

Wat is de kern van (het werken bij) de overheid?

Het eigene van de overheid is, volgens minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de afgelopen 2500 jaar al op vele wijzen gedefinieerd. 'Dus u zou er nu wel uit moeten zijn.' Dat zei de minister op 16 juni 2011 tijdens het openbaar slotdebat over dit thema dat het CAOP in samenwerking met de Albeda Leerstoel en de Ien Dales Leerstoel organiseerde in perscentrum Nieuwspoor.

Donner schetste een rijke serie van manieren waarop de overheid door de eeuwen heen is getypeerd. Op basis van de waarden van Augustinus en van de positieve benadering van Confucius tot de negatieve van Hobbes. Maar uiteindelijk komt het erop neer te bepalen welke functies werkelijk bij uitstek 'des overheids' zijn. Voor welke functies heb je specifiek ambtenaren nodig? Welke taken vergen bijzondere vaardigheden en kennis en welke taken kun je door een contractpartij laten uitvoeren? Dat alles niet zozeer in het licht van de terugtrekkende overheid ten gunste van de markt, maar ter bescherming en behartiging van het algemeen belang.

De arbeidsverhoudingen moeten terug naar een minder rigide systeem, maar niet iedereen kan zomaar weer werknemer worden. Voor sommige functies blijft een bijzondere status nodig. Ook moet de ambtenaar uit naam van de overheid 'nee' kunnen blijven zeggen tegen de burgers, als het algemeen belang daarmee gediend is. Tenslotte, zo meent Donner, is het nodig om de komende tijd te werken aan de uitwisselbaarheid van menskracht tussen overheden onderling en met de verschillende markten.

Bananaramaparadigma

Voor gemeenten is het eigene van de overheid iets heel anders dan voor een ministerie, zegt communicatieadviseur Guido Rijnja die terugblijkt op het eerste van de drie eerdere expertdebatten. Hij kan het weten, vorig jaar stapte hij over van het ministerie van BZK naar de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam. Zo bespreekt zijn gemeente dat ze de diergaarde Blijdorp in stand moet houden en educatieve programma's verzorgen. De landelijke overheid spreekt veeleer in termen van de rechtsorde waarborgen en het collectief belang dienen. Maar, meent Rijnja, het gaat niet zozeer om wat je doet, maar vooral om de manier waarop. Vrij naar de hit van het Britse pop trio Bananarama, begin jaren '80.

Toch is er wel een algemeen gedeeld begrip over de kernfuncties van de overheid, zoals: de rechtsorde waarborgen, een basisbestaan garanderen, het collectieve belang bewaken en de markt compenseren. Bij de overheid draait het om het gezaghebbend en gerechtigd toedelen van waarden. De discussie richt zich meestal op de vraag wat we onder die waarden verstaan, maar het gaat om de toedeling. De overheid moet kunnen verantwoorden hoe beslissingen tot stand zijn gekomen en moet ook kunnen verplichten wanneer handelen geboden is.

Ontideologisering en hang naar bedrijfsmatig denken, maken het steeds moeilijker om de achtergronden, de context, goed over te brengen. Daardoor voelt de ambtelijke dienst zich in toenemende mate ongemakkelijk en komt de beroepstrots onder druk te staan.

Of het eigene van de ambtenaar een ambtelijke status vergt, is nog altijd een punt van discussie. Ambtenaren moeten kunnen tegenspreken en met mandaten werken. Zij verdienen in verschillende opzichten bescherming, maar de vraag is in welke vorm. Bestuurders ondergraven soms de beroepstrots van de ambtenaar door een openlijk gebrek aan respect. Om de gezaghebbende, gerechtigde, omstreden bemoeienis te

kunnen rechtvaardigen, is een goed verhaal nodig. Dat moet de overheid ook uitdragen.

Overheid en markt: een geloofsstrijd?

Het tweede expertdebat had soms de kenmerken van een geloofsstrijd, vertelt Leon Klinkers (Werkmaatschappij ministerie BZK). Met publiek en privaat als tegenstellingen tegenover elkaar. De werkelijkheid is meestal anders, met veel hybride vormen. Neem bijvoorbeeld de relatie patiënt – huisarts – apotheker – zorgverzekeraar. Of maatschappelijke initiatieven zoals van de particulier die een keten verzorgingshuizen naar eigen behoefte sticht: de Thomashuizen. Maakt de overheid wel voldoende gebruik van deze particuliere energie?

De overheid heeft de neiging gulzig te zijn, te veel taken en ambities naar zich toe te trekken. Daar moet kritisch naar worden gekeken.

Nu het bedrijfsleven steeds internationaler is geworden, blijkt wetgeving alleen de te voorziene, bekende risico's af te dekken. Om de onbekende risico's niet bij voorbaat uit te sluiten, kun je bedrijven verantwoordelijk maken voor hun optreden in en hun zorg voor de omgeving waarin zij opereren. Zo kun je publieke belangen privaatrechtelijk borgen.

De overheid voert nu veel taken uit die andere partijen net zo goed kunnen overnemen. Het draait niet om die taken. De overheid moet echter wel die rollen en verantwoordelijkheden op zich nemen die nodig zijn om het publieke belang te waarborgen. Dat vergt een perspectiefwisseling.

Werken bij de overheid

Moet je ambtenaren apart behandelen, op het vlak van arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen? Dat was de vraag tijdens het derde expertdebat. Marc Vermeulen (IVA, Universiteit Tilburg), memoreert dat er geen verschil van mening was over de noodzaak van goed werkgeverschap. Op het aspect 'omgang' verschilt de publieke sector niet significant van de marktsector.

Wel een punt van bespreking is de symbolische waarde van het werken voor de publieke zaak. Volgens media en parlement kunnen overheidsdienaren het niet gauw meer goed doen. Uitvoerders van de voor iedereen zo zichtbare publieke taken zouden op symbolische wijze met een bepaalde vorm van gezag of respect moeten worden bekleed. Zij opereren in een glazen huis en verdienen een extra ruggensteuntje. Vermeulen benadrukt het belang van duidelijk geregelde rollen en verwachtingen, vooral in de balans van variatie, coproductie en hybriditeit.

De beloning in de publieke sector doet geen recht aan de (symbolische) waarde van werken voor de publieke zaak. De publieke sector loopt daarin achter op de marktsector. Zeker in de krapper wordende arbeidsmarkt is het echter essentieel om medewerkers te ondersteunen, materieel of immaterieel, eventueel met (moderne) symboliek.

Het zelfvertrouwen waarmee de publieke functionaris opereert, hangt samen met het imago van de overheid. Het is bovendien de vraag of een andere juridische positie het zelfvertrouwen van de medewerker beïnvloedt en hoe dat zelfvertrouwen zich verhoudt tot het publieke vertrouwen in de overheid.

Duizend jaar openbaar bestuur

Als intermezzo presenteert Frits van der Meer (Universiteit Leiden) het zojuist verschenen boek 'Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland – van patrimoniaal

bestuur naar waarborgstaat', onder redactie van Pieter Wagenaar, Toon Kerkhoff en Mark Rutgers.

De auteurs concluderen dat het bestuur in Nederland niet monomaan is, maar altijd in wisselwerking met de samenleving heeft gestaan. Nederland is niet uniek, ook niet in de tijd. Van der Meer stelt vast dat in dit boek 'eindelijk' ook cijfers staan. Daaruit blijkt dat de groei van het ambtenarenapparaat sinds 1814 relatief 'ontzettend' meevalt. Voor de discussie van vandaag biedt het boek het perspectief van de geschiedenis. We organiseren ons systeem immers voor langer lopende zaken en niet alleen volgens de mode van vandaag en uit angst voor hedendaagse ontwikkelingen.

Negatief imago

Voor het forumdebat nemen plaats op het podium:

- Xander den Uyl, Abvakabo FNV;
- Hans Borstlap, Raad van State;
- Eliane Schoonman, Issues Management Institute Amsterdam;
- Viek Verdult, provincie Zeeland.

Over het eigene van de overheid in staatsrechtelijke zin is overeenstemming, zegt avondvoorzitter Esther van Rijswijk ter inleiding van de discussie. Er zijn de vier kernfuncties die Guido Rijnja al eerder noemde: basisbestaan garanderen, de sociale rechtsorde op orde houden, de markt compenseren en het collectieve belang bewaken. Verdult pleit voor een andere manier van benaderen. Waarom is er een staat? Onze overheid heeft het geweldsmonopolie tegen eigen onderdanen en derden. Ook waarborgt de staat als enige vrijheden en dwingt ze zo nodig af. Bijvoorbeeld grondrechten en eigendomsrecht. Het algemeen belang legitimeert dat de staat belastingen heft en vervolgens over die middelen beschikt. Ook een element van 'het eigene' is dat de overheid 'geen ander volk kan kiezen'. Al die kenmerken, vastgelegd in de wet, maken dat de overheid zich onderscheidt van iedere andere organisatie. Wat betekent dat voor de competenties, status, arbeidsvoorwaarden en rekrutering van de medewerkers van die overheid? Hoe belangrijk is dat eigene van die overheid? Volgens Verdult is het van wezenlijk belang. Omdat de overheid, handelend in het algemeen belang, kan treden in de belangen van individuen, moeten ambtenaren integer en transparant werken en moet de overheid verantwoording afleggen over de afweging van belangen.

Schoonman voegt daaraan toe dat de overheid de burger niet alleen moet informeren, maar vooral ook moet communiceren. De overheid heeft een negatief imago gekregen. De burger ervaart een kloof, ontstaan door onvoldoende duidelijkheid en 'marktdenken'. De overheid moet zich realiseren dat de burger geen klant is van de politie, de belastingdienst of de gemeente, maar dat er sprake is van gedwongen winkelnering. Dat vergt een andere toon dan de overheid nu vaak hanteert. Bij elke rol hoort een bepaalde vorm van communicatie. Het is belangrijk dat de overheid zorgt dat het taalgebruik beter bij die rollen past. Dan lossen verschillende problemen, zoals op het gebied van draagvlak, zich vanzelf op.

24 uur verantwoording afleggen

Ambtenaren moeten vandaag opereren in een lastig spanningsveld. Mede door de (oude en nieuwe) media ontstaat een 24-uursdynamiek, waarin de overheid voortdurend verantwoording moet afleggen. De publieke opinie wordt een bedreiging voor de democratie zoals wij die kennen.

Borstlap stelt dat het algemeen belang altijd zwaarder moet wegen dan allerlei individuele belangen. Alle overheidshandelen moet democratisch gelegitimeerd zijn.

Afgaand op besluiten van sommige bewindslieden, onder druk van de publieke opinie of belangen van de financiële wereld, is de politiek volstrekt het spoor bijster. De economische krapte kan wellicht helpen: die dwingt de overheid helder te maken welke de echte publieke taken zijn.

Politici en overheid willen bij voorkeur uitdragen dat zij 'het juiste' doen. Accepteer dat besluiten ook omstreden kunnen zijn. Durf dat ook uit te dragen en licht toe welke belangen beter en welke minder goed worden gediend en op grond van welke afweging.

Ambtelijke status

Ambtenaren werken, in zichtbare en minder zichtbare functies, voor de publieke zaak, het algemeen belang en een bijzondere werkgever, aldus Den Uyl. Dat is algemeen geaccepteerd, maar nu alleen vormgegeven in de 'absurde' rechtspositie. De politiek houdt niet van ambtenaren en waardeert ze onvoldoende.

Voor veel overheidsfuncties geldt dat ze net zo goed kunnen worden uitgevoerd door private partijen. Andere functies vereisen wel de specifieke overheidssymboliek, zoals functies dicht bij de openbare gezagsdragers en functies die werkelijk eigen zijn aan de overheid. Hoe groot die groep is en welke symboliek daarbij past, is nog onderwerp van discussie.

In de huidige, voornamelijk intern gerichte, discussie over de ambtelijke status ontbreekt het externe perspectief, van de burger, meent Schoonman.

'We weten hoe het moet'

Wanneer het wetsvoorstel Koser Kaya – Van Hijum wordt uitgevoerd, heeft dat gevolgen voor het overlegstelsel, de arbeidsvoorwaarden, de medezeggenschap en het ontslagrecht. Hoe kun je daarmee omgaan?

Den Uyl memoreert dat vergelijkbare processen zich al eerder hebben voorgedaan, zoals bij de privatiseringen van de PTT en in het onderwijs, waarbij honderdduizenden ambtenaren privaat werknemer werden. 'We weten dus hoe het moet.' Dat neemt niet weg dat het goed is dat de Ambtenarenwet blijft bestaan.

Immers, sommige zaken moeten specifiek worden geregeld. Zoals de grondrechten en het functioneren bij deze bijzondere werkgever.

De techniek en de boodschap

De zaal spreekt de behoefte uit onderscheid te maken tussen 'de techniek' van de regelingen die intern moet worden opgelost en de boodschap naar buiten, over het algemeen belang dat de ambtenaar dient en dat zijn gedrag zou moeten bepalen. Een goed voorbeeld van zo'n ambtenaar is de politieagente die niet bekeurde wegens fietsen door rood licht, maar vroeg: 'Hebt u gezien hoeveel brugpiepers er om u heen stonden?'

Avondvoorzitter Van Rijswijk concludeert dat de verschillende discussies veel dieperliggende informatie en argumenten hebben blootgelegd. Er liggen genoeg punten ter uitwerking en nuancering op tafel. Op basis daarvan gaat het CAOP, in samenspraak met sociale partners en leerstoelen, het vervolgdebat verder inhoud geven. Wij houden u op de hoogte.