



# CAOP

## **Het eigene van de overheid - II**

Vervolgpublicatie naar aanleiding van het  
gelijknamige debat in het voorjaar van 2011



Het CAOP is hét kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.



Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.



# Het eigene van de overheid - II

Vervolgpublicatie naar aanleiding van het  
gelijknamige debat in het voorjaar van 2011

November 2011

De organisatie van de overheid gaat op de schop, zo blijkt uit het regeerakkoord. De plannen roepen kritische vragen op. Welke gevolgen hebben deze veranderingen in het overheidsbestel voor het overheidspersoneel? En breder, voor het optreden van de overheid als zodanig: haar gezag en de impact op de samenleving.

Over deze en andere thema's hebben de Albeda Leerstoel, de Ien Dales Leerstoel en het CAOP het afgelopen voorjaar de discussie over 'het eigene van de overheid' op gang gebracht. Via besloten debatten, een LinkedIn-discussie en een openbaar debat op 16 juni met een inleiding van de minister van BZK.

Doel van de eerste fase van het project 'Het eigene van de overheid' was een breed debat te voeren met inbreng uit verschillende academische disciplines. De dieperliggende argumenten die tijdens de debatten werden blootgelegd, worden de komende tijd verder uitgewerkt. Het 'slotdebat' van 16 juni 2011 werd daarmee in feite het begin van het debat tussen werkgevers, werknemers en politiek. Het CAOP en de leerstoelen zullen dit debat faciliteren en brengen als start daarvan deze beknopte vervolgpublishatie uit.

In deze publicatie treft u bijdragen aan van gespreksleiders en forumleden die bij het debat betrokken waren. Wat is hen opgevallen? Over welke elementen hebben zij gelijkgezindheid aangetroffen? En waarover niet? Welke thema's verdienen of vereisen nadere uitwerking?

In de waarneming bij het eerste debat, getiteld 'Onvervreemdbaar overheid: op zoek naar het eigene' benoemt Guido Rijnja twee dominante perspectieven: 'Koester de kernfuncties' en 'Investeer in het verhaal'.

In 'Publiek en privaat: de tweedeling voorbij', blikt Leon Klinkers terug op het debat over overheid en marktwerking. 'Door de vervlechting van maatschappij, markt en overheid komt de vraag op: wat kan de overheid en specifiek: wat kan de overheid nog?..' [...] 'Het lerend vermogen van de overheid zal alleen maar groeien.'

Marc Vermeulen bespreekt in zijn 'Ridderslag als (schrone) troost?' het debat over het werken bij de overheid en de ambtelijke status. In zijn waarneming bepleit hij grondige bezinning op wat met name de symbolische betekenis

is van een eigen positie voor overheidsdienaren. 'Gooi geen oude schoenen weg voordat ...'

In 'Grenzeloze eigenheid' geven Guido Rijnja en Leon Klinkers hun gezamenlijke visie op het totaal. In hun beleving is vooral duidelijk geworden hoe drie verwante arena's op elkaar inwerken. En als een rode draad tekent zich daarbij de kernkwaliteit af: Verbinden!

De bundel bevat verder vier afzonderlijke bijdragen over onder andere:

- het soevereiniteitsbegrip in deze tijd (Ankersmit);
- de relevante vragen rond het thema 'eigene van de overheid' alsook om deze in de juiste volgorde te plaatsen (Verdult);
- de kracht van communicatie in de context van bondgenootschap en burgerschap (Schoonman);
- de professionele ruimte waarin volgens de auteur (Den Uyl) de uitdaging ligt om het eigene van de overheid opnieuw inhoud te geven.

Het laatste hoofdstuk geeft in kort bestek aan welke elementen de leerstoelen en het CAOP de komende tijd verder zullen uitwerken voor het debat tussen werkgevers, werknemers en de politiek.

Het bestuur, de hoogleraren van de gezamenlijke leerstoelen en het CAOP kijken met veel genoegen en waardering voor de gevarieerde inbreng, terug op de debatcyclus van dit voorjaar en op de manier waarop velen hun visie met ons hebben willen delen.

Ik nodig u graag uit de vervolgpublishatie te lezen en – naar ik hoop – uw expertise ter beschikking te stellen aan de vervolgdiscussies. Gezamenlijk kunnen wij een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van de overheid en aan 'het eigene' van die overheid. Ook in contrast met andere sferen dan het publieke. In de woorden van een van de deelnemers: 'Wie naar het eigene van de overheid wil kijken, moet naar markt en samenleving kijken en niet alleen in de spiegel naar zichzelf.'

Hans Borstlap  
voorzitter bestuur leerstoelen CAOP





## VOORWOORD

Hans Borstlap

<b>1</b>	<b>TERUGBLIK OP DE DEBATCYCLUS.....</b>	<b>7</b>
	1.1 Onvervreemdbaar overheid: op zoek naar het eigene .....	8
	Guido Rijnja	
	1.2 Publiek en privaat: de tweedeling voorbij .....	12
	Leon Klinkers	
	1.3 De ridderslag als (schrale) troost?.....	16
	Marc Vermeulen	
<b>2</b>	<b>OBSERVATIES DOOR FORUMLEDEN / DESKUNDIGEN .....</b>	<b>20</b>
	2.1 Grenzenloze eigenheid.....	21
	Leon Klinkers en Guido Rijnja	
	2.2 Het soevereiniteitsbegrip in deze tijd.....	26
	Frank Ankersmit	
	2.3 De overheid als organisatorische institutie .....	28
	Viek Verdult	
	2.4 Bondgenoot van de burger (II).....	34
	Eliane Schoonman	
	2.5 In de professionele ruimte van ambtenaren zit de uitdaging .....	38
	Xander den Uyl	
	2.6 Thema's die een vervolg krijgen.....	42
	Loes Spaans	
<b>3</b>	<b>INLEIDING DOOR MR. J.P.H. DONNER</b>	
	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties .....	47
<b>4</b>	<b>OVER DE AUTEURS .....</b>	<b>53</b>



# 1 Terugblik op de debatcyclus

## VERSLAG VAN HET EERSTE DEBAT

*Guido Rijnja*

### 1 INLEIDING

‘Wat is het eigene van de overheid, in staatsrechtelijke zin en in internationaal perspectief, en wat betekent dit voor de rol van de ambtenaar?’. Het debat hierover werd aangevuurd door Winnie Sorgdrager en Rein Jan Hoekstra, beiden lid van de Raad van State, Roel Bekker, hoogleraar Albeda Leerstoel en de wetenschappers Casper van den Berg en Frits van der Meer.

Sleutelthema’s in het debat waren:

- de wezenlijke functies en instrumenten van de overheid;
- de ruimte die de ambtenaar neemt en krijgt;
- de communicatie over overheid en ambtenaarschap.

We ordenen de opbrengst aan de hand van overeenstemmende en uiteenlopende opvattingen en enkele perspectieven.

### 2 WAAROVER ZIJN WE HET EENS?

De vraag naar het onderscheidende kenmerk van de overheid wordt op diverse terreinen indringend ter discussie gesteld, onder meer door bezuinigingen en nieuwe publiekprivate constructies (zorg, cultuur). Een pregnant kenmerk van de actuele discussies is dat niet zozeer de kernfuncties van de overheid worden betwijfeld. De klassieke functies (de rechtsorde waarborgen, een basisbestaan garanderen, het collectieve belang bevorderen, marktimperfecties compenseren) staan immers nog steeds overeind. Dit geldt ook

---

---

voor de instrumenten waar de overheid zich van bedient: de zwaarmacht (geweldsmonopolie), en het recht om belastingen te heffen.

Niet 'wat', maar 'hoe' staat in de schijnwerpers. In het debat lichten enkele gedeelde opvattingen in het bijzonder op. Zoals:

- de genoemde basisfuncties krijgen steeds meer in tijdelijke, losse koppelingen gestalte, waarbij de rol van de overheid van zelf beheren naar faciliteren overgaat: van directie naar regie;
- de aanhoudende populariteit van bedrijfsvoering, planning en outputsturing versluiert per saldo het zicht op de publieke wezenstrek om schaarse waarden toe te delen, en vooral wie waarvoor verantwoordelijk is en welke rol bij wie ligt.

De overheid maakt geen banen en geneest geen zieken, maar kan (wettelijke) kaders stellen waardoor ondernemingen kunnen ondernemen, respectievelijk zorginstellingen kunnen zorgen. Hoe verantwoordelijkheden en rollen zijn te verdelen, is voor burgers en ondernemers niet altijd duidelijk. Er is sprake van een steeds verdergaande fragmentatie. Het samenkomen van maatschappelijke ontwikkelingen als ontideologisering en ont-hiërarchisering en de veranderingen op technologisch gebied en communicatieve dimensie van overheid ontvouwt als het ware een lappendeken aan interacties, interdependenties en interventies. Tijdens het debat blijkt ook een breed gedeelde zorg over de mate waarin de overheid in staat is

om in die wijzigende context leiderschap te tonen, duidelijkheid te tonen en overheidsbemoeienis te legitimeren. In het bijzonder richt die zorg zich op de ambtenaren: is er voldoende ambtelijk besef omtrent de betekenis van de basisfuncties, de basisinstrumenten en de bewegingsruimte als dienaar van het openbaar bestuur?

Maar ook: er is onvoldoende steun van bestuurders voor ambtelijke inzet en de trots op het werken voor de overheid. De mogelijkheden (instrumenten, platforms) om hieraan uiting te geven, staan onder druk. Dat doet een onderscheidende presentatie van de overheid geen goed.

### **3 WAAROVER ZIJN WE HET NIET EENS?**

Tegenover de eenstemmige constatering dat de overheid taken steeds minder noodzakelijkerwijs zelf hoeft uit te voeren, staan vraagtekens: welke taken zijn wel en welke niet onvervreemdbaar, overheidseigen? Moet de overheid slechts zorgen dat de kwaliteit van en de toegang tot het onderwijs gewaarborgd zijn of zelf ook de vormgeving en uitvoering zelf ter hand nemen? En: ja, de afgelopen jaren is te veel aandacht besteed aan efficiency, (meetbare) output en een bijbehorende afrekencultuur ('de dingen goed doen') en te weinig aan 'de goede dingen doen'. Maar nee, dit betekent niet zomaar dat we het willen meten van output moeten loslaten of andere prikkels en indicatoren moeten ontwikkelen.

## 1.1 ONVERVREEMDBAAR OVERHEID: OP ZOEK NAAR HET EIGENE

Een ander discussiepunt is de vraag of de ambtenaar in rechtspositionele zin een aparte status behoeft. Tegenover overeenstemming over het gegeven dat de moderne ambtenaar moet kunnen tegenspreken en met mandaten werken, staan fronsende blikken: is er wezenlijk sprake van potentieel onveilige situaties in de context van coalitiekabinetten? Zo ja, zijn er andere instrumenten?

Ook de opvatting dat ambtenaren zelf publiek en in de politieke arena verantwoording zouden moeten afleggen over daden, wordt niet door iedereen unaniem onderschreven. De relatie tussen ambtenaren en bestuurders kent in de praktijk uiteenlopende patronen. Waar de een zich te weinig gerespecteerd en door de broodheer zelfs beschimpt ziet, ontleent de ander juist een aan gretigheid grenzende professionele voldoening aan het in stelling brengen van politici.

Over de taak van de ambtenaar om de minister te informeren en adviseren in diens rol tegenover de Staten Generaal, bestaat geen onenigheid. Maar wat dit in de praktijk betekent, is diffuus (competenties, bevoegdheden, houding). Ambtenaar is een te groot begrip, werd daarbij aangetekend: beleidsvoorbereiders zijn meer bij waardentoeiding en normenpatroon betrokken dan uitvoerders. Die uitvoerders moeten zich wel bewust zijn van het normenpatroon (zij worden er in de uitvoering ook op aangesproken, zie politieagenten).

Tot slot stapelen de vragen over de legitimiteit van overheidshandelen zich op. Ja, nieuwe vormen zijn nodig voor een tijdige en gerichte transparante duiding van afwegingen, besluiten, uitvoering en uitkomsten. En ja, het 'verhaal' ontbreekt (Waarom doen we dit? Waarom bestaat deze regel/wet/afpraak?), de juridische duiding alleen volstaat niet meer. Maar hoe pak je dat aan? Naast de herwaardering van de eed kan worden gedacht aan meer training van ambtenaren om verantwoording af te leggen, vanaf de beleidsvoorbereiding tot aan de evaluatie van de uitvoering, en het verhaal in stelling te brengen.

### 4 DISCUSSIE: TWEE PERSPECTIEVEN

Het voorgaande leidt naar twee dominante perspectieven:

1. Koester de kernfuncties. Er is overeenstemming over wat in staatsrechtelijke zin het 'eigene' is (onvervreembare kernfuncties), maar niet over de vraag hoe belangrijk die functies zijn voor het eigene. Dat vraagt aandacht voor de toedeling van rollen: momenten en vormen van interacties, procesaspecten, verhoudingen. Opbrengst: rolbeschrijvingen bij de kernfuncties. Dat vraagt ook een aftekening van kerncompetenties: welke kennis en vaardigheden schragen de wijze waarop een ambtenaar het 'hoe' bij het 'wat' voegt?

- 
2. Investeer in het verhaal. Transparantie en openbaarheid schragen het eigene van de overheid, maar worden de facto beperkt ingevuld en weinig 'ingetuned' op de gefragmenteerde samenleving enerzijds en de technologische mogelijkheden anderzijds. Investeer vooral in het 'waarom' achter het 'wat' en het 'hoe': de toelichting achter afwegingen, procedures en besluiten. Het democratisch borgen van de wijze waarop het algemeen belang wordt gediend, zou moeten leiden tot duiding. Niet alleen van wat de overheid wel doet, maar ook wat niet (bescheidenheid, discipline).

Het vervolgesprek vraagt, volgens een van de deelnemers, nadrukkelijk een ruimere blik dan een gesprek alleen in de kring van bestuurders en ambtenaren: wie naar het eigene van de overheid wil kijken, moet kijken naar de markt en de samenleving en niet alleen in de spiegel naar zichzelf.

### VERSLAG VAN HET TWEDE DEBAT

*Leon Klinkers*

#### 1 INLEIDING

Kunnen markt en overheid wel duidelijk onderling worden afgebakend? Wat betekent marktwerking vanuit de beginselen van openbaar bestuur? En natuurlijk daaraan gekoppeld: wat zijn onvervreemdbare taken van de overheid?

Als gangmakers van het debat hielden Ron Niesen (tot voor kort bijzonder hoogleraar aan de Ien Dales Leerstoel) en Mark van Twist (hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit en decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur) een bevlogen verhaal over overheid en markt. Belangrijke elementen van de discussie zijn de, in de praktijk vaak genuanceerde, hybride publiek/private situaties. Daarnaast het zuiver gebruiken en onderscheid maken tussen functie, rol en taak, want dat maakt de discussie wel zo helder. Kenmerkend is dat een derde actor naast markt en overheid, nauwelijks meedoet in het geheel en wordt veronachtzaamd: de maatschappij.

#### 2 WAAROVER ZIJN WE HET EENS?

Het onderscheid tussen 'publiek' en 'privaat' is te zwart-wit, erkennen de deelnemers aan het debat. Het is een te simplistische voorstelling van de werkelijkheid. Denken in deze termen leidt automatisch tot tegenstellingen en voedt oplossingsrichtingen waarbij argumenten botsen: tussen aanhangers die de markt meer ruimte willen geven en aanhangers die de overheid meer

---

---

invloed willen geven op de ontwikkeling van de maatschappij.

Bij de marktdenkers prevaleert de economische invalshoek en bij de aanhangers van meer publieke invloed de juridische invalshoek. Deze invalshoeken vormen een idee fixe en sluiten niet aan bij de werkelijkheid. Sterker nog, ze idealiseren. Daarbij zijn de marktwerkingsoperaties van de afgelopen jaren verre van vlekkeloos verlopen. Welke consequenties daaraan verbonden kunnen worden in de zin van minder marktwerking, dan wel een betere marktwerking of professionalisering van de toezichtfunctie van de overheid, is nog niet helder. Uiteindelijk komt het erop neer te bepalen welke functies werkelijk 'des overheids' zijn. En: voor welke functies heb je specifiek ambtenaren nodig? Welke bijzondere taken vergen bijzondere vaardigheden en kennis en welke taken kun je door een contractpartij laten uitvoeren? Dit alles niet zozeer in het licht van de terugtrekkende overheid ten gunste van de markt, maar ter bescherming en behartiging van het algemeen belang. Dit algemeen belang verandert overigens voortdurend onder invloed van allerlei maatschappelijke bewegingen en uiteindelijk besluit de politiek hierover.

De deelnemers aan de discussie zijn het met elkaar eens dat het waarborgen van het algemene belang gaat over het vormgeven van rollen en verantwoordelijkheden van de uitvoering door professionals. Het handelen van de overheid vergt

daarbij een grote mate van openheid. Aangezien nooit unanieme overeenstemming bestaat over het publieke belang, is het essentieel dat het proces dat voorafgaat aan het vaststellen van het algemeen publiek belang, op democratische wijze is geborgd en dat daarover wordt gecommuniceerd. De democratische legitimatie als basis mag niet worden aangetast. Door het zwart-witdenken wordt de maatschappij te weinig betrokken als verbindende factor in de discussie. De kracht en de energie die in de maatschappij aanwezig zijn, kunnen beter worden benut en ingezet, vinden de deelnemers. Juist daar ruimte aan bieden, leidt ertoe dat mensen en gemeenschappen publieke problemen zelf oplossen. De werkelijkheid is dan ook een werkelijkheid waarin hybride vormen ontstaan die een samenstel vormen van publieke en private partijen of ontstaan uit maatschappelijke initiatieven. Overigens is de overheid dan de partij die niet alleen ruimte geeft maar ook grenzen stelt.

### **3 WAAROVER ZIJN WE HET NIET EENS?**

De deelnemers zijn het erover eens dat de overheid de neiging heeft gulzig te zijn en te veel taken en ambities naar zich toe trekt. Daar moet kritisch naar worden gekeken. Veel taken kunnen net zo goed door andere partijen worden overgenomen. Het draait niet om de taken. Het gaat erom op welke wijze de overheid de rollen en verantwoor-

## 1.2 PUBLIEK EN PRIVAAT: DE TWEEDELING VOORBIJ

delijkheden op zich neemt die nodig zijn om het publieke belang te waarborgen. Dat vergt een perspectiefwisseling naar een bescheidener overheid, meer een overheid die tussen de partijen staat en in een netwerk opereert dan een overheid die zich steeds boven de partijen plaatst.

Wat de overheid moet doen en waar ze voor staat is duidelijker dan de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven. Want tegenover de eenstemmige constatering dat de overheid taken steeds minder noodzakelijkerwijs zelf hoeft uit te voeren, staan vraagtekens: welke taken zijn wel en welke niet onvervreemdbaar, overheidseigen?

Dan de ambitie van de overheid. Ambitie en wenselijkheid zijn sterk verbonden, terwijl aansluiten bij de feitelijkheid wel eens zou kunnen getuigen van meer realiteitszin. Ook in het formuleren van ambities past het om bescheidener en dus reëler te zijn.

Discussie ontstaat over moraliteit en waarden. Weliswaar zijn dit belangrijke eigenschappen die aan de overheid en ambtenaren zijn toe te kennen. De overheid heeft niet het alleenrecht op deze eigenschappen. Ook particuliere initiatieven kunnen gedreven zijn door maatschappelijke waarden of moraal. Ook laat de geschiedenis zien dat de overheid niet altijd intrinsiek moreel 'juist' handelt of immoreel is.

Overeenstemming is er over de kracht en de energie in de maatschappij. Ook moet er meer ruimte komen om deze energie te kunnen inzetten om

gemeenschappelijke problemen op te lossen. De vraag blijft echter: als taken zijn over te dragen en maatschappelijke waarden en moraliteit in zich dragen, zijn deze kracht en energie dan voldoende om de publieke zaak te regelen en daarvoor de verantwoordelijkheid te nemen, zoals de 'big society' stelt?

Door deze vervlechting van maatschappij, markt en overheid komt de vraag op: wat kan de overheid? En specifieker: wat kan de overheid nog? Ook gegeven het feit dat markten en bedrijven veelal internationaler zijn, een behoorlijke schaal-grootte hebben en regulering geglobaliseerd is. Dit kan ertoe leiden dat de ruimte voor de overheid niet ligt in de publiekrechtelijke middelen maar dat wordt gezocht naar privaatrechtelijke middelen. Een 'license to operate' richt zich niet alleen op de bestaande risico's in de wet, maar ook op de mogelijke risico's. Op basis van dit voorzorgbeginsel waarbij de verantwoordelijkheid bij de bedrijven wordt gelegd, wordt het een privaatrechtelijke aangelegenheid, geregeld via het aansprakelijkheidsrecht met een publiekrechtelijk doel. Zo dient ook het privaatrecht het publieke doel.

### 4 DISCUSSIE: LEREN VAN DE PRAKTIJK

In de praktijk van alledag gebeurt het. De keten van zorg van huisarts, apotheek en ziektekosten-

---

verzekeraar is een keten van publieke en private partijen. Maatschappelijke initiatieven zoals de 'Thomashuizen' vertegenwoordigen waarden en dragen moraliteit in zich. Het lerend vermogen van de overheid die als partij tussen de partijen gaat staan en in verbinding treedt met de maatschappij, zal alleen maar groeien. Een positie boven de partijen en denken in tegenstellingen leiden juist tot inertie. Deze perspectiefwisseling:

- heeft consequenties voor taken, rol, positie en verantwoordelijkheidsverdeling;
- vereist niet-lineair denken (wat werkt en wat werkt niet);
- vergt een aanpassing op systeemniveau.

Vast staat dat het openbaar bestuur die systeem-sprong niet zelf (meer) kan afdwingen. Hij kan er wel op aansluiten.

## 1.3 DE RIDDERSLAG ALS (SCHRALE) TROOST?

### VERSLAG VAN HET DERDE DEBAT

Marc Vermeulen

#### 1 INLEIDING

Samenlevingen hebben grofweg drie voortbrengingsmechanismen voor maatschappelijke waarden. De markt kan het doen, de staat kan het doen of maatschappelijke organisaties<sup>1</sup> kunnen het doen. Als we bijvoorbeeld kijken naar het veiligheidsdomein, zien we alle drie de partijen in Nederland acteren: politie en justitie spelen als vanouds hun ambtelijke rol, de reclassering is als maatschappelijke organisatie steeds meer ingeschakeld in de strafrechtsketen en private beveiligers zorgen dat popconcerten in goede banen worden geleid.

Bij de drie verschillende voortbrengingsmechanismen horen ideaaltypisch verschillende werknemers: bij de staat is dat de ambtenaar/bureaucraat, in de marktsector is dat de ondernemende medewerker (intrapreneur) en in de maatschappelijke organisaties zijn het de gedrevenen of geroepenen.

Met het door elkaar gaan lopen van de drie voortbrengingsmodellen komen er ook allerlei hybride typen werknemers naar voren. Een politieagent moet geen 'mooi prijsje' willen maken voor deze verkeersovertreding maar moet waar mogelijk ook maatwerk leveren. De bevrogen basisschooljuf heeft ook gewoon recht op goede arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en haar roeping gaat tegenwoordig niet meer ten koste van haar inkomen. En van de beveiligers aan de poort van de disco verwachten we integer en non-discrimi-

<sup>1</sup> Het gaat hier om een brij aan organisaties die noch commercieel opereren noch een overheidsdienst vormen. Het gaat om stichtingen, verenigingen, maar ook om corporaties, wellicht om zelfstandige bestuursorganisaties, enz. Ik vat dit type organisaties samen onder de naam 'maatschappelijke organisaties'. Voor een mooie strategische analyse van dit type organisaties, zie: Mouwen C. (2011), *Handboek strategisch management voor de non-profit organisatie* Assen (Van Gorcum)

---

natoir gedrag. Blijft er in deze mêlee eigenlijk nog wel een herkenbare ambtenaar over? En hoe ziet die er dan uit?

## 2 WAAROVER ZIJN WE HET EENS?

We zijn het erover eens dat de grenzen tussen staat, markt en maatschappelijke organisaties in beweging zijn en dat dit zo zal blijven. De types zullen in onze Nederlandse context steeds herkenbaar aanwezig zijn maar ze zullen in wisselende samenstelling acteren. Sectoraal zullen er wel regelmatig evenwichtstoestanden ontstaan voor langere tijd, maar tussen sectoren vinden we de balans steeds opnieuw uit. Dat betekent ook dat we voortdurend het gesprek moeten aangaan over de werknemers en hun maatschappelijke positie: die is niet voor eens en voor altijd vast te leggen. Als je als maatschappelijk werker overstapt van een ziekenhuis naar de reclassering, merk je het verschil.

Daarmee zeggen we ook dat dezelfde professies vaak in verschillende contexten voorkomen. Dat betekent onder meer dat van een bepaalde professe (bijvoorbeeld maatschappelijk werker of controller) de arbeidsmarkt in de verschillende voortbrengingsmechanismen voorkomt. Dat lijkt een triviale vaststelling, maar is er wel een met verregaande consequenties. Werknemers worden bijvoorbeeld geconfronteerd met verschillende arbeidsvoorwaardenpakketten. Ze zijn in toene-

mende mate mobiel en zullen dus steeds vaker een pakketafweging maken: wat minder verdienen en wat meer zekerheid, dan wordt het overheid. Trekt de markt aan, gaan de lonen omhoog, dan maken we een andere afweging.

Iets vergelijkbaars geldt voor de kwaliteit van het personeelsbeleid, ook wel aangeduid als 'human resource development'-(HRD-)beleid. Ook daarvoor geldt, en daar waren we het over eens, dat er steeds meer 'universele' regels gaan gelden en dat het onderscheid tussen sectoren vervaagt. Bij de overheid, bij bedrijven en bij maatschappelijke organisaties zal steeds een optimum moeten worden gezocht tussen deskundigheid en betrokkenheid bij een gegeven loonsom. Dat mechanisme is niet wezenlijk anders voor de sectoren.

In dat HRD-beleid wordt steeds vaker aandacht besteed aan het vormgeven van een goed psychologisch contract: werknemer en werkgever zullen het erover eens moeten worden dat beide partijen iets aan elkaar moeten hebben en in elkaar moeten willen investeren. Daarbij is duidelijk dat de nieuwe generatie werknemers, ongeacht in welk domein ze acteren, vaker werken om zichzelf te ontplooien dan omdat het nu eenmaal moet. Ook willen ze steeds meer invloed hebben op de vormgeving van dat werk en wensen ze minder top down te worden aangestuurd.

## 1.3 DE RIDDERSLAG ALS (SCHRALE) TROOST?

### 3 WAAROVER ZIJN WE HET NIET EENS?

Waar de meningen duidelijk over uiteenliepen, was de vraag of overheidsdienaren een extra soort rechtsbescherming nodig hebben, in juridische zin extra aandacht behoeven of niet. Het is duidelijk dat voor een beperkt deel van de beroepen in de overheidssector (met name waar dwang en drang een rol spelen) juridische bescherming en grenzen nodig zijn. Een politieman moet ambtse-dig kunnen verklaren en aan degenen die wapens dragen stellen we extra eisen. De eensgezindheid beperkte zich echter tot slechts enkele nogal voor de hand liggende beroepen. Moeten ambtenaren die een minister bijstaan ook een aparte juridische status hebben, het zijn immers gewoon werknemers die voor een organisatiedoel werken? Of maakt juist de politieke aansturing het nodig om hen extra te beschermen? De discussianten kwamen er niet uit.

Duidelijk werd wel dat de juridische positie een uitvloeisel is van een materiële en symbolische orde. In de materiële orde kijken we naar het soort werk dat gedaan moet worden en of daar extra eisen aan moeten worden gesteld. Daarbij wordt een marktconforme loonafweging gemaakt en een pakket arbeidsvoorwaarden (collectief) overeengekomen. In de arbeidstheorie wordt dit gezien als een noodzakelijke voorwaarde.

Daarnaast is er een symbolische orde: het kan nuttig zijn om met extra waardigheid bekleed te zijn (de ridderslag) als je namens de overheid iets komt doen. Daar zou ook nog een afruil kunnen zitten met hardere arbeidsvoorwaarden. In die 'ridderslag' zou namelijk ook een extra waardering gelezen kunnen worden die misschien niet op een andere manier arbeidsvoorwaardelijk te regelen is. 'U werkt voor de staat en daar mag u trots op zijn', en dat wordt dan bevestigd in extra juridische posities. Hier zitten we in het hart van het psychologische contract dat werknemers daadwerkelijk over de streep trekt om voor de publieke zaak hun beste beentje voor te zetten.

Daar komt nog bij dat publiek handelen in steeds sterkere mate onderwerp is van grote publieke aandacht: iedereen lijkt er een oordeel over te hebben en het is niet eenvoudig om het goed te doen in het oog van 16 miljoen meesters. Elchardus spreekt van een 'dramademocratie'<sup>2</sup> en de bedieners daarvan zijn vaak onderwerp van publiek debat. In die dramademocratie gaat het er soms ruw aan toe en worden publieke dienaren niet zelden weggezet als star, overbodig of incompetent. Dat dit onrechtvaardig is, behoeft geen uitleg. Dat het gecompenseerd zou moeten worden in extra symbolische of materiële zaken, riep veel discussie op.

<sup>2</sup> Elchardus, M. (2002) *De dramademocratie* Tiel (Lannoo)

---

#### **4 DISCUSSIE: GOOI GEEN OUDE SCHOENEN WEG VOORDAT...**

...uitgebreid is nagedacht over wat met name de symbolische betekenis is van een eigen positie voor overheidsdienaren. Misschien is een aparte rechtsbescherming veel minder vaak nodig dan nu de praktijk is. Maar wellicht kan er ook van de ridderslag een 2.0-versie worden gemaakt die functioneel is in nieuwe tijden. Daarin wordt het gezag van de overheid vaker dan nu uitgedaagd, in traditionele of in sociale media, en hebben ook de werknemers andere verwachtingen van de aard van hun arbeidsrelatie dan in de afgelopen decennia.



## **2 Observaties door forumleden / deskundigen**

### DRIE DEBATTEN OP DE KEPER BESCHOUWD

*Leon Klinkers en Guido Rijnja*

#### 1 INLEIDING

Onderzoek onvervreemdbare kenmerken, ont-  
rafel het onderscheid tussen publieke en private  
opgaven, weeg het ambtenaarschap op de hand, *et  
voilà*: je beschikt over een scherpe aftekening van  
wat de overheid in de kern vermag.

Was het maar waar. De studies en discussies  
omtrent het eigene van de overheid maken vooral  
duidelijk hoe drie verwante arena's op elkaar  
inwerken. Dus weten we:

- hoe beperkend het is om louter de rechtsstate-  
lijke uitgangspunten en het daaraan ontleend  
instrumentarium (zoals wet- en regelgeving)  
op de korrel te nemen;
- dat de markt betekenisvolle mogelijkheden  
biedt om initiatieven te nemen en diensten te  
produceren - zie onder meer vervoer, zorg en  
veiligheid;
- hoezeer de maatschappij nieuwe hybride  
constellaties construeert die beeldvorming,  
oordeelsvorming en besluitvorming over zaken  
die op het bordje van de overheid komen, in  
een heel ander licht plaatsen: burgers vinden  
niet alleen dat ze meer verantwoordelijkheid  
kunnen nemen, ze doen het ook.

Technologische ontwikkelingen veranderen het  
maatschappelijke landschap, qua schaal, open-  
heid en snelheid van handelen van organisaties en  
individuen, ingrijpend. Maar de richting is steeds  
hetzelfde: de grenzen tussen het persoonlijke,

het publieke, het private en het politieke domein vervagen.

## 2 WAT KAN DE OVERHEID EN WAT KAN DE OVERHEID NOG

Uit de verslagen van de debatten halen we vijf rode draden naar voren:

- van top down-sturing naar speler in het netwerk;
- van alleenrecht op moraal naar ruimte voor samenspel;
- van gulzigheid naar bescheidenheid;
- van kernfunctie en bijbehorende taken zelf doen naar hybride samenwerkingsvormen;
- van zelf boodschappen bepalen naar afhankelijkheid van media.

In deze veranderende context staat ten principale de soevereiniteit van de staat ter discussie: 'la puissance de donner la loi à tous en general et à chacun particulier' (Jean Bodin, 1576). Wat kan de overheid in deze context of, nog specifiek, wat kan de overheid *nóg*. Ze is geen 'directeur' meer, maar 'regisseur'; 'macht' is niet iets dat je oplegt, maar verdient en het wemelt van termen als 'verbinden', 'faciliteren', 'coördineren', 'mogelijk maken' en 'aansluiten'.

In feite draagt de taal de veranderende overheid uit. Min of meer vertrouwde begrippen als verantwoordelijkheid, macht, vertegenwoordiging, besluitvorming en verantwoording, krijgen een andere betekenis. Het is dan ook niet eenvoudig

die 'beweging' in een eenvoudig beeld onder woorden te brengen. Sterker nog, vereenvoudiging nastreven is de dood in de pot, is een boodschap van de schrijvers aan de essaybundel 'Het eigene van de overheid' en de deelnemers van de serie bijeenkomsten.

Er lijkt veeleer sprake van een grenzenloze beweging waarin een rechtstatelijke context en een private context elkaar ontmoeten in hybride ketens, telkens in verschillende constellaties van publieke, private en maatschappelijke aard. Als in een lemniscaat<sup>1</sup>, waarin de dynamieken van aantrekken en afstoten, van opzadelen en afnemen, van overnemen en opdragen elkaar afwisselen, maar in elk geval samen binden. Betekenisverlening en interactie krijgen al met al een steeds groter belang, schieten soms door en raken, volgens meerdere deelnemers, danig op drift.

Ook zijn de huidige vraagstukken dermate complex dat de oplossing een belang voor velen is en ook de medewerking van velen vergt. En daar zit gelijk de oplossing<sup>2</sup>. Want het maatschappelijke probleem in het huidige systeem is nog te veel gedefinieerd als een partieel belang ofwel een belang van één organisatie of subsysteem. De oplossing zit in benaderingen die het gedeelde maatschappelijke belang als uitgangspunt nemen en in het erkennen van de onderlinge afhankelijkheden.

In het huidige systeem treden allerlei reflexen op die juist gerelateerd zijn aan partiële belangen, zo-

<sup>1</sup> (Grieks): gebruikt voor de bloemenguirlande die de veldheer na een gewonnen strijd werd omgehangen, de ene lus ging achter het hoofd langs en de andere lag voor het onderlijf. Hoofd, hart en leden werden omvat, ofwel denken, voelen en willen. In de wiskunde gebruikt als symbool voor de oneindigheid.

<sup>2</sup> Vrij naar: Kwartiermakers van de toekomst (2011) zie ook [www.kwartiermakersvandetoeekomst.nl](http://www.kwartiermakersvandetoeekomst.nl)

## 2.1 GRENZENLOZE EIGENHEID

---

als de Gedupeerde-Media-reflex, de Risico-Regel-reflex en de Verantwoordelijkheid-Instrumenten-reflex.

### I De Gedupeerde-Media-reflex.

De media bieden gedupeerden van nieuwe regelingen een podium. Daardoor komen politici voor deze gedupeerde burgers op. Gevolg is dat, bij de invoering van een relatief eenvoudige wet, in het politieke proces allerlei uitzonderingen op de wet worden gemaakt zodat rekening kan worden gehouden met bijzondere omstandigheden. Voor gedupeerde gevallen worden compenserende maatregelen getroffen. Zeker bij sociale wetgeving blijken de uitzonderingen en extra factoren waarmee rekening moet worden gehouden, lastig te automatiseren, et cetera. Het gevolg is complexe uitvoering van wet- en regelgeving door maatwerk voor beperkte doelgroepen.

### II De Risico-Regel-reflex.

In de mediagenieke context van een overheid die handelt in tal van publiek-private samenwerkingen, bepalen incidenten in hoge mate de agenda. Na zo'n incident of geïdentificeerd (nieuw) risico, eist de samenleving dat maatregelen worden genomen. Deze - vaak overhaaste of symbolische - extra maatregelen komen de samenleving vaak niet ten goede en maken de uitvoering van beleid arbeidsintensiever. Maar hoe kun je mensen laten

accepteren dat de overheid en het bedrijfsleven niet alle risico's kunnen uitsluiten?

### III Verantwoordelijkheid-Instrumenten-reflex.

Het kost de overheid moeite de eigen bemoeienis uit te stellen. Ze neemt vaak en snel de verantwoordelijkheid over van de maatschappij en grijpt bij het gezaghebbend toedelen van waarden terug op gebruikelijke instrumenten. Bij het meest gebruikte instrument, het maken van wet- en regelgeving, gaat de overheid vaak uit van ofwel een rationele mens (die beslissingen neemt op basis van volledige informatie) of een juridische mens (die de wet volgt). De instrumenten nemen verantwoordelijkheid en eigenaarschap uit handen en leiden tot arbeidsintensiteit in de uitvoering. De overheid kan meer gebruik maken van en uitgaan en aansluiten bij het vertrouwen op het zelfregulerend vermogen van de maatschappij en het feitelijke gedrag.

## 3 VERBINDEN ALS DE KERNKWALITEIT

Verbinden. Misschien is dit woord wel het meest gevallen. Verbinden is de kernkwaliteit. Uit de reflexen kan worden opgemaakt dat het profileren vanuit deelbelangen op enkele hardnekkige patronen stuit. Gevraagd dus: het vermogen om oude reflexen te zien en af te leren en ruimte te nemen om nieuwe patronen te laten inslijpen. Een patroon van verbinding op systeemniveau.

---

Benaderingen die het gedeelde maatschappelijk belang als uitgangspunt nemen, de onderlinge afhankelijkheden erkennen en meervoudige verbindingen leggen over de grenzen van het persoonlijke, het publieke, het private en het politieke domein. Deze verbindingen komen samen in het knooppunt van het lemniscaat en gaan uit van de volgende principes<sup>3</sup>:

- uitgaan van co-creatie als bijdrage aan een vernuftiger maatschappelijk systeem, waarin voldoende ruimte wordt geboden om elkaars handelen aan elkaar aan te passen;
- toon leiderschap en weet wat de echte drijfveren en invloed van je partners zijn;
- verbind op het vraagstuk en op gezamenlijke profilering;
- ga op zoek naar een balans tussen positie en relatie;
- respect is niet voldoende, partijen moeten zich daadwerkelijk in elkaar verdiepen;
- creëer op de knooppunten of grensvlakken een omgeving waarin partijen veilig met elkaar kunnen samenwerken vanuit het gemeenschappelijke belang;
- stuur het proces op basis van kennis en vertrouwen en niet op macht.

---

<sup>1</sup> (Grieks): gebruikt voor de bloemenguirlande die de veldheer na een gewonnen strijd werd omgehangen, de ene lus ging achter het hoofd langs en de andere lag voor het onderlijf. Hoofd, hart en leden werden omvat, ofwel denken, voelen en willen. In de wiskunde gebruikt als symbool voor de oneindigheid.

<sup>2</sup> Vrij naar: Kwartiermakers van de toekomst (2011) zie ook [www.kwartiermakersvandetoekomst.nl](http://www.kwartiermakersvandetoekomst.nl)

<sup>3</sup> Deze principes zijn onder andere ontleend aan: Jaworski (2000), Synchroniciteit, Kahane (2009) Power and Love en Scharmer (2009), Leading from the future as it emerges.

## 2.2 HET SOEVEREINITEITSBEGRIIP IN DEZE TIJD

---

Frank Ankersmit

Als ik zou moeten aangeven vanuit wat voor perspectief ik tegen het debat aankijk, dan zou het mij om het soevereiniteitsbegrip gaan. Daartoe een enkele toelichting.

De eerste gezaghebbende definitie van soevereiniteit gaf Jean Bodin in een boek in 1576: 'la puissance de donner la loi à tous en général et à chacun en particulier'. Kortom: soevereiniteit is het geven van iedereen bindende wetten. Essentieel is daarbij het volgende. In de Middeleeuwen had men niet veel behoefte aan zo'n wetgevende instantie. De vorst was toen eerder rechter dan wetgever en hij sprak recht in overeenstemming met het goddelijk recht, het natuurlijk recht en wat men aanduidde als de fundamentele rechten van het land. Er werd dus niet aan 'rechtsschepping' gedaan. Dat veranderde met het aanbreken van de Nieuwe Tijd en toen het nodig werd om een hele hoop nieuwe realiteiten bij wet te regelen. Bodins soevereiniteitsbegrip is daar de weerslag van. En de logica van een en ander is dwingend.

Nu onze tijd. Wie nu nog werkt met het soevereiniteitsbegrip, wordt meewarig bekeken als iemand die niet weet in wat voor samenleving hij leeft. Blijkbaar heeft hij nog steeds niet in de gaten dat de soevereiniteit van de staat weglekt naar boven (EU, VN, EHRM, GATT, NGO's e tutti quanti) en naar onderen, naar de rechter en naar een mondi-

---

---

ger burger, etc. Kortom, het soevereiniteitsbegrip is niet meer van deze tijd.

Daar ligt, denk ik, het probleem. Want we hebben dat soevereiniteitsbegrip meer nodig dan ooit, omdat er meer dan ooit sinds de Middeleeuwen en de dagen van Bodin aan wetschepping wordt gedaan. Bedenk daarbij tevens dat het soevereiniteitsbegrip steeds zijn pendant heeft in de verplichting om verantwoording af te leggen van het gebruik van de soevereiniteit – zeker in een democratie. En als je het soevereiniteitsbegrip obsoleet verklaart of laat oplossen in een sociaalwetenschappelijke beschrijving van de samenleving (waar Hans Kelsen met zijn zuivere rechtsleer al zoveel terechte bezwaren tegen maakte), dan kun je het aan de burger verantwoording afleggen over beleid ook wel op je buik schrijven.

Om het allemaal in een woord samen te vatten: juist op het moment dat onze samenlevingen zich verder verwijderden van de statische middeleeuwse orde dan ooit te voren het geval was, keren wij in het publieke recht terug naar de juridische logica van de feodale Middeleeuwen met haar onoverzichtelijke chaos van elkaar overlappende rechtssferen.

Neem bijvoorbeeld de EU – misschien het prototypische voorbeeld van een hedendaagse juridische orde. Dat is een veelkoppig en dus hopeloos monstrum dat sterk herinnert aan de staatsrechtelijke lappendeken van het Heilige Roomse Rijk,

vanaf 1250 tot zijn einde in 1804 een even machteloos als deerniswekkend instituut.

Of, om het nog korter samen te vatten, na vijftig jaar modderen (en in dat modderen iets moois zien) moeten we een eind maken aan de chaos in onze nationale en internationale juridische orde. Het soevereiniteitsbegrip (met zijn tegenhanger van de verplichting tot verantwoording afleggen) is daarbij onze beste gids.

## 2.3 DE OVERHEID ALS ORGANISATORISCHE INSTITUTIE

---

Viek Verdult

### 1 INLEIDING

Het debat over het eigene van de overheid moet mijns inziens primair gaan over de vraag of de overheid een bijzondere institutie is die zich onderscheidt van andere organisaties. Vervolgens kan dan de vraag aan de orde komen of die overheid ook zodanig anders is, dat haar werknemers een bijzondere status moeten hebben.

### 2 DE OVERHEID ALS ORGANISATORISCHE INSTITUTIE

Gehoord de discussies geef ik in deze observatie mijn persoonlijke opvatting. Vanuit het vertrekpunt van de politieke filosofie doe ik een poging de onderscheidende elementen van de overheid als organisatorische institutie te duiden. Een verbijzondering vanuit de invalshoeken van rechtsstaatelijkheid en openbare financiën geeft enkele andere accenten. Ten slotte refereer ik aan het concept 'bureaucratie' zoals bedoeld in het werk van Max Weber. Daarmee is dan een aantal elementen benoemd die zicht geven op het bijzondere aan het werken voor de overheid.

### 3 DE OVERHEID IS NIET VANZELFSPREKEND

Het is niet vanzelfsprekend dat er een overheid is. Het is ook niet eenvoudig om te omschrijven wat een overheid is. Vaak wordt het ontstaan van een overheid verbonden met het begin van staatsvorming. Er is zelfs veel voor te zeggen om

---

de begrippen 'staat' en 'overheid' in dit debat als ongeveer synoniem te beschouwen. Maar staten zijn er in vele soorten: van westerse democratische rechtsstaten tot dictatoriale 'schurkenstaten'. Is er een gemeenschappelijke notie te vinden die ons leidt naar het eigene van de overheid, ongeacht de staatsvorm?

#### 4 ONDERSCHIEDENDE ASPECTEN: ALGEMEEN BELANG, VRIJHEDEN WAARBORGEN EN MACHT UITOEFENEN

In de politieke filosofie zijn verschillende stromingen te onderkennen. Zij onderscheiden zich in de vraag hoe staatsvorming tot stand komt. Overeenkomende begrippen zijn: algemeen belang, vrijheden waarborgen en macht uitoefenen. Hier kan onbesproken blijven of een staat (oorspronkelijk) gevormd is door een sociaal contract, rationele samenwerking, goddelijke interventie of door een met geweld gepaard gaande greep naar de macht.

In elke staatstheorie spelen de drie eerdergenoemde begrippen een belangrijke rol:

- *Machtsuitoefening* betekent dan veelal het monopolie op de toepassing van geweld. De overheid is de enige institutie aan wie wordt toegestaan geweld en dwang te gebruiken. Dit geweld kan zowel gericht zijn tegen andere staten als tegen onderdanen van de staat.

- Het *waarborgen van vrijheden* ziet erop toe dat grondrechten, op welke manier dan ook omschreven, en het particuliere eigendom worden gerespecteerd. Dat houdt in dat de overheid geboden en verboden geeft die het individueel handelen reguleren. De vrijheid van de een is de onvrijheid van de ander. Aan de overheid wordt dan de bevoegdheid toegekend deze regels vast te stellen en te handhaven. Hiervoor is vanzelfsprekend een wetgevende en een rechtsprekende overheid noodzakelijk.
- De behartiging van het *algemeen belang* is het lastigst te duiden. Voor een deel is er een samenhang met het waarborgen van vrijheden, maar tegelijkertijd gaat het ook om het voorzien in behoeften die niet op een natuurlijke wijze anderszins worden bevredigd. Meer globaal geduid is het algemeen belang er om die zaken te regelen die nodig zijn om het gemeenschappelijk samenleven mogelijk te maken en te houden. Evidente voorbeelden zijn: collectieve goederen, de rechterlijke macht en een overheid die in crisissituaties moet kunnen optreden. Overheidsinterventie is nodig. Dat vraagt om een uitvoerende overheid die ook de financiële middelen heeft om te kunnen handelen. Een verplichte bijdrage van de onderdanen past daar bij. Het exclusieve recht om belastingen te heffen, is daarvan de uitdrukking.

## 2.3 DE OVERHEID ALS ORGANISATORISCHE INSTITUTIE

---

Natuurlijk zijn deze drie elementen in verschillende intensiteit terug te vinden in de verschillende staatsvormen en verschillende soorten overheden. Er zijn overheden die een buitengewoon zwakke rechtsprekende macht hebben. Er zijn overheden die een buitengewone sterke zwaarmacht ten opzichte van de onderdanen hebben. En er zijn overheden die niet of nauwelijks in staat zijn om te voorzien in collectieve behoeften. Maar wel onderscheiden alle overheden zich op deze drie aspecten van andersoortige organisaties.

Soms wordt nog een vierde aspect toegevoegd. 'Een bedrijf kan andere markten zoeken, andere klanten of andere kerntaken, maar een overheid kan niet een ander volk kiezen of andere kerntaken. En een volk kan maar beperkt een andere overheid kiezen.' Aldus minister Donner in de Overheidslezing op 24 november 2010. Zo zijn overheid en burgers bijna verplicht met elkaar verbonden.

### 5 JURIDISCHE EISEN AAN DE OVERHEID

Een bijzondere invalshoek is: welke juridische vereisten worden aan de overheid gesteld. Het waarborgen van grondrechten en eigendom vraagt ook om waarborgen tegen het overheidshandelen. Niet elk overheidshandelen kan namelijk gerechtvaardigd zijn. Een onafhankelijke rechterlijke macht vis à vis de uitvoerende en wetgevende

macht is hiervoor al genoemd. Deze trias politica, die te onzent gemeengoed is, is dat echter niet in elke staatsvorm.

Wel een nagenoeg universeel gegeven is de eis dat het rechtsstelsel zo is opgebouwd dat de hoogste juridische bevoegdheid ook juridisch is vastgelegd. Veelal wordt dit aangeduid als de aanwezigheid van een constitutie. Het overheidshandelen wordt dan gebonden door een constitutie, geschreven of ongeschreven, natuurrechtelijk of positief gebaseerd. Anders gezegd: de wet geldt niet alleen voor burgers, maar ook voor de rechter, de wetgever en de executieve.

Omdat onze wereld nog voor een deel onvoorspelbaar is, is ook niet van tevoren aan te geven in welke situaties een staat terecht kan komen. En omdat de burgers de overheid in feite in vertrouwen een mandaat geven, is het werken - in het algemeen belang - van ambtenaren zo belangrijk: daar moet de burger dus ook bij een onbekende toekomst van uit kunnen blijven gaan.

Aan deze opvatting van rechtsstatelijkheid zijn diverse aspecten verbonden. Verantwoording afleggen en integer handelen maken daar, als gedragscriterium voor overheidsdienaren, deel van uit. Vanzelfsprekend geldt dit voor die dienaren die werkzaam zijn als onderdeel van de wetgevende en rechtsprekende macht, maar het geldt evenzeer voor het overheidshandelen als uitvoerende macht.

---

---

Vervolgens komt de vraag aan de orde wat dan het voorwerp van het overheidshandelen (als uitvoerende macht) in materiële zin kan zijn. Immers, als het gaat om goederen, diensten en voorzieningen, is meestentijds de markt het meest geëigende mechanisme om daarin te voorzien. Vanuit het algemeen belang is overheidsingrijpen evenwel in een aantal gevallen geboden. Allereerst de marktordening, in die gevallen dat de markt niet tot de gewenste uitkomst leidt. De uitkomst kan ongewenst zijn op basis van opvattingen over rechtvaardigheid, of over doelmatigheid. Met ge- en verboden kan de overheid het handelen van marktpartijen reguleren.

Een tweede vorm van interventie is aan de orde wanneer externe effecten onvoldoende in de marktverhoudingen tot hun recht komen. Om positieve externe effecten te stimuleren, zijn subsidies mogelijk; om negatieve externe effecten te beperken, zijn heffingen het aangewezen instrument. Vervolgens kan de overheid de productie van 'merit goods' stimuleren of eventueel zelf ter hand nemen. Het meest evident is het voorzien in echt collectieve goederen. Hiervoor zijn non-rivaliteit en onmogelijkheid van uitsluiting de bepalende criteria. Goederen met dergelijke kenmerken zullen, alleen al naar hun aard, nooit door de markt worden voortgebracht.

## 6 MARKTWERKING

Zo bezien komt de vraag naar marktwerking zoals in het debat aan de orde gesteld, in een ander licht te staan. Het gaat er niet om welke overheidsactiviteiten weer naar de markt kunnen worden teruggebracht. Maar: welke economische activiteiten zijn naar hun aard zo bijzonder dat ze onderdeel zijn van het eigene van de overheid. Het concept van Van Twist slaat dan ook door. Wel kan de discussie ordentelijker worden gevoerd als nog een onderscheid wordt gemaakt tussen de overheidsverantwoordelijkheid en de uitvoerende overheidstaak. Het kan, vanuit het oogpunt van efficiency, verantwoord zijn om een taak uit te besteden aan niet-overheidspartijen. Dat doet echter niets af aan de verantwoordelijkheid van de overheid om ervoor te zorgen dat bepaalde taken worden uitgevoerd.

## 7 EISEN AAN DE OVERHEIDSORGANISATIE

Als laatste element in de discussie is nog relevant welke eisen worden gesteld aan het overheidsapparaat. Daarbij is een onderscheid mogelijk tussen het politieke systeem en de overheid. In het politieke systeem gaat het om het gezaghebbend toewijzen van normen en waarden aan de samenleving, aldus Easton. Het openbaar bestuur, zo men wil: de overheid, is meer gericht op het formuleren en implementeren van beslissingen die voortvloeien uit de normen en waarden.

## 2.3 DE OVERHEID ALS ORGANISATORISCHE INSTITUTIE

---

De overheid kent dan weer twee gezichten: de gezagsdragers, al dan niet gekozen of benoemd, en het ambtelijk apparaat. Dat laatste wordt veelal aangeduid als de overheidsbureaucratie. De verhouding tussen gezagsdragers en het ambtelijk apparaat (of de topfunctionarissen daarin) is gebaseerd op de ideaaltypische bureaucratie volgens Weber. Die bureaucratie staat open voor iedereen die aan een aantal vereisten voldoet. Deskundigheid is een van de belangrijkste toelatingscriteria. Verder vindt loopbaanontwikkeling plaats op basis van toegenomen deskundigheid en prestaties. De honorering is afhankelijk van de functie en is tegelijkertijd het belangrijkste inkomensbestanddeel van de overheidsdienaren. Op die manier wordt een onafhankelijkheid gecreëerd ten opzichte van de gezagsdragers. Men hoeft hen niet naar de mond te praten om ambtenaar te worden of carrière te maken. Wel zijn ambtenaren gehouden om democratisch gelegitimeerde besluiten uit te voeren. Dat betekent dat ambtenaren in de voorbereiding van die besluiten op basis van deskundigheid een onafhankelijk advies moeten kunnen geven (en dus ook aan gezagsdragers weerwoord kunnen bieden), maar wanneer besluiten genomen zijn, dient de uitvoering loyaal te geschieden.

### 8 HET VAK VAN AMBTENAAR

Waar de taakuitoefening op basis van deskundigheid plaatsvindt en waar uit het voorgaande

betoog voortvloeit dat de overheid een aantal eigen(aardig)heden kent, is het vak van overheidsdienaar onvermijdelijk een bijzonder vak. Met het pleidooi van Hoekstra voor een specifieke overheidsopleiding, naar analogie van de Franse structuur, ben ik het zeer eens. Het vak van ambtenaar is een vak dat ook geleerd moet worden. Het is niet zo dat een deel van de mensheid de ambtelijke vaardigheden, competenties en gedragsstijlen van nature of door opvoeding heeft.

Dat betekent ook dat het bijzondere van het ambtenaarschap mijns inziens bevestigd dient te worden door de ambtseed. Ook de aanstellingsvorm is daar een uiting van. De aanstelling benadrukt dat bijzondere en plaatst ook de ambtenaar letterlijk onder het gezag van het openbaar bestuur. Het advies van de Raad van State bij het wetsontwerp 32550 is daar helder over.

### 9 HET EIGENE VAN DE OVERHEID

In het voorgaande is een poging gedaan om tot een iets synthetischer benadering van het eigene van de overheid te komen. De monopolies op geweld en belastingheffing en de wettelijke bevoegdheid om in te grijpen in individuele vrijheden, onderscheiden de overheid van andere organisaties. De bijzondere eisen van rechtsstatelijkheid onderstrepen dat. Een meer economische invalshoek geeft meer zicht op het specifieke van de overheidsproductie. In het overheidsapparaat zijn dan

---

de kenmerken van de Weberiaanse bureaucratie van toepassing.

Binnen het bestek van deze korte observatie kunnen onmogelijk alle relevante aspecten worden behandeld van het eigene van de overheid en de betekenis die dat heeft voor het werken voor de overheid. Het is de moeite waard om de aspecten van rekrutering en de relatie met de arbeidsmarkt verder te bezien. Dat geldt evenzeer voor het uitwerken van het bijzondere aan het overheidsvak. Veel van wat in andere organisaties toepasbaar is, is dat ook in het overheidswerk. Het bedrijfsmatig werken, zoals bepleit in de stroming van het 'new public management', biedt de overheid ook veel voordelen. Het verabsoluteren daarvan als het enige relevante criterium gaat echter voorbij aan het eigene van de overheid. Het onderzoek van Nelissen e.a. naar significante ambtenaren laat dat ook zien. Ook de normen en waarden die in overheidsorganisaties gelden, kunnen tot op grote hoogte worden vergeleken met die in de private sector. In een recent artikel is een verkenning gedaan van kernwaarden in de publieke en private sector met de verschillen en overeenkomsten: '(...) gebaseerd op het grootscheepse literatuuronderzoek, (...) kan een vijftal gedeelde organisatiewaarden, of 'common core organizational values', worden onderscheiden: 'eerlijkheid', 'verantwoordingsbereidheid', 'deskundigheid', 'betrouwbaarheid' en '(sociale) verantwoordelijkheid'.

De overige zestien waarden kunnen als meer of minder publiek of privaat worden beschouwd' Het zal duidelijk zijn dat de overheid veel van de private sector kan leren, maar tegelijkertijd wel het eigene dient te behouden. Omgekeerd zou ook de private sector veel van de overheid kunnen leren. Ook dat is een interessant thema voor verder onderzoek.

## 2.4 BONDGENOOT VAN DE BURGER (II)

---

*Eliane Schoonman*

‘Een bondgenoot kan immers slechts dan bestaan als men overeenstemming heeft over de relatie en elkaar dienovereenkomstig bejegent.’ Daar verbleven we in het voorjaar van 2011. Inmiddels zit Nederland volop in ‘de Griekse crisis’. Prinsjesdag 2011 ligt achter ons.

‘De werkloosheid is in vele landen van de westerse wereld gestegen tot een peil dat niet meer mogelijk was geacht. Een inzinking van tijdelijke aard gaat gepaard met verschijnselen die wijzen op een meer duurzame verstoring van het economische evenwicht. Hoewel voor het komende jaar enige opleving van de economie wordt verwacht, moet daarbij toch gerekend worden met een blijvend tragere groei en het nog voortduren van omvangrijke werkloosheid. Diepgaand internationaal beraad is nodig om te komen tot een gezamenlijk antwoord op deze ontwikkeling.’ Deze troonrede (van koningin Juliana in 1976 overigens) is exemplarisch voor de politieke toon die al decennia kennelijk nodig wordt geacht. De strekking is: een sombere regering die, helaas burger, allerlei onsympathieke maatregelen zal moeten nemen. ‘Ons land maakt economisch moeilijke tijden door. In de afgelopen jaren zijn, ondanks de crisis, massale werkloosheid en sterke toename van faillissementen voorkomen. De uitgangspositie van Nederland is positief, maar door het inzakken van de wereldhandel zal de economische groei volgend jaar lager zijn dan verwacht. De schulden crisis in Europa kan ook onze economie raken. Omdat Ne-

---

---

derland zeer afhankelijk is van de handel met het buitenland, zijn wij extra kwetsbaar.’ Koningin Beatrix, 2011. Vijfendertig jaar politiek verder. En het is nog nooit gelukt om de burger uit te leggen welke beleidsruimte er is, hoe klein die is en hoe die wordt verdeeld.

Regeren is echter in de communicatie van de politiek niet ‘verdelen’. Geen verdelingsvraagstuk waar de spanning tussen particulier belang en openbaar belang noodzakelijkerwijs onderdoor loopt. Regeren is ‘bezuinigen’. Dat is al tientallen jaren het in zwang zijnde woord: bezuinigen. Regeren is beleid verkopen, beleid dat de overheid uiteindelijk moet uitvoeren.

De klappen vallen:

- enerzijds in de categorieën ‘gedwongen voor allen of enkelen’. Controles worden verscherpt, boetes verhoogd. Beschikkingen zijn dienstiger voor de justitiële geldmachine dan dat er een gedragscorrigerende werking van uitgaat.
- anderzijds in de categorieën ‘toegankelijk voor allen’ en ‘toegankelijk voor enkelen’. Waar het zorg of sociale uitkeringen betreft dus vooral: toegankelijk voor minderen.

‘Tal van voorzieningen worden versoberd.’ (Troonrede 2011). Omdat men met die boodschap in het gemeen geen bondgenoten maakt, wordt dit concept geframed als: ‘mondige of autonome burger’, die het allemaal zelf kan, ja zelf ook wil doen.

‘Het uitgangspunt van de regering is dat mensen niet gebaat zijn bij afhankelijkheid. Zij voert daarom een beleid dat financiële zelfstandigheid en maatschappelijke betrokkenheid stimuleert.’ (Troonrede 2011). Deze zelfredzame inwoner wordt gelabeld als de burger die voldoet aan de kenmerken van ‘goed burgerschap’.

Albert Jan Kruijer in de Groene Amsterdammer van september 2011 over de geschiedenis van de verzorgingsstaat: ‘In de jaren zeventig en tachtig zet de ontburgering van overheidswege door: professionals vervangen vrijwilligers. De verzorgingsstaat helpt de sociaalverantwoordelijke en zelfredzame burger langzaam om zeep. De staat groeit, individualisme neemt toe. (...) In de jaren negentig privatiseert de overheid in de ban van het neoliberalisme veel van wat zij in de decennia daarvoor verstatelijkt heeft. Het restje burgerschap [in ons kwadrant: toegankelijk voor allen] dat nog over is, moet klant worden. Marktwerking is het devies. Gemeenten en uitvoeringsorganisaties ontwikkelen klantbenaderingen en richten overheidswinkels in. (...) Marktwaarden vervangen publieke waarden, om de verzorgingsstaat betaalbaar te houden.’ (Kruijer, id.)

In mijn bijdrage aan het boek ‘Het eigene van de overheid’ lichtte ik al uitvoerig toe dat:

- de overheid geen leverancier is, en zeker niet van iets dat beschreven zou kunnen worden als het ‘product wmo’ of het ‘product belasting’;

## 2.4 BONDGENOOT VAN DE BURGER (II)

- de burger dan inderdaad in de door Kruiter geschetste zin klant zou moeten zijn, maar dat niet is, omdat hem de toegang kan worden geweigerd, c.q. verplicht gesteld.

De overheid is goed in staat om sociale verantwoordelijkheid over te nemen. Het heeft menig- een verbaasd dat grootouders plotseling betaald konden worden als zij op hun kleinkinderen gingen passen en dat schoolboeken gratis werden, ongeacht het gezinsinkomen. Hoe het dan moet als het niet meer betaalbaar is, is aanmerkelijk minder eenvoudig. Dan wordt iets ‘afgepakt’. Ordinaire bezuinigingsmaatregel, roept iedereen. In stijgende mate proberen politiek en overheid dit woord te vervangen door het blijmoedige ‘burgerschap’. En wat is het toch prettig om alles in vrijheid en autonomie lekker zelf te regelen. Ik voorspel dat dit niet goed gaat aflopen. Amsterdam-Noord bijvoorbeeld, een groot stadsdeel met meer dan 120.000 inwoners, gaat minder vaak afval ophalen. Te duur. Minder vegen en minder afvalbakken op straat, dat ligt in het verschiet. Burgers kunnen zelf wel verantwoordelijkheid nemen voor ‘afval’. Daar prikt iedereen doorheen en bovendien is het niet waar. Het is al heel lang verboden om vuilnis in de Haarlemmertrekvaart te gooien. En hoe minder afvalbakken, hoe meer zwerfvuil. Wat men hier dan bezuinigt, levert geen betere burgers op. Wel meer controleurs, en personen die bevoegd zijn om boetes op te leggen. Het begrip burgerschap schuiven over het

begrip bezuinigen zal de overheid dan alleen maar verdere imagoschade opleveren, de kloof tussen burger en politiek vergroten, het bondgenootschap verder weg brengen dan ooit.

Kruiter: ‘Alleen door de instrumenten wetgeving en subsidie niet meer in te zetten, kan de overheid bezuinigen. Het recht op zorg wordt ontmanteld in de WMO. (...) De burger moet dat verlies aan inzet compenseren en daarmee bezuinigingen mogelijk maken. Daarmee verwordt de zelfredzame burger van een sociaal-politiek construct tot een beleidsconstruct. Burgerschap een beleidsconcept en de burger een beleidsinstrument. (...) Op die manier annexeeert de overheid burgerschap ten koste van de fundamenteën van de democratische samenleving waartoe het ooit behoorde.’

Vermag communicatie hier dan helemaal niets? Het marketingdenken, met de bijbehorende marketingcommunicatie, dient ogenblikkelijk te worden losgelaten. Overheid en politiek moeten weer leren achteraan het maatschappelijk debat aan te sluiten, het maatschappelijk middenveld moet de samenleving weer toelaten. De democratische legitimering van de kabinetten en de kabinetsformaties zijn in Nederland niet veel meer dan een construct. In 2010 waren er zelfs negen democratisch gelegitimeerde formaties mogelijk, van links tot rechts. Met een aanhoudende reeks verbroken verkiezingsbeloftes als gevolg. Betrouwbaarheid lijkt dan ver te zoeken. Als Nederland de weg

---

inslaat van wetten die met terugwerkende kracht van toepassing zijn, staat de betrouwbaarheid nog verder onder druk. Daar valt niet tegen op te communiceren. Het streven naar een sociaalverantwoordelijke burger, die samen met de overheid optrekt, is niet gebaat bij een burger die in de onmogelijke situatie wordt gebracht dat hij zich als klant moet opstellen, terwijl hij overal een overheid tegenkomt die in alle vier relaties (toegankelijk voor allen of voor enkelen, gedwongen voor allen of voor enkelen) geen ruimte heeft voor de klantburger.

De overheid moet de discussie over de kerntaken niet aan de politieke bezuinigingsluim overlaten, maar binnen de vier relaties zuiver communiceren en het concept burgerschap oprecht met de samenleving vormgeven. Te veel heeft de overheid geprobeerd de leidingen van de communicatiebuizen dicht te kitten. De komst van de sociale media maakte niet alleen het gekrakeel in de samenleving mogelijk, maar vooral ook duidelijk, want gekrakeel was er allang. Krampachtige regie op de meningsvorming bleek een ballon waarop te lang gedrukt is. Aan de onderkant spuit het er als populisme uit. Tot ieders verbazing rechts EN links populisme.

Dat wordt de taak, maar ook de kunst, de komende tien jaar: de samenleving zelf de verantwoordelijkheid terug laten nemen, de publieke taak daar waar hij, gelet op de kwadranten, noodzakelijk is. Voor communicatie in de context van bondge-

nootschap en burgerschap, is ruimte vereist om de kwadranten heen. In die ruimte zijn overheid en burger in de letterlijke zin gelijkwaardig. Een beetje minder spreken en een beetje meer luisteren, zou een goed begin zijn.

*Xander den Uyl*

Het schrijven van een observatie naar aanleiding van een debat dat enkele maanden geleden heeft plaatsgevonden, stelt eisen aan de schrijver. De betrokkene moet ofwel in het bezit zijn van een ijzersterk geheugen, of van een stevige fantasie, of van een zodanige betrokkenheid bij het thema dat ‘het idee’ meer trekt dan wat er precies is gezegd. Ik kies (bij gebrek aan de eerste twee) voor het laatste.

Wat mij uit het debat is bijgebleven (los van de heftige discussie over pensioen, na de bijeenkomst met de uitstekende gespreksleider Esther van Rijswijk), zijn eigenlijk drie elementen:

- de ambtelijke status;
- de zoektocht in de geschiedenis naar het ‘eigene’ van de overheid;
- de invloed van de media.

Over de ambtelijke status is zo langzamerhand alles wel gezegd. In het debat hierover kun je vier stromingen onderscheiden: de juristen, de egalitaristen, de defaitisten en de utilitaristen. Alle vier de stromingen kwamen in het debat aan bod:

- de juristen bezien de ambtelijke status als een juridisch probleem, in termen van: de eigenheid van de overheid vereist een eigen juridische constructie, laat alles daarom maar blijven zoals het is;
  - de egalitaristen hebben de overtuiging dat ambtenaren het te goed hebben (even slecht is ook gelijk) en zijn aan de winnende hand, ge-
-

tuige het wetsvoorstel van Koser Kaya en Van Hijum;

- de defaitisten zien in dit alles alleen een verslechtering voor de werknemers en zijn dus gewoon tegen;
- de utilitaristen vragen zich steeds af: helpt een apart juridisch construct in de arbeidsrelatie de overheid beter functioneren, dan wel draagt het bij aan een gelijkwaardige positie van ambtenaren, en dergelijke?

Als utilitarist is voor mij het antwoord helder.

Wat daar niet helpt, remt noodzakelijke vooruitgang en kan beter verdwijnen. Ik nam waar dat de simpele constatering dat de afgelopen decennia honderdduizenden hun ambtelijke status zonder onoverkomelijk probleem hebben verloren (met name als gevolg van het fors afnemen van het openbaar onderwijs in voortgezet onderwijs, middelbaar en hoger beroepsonderwijs) sommigen ten minste aan het denken zet.

Als ik de discussie over de eigenheid van de overheid in zijn historische context probeer te volgen, zie ik een welhaast desperate zoektocht in de geschiedenis naar de eigenheid van de overheid. De vertwijfelde vraag die steeds opdoemt: geldt wat toen gold nu nog steeds?

Er zijn er, ook in het slotdebat, die de rol van de overheid vanuit kerntaken proberen te duiden (met als impliciete boodschap dat als we ons daar maar toe beperken, het allemaal wel goed komt?).

Mijn probleem met het benoemen van noodzakelijke overheidstaken is dat het een hulpmiddel lijkt om te komen tot het eigene van de overheid, maar dat het miskent dat wat de overheid doet, uiteindelijk alleen een politieke keuze is.

Natuurlijk, er zijn talloze waardevolle en steekhoudende sociologische, economische en juridische verklaringen gegeven over het eigene van de overheid. Maar de zoektocht waar wij nu ook weer mee bezig zijn, kan in mijn ogen alleen tot een succesvol einde worden gebracht als wij bereid zijn onder ogen te zien dat het eigene van de overheid voortvloeit uit de rol, taak en functie die de politieke besluitvorming geeft aan de overheid en het overheidsapparaat.

Daar komt nog iets bij: waar het beeld van de gevestigde partijen is gevormd door de opkomst en nedergang van de welvaartsstaat, hebben de nieuwe populistische stromingen (van SP tot PVV) de neiging de overheid een veel klassiekere rol toe te delen.

Onze samenleving is veranderd van democratie naar mediocratie. De media regeren immers. De scherpe interventie van Jan Willem Holtslag over de invloed van de media op het politiek functioneren vond ik heel verhelderend. De overheid is de overheid van incidenten geworden. De druk van de media op politici is enorm toegenomen en daarmee de druk op het ambtelijk apparaat. Ieder

## 2.5 IN DE PROFESSIONELE RUIMTE VAN AMBTENAREN ZIT DE

---

incident wordt gevolgd door steeds verdergaande regelgeving in de eigen organisatie. Dat:

- vereist toenemende stuurmanskunst van de ambtelijke organisatie;
- beperkt de mogelijkheid van ambtelijke initiatieven buiten de gebaande paden;
- verkleint de aantrekkelijkheid van het werken in de ambtelijke organisatie.

In het thema van professionele ruimte van ambtenaren in organisaties die, als gevolg van bezuinigingen, druk van media en gewijzigde (meer traditionele) opvattingen over de rol van de overheid, hun weg moeten vinden, ligt de uitdaging om het eigene van de overheid opnieuw inhoud te geven.



## 2.6 THEMA'S DIE EEN VERVOLG KRIJGEN

---

*Loes Spaans*

Het doel van de eerste fase van het project 'Het eigene van de overheid' was een breed debat te voeren met inbreng uit verschillende disciplines. Daarbij stond het verwerven en toelaten van meerdere perspectieven voorop. We hebben geprobeerd punten van overeenstemming te definiëren en punten te inventariseren waarover nog gesproken zou moeten worden. De auteurs van deze bundel hebben daarover verslag gedaan of een observatie geschreven.

De dieperliggende argumenten die in de debatten zijn blootgelegd, worden de komende tijd verder uitgewerkt. Het vermogen tot verbinden, de kernkwaliteit van de overheid, loopt daarbij als rode draad door de programmering van de volgende fase van 'Het eigene van de overheid'.

De volgende thema's gaan de leerstoelen en het CAOP samen verder uitwerken:

### **1 DE RELATIE TUSSEN OVERHEID EN BURGER**

Het debat gaf een goede aanzet om te onderzoeken hoe de overheid de relatie met burgers – gevraagd en ongevraagd – benut. Overheid en burgers ontmoeten elkaar in meerdere rollen. Dat brengt uiteenlopende relatiepatronen met zich mee. In de traditionele ontmoeting van de gezagsdrager en de onderdaan tekenen zich andere verhoudingen af dan tussen dienstverlener en klant. Kennis

---

hiervan is relevant voor de vraag hoe de overheid adequaat kan ‘investeren in haar verhaal’.

Transparantie en openbaarheid schragen het eigene van de overheid maar worden slechts beperkt ingevuld. Investeer in het ‘waarom’ achter het ‘wat’ en het ‘hoe’. Geef een toelichting op afwegingen. Laat de discussie over de kerntaken niet aan de politiek over, maar communiceer zuiver en geef oprecht vorm aan het concept burgerschap. Benut de kennis van rollen en relatiepatronen. We pakken deze vervolglijn breed op: in discussie met bestuurders, ambtenaren en markt én met de samenleving.

## **2 DE MAATSCHAPPIJ ALS VERBINDENDE FACTOR**

Door een strikt onderscheid te maken tussen ‘publiek’ en ‘privaat’, wordt de maatschappij te weinig in de discussie betrokken. Ondertussen manifesteren zich op dit snijvlak tal van b(l)oeiende initiatieven, met soms stevige wortels in de samenleving. Door de vervlechting van maatschappij, markt en overheid komt, naast het vraagstuk van verantwoordelijkheid (waar wil je over gaan), ook de vraag op: ‘Wat kan de overheid nog?’.

We gaan dit vraagstuk verder verdiepen. Daarbij besteden we vooral aandacht aan de noodzaak van:

- openheid van het handelen van de overheid;
- het lerend vermogen van de overheid.

Meer kennis van de beweegredenen voor (publieke) initiatieven en van de reflexen vanuit bestuur en bureaucratie, kan helpen om innovaties en kansrijke arrangementen een kans te geven, te volgen en op hun waarde te schatten.

## **3 RIDDESLAG 2.0**

Het debat over de ambtelijke rechtspositie is voltooid, in die zin dat de argumenten pro en contra normalisatie bekend zijn en de voor- en tegenstanders elkaar weten te vinden. Er is een nieuwe impuls nodig; we zullen in een meer technisch-juridische setting het overleg initiëren over de gevolgen van de ontwikkelingen in de wetgeving van normalisering. Tegen welke aspecten lopen we dan aan en wat moet daarvoor gebeuren?

Het debat heeft nog een andere invalshoek zichtbaar gemaakt en dat is de symbolische betekenis van de positie van overheidsdienaren. We gaan dit thema agenderen in de context van professionalisering en de ontwikkelingen in het vak van ambtenaar, beide van belang voor de individuele ambtenaar en voor de positie van de overheid als aantrekkelijke werkgever. We bezien de mogelijkheden van een ‘ridderslag 2.0’ als moderne vertaling in deze nieuwe tijd.

## **4 HET VAK VAN OVERHEIDSDIENAAR**

In het debat is vanuit verschillende disciplines van het eigene, het bijzondere van de overheid besproken. Het bijzondere aan het vak van

## 2.6 THEMA'S DIE EEN VERVOLG KRIJGEN

---

ambtenaar, is een lijn die we zeker vervolgen: het vak van overheidsdienaar is een bijzonder vak en het kan worden geleerd. De overheid kan hierbij veel leren van de private sector. Omgekeerd geldt hetzelfde. Zowel voor medewerkers in de bestaande ambtelijke dienst als op toeleverende opleidingen verdient het eigene en het bijzondere van het ambtenaarschap, met al zijn dynamiek en complexiteit robuuste aandacht.

### 5 PROFESSIONELE RUIMTE

Tot slot het thema dat de inzet is geweest van het debat: de zoektocht naar het eigene. De samenleving is veranderd en de overheid lijkt soms wel een overheid van incidenten geworden. De constante factor daarin is de ambtelijke organisatie die een beroep doet op stuurmanskunst en flexibiliteit om te handhaven en tegelijk beter te worden. Programma's, zoals 'Beter Werken in het Openbaar bestuur' en 'Compacte overheid' kunnen daaraan ondersteunend zijn. Deze programma's gaan uit van de professionaliteit van medewerkers en de professionele ruimte van ambtenaren én van hun managers. In de professionele ruimte van ambtenaren en hun organisaties die onder druk van bezuinigingen moeten blijven voldoen aan de doelstellingen, ligt de uitdaging om het eigene van de overheid opnieuw inhoud te geven.

---





# **3 Inleiding door mr. J.P.H. Donner**

### **INLEIDING GEHOUDEN TIJDENS HET OPENBARE DEBAT OP 16 JUNI 2011. WEERGAVE OP HOOFDLIJNEN**

Bij openbaarheid van bestuur horen zich verantwoord en oordelen in openheid plaats te vinden; nadenken en gedachtevorming in beslotenheid. Gedachtevorming in beslotenheid wekt echter verwachtingen.

Het 'eigene van de overheid' is de afgelopen eeuwen verschillend gedefinieerd, bijvoorbeeld op basis van waarden (zoals vrijheid en burgervrede), materiële uitkomsten (welvaart), werkwijze ('de zwaarmacht') of het verplichtend karakter van de overheid. Er zijn echter slechts twee of drie manieren om de overheid te determineren, namelijk aan de hand van:

- de uitkomsten;
- de intrinsieke eigenschappen van de overheid (die bepalen wat de overheid kan doen);
- presentatie en continuïteit (hetgeen overeenkomt met de eerstgenoemde manier).

De kern van het probleem is echter dat men iets probeert te verklaren wat een vanzelfsprekendheid is. De overheid is immers een gegeven in de samenleving, waarbij men het duurzaam, vreedzaam en georganiseerd met elkaar moet uithouden. De functie van de overheid wordt ingewikkelder wanneer ook de vraagstukken in de samenleving complexer worden. Het gaat immers om beslissen en verplichten in die situaties die niet oplosbaar zijn door het handelen van de betrokkenen zelf.

---

Door dit vermogen kan de overheid individuele en collectieve geschillen beslechten en kunnen er regels gesteld worden omtrent hetgeen men van elkaar mag verwachten, indien zonder dat samenwerking niet mogelijk zou zijn of markten niet zouden functioneren. In dit licht kunnen collectieve voorzieningen worden vastgesteld en de lasten verdeeld via de belastingen.

Kort gesteld:

- de overheid is het vermogen;
- het bestuur is hoe men de overheidsbevoegdheid heeft verdeeld;
- de staat omvat de duurzame wijze waarop de overdracht van gezag wordt verdeeld.

In de Nederlandse taal is dit begrip verloren gegaan. Echter in het Frans, Engels en Italiaans wordt overheidsmacht gedefinieerd als ‘pouvoir’: ‘wat men (gezamenlijk) kan’.

In de afgelopen twee eeuwen is men de overheid steeds meer gaan verabsoluteren (‘het is democratisch besloten en dus is het mogelijk’) en is het maakbaarheidsdenken toegenomen, hetgeen aan de overheid wordt overgelaten. Hierdoor moet de overheid vragen beantwoorden die eigenlijk op voorhand niet te beantwoorden zijn omdat het einddoel niet bekend is. Als gevolg hiervan wordt gekozen voor tussendoelen als oplossing. Hierin schuilt gevaar, omdat dit tussendoel de status van absoluut doel krijgt en men niet meer weet bij welk einddoel men wil uitkomen.

Het gaat er derhalve niet om primair ‘het eigene van de overheid’ te erkennen, maar om primair te erkennen dat:

- de overheid een verband is, naast andere maatschappelijke verbanden die we hebben;
- niet alles van de staat is afgeleid;
- ook niet alles onder het beslag van de staat valt (zoals kerken, godsdienst, gezin, familie die een eigen loyaliteit vragen).

In deze context is kenmerkend voor de overheid dat ze verplichtingen kan scheppen en hierdoor maatschappelijke processen mogelijk maakt, die niet mogelijk zijn indien de instemming van iedereen is vereist.

Deze mogelijkheid is niet op voorhand toegespitst op bepaalde taken. In de geschiedenis zijn veel van de huidige publiekrechtelijke taken ook privaatrechtelijk geregeld geweest (bijvoorbeeld oorlog voeren, politie, rechtspraak). Ook nu is een beweging naar het privaatrechtelijke waar te nemen. Taken zijn derhalve niet specifiek ‘des overheids’. Voor een aantal taken geldt echter dat men in een bepaalde maatschappelijke omstandigheid het vermogen van de overheid wil gebruiken, of dat het gaat om het beschermen van de burgers tegen de overheid bij het uitvoeren van haar taken. Dit is in feite ook de kern van het denken achter ‘de compacte overheid’. Het gaat niet slechts om terugtrekking van de staat of een puur financiële beperking van de staat; ook aspecten van de beschikbare menskracht nu en in de naaste toe-

komst spelen een rol. Op welke wijze kan men de algemene belangen beschermen zonder aangewezen te zijn op omvangrijke ambtelijke apparaten? Is het mogelijk om aan de burgers meer keuze te laten, om op een andere wijze tegemoet te komen aan het algemeen belang?

Van belang hierbij is (vanwege de verplichtingen die de overheid anderen kan opleggen) dat de overheid niet oordeelt en handelt vanuit een particuliere ethiek. De overheid moet zich bewust zijn van de kern: het omgaan met die macht.

Hebben we voor de overheidsfunctie specifiek ambtenaren/een ambtelijke relatie nodig? Om met die functie om te gaan, is bijzondere vaardigheid, kennis en deskundigheid vereist. Veel taken kunnen echter worden uitgevoerd op basis van een contract. In het verleden gebeurde dat ook zo, totdat in de jaren '30 vanuit een ordeningsgedachte de Ambtenarenwet is ontstaan. Men kende toen ook een onderscheid tussen ambtenaren en arbeidscontractanten.

In de loop der jaren is de ambtelijke status steeds verder uitgebreid, neergeslagen in arbeidsvoorwaarden en losgekomen van de oorspronkelijke bedoeling (eenheid en harmonisering). Thans moet de stap terug worden gezet; in de arbeidsverhoudingen moeten arbeidsvoorwaarden worden gecreëerd die niet helemaal vastzitten in het rigide arbeidsrecht. Dat is de inzet van het kabinet.

Hierbij is een nuancering op zijn plaats, omdat

sommige functionarissen (zoals burgemeester, politie) optreden op basis van publiekrechtelijke bevoegdheden en daartoe ook een publiekrechtelijke aanstelling behoeven. Daarnaast moet een ambtenarenapparaat ook 'nee' kunnen zeggen tegen diegenen die zijn aangesteld om te besturen. Hier is derhalve een onderscheid met de zuiver privaatrechtelijke verhouding die voortvloeit uit de arbeidsovereenkomst.

Dit zijn de vragen voor de komende tijd. Er moet iets gebeuren. De uitwisselbaarheid (met overheid en marktsector) en de mobiliteit van ambtenaren zijn steeds verder afgenomen.





## 4 Over de auteurs

Drs. H. Borstlap, Raad van State, Voorzitter  
Bestuur Leerstoelen CAOP

G. Rijnja, communicatie adviseur Bestuursdienst  
Gemeente Rotterdam

Drs. L. Klinkers, Werkmaatschappij Ministerie  
van BZK

Prof. Dr. M.J.M. Vermeulen, hoogleraar  
onderwijssociologie, Universiteit van Tilburg

Drs. E. Schoonman, consultant bij Issues  
Management Institute, Amsterdam

Drs. X.J. den Uyl, ABVA KABO FNV

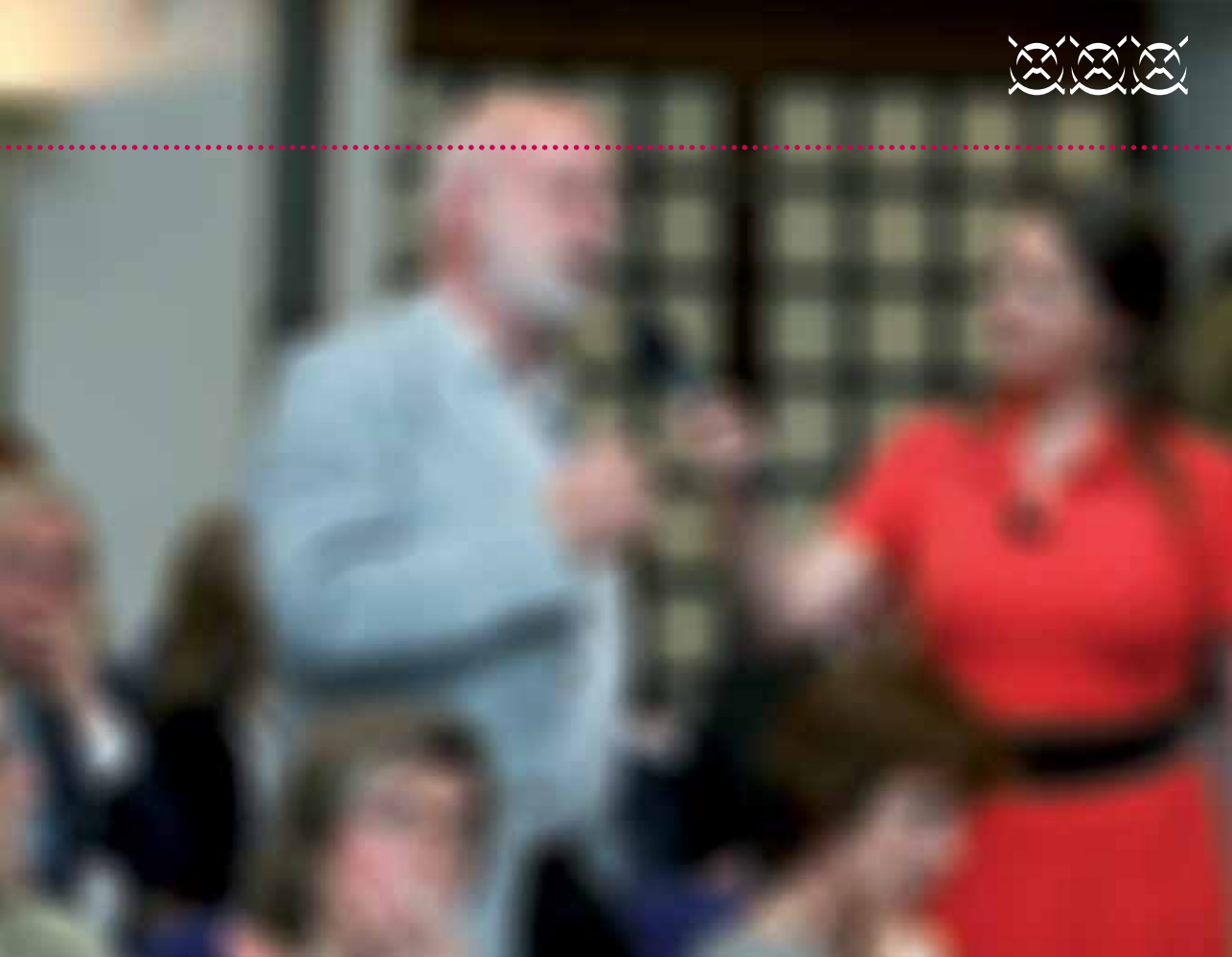
Mr. Drs. L.J.M. Verdult, Provinciesecretaris  
Zeeland

Prof. F.R. Ankersmit, hoogleraar Theoretische en  
Intellectuele Geschiedenis, Rijks Universiteit  
Groningen

L.A. Spaans, coördinator arbeidsverhoudingen,  
secretaris leerstoelen CAOP | Bijzondere  
Leerstoelen







**ISBN 978-90-75256-06-2**

Coördinatie: Loes Spaans

Eindredactie: CAOP

Vormgeving: Paul Pleijs

Opmaak en druk: drukkerij Jan van Gils, Alphen a/d Rijn

© 2011 CAOP, Den Haag

# CAOP

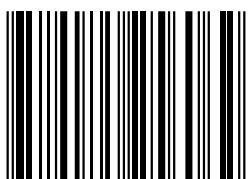
<b>BEZOEKADRES</b>	Lange Voorhout 9-13, 2514 EA Den Haag
<b>POSTADRES</b>	Postbus 556, 2501 CN Den Haag
<b>TELEFOON</b>	070 - 376 57 65
<b>FAX</b>	070 - 345 75 28
<b>INTERNET</b>	<a href="http://www.caop.nl">www.caop.nl</a>
<b>E-MAIL</b>	<a href="mailto:info@caop.nl">info@caop.nl</a>

## INFORMATIE

Voor meer informatie over deze publicatie kunt u contact opnemen met Loes Spaans, telefoon: 070 - 376 57 11, e-mail: [l.spaans@caop.nl](mailto:l.spaans@caop.nl)

# vertrouwd met arbeidszaken

ISBN 978-90-75256-06-2



9 789075 256062