

Arbeidsinhoud, cultuur en arbeidsomgeving in de collectieve sector

Lezing in het kader van de cyclus "De krappe jas van de arbeidsmarkt",
in verkorte vorm gehouden op 22 november 2001 in het Vakbondsmuseum
te Amsterdam, door **Prof. Mr. C.R. Niessen**



Actualiteitencollege
Universiteit van
Amsterdam
1e kwartaal 2002

**Arbeidsinhoud,
cultuur en
arbeidsomgeving
in de collectieve sector**

door **Prof. C.R. Niessen***

Inleiding

Deze lezing wordt gegeven in het kader van het onderdeel collectieve sector vs. marktsector, en laat ik maar meteen met de deur in huis vallen: het marktdenken, afkomstig uit de marktsector, heeft de afgelopen decennia heel erg huisgehouden in de overheidsdienst. Vanaf eind jaren '70, begin jaren '80 trokken de organisatieadviseurs, de interim-managers en de bedrijfs- en bestuurskundig opgeleiden de overheidsdienst binnen, en verbaasden zich. Verbaasden zich erover, dat er binnen de overheid zo weinig werd gedacht in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid, prestatiemeting, output en outcome enz. Verbaasden zich over de parafencultuur die er binnen de overheid zou heersen, en de hang naar het doorlopen van de juiste procedures. Verbaasden zich over de parlementaire bemoeizucht met het beleid, en de grote hoeveelheid rechtsbescherming en inspraakmogelijkheden die de burger ter beschikking stond.

Die verbazing probeerden zij om te zetten in daden. De overheid moest bedrijfsmatiger "gerund" worden. De overheid moest "*leaner and meaner*" worden; de organisatie kon best met minder mensen toe. Leidinggevenden zouden contracten moeten sluiten over de door hun dienstonderdelen te leveren prestaties ("contract-management"). Op de resultaten daarvan zouden de managers moeten worden "afgerekend". Managers moesten "processen" gaan "aansturen", en minder inhoudgericht zijn. Zij moesten "integraal managen", maar hun "*span of control*" moest niet te breed worden. Zij moesten "*managerial*" vaardigheden hebben, en het woord "leiderschap" werd in de ban gedaan.

Waar het kon, moesten overheidsonderdelen onder "de tucht van de markt" worden gebracht. De burger moest als cliënt behandeld worden, maar het kon wel een onsje minder met inspraak en rechtsbescherming, want het bestuur moest slagvaardiger kunnen opereren. De "calculerende burger" moest het maar met minder rechtsbescherming doen. Een uitloper van die opvatting vindt men in de juridiseringsdiscussie van een paar jaren geleden, en ook overigens doen nog veel van de genoemde bedrijfsmatige overwegingen nog steeds opgeld in de overheidsorganisatie.

*Prof. Mr. C.R. Niessen is bijzonder hoogleraar in "De overheid als arbeidsorganisatie" (Ien Dales leerstoel) aan de Universiteit van Amsterdam. Lezing in het kader van de cyclus "De krappe jas van de arbeidsmarkt", in verkorte vorm gehouden op 22 november 2001 in het Vakbondsmuseum te Amsterdam

Een paar kleine voorbeelden uit mijn eigen ervaring, gebaseerd op ruim 30 jaar ambtenaarschap in de rijksdienst. Er was een hoge ambtenaar, die bij zijn aantreden het leiden van zijn organisatie niet veel anders vond dan het leiden van een koekjesfabriek. Diezelfde hoge ambtenaar heeft ervoor geijverd dat het minuteformulier zou worden afgeschaft. U weet misschien niet wat een minuteformulier is. Dat is een formulier dat gevoegd wordt bij of onderdeel is van een conceptbrief, waarop onder meer aangetekend wordt welke functionarissen er allemaal moeten instemmen met het concept – die vermaledijde parafencultuur! -voordat het ter afdoening wordt voorgelegd aan degene die de definitieve brief zal ondertekenen. Er wordt ook op aangetekend of en wanneer de definitieve versie is verzonden. De opvatting van deze hoge ambtenaar was dat je efficiënter alleen met een concept en een definitieve versie van de brief kon werken. Deze hoge ambtenaar heeft het niet lang in de rijksdienst uitgehouden. Nu zit hij bij een groot organisatieadviesbureau. Het minuteformulier bestaat nog, dus kennelijk had het toch een zekere waarde.

Een ander voorbeeld. Een andere hoge ambtenaar beklagde zich er tegenover mij over, dat de overheid niet van de ene dag op de andere organisatieonderdelen kon afstoten en “op de markt” zetten, maar dat voor privatisering parlementaire instemming vereist was. Ik mompelde iets over “met de algemene middelen opgebouwd vermogen dat je niet zomaar, zonder medeweten van het volk, vertegenwoordigd in het parlement, - het volk dat via zijn belastingcenten dit vermogen mee heeft helpen opbouwen – kon wegzetten”. Het overtuigde mijn gesprekspartner niet: in het bedrijfsleven kon je wél van de ene dag op de andere een bedrijfs onderdeel afstoten. Ook deze hoge ambtenaar heeft ’t in de rijksdienst niet uitgehouden, en is overgestapt naar het bedrijfsleven.

Een paar kleine voorbeelden, maar hopelijk wel illustratief voor het markt-denken dat in de periode waarover ik spreek toesloeg in de overheidsdienst. Waarom vertel ik u dit allemaal? Ik vertel u dit allemaal om een aanloop te nemen naar mijn betoog dat het in de overheidsdienst – laat ik het begrip collectieve sector daartoe beperken, en zelfs nog verder beperken tot de rijksdienst, want daar weet ik het meeste over -, dat het in de rijksdienst anders aan toegaat dan in het bedrijfsleven. En ik zal ook uiteenzetten, waaróm het er anders aan toe gaat. En dat anders zijn is bepalend voor de arbeidsinhoud van degenen die in die overheid werken en voor de cultuur van de organisatie waarin zij werken. Dáárop zal ik mijn betoog toespitsen: de arbeidsinhoud en de cultuur binnen de overheid als arbeidsorganisatie.

Ik zal ingaan op de noties die de arbeidsinhoud van de werker in de overheidsector bepalen. Soms is er op dit punt slechts sprake van graduele verschillen met de marktsector, maar op onderdelen is er sprake van een principieel verschil. Vervolgens zal ik de vraag behandelen of de overheidswerknemer op grond van die verschillen een bijzondere werknemer zou zijn. Mijn antwoord geef ik nu al: niet de ambtenaar is een bijzondere werknemer; de overheid is een bijzondere werkgever.

Ik zal vermelden dat in de afgelopen decennia het proces tot normalisering van de ambtelijke rechtspositie – het meer marktconform maken van die rechtspositie – in gang is gezet en tot op zekere hoogte is afgerond. De vraag of nog verder zou moeten worden genormaliseerd, beantwoord ik ontkennend. De inspanningen die daarvoor nodig zijn, kunnen beter worden gericht op verbetering van de kwaliteit van het ambtelijk apparaat, want daarin zit het echte probleem. Geen deugdelijk bestuur; geen “*good governance*” zonder een deugdelijk functionerend ambtelijk apparaat.

Ik zal bepleiten, de ambtenaar geestelijk adequaat toe te rusten, in het licht van de noties die de arbeidsinhoud van de werker in de overheidsdienst bepalen. Maar een geestelijk adequaat toegeruste ambtenaar kan niet optimaal functioneren in een verkeerde organisatiecultuur. Ook daaraan zal ik enige aandacht wijden. Ik zal geen aandacht wijden aan organisatiestructuren, want niet de structuren verdienen de primaire aandacht, maar de werkers in die structuur.

En ik hoop dat aan de hand van mijn betoog voor uw geestesoog zal oprijzen het beeld van een geestelijk adequaat toegeruste ambtenaar, functionerend in een adequate organisatiecultuur. En ik hoop dan, dat dát de attractiviteit van het werken in de overheidsector zal vergroten.

Verwacht van mij geen sociologisch/beschrijvend verhaal. U krijgt een voornamelijk normatief betoog, vooral omdat de overheid onder het gezag staat van het recht. Daarbij komen dan mijn persoonlijke opvattingen over wat een goede cultuur zou zijn binnen de overheid als arbeidsorganisatie, hetgeen mijn verhaal niet minder normatief maakt.

2. De kern

De kern van het functioneren van een werker binnen de overheid als arbeidsorganisatie zit 'm in de context: de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders. Ik spits dit verhaal toe op de rijksdienst, dus ik zal het in het bijzonder hebben over de ministeriële verantwoordelijkheid. Ministeriële verantwoordelijkheid wordt de laatste tijd te vaak vereenzelvigd met aftreden, maar dat is niet de kern. De kern van het begrip ministeriële verantwoordelijkheid is de plicht van een bewindspersoon om te antwoorden en zich te verantwoorden.

De plicht om te antwoorden vloeit voort uit artikel 68 van de Grondwet: de regering is verplicht aan het parlement alle informatie te verschaffen die de volksvertegenwoordiging vraagt, tenzij het verschaffen van bepaalde gevraagde informatie strijdig is met het belang van de staat.

De plicht om zich te verantwoorden vloeit eveneens voort uit de Grondwet (de artikelen 42 en 44, tezamen en in verband gelezen): waar de minister aan het hoofd van een ministerie staat, moet hij zich verantwoorden voor alles wat er op zijn ministerie gebeurt. Hij (of zij, maar laat ik voor het gemak in het vervolg steeds "hij" zeggen) kan natuurlijk lang niet alles weten wat er op zijn ministerie gebeurt, maar dat is niet zo relevant. Door de toerekening van alles wat er op een ministerie gebeurt, aan die ene bewindspersoon, kan het parlement de controle-machinerie in gang zetten en die ene persoon daarop aanspreken. En dan heeft de bewindspersoon zich maar te verantwoorden voor wat hij heeft gedaan of nagelaten met wat er op zijn ministerie gebeurde; voor de vraag of hij ervan wist, dan wel waarom hij er niet van wist; voor de vraag wat hij van plan is in de toekomst daarmee te doen, en hoe hij de zaak zó zal organiseren dat hij in de toekomst van dit soort dingen wél op de hoogte raakt, enz.

En pas in uiterste instantie komt de vraag aan de orde, of de bewindspersoon zal moeten aftreden of niet. Dan gaat het om de vertrouwenskwestie en daarbij spelen allerlei politieke overwegingen een rol; dat hebben we in de afgelopen jaren wel gezien.

3. Democratisch besef

Over het begrip “ministeriële verantwoordelijkheid” valt nog veel meer te zeggen, maar daar heb ik de hele lezingencyclus voor nodig. Maar ik geef deze korte schets omdat daarmee helder wordt wat van het ambtelijk apparaat dat aan de bewindspersoon ten dienste staat, wordt verwacht. En dát tekent de arbeidsinhoud van de ambtenaar.

Wat wordt er dan zoal van het ambtelijk apparaat verwacht, in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid? In de eerste plaats moet het ambtelijk apparaat geen fouten maken, niet frauderen, niet al te ondernemend te werk gaan, want dat kan de bewindspersoon allemaal in moeilijkheden brengen. In de tweede plaats wordt van het ambtelijk apparaat een zekere mate van loyaliteit verwacht, vooral in die zin dat ambtenaren de bewindspersoon geen pootje mogen lichten, door bijvoorbeeld te lekken of verkeerde informatie door te spelen. In de derde plaats wordt van het ambtelijk apparaat verwacht dat de bewindspersoon zo geïnformeerd wordt, dat hij zijn ministeriële verantwoordelijkheid kan dragen. Dat betekent: voldoende informatie, op tijd aangereikt en relevant. Vooral de relevantie van de aangereikte informatie is van belang, want men moet zich de eenzaamheid aan de top voorstellen van een bewindspersoon op wie de uitdrukking van toepassing is:

“drowning in information, but starving for knowledge”.

Hetgeen betekent dat van het ambtelijk apparaat wordt verwacht: het vermogen tot selectie van informatie. Die selectie van informatie op relevantie voor de bewindspersoon is een moeilijk punt. Daar kun je geen structuur voor bedenken. Daar moeten ambtenaren een door jarenlange ervaring geschoolde intuïtie voor hebben, een *Fingerspitzengefühl*. Hoe hoger in de hiërarchie, hoe meer *Fingerspitzengefühl* men hiervoor moet hebben.

Dit alles noem ik in navolging van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, in de wandeling de ROP genaamd: democratisch besef. De ROP is een overleg-gremium waarin overheidswerkgevers en overheidswerknemers vertegenwoordigd zijn. De Raad is enigszins vergelijkbaar met de Stichting van de Arbeid in het bedrijfsleven.

Ambtenaren moeten volgens de ROP democratisch besef hebben, dat wil zeggen: zij moeten zich realiseren dat zij functioneren onder een bestuurder die onder democratische controle staat. En daaruit vloeien de vereisten voort, die ik zoëven beschreef, die men mag stellen aan het ambtelijk apparaat. Het zijn eisen, die men in de marktsector niet zal tegenkomen. Deze eisen tekenen de arbeidsinhoud van de werkers in de overheidsector.

Nu zullen er veel ambtenaren zijn die niet zo dicht bij het vuur, in casu een bewindspersoon, zitten. Functionarissen in de uitvoerende of de ondersteunende sfeer, of bij zelfstandige bestuursorganen. Al weet ik van mensen van de postkamer die een uiterst fijn gevoel hebben ontwikkeld voor het tegenhouden van brieven die niet in de staat waarin zij zijn, de deur uit zouden mogen. Uitgaande post is het visitekaartje van een ministerie. Slordige teksten, ontbrekende bijlagen, een niet door de minister geautoriseerde versie; er kan van alles met zo'n brief mis zijn. Vaak kunnen ze aan het minuteformulier zien dat er iets niet klopt. (Ik heb al gezegd, dat het minute-formulier kennelijk toch een zekere waarde heeft!) En zouden de mensen van de postkamer mechanisch, zonder na te denken, de brief toch versturen, dan kan het ministerie, en daarmee de minister, moeilijkheden krijgen. Op hun niveau wordt er van mensen in de postkamer evenzeer democratisch besef verwacht, maar dan overeenkomstig hun positie in de hiërarchie.

4. Rechtsstatelijk besef

Maar er gelden nog meer eisen, aan de werkers in de overheidsector te stellen. Eisen die men niet, of niet met die dwingendheid, tegenkomt in de marktsector. Een daarvan is de eis, dat ambtenaren rechtsstatelijk besef hebben; een term die ook door de ROP wordt gebruikt. Rechtsstatelijk besef betekent dat zij zich ervan bewust zijn, onder het gezag van het recht te staan, en dat zij tegenover de burgers met wie zij in contact treden – of het nu leveranciers zijn, of cliënten of anderszins – beginselen als die van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid, en het verbod van willekeur in acht moeten nemen.

Ik sprak hier over contacten met burgers. Het zal duidelijk zijn dat – als ik mij tot de centrale overheid beperk - juist bij uitvoerende diensten en zelfstandige bestuursorganen dergelijke contacten zich voordoen, en dat de eis van rechtsstatelijk besef zich aldaar volop laat gelden. Maar ook op een centraal deel van een ministerie zijn er contacten met burgers, en ook daarbij kan het fout gaan in de sfeer van de beginselen, die ik zoëven noemde. Uit de praktijk van de Nationale ombudsman zijn voorbeelden te halen, maar ik denk ook aan een van de bevindingen van de parlementaire enquêtecommissie bouwsubsidies uit de jaren '80. Het centrale deel van het Ministerie van Volkshuisvesting heeft er toen achterheen gezeten dat een reeds ingetrokken subsidieregeling woningbouw werd toegepast ten aanzien van één bepaalde projectontwikkelaar, omdat die subsidie-regeling gunstiger was dan de toen geldende regeling. De rechtvaardiging hiervoor zou men kunnen zoeken in de overweging dat er flink veel gebouwd moest worden (“Bouwen, bouwen, bouwen”, was het *mission statement* van Volkshuisvesting), en dat de betrokken projectontwikkelaar een grote speler was op die markt. Niettemin kan men hier strijd zien met het beginsel van rechtszekerheid (het ging om een ingetrokken subsidieregeling, waar andere projectontwikkelaars dus ook niet meer van konden profiteren), rechtsgelijkheid (de ene projectontwikkelaar vóórtrekken) en strijd met het verbod van willekeur (de andere projectontwikkelaars wisten hier niets van).

Van de werkers in de overheidsorganisatie wordt dus rechtsstatelijk besef gevraagd; een functie-eis die men in de marktsector niet gauw zal tegenkomen.

5. Integriteitsbewustzijn

En dan een eis die men óók ten aanzien van werkers in de marktsector kan stellen, en ook stelt: de eis van integriteitsbewustzijn (een term die ik ook weer heb ontleend aan de ROP). Maar voor de werkers in de overheidsector geldt die eis over de gehele linie en is zij ook intensiever. Waarom? Omdat een integriteits-incident bij bijvoorbeeld een bank het imago schaadt van die ene bank en niet van de gehele bankwereld, terwijl een integriteitsincident bij de overheid schadelijk is voor de *gehele* overheid, omdat de burger in de *gehele* overheid vertrouwen zou moeten hebben.

Natuurlijk zijn er in het kader van de integriteitseis parallellen aan te wijzen tussen de marktsector en de overheidsector. Fraude en corruptie mogen in beide sectoren niet. Handelen met voorkennis kan men zich in beide sectoren voorstellen, vooral als het gaat om ambtenaren die financiële belangen hebben te beheren. Maar zodra het gaat om handelingen in de privé-sfeer lijkt mij de integriteitseis in de overheidsector strenger dan die in de marktsector. In de overheidsector dient men zich 24 uur per dag als een goed ambtenaar te gedragen. Een vergelijkbaar geval als dat van de politiemans die wegens verzuim van de plicht om zich als goed ambtenaar te gedragen disciplinair bestraft wordt, omdat hij een relatie onderhoudt met een escortdame, zal in het bedrijfsleven

niet snel denkbaar zijn. Het gaat hier om privé-gedrag dat schadelijk is of zou kunnen zijn voor het eigenlijke functioneren van betrokkene.

6. “Weten hoe de hazen lopen”

Tenslotte nog een competentie die de arbeidsinhoud van de werker in de overheid als arbeidsorganisatie bepaalt: “weten hoe de hazen lopen”. Dit is een onmisbare vaardigheid in grote bureaucratieën, maar dat betekent meteen dat het hebben van deze competentie niet alleen bij de overheid als arbeidsorganisatie zeer wenselijk is, maar ook bij (grote) ondernemingen. In zoverre is er tussen de overheid en de onderneming als arbeidsorganisatie slechts sprake van een gradueel verschil, niet van een principieel verschil.

Deze vaardigheid overlapt, als het om de overheid gaat, voor een deel de eis van democratisch besef. “Weten hoe de hazen lopen” betekent in een politieke omgeving: weten om te gaan met de bewindspersoon/bestuurders, hun luimen, hun wensen, hun eigenaardigheden en eigenwijsheden. Maar “weten hoe de hazen lopen” is ook ruimer: het betekent ook zulk besef als: weten om te gaan met andere overheidsorganisaties of onderdelen daarvan; communicatieve vaardigheden; weten te onderhandelen, ook met andere disciplines dan de jouwe; weten dat gelijk hebben en gelijk krijgen twee verschillende zaken zijn, enz.

7. Andere aspecten

Er zijn meer aspecten te noemen die het functioneren als werker in de overheid als arbeidsorganisatie bepalen of beïnvloeden. Zo is er de rolverdeling tussen bestuurders en ambtenaren; de mate van respect ten opzichte van, en van vertrouwen in elkaar; de mate van deskundigheid bij bestuurders en ambtenaren. Zo is het de rol van de minister om richting te geven aan het beleid, en die van het apparaat om dit beleid aan te dragen en uit te voeren. De werkelijkheid laat alle gradaties daartussen zien: bewindspersonen die zich als de hoogste ambtenaar op het toevertrouwde beleidsterrein gaan gedragen, omdat zij hun ambtenaren niet vertrouwen, en ambtenaren die eigen beleidsdoelstellingen nastreven. Bekend is de opvatting dat deskundigheid bij een minister mooi meegenomen is, maar dat een minister niet deskundig hoeft te zijn op zijn beleidsterrein (daar heeft hij zijn ambtenaren voor), mits hij dat gebrek maar compenseert met grote politieke vaardigheden.

Ik heb het gevoel dat het ook hier slechts graduele, en geen principiële verschillen betreft tussen de overheid en de marktsector.

8. De ambtenaar een bijzondere werknemer?

Als ik wat tot nu toe gezegd heb, overzie, zijn het vooral de vereisten van democratisch besef, rechtsstatelijk besef en integriteitsbewustzijn, die de arbeidsinhoud van werkers in de overheid als arbeidsorganisatie min of meer principieel doen verschillen van die van de werknemers in de marktsector. Is daarmee de ambtenaar een bijzondere werknemer? Neen; niet de ambtenaar is een bijzondere werknemer, maar de overheid is een bijzondere werkgeefster. Ik moet toegeven: aan het begin van de vorige eeuw tot pakweg de jaren '70 werd dat heel anders gezien. De ambtenaar had deel aan de gezagsfunctie van de overheid, zo was de heersende mening, en dat betekende dat hij een bijzondere positie had en dat aan hem bijzondere eisen konden worden gesteld. Dat geheel

aan rechten en verplichtingen van ambtenaren duidde men aan met het begrip “ambtelijke status”.

Het belangrijkste kenmerk daarvan vond men in de eenzijdige aanstelling van ambtenaren. Dit in tegenstelling tot de marktsector, waar werknemers in dienst treden op basis van een tweezijdige arbeidsovereenkomst.

Dan komt in de tweede helft van de vorige eeuw geleidelijk aan de opvatting naar voren dat ambtenaren helemaal niet zulke bijzondere werknemers zijn. In de ondersteunende en uitvoerende sfeer kom je in de overheidsdienst werknemers tegen, die vergelijkbaar werk uitvoeren als in het bedrijfsleven. Maar ook in de beleidsontwikkende en beleidsadviserende functies worden werkzaamheden uitgevoerd, die vergelijkbaar zijn met dat soort functies in de marktsector, maar dan gericht op de onderneming waar men werkt. En dan komt de gedachte op: zouden er niet in de diverse elementen die de collectieve of individuele rechtspositie van ambtenaren bepalen, elementen zijn aan te wijzen waarbij de ambtenaar op gelijke voet behandeld zou kunnen worden als gewone werknemers? En dan begint een proces van het meer marktconform maken van de rechtspositie van ambtenaren; het proces van normalisering, zoals men dat is gaan noemen.

Zo wordt in 1980 het strafrechtelijk verbod op stakingen van overheidspersoneel (en van spoorwegpersoneel) opgeheven. Ambtenaren hebben nu net als gewone werknemers het recht op collectieve actie. En aangezien er geen wettelijke regeling tot stand gekomen is over de uitoefening van dat recht door overheidspersoneel, is de situatie op dit punt geheel marktconform: net als in de marktsector wordt het recht op collectieve actie van overheidspersoneel beheerst door rechtersrecht.

Maar het is natuurlijk niet de bedoeling dat ambtenaren meteen naar het stakingsmiddel grijpen, bijvoorbeeld om hun looneisen kracht bij te zetten. Dus komt er een regeling tot stand – in 1984 – voor de geschillen die zich in het arbeidsvoorwaardenoverleg voor het overheidspersoneel kunnen voordoen, en wordt een permanente Advies- en Arbitragecommissie ingesteld.

En dan krijg je in de jaren '90 van de vorige eeuw het *Grand Design*, waaraan de naam van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Ien Dales, onverbreekelijk verbonden is. In een package deal tussen overheidswerkgevers en overheidswerknemers wordt afgesproken:

- het arbeidsvoorwaardenoverleg voor overheidspersoneel meer tweezijdig te maken door de eis in te voeren dat afspraken in dat overleg slechts gelden als zij gedragen worden door de meerderheid van de bonden;
- het arbeidsvoorwaardenoverleg te “sectoraliseren”, dat wil zeggen per overheidsector te gaan voeren (sector Rijk, sector Defensie, sector Onderwijs, etc);
- de Wet op de ondernemingsraden van toepassing te maken op het overheidspersoneel;
- het Algemeen burgerlijk pensioenfonds te privatiseren, en de Algemeen Burgerlijke pensioenwet om te vormen tot een pensioenreglement zoals in de marktsector gebruikelijk is;
- het overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen te brengen.

Voor sommige van deze elementen uit de *package deal* geldt dat daarvoor al vóór het Ien Dales-tijdperk de aanzet toe gegeven was. Zo was het project om het overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen te brengen – in de wandeling de OOW-operatie geheten – al een *issue* onder het eerste kabinet-Lubbers, maar die operatie is toen uitgesteld, omdat die operatie teveel geld zou kosten: de overheid zou de sociale fondsen moeten vullen, als haar hele personeelsbestand onder de werknemersverzekeringen werd gebracht. Onder het regiem van mevrouw Ien Dales als minister van Binnenlandse Zaken kreeg deze operatie evenwel een nieuwe impuls, en werd de oplossing voor de financiering daarvan gevonden in de constructie dat de overheidswerkgever eigenrisicodragers zou zijn.

De elementen uit de *package deal* die ik zoëven noemde, zijn nu allemaal geconcretiseerd in wet- en regelgeving. Het laatste element was het brengen van het overheidspersoneel onder het regiem van Ziektewet en Werkloosheidswet, en dat element is per 1 januari 2001 in werking getreden.

Ik vertel dit alles om te laten zien hoezeer al de individuele en de collectieve elementen uit de rechtspositie van ambtenaren vergelijkbaar zijn geworden met die van gewone werknemers. Bovendien zijn er diverse wetten die al van de aanvang af voor gewone werknemers en ambtenaren gelijkelijk gelden, zoals de Arbo-wet, de Arbeidstijdenwet, de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling deeltijdwerkers en de Wet arbeid en zorg (onlangs is het voorstel voor laatstgenoemde wet door de Eerste Kamer aanvaard).

9. Echte marktconformiteit?

Om der wille van de tijd ga ik nu niet in op de vraag of in alle elementen van het *Grand Design* van mevrouw Ien Dales volledige marktconformiteit is bewerkstelligd. Ik verwijs naar een artikel van mijn hand in een van de komende nummers van het blad SociaalRecht. Ik stip hier en nu even aan dat het eigenrisicodragerschap van de overheidswerkgever bij de WW natuurlijk niet marktconform is, en dat bij de van toepassingverklaring van de WOR op overheidspersoneel een uitzondering is gemaakt op het advies- en beroepsrecht van de ondernemingsraad op besluiten die – zal ik het zo noemen – uit het politieke primaat voortvloeien.

10. Verdere normalisering?

Kan de rechtspositie van de ambtenaar nog verder worden genormaliseerd? Even was er bij de meerderheid van de Tweede Kamer de opvatting, dat verdere normalisering wenselijk was. Maar nader onderzoek op verzoek van de regering door de Raad voor het overheidspersoneelsbeleid heeft uitgewezen dat dat misschien wel wenselijk was, maar dat er aan normalisering van enkele elementen van die rechtspositie verregaande consequenties vastzaten.

Als je bijvoorbeeld het huidige systeem van arbeidsvoorwaardenoverleg, dat al aardig tweezijdig is met z'n overeenstemmingsvereiste, zou willen ombouwen tot een systeem van collectieve onderhandelingen, uitmondend in CAO's, dan rijst levensgroot de vraag, of dan niet ook overheidswerkgevers en overheidswerknemers in de SER en de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigd zouden moeten zijn. Nu zijn de overheidswerknemers daar al in vertegenwoordigd via de vakcentrales, maar de overheidswerkgevers nog niet. En dat roept op zijn beurt de vraag op, of vertegenwoordiging van overheidswerkgevers in de SER en de Stichting van de Arbeid niet de balans in beide centrale overleggrema schieft zou trekken.

Een ander voorbeeld van serieuze praktische bezwaren tegen verdere normalisering. Stel dat je het stelsel van de eenzijdige aanstelling van ambtenaren (tot nu toe als het meest kenmerkende element beschouwd van de zgn. “ambtelijke status”) zou ombouwen tot een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Dat is heel wel doenlijk, maar dat doet onmiddellijk de aparte ambtenarenrechtspraak op de tocht staan. En die heeft een aantal voordelen boven de civiele rechtspraak, naar mijn smaak: de informaliteit van de procesgang, de gemakkelijke toegang tot de rechter, het vrij-bewijsbeginsel en nog zo wat voordelen meer. En het allerbelangrijkste voordeel in mijn ogen: de ambtenarenrechter is deskundig in ambtenarenzaken, vooral disciplinaire ambtenarenzaken; hij heeft een deskundigheid om daarin staatsrechtelijke en bestuurlijke overwegingen te betrekken en om daarin de algemene beginselen van behoorlijk bestuur toe te passen. Beginselen als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, zorgvuldigheid van procedure en motivering, zuiverheid van oordeel en het verbod van willekeur. Ik zeg het wel eens vaker:

“...het ambtenarenrecht, hoewel zich aanschurkend tegen het commune arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht, is zozeer ingebed in het staats- en bestuursrecht, dat van rechters die in dat kader hebben te oordelen, gevraagd mag worden een jarenlange deskundigheid en ervaring op dat terrein van het recht, te paren aan goed inzicht in staatsrechtelijke en bestuurlijke verhoudingen. Opheffing van de aparte ambtenarenrechtspraak, met name die in hoogste instantie, zou daaraan tekort doen”.

Zo zijn er ook andere serieuze praktische bezwaren aan te voeren tegen verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie. Daar komt nog bij dat verdere normalisering ook op de grens stuit dat de overheid ook in haar rol als werkgeefster, altijd ook overheid blijft.

Als overheid moet de overheid de wet, de Grondwet en internationale verdragen inacht nemen. Dat brengt bijvoorbeeld mee dat zij als werkgeefster de grondrechten van haar werknemers moet eerbiedigen, en ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook staat de overheid als overheid onder democratische controle, en heeft zij ook bij het sluiten van akkoorden in het arbeidsvoorwaardenoverleg, het budgetrecht van de volksvertegenwoordiging te respecteren. En over de integriteit die de overheid als overheid ook ten aanzien van haar werknemers heeft te waarborgen, en wel over de gehele linie, heb ik het zoëven al gehad.

Er zijn dus – zal ik ze zó noemen: - “natuurlijke” grenzen aan verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie, ontleend aan de overweging dat de overheid ook als werkgeefster overheid blijft. En er zijn serieuze praktische bezwaren verbonden aan verdere normalisering, waarvan ik zoëven een paar voorbeelden gaf.

Ik voeg daar de bedrijfsmatige overweging aan toe (jawel; ook ik heb wel iets daarvan overgehouden): kan de overheid de inzet, de capaciteit, die vereist is voor het opzetten van de regelgeving en het nemen van maatregelen om verder te normaliseren, niet beter benutten voor maatregelen om de echte problemen waar de overheid mee kampt met haar ambtelijke apparaat, tot een oplossing te brengen?

11. Het echte probleem en een mogelijke oplossing

En wat is dat echte probleem dan wel? De ambtelijke commissie-Van Rijn, genoemd naar de directeur-generaal Management en Personeelsbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, behandelt vooral het probleem van de arbeidsmarktknelpunten: de attractiviteit van de overheid op de werkveldmarkt en de beloningspositie van overheidspersoneel. Voor mij is het belangrijkste probleem: de kwaliteit van het ambtelijk apparaat. Geen deugdelijk openbaar bestuur zonder een deugdelijk ambtelijk apparaat.

Over de kwaliteit van het openbaar bestuur valt nog veel meer te zeggen, maar ik spits mijn betoog nu toe op de werkers in de overheidsdienst. Is de kwaliteit van het ambtelijk apparaat werkelijk een probleem? Tot op zekere hoogte: ja. Het is in de eerste plaats een arbeidsmarktprobleem: hoe kunnen goede mensen worden aangetrokken en behouden voor de overheidsdienst? En in de tweede plaats: hoe kan ervoor gezorgd worden, dat die goede mensen ook adequaat kunnen blijven functioneren in de overheidsdienst? In de derde plaats betrek ik hierbij ook de problemen die ontstaan zijn in de sfeer van de ambtelijke uitvoering (bijvoorbeeld het verschijnsel van de ondernemende ambtenaar) of in de sfeer van het onderhandelen met belanghebbenden (onderhandelend bestuur), waarbij soms misschien iets teveel wordt aangekropen tegen die belanghebbende. De rampen van de laatste tijd hebben ook aanleiding gegeven tot heroriëntatie van de ambtelijke verantwoordelijkheid, ten opzichte van de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders, omdat de scheidslijnen daartussen diffuus zijn geworden.

De Raad voor het overheidspersoneelsbeleid – de ROP – heeft in zijn advies over dit soort problemen behartigenswaardige woorden gezegd, waarbij ik mij van harte aansluit. Ik herhaal het: geen deugdelijk overheidsbestuur zonder deugdelijk ambtelijk apparaat. Geen *“good governance”* zonder deugdelijke ambtenaren. De ROP kenmerkt een deugdelijk ambtelijk apparaat als een apparaat waarvan de leden doordrongen zijn van hun ambtelijke verantwoordelijkheid. Dit ambtelijke verantwoordelijkheidsbesef omvat in het bijzonder datgene waar ik het al in het begin over heb gehad:

- democratisch besef;
- rechtsstatelijk besef en
- integriteitsbewustzijn.

Voor het bijbrengen van de noties democratie, rechtsstaat en integriteit acht de ROP vorming en opleiding het beste instrument, niet alleen door middel van introductiecurcussussen voor nieuwe ambtenaren, maar ook langs de weg van permanente educatie van personeel. Ikzelf heb in dit verband gepleit voor een opleidingspuntenstelsel, en wel in mijn oratie. Organisaties die veel meer dan de overheid de tucht van de markt voelen – en ik doel hier op de advocatuur en het notariaat – stellen aan hun leden als eis dat zij een minimum aantal opleidingspunten per jaar halen. Daar kan de overheid een voorbeeld aan nemen. Maar ook is het mogelijk om persoonsgebonden opleidingsbudgetten te verstrekken (een optie, vervat in de CAO sector Rijk 2000-2001), met al dan niet enige aanwijzing, aan welke soort opleiding het budget te besteden; aan het eind van het jaar moet de individuele ambtenaar verantwoording afleggen over het onbesteed gebleven deel van zijn opleidingsbudget, en wordt zijn leidinggevende “afgerekend” op het onbesteed gebleven deel van het totaal aan persoonsgebonden opleidingsbudgetten binnen zijn of haar organisatieonderdeel. Ook hierin geven ondernemingen, die per definitie de tucht van de markt ondervinden, aan de overheid het goede voorbeeld.

Voor mij rijst hieruit het beeld op van de ambtenaar, die geestelijk adequaat is toegerust en ook steeds blijft leren, om de steeds complexer wordende problemen van de overheid aan te kunnen pakken; de zelfbewuste professional die met de *indetermination* van het steeds ingewikkelder wordende openbaar bestuur weet om te gaan.

Maar die geestelijk adequaat toegeruste ambtenaar kan niet goed functioneren in een verkeerde organisatorische omgeving. Ook op dit punt sluit ik mij aan bij de ROP, die pleit voor een transparante organisatie en een organisatiecultuur van openheid bij leidinggevend, die vertrouwen geven aan onderhebbers, die ruimhartig toestaan dat ambtenaren van hun grondrechten gebruik maken en die openstaan voor signalen die anders tot “klokkenluiden” zouden leiden en voor signalen over integriteitsdilemma's.

De vraag zou kunnen rijzen, hoe medewerkers kunnen bewerkstelligen dat hun leidinggevend zo zijn als ik zoëven heb geschetst. De ROP heeft daarvoor ons een instrument aangereikt: de omgekeerde beoordeling. Een beoordeling in omgekeerde richting dan thans het geval is, dat wil zeggen dat de ondergeschikten hun chef beoordelen op de zoëven genoemde punten.

Voor organisaties die dat een beetje te eng vinden, te bedreigend ook voor de chefs – dat zijn geen goed functionerende organisaties, maar dat terzijde – is er een alternatief dat al vaker in de praktijk wordt gehanteerd: het medewerkers-tevredenheidsonderzoek; “*marketing in*”, heet dat geloof ik in hedendaags jargon. Maar het hanteren van dat soort instrumenten is hard nodig, want hoe goed de medewerkers geestelijk ook zijn toegerust, zij kunnen niet optimaal functioneren in een organisatie met een verkeerde cultuur.

12. Slotsom

Wat heb ik tot nu toe willen zeggen? Ik heb beschreven, wat de kern is van het functioneren van een werker in de overheid als arbeidsorganisatie: het werken onder politieke verantwoordelijkheid van bestuurders. Daaruit vloeit voort, dat van ambtenaren democratisch besef wordt verwacht. Maar er zijn meer eisen te stellen aan de werker in overheidsdienst, rechtsstatelijk besef, integriteitsbewustzijn en “weten hoe de hazen lopen”. Deze noties tekenen de arbeidsinhoud van de overheidswerknemer. Is de ambtenaar daarmee een bijzondere werknemer? Ik heb beschreven hoe in het laatste kwart van de vorige eeuw diverse elementen van de collectieve en de individuele rechtspositie van de ambtenaar meer op één lijn werden gebracht met die van gewone werknemers. Ik heb de vraag behandeld of men die rechtspositie nog verder zou moeten normaliseren. Uit praktische overwegingen zag ik daar bezwaren tegen: welk probleem wordt daarmee opgelost, en wat zou je bij verdere normalisering verliezen? Ik heb daarbij onder meer erop gewezen dat de aparte ambtenarenrechtspraak met al zijn voordelen, bij verdere normalisering op de tocht komt te staan. Er zijn ook “natuurlijke grenzen” aan verdere normalisering, omdat de overheid, ook al is zij werkgeefster, toch altijd overheid blijft. Dit betekent onder meer dat zij ook ten opzichte van haar werknemers de wet, de Grondwet en internationale verdragen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht heeft te nemen.

De inzet, benodigd om verder te normaliseren, kan beter worden benut – zo heb ik betoogd – om het echte probleem op te lossen: de kwaliteit van het ambtelijk apparaat dient te worden verbeterd. Op allerlei manieren. Vorming en opleiding bijvoorbeeld is een goed instrument om ambtenaren democratisch besef, rechtsstatelijk besef en integriteitsbewustzijn, en ook het “weten hoe de hazen lopen” bij te brengen.

Maar in dit opzicht geestelijk goed toegeruste ambtenaren kunnen niet optimaal functioneren in een organisatie met de verkeerde cultuur. Dus ook ter verbetering van de cultuur binnen de organisatie moeten instrumenten worden ontwikkeld en ingezet.

Ik kom nu aan het slot van mijn betoog.

Wie bij de overheid wil werken, doet dat niet om er rijk van te worden. Vroeger had je als werknemer bij de overheid armoede maar zekerheid; tegenwoordig alleen de zekerheid van armoede. Serieuzer: onderzoek heeft uitgewezen dat hoger opgeleide ambtenaren veel beloningsachterstand hebben ten opzichte van het bedrijfsleven.

Wie bij de overheid wil werken, doet dat niet zozeer voor het geld, als wel voor de arbeidsinhoud: het werkzaam zijn in het publieke belang, in een doorgaans turbulente politieke omgeving. De aantrekkingskracht van de overheid als arbeidsorganisatie kan nog verder verbeterd worden, als permanente educatie aan de overheidswerknemer wordt aangeboden, in het bijzonder als het gaat om het bijbrengen van democratisch en rechtsstatelijk besef, integriteitsbewustzijn en het weten 'hoe de hazen lopen'. Het aanbod van permanente educatie is op zichzelf reeds een *asset* voor de overheid op de arbeidsmarkt. Dat die vorming en opleiding er met name op zal zijn gericht, het democratisch besef etc. bij de overheidswerknemer te vergroten, zal de juiste mensen afschrikken, en de juiste mensen aantrekken. Ik heb sterk het gevoel dat de aantrekkingskracht van de overheid als werkgeefster geleden heeft onder – wat Paul Kuypers noemt: - “de schraalheid van het bedrijfsmatig denken”, waar ik in het begin van mijn betoog enige voorbeelden van gaf. Dat denken bevestigde juist vooroordelen ten aanzien van de ambtenarij, als een niet-doelmatig en niet-doeltreffend werkende arbeidsgemeenschap. Onvoldoende wordt in die opvatting onderkend dat de overheid de normen van democratie en rechtsstaat in acht moet nemen, en dat dat ten koste kan gaan van doelmatigheid en doeltreffendheid. Andersom gezegd: de meest efficiënte overheid is per definitie niet de meest democratisch/rechtsstatelijke overheid.

De “schraalheid van het bedrijfsmatig denken” was en is demotiverend voor het (gaan) werken bij de overheid. Mij gaat het erom dat door het bijbrengen van democratisch besef, rechtsstatelijk besef, integriteitsbewustzijn en weten “hoe de hazen lopen”, de volle “rijkdom” van het functioneren als werker in de publieke sector wordt getoond.

De attractiviteit van het werken in de publieke sector zou nog verder worden vergroot, als het werk kan plaatsvinden in een organisatie die gekenmerkt wordt door transparantie en een cultuur van vertrouwen in medewerkers en een open instelling van leidinggevenden.

Dán wordt het beroep van ambtenaar pas recht een beroep ten aanzien waarvan de ambtenaar “*professional pride*” mag koesteren. Dán kan er sprake zijn van – wat ik elders heb genoemd - een Renaissance van de ambtelijke status. “Ambtelijke status” in een iets verschoven betekenis dan die ik eerder beschreef. Niet langer een bijzonder werknemerschap, gekenmerkt door een eenzijdige aanstelling, maar iets in de geest van: het is bijzonder werk dat de ambtenaar verricht, in een bijzondere omgeving en in een bijzondere organisatiecultuur, voor een bijzondere werkgeefster, die bijzondere verplichtingen heeft ten opzichte van haar werknemers, maar die ook bijzondere eisen stelt aan diegenen die werken in het publieke belang: democratisch besef, rechtsstatelijk besef en integriteitsbewustzijn, en het “weten hoe de hazen lopen”. Dan krijgt “ambtelijke status” de betekenis van: ambtenaarschap met standing en allure; iets waarop een

ambtenaar trots kan zijn, en iets dat zeker niet moet worden genormaliseerd, noch door verdere normalisering op de tocht moet komen te staan.

Dit vereist investeren in het intellectuele kapitaal van de overheid en in de cultuur van de overheidsorganisatie. Ik realiseer mij heel goed dat niet van de ene dag op de andere resultaat te verwachten is. Maar dit soort investeren moet wél, en zal op den duur lonen in de zin van: verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Ik zeg dit om nog een reden. We staan aan de vooravond van nieuwe verkiezingen, en iets zegt mij, dat er weer afslankingen op het personeelsbestand bij de overheid op de politieke agenda staan. Naar ik verwacht zullen het voornamelijk de veteranen in de overheidsdienst zijn – zij die wellicht nog iets weten van het niet-bedrijfsmatig denken van de overheid -, die de dienst zullen verlaten. Des te noodzakelijker wordt het, het dan nog zittende en het nieuw intredende personeel wegwijst te maken in de beginselen van de democratische rechtsstaat. Onderzoek door de ROP heeft tot de conclusie geleid dat niet is aangetoond dat verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie zou leiden tot positieve gevolgen voor de arbeidsmarktpositie van de overheid of het imago van de overheid. Dan moet je niet aan verdere normalisering beginnen, maar inzetten op de maatregelen die ik hier genoemd heb, en andere voorzieningen (bijvoorbeeld in de sfeer van de primaire beloning) die het werken bij de overheid nog aantrekkelijker maken dan het voor degenen die echt zin erin hebben, al is.

“Het verschil tussen de collectieve sector en de marktsector is de moraal”, zegt Ed van Thijn in navolging van Jaap de Hoop Scheffer (“*bien etonnés...*”). Dat is misschien overdreven, want ook bedrijven willen tegenwoordig verantwoord ondernemen. Maar de marktsector is vooral “*money and profit driven*” en de overheid vooral “*value driven*”. En iets van dat verschil zit ‘m in vereisten die ik noemde, aan de werkers in de overheid als arbeidsorganisatie te stellen, en daaraan kan meer psychisch inkomen worden ontleend dan aan winstmaximalisatie en bevrediging van de belangen van de aandeelhouders.

Den Haag, november 2001

Literatuuropgave

- Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake de *Ambtelijke Status*; advies nr. 17, d.d. 16 december 1998.
- *Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake de gevolgen van de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving voor de overheid als arbeidsorganisatie*; advies nr. 21, d.d. 22 december 1999.
- K.M. Becking, 'Grand Design'. Een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel in de periode 1990-2000, proefschrift Utrecht, Den Haag, 2001.
- 'De Arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit' (rapport van de ambtelijke commissie-Van Rijn), Den Haag 2001.
- Paul Kuypers, *Rooksignalen. Opstellen over politiek en bestuur*, Amsterdam 2001.
- C.R. Niessen, Wordt 'de ambtenaar' afgeschaft? in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, maart 1998.
- C.R. Niessen, *Vluchten kan niet meer... 'Iets over beleids- en beheersproblemen en hun oplossing*, oratie UvA, Amsterdam 2001, resp. Den Haag 2001.
- C.R. Niessen, *Het einde van de normalisering van de ambtelijke rechtsverhouding*, in: *SociaalRecht*, december 2001.
- C.R. Niessen, De Renaissance van de ambtelijke status, in: *Ned. Staatscourant* van 5 december 2001.
- R. Nieuwenkamp, *De prijs van het politieke primaat*, Delft 2001.
- A.Q.C. Tak, De ambtenaar afgeschaft, terug naar het huurlingenleger? in *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, maart 1998.
- Ed. van Thijn, *Publieke zaken*, Amsterdam z.j.
- H.D. Tjeenk Willink, *Kwaliteit van de overheid in een veranderende wereld*, openbaar college aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen, op 25 september 2001.