

De Renaissance van de ambtelijke status

(lezing voor de Amsterdamse Universiteits Vereniging op 17 november 2001)

door

prof. mr. C.R. Niessen

1. Inleiding

Als ik het vandaag met u wil hebben over de Renaissance van de ambtelijke status, dan duidt het woord Renaissance aan dat het zal gaan om iets dat op sterven na dood was, maar tot wedergeboorte is geraakt. En wat is dat “iets”, waarover ik het wil hebben? Wat is “ambtelijke status”?

In mijn betoog zal ik eerst ingaan op wat onder “ambtelijke status” wordt verstaan. Ik kondig nu al aan, dat “ambtelijke status” niet betekent: bevoorrechte positie. Vervolgens zal ik beschrijven, hoe er in de loop van de tijd is afgeknabbeld van die ambtelijke status, in een proces dat gemeenlijk de normalisering van de ambtelijke rechtspositie genoemd wordt. Dat wil zeggen: het proces om de ambtelijke rechtspositie zoveel mogelijk te laten lijken op die van gewone werknemers.

Ik zal uiteenzetten dat er natuurlijke grenzen zijn aan dat proces van normalisering van de ambtelijke rechtspositie. Die natuurlijke grenzen vloeien voort uit het feit dat de overheid ook in haar rol van werkgeefster, overheid blijft.

Ik zal ook praktische bezwaren aanvoeren tegen verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie. Ook waar men – en met die “men” doel ik met name op de politiek – nog verder zou kunnen gaan met normalisering, rijst de vraag: wat wint men ermee? En belangrijker nog: wat verliest men ermee?

Een belangrijk praktisch bezwaar tegen verdere normalisering is, dat de inzet die daarvoor vereist is, beter zou kunnen worden benut om de positie (let wel: ik zeg niet de rechtspositie, maar de positie) van het ambtelijk apparaat te verbeteren, en om te investeren in de mensen die in dat apparaat werken. Langs die weg ontstaat er ruimte voor een Renaissance van de ambtelijke status. “Ambtelijke status” dan in de zin van: het zijn van ambtenaar met een beroep met *standing* en allure.

2. Het begrip “ambtelijke status”

Maar wat is “ambtelijke status” eigenlijk? Om misverstanden te voorkomen: “ambtelijke status” betekent van oudsher al niet: geprivilegieerde positie. Ik duidde dat in het begin al aan. “Ambtelijke status” betekent het geheel van rechten en plichten, verbonden aan het ambtenaarschap. Men zal uit mijn betoog kunnen opmaken, dat met “ambtelijke status” al van oudsher geen privileges zijn bedoeld, maar juist: speciale eisen, aan de ambtenaar te stellen.

Oudtijds – en dan spreek ik vooral over de vorige eeuw, vanaf het begin daarvan tot pakweg 1980 - werd met “ambtelijke status” met name bedoeld op de bijzondere positie van de ambtenaar, in vergelijking tot gewone werknemers uit het private

bedrijfsleven. Die bijzondere positie zou samenhangen met de visie die men heeft op de rol van de overheid in de samenleving. Bijvoorbeeld de “klassieke” visie over de taak van de overheid, te weten: handhaving van de rechtsorde door middel van uitoefening van overheidsgezag en de verdediging van de rechtsorde tegen aanvallen van binnen en van buiten, kortweg: de gezagsfunctie van de overheid. Deze visie op de rol van de overheid in de samenleving zou meebrengen dat speciale eisen zouden kunnen worden gesteld aan ambtenaren, omdat zij deel hebben aan dat overheidsgezag, en dat zij daardoor niet op één lijn kunnen worden gesteld met gewone werknemers. Zo is er bijvoorbeeld ook de visie, dat de overheid werkzaam is in het algemeen belang, dat de ambtenaren daaraan deelhebben en dat op grond daarvan ambtenaren een bijzondere positie zouden hebben.

Die bijzondere positie kwam – ik spreek in de verleden tijd, want sinds het laatste kwart van de vorige eeuw is er wel het een en ander veranderd – vooral tot uitdrukking in het navolgende:

- de eenzijdige aanstelling van de ambtenaar, in tegenstelling tot het tweezijdige individuele arbeidscontract dat met gewone werknemers wordt gesloten;
- de publiekrechtelijke, formeel eenzijdig vastgestelde regeling van arbeidsvoorwaarden van ambtenaren, in tegenstelling tot de collectieve arbeidsovereenkomst, tot stand gekomen na collectieve onderhandelingen, in het private bedrijfsleven;
- het min of meer gesloten stelsel van ontslaggronden in het ambtenarenrecht, tegenover het min of meer open stelsel van ontslaggronden in het bedrijfsleven;
- de publiekrechtelijke rechtsbescherming van ambtenaren volgens het bestuursprocesrecht, in tegenstelling tot het burgerlijk procesrecht waaronder gewone werknemers vallen;
- de aparte, wettelijk geregelde pensioenregeling voor ambtenaren;
- het socialezekerheidsstelsel voor ambtenaren, dat op speciale wettelijke regelingen was gestoeld;
- de speciale regelingen voor medezeggenschap van ambtenaren, die zich niet lieten vergelijken met de Wet op de ondernemingsraden, toepasselijk in het bedrijfsleven.

Het begrip “ambtelijke status” concentreert zich vooral op het eerste aspect dat ik noemde: de eenzijdige aanstelling van de ambtenaar.

3. Kentering

Zoals ik zei: sinds die tijd is hierin wel het een en ander veranderd. Hoe komt dat zo?

Vanaf het midden van de vorige eeuw wint langzaam de opvatting veld, dat de ambtenaar helemaal niet zo’n bijzondere werknemer is. Op vele punten doet hij vergelijkbaar werk als werknemers in het bedrijfsleven. En dan doel ik niet alleen op

secretarissen, bibliothecarissen, chauffeurs, werknemers in de plantsoendienst; in het algemeen: functionarissen in de ondersteunende en de uitvoerende sfeer. Dan doel ik ook op beleidsadviseurs en beleidsontwikkelaars, want dat soort functies, maar dan gericht op de onderneming, komt men ook in het private bedrijfsleven tegen.

Natuurlijk onderkende men tegelijkertijd, dat de overheid een bijzondere werkgever is en blijft (ik kom daar straks nog op terug). Maar zouden er niet – zo was de langzaam opkomende gedachte - 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?

De gedachtevorming hierover en de uitwerking daarvan duidt men gemeenlijk aan als het proces van normalisering van de ambtelijke rechtsverhouding, of ook wel: het proces van het meer marktconform maken van de rechtspositie van de ambtenaar.

Er zijn een aantal jaartallen aan te wijzen waarin het beleid tot normalisering van de ambtelijke rechtsverhouding concreet gestalte kreeg in wet- en regelgeving. Zo wordt in 1980 het strafrechtelijk verbod op stakingen door overheidspersoneel opgeheven. Dat verbod dateerde al van 1903 en behoorde tot wat men toen noemde: de worgwetten van Abraham Kuijper. Ambtenaren hebben nu net als gewone werknemers het recht op collectieve actie. En dankzij het feit dat er geen wettelijke regeling tot stand gekomen is over de uitoefening van dat recht door overheidspersoneel, is de situatie op dat punt geheel marktconform: ook de uitoefening van het recht op collectieve actie door overheidspersoneel wordt beheerst door rechtersrecht.

Teneinde ook voor het overheidspersoneel het middel van collectieve actie *ultimum remedium* te doen zijn, komt er in 1984 een regeling voor geschillen in het arbeidsvoorwaardenoverleg voor het overheidspersoneel tot stand. In dat kader wordt de Advies- en Arbitragecommissie ingesteld.

Het arbeidsvoorwaardenoverleg in de overheidssector verandert in de jaren'90 van de vorige eeuw van karakter, en begint meer en meer te lijken op een systeem van collectieve onderhandelingen. Het vereiste van overeenstemming tussen partijen in het overleg wordt ingevoerd, om enige tweezijdigheid te brengen in dat overleg. Het arbeidsvoorwaardenoverleg wordt "gesectoraliseerd", dat wil zeggen: per overheidssector (sector rijk, sector onderwijs, sector defensie enz.) gevoerd, dus min of meer "bedrijfstakingsgewijs". De Wet op de ondernemingsraden wordt in 1995 van toepassing op het overheidspersoneel. In beginsel, want er wordt een uitzondering op de medezeggenschap gemaakt voor besluiten die – zullen we het kort zeggen – uit het politieke primaat voortvloeien.

De wettelijke pensioenregeling voor ambtenaren wordt in 1996 een pensioenreglement geschoeid op de leest van de Pensioen- en spaarfondsenwet en het Algemeen burgerlijk pensioenfonds wordt geprivatiseerd.

In stappen wordt het overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen gebracht. Deze OOW-operatie – Overheidspersoneel Onder de Werknemersverzekeringen – begint in 1998, als de WAO van toepassing wordt op overheidspersoneel. In 2001 volgen de Ziektewet en de Werkloosheidswet.

Het geheel dat in het laatste decennium van de vorige eeuw als normalisering in gang is gezet, wordt wel het 'Grand Design' genoemd, een *package deal* tussen overheidswerkgevers en ambtenarenbonden, waaraan de naam van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Ien Dales, onlosmakelijk is verbonden.

Intussen komen enkele wetten tot stand die reeds vanaf het begin gelijkelijk, of nagenoeg gelijkelijk gelden voor overheidspersoneel en gewone werknemers, zoals de Arbo-wet, de Arbeidstijdenwet, de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling deeltijdwerkers en de Wet arbeid en zorg (als die laatste inmiddels het Staatsblad heeft bereikt).

4. *Echte marktconformiteit?*

Is met de zoëven genoemde wetgeving echte marktconformiteit aangebracht in de ambtelijke rechtspositie? Niet over de gehele linie. Ik duidde zoëven al aan, dat het advies- en instemmingsrecht van het overheidspersoneel op basis van de Wet op de ondernemingsraden uitzondering vindt als het gaat om besluiten die – kort gezegd – uit het primaat van de politiek voortvloeien. De wetgever heeft besluiten die de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan betreffen, willen uitzonderen van het advies- en beroepsrecht van de betrokken ondernemingsraad. Dit geldt ook voor besluiten die het beleid ten aanzien van die taken en de uitvoering van die taken betreffen.

Wél mag de ondernemingsraad meespreken over de personele gevolgen van zulke besluiten. Een besluit tot departementale herindeling, zoals dat in een kabinetsformatie wordt genomen, onttrekt zich dus aan het advies- en beroepsrecht van de betrokken ondernemingsraden; over de personele gevolgen van dat besluit mogen de betrokken ondernemingsraden volop meespreken.

Dat was dan de WOR, en de niet-volledige marktconformiteit daarvan, als het om de overheid gaat. Ook bij de OOW-operatie die ik zoëven al noemde, is geen sprake van volledige marktconformiteit. Het eigen risico voor de WW blijft – anders dan het geval is bij het bedrijfsleven – berusten bij de overheidswerkgever. Daar zit de gedachte achter dat de overheid, andere dan een particuliere werkgever, niet failliet kan gaan, en dus beter de last van het eigen risico kan dragen. Hierbij zijn nog meer kanttekeningen te plaatsen, maar om der wille van de tijd moet ik u verwijzen naar een bijdrage van mijn hand in een van de komende nummers van het blad Sociaal Recht.

5. *Verdere normalisering?*

Na de privatisering van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds en de OOW-operatie die ik zoëven genoemd heb, rees in de Tweede Kamer de vraag of de ambtelijke rechtspositie niet nog verder marktconform zou moeten worden gemaakt. In de Tweede Kamer werd eind 1997 een motie aangenomen – de motie-Zijlstra – waarin de regering werd uitgenodigd, na te gaan onder welke voorwaarden de ambtelijke status afgeschaft zou kunnen worden. Onderliggende gedachte bij die motie was, dat verdergaande normalisering van de ambtelijke rechtspositie wenselijk werd geacht.

Hoe moet je als kabinet zo'n zaak aanpakken? De beste methode is, om een adviescommissie in te stellen, dan wel advies te vragen aan een reeds bestaande commissie.

Op het terrein van het overheidspersoneelsbeleid bestaat er de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, en aan dit college werd advies gevraagd. Deze Raad, die ik in het vervolg kortweg zal aanduiden als ROP, is ingesteld in de periode waar ik het zoëven over had, - de jaren '90 van de vorige eeuw -, toen het overleg over de arbeidsvoorwaarden voor het overheidspersoneel min of meer geschoeid werd op de leest van de collectieve onderhandelingen, gebruikelijk in het bedrijfsleven.

In de ROP zijn overheidswerkgevers en overheidswerknemers vertegenwoordigd. De Raad fungeert als centraal platform voor het overheidspersoneelsbeleid, min of meer vergelijkbaar met de functie van de Stichting van de Arbeid in de marktsector, en is adviseur en gesprekspartner van de regering voor dat beleid. De ROP zorgt ook voor afstemming op centraal niveau van het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid dat – zoals ik zoëven zei – nu sectoraal, dus min of meer “bedrijfstakingswijs” plaatsvindt.

Eind 1998 komt de ROP met zijn advies over het voorgelegde vraagstuk van de mogelijkheden tot verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie. Elk element van de individuele en de collectieve rechtspositie van het overheidspersoneel heeft de ROP tegen het licht gehouden, om te bezien wat de consequenties van verdere normalisering van dat element zouden kunnen zijn. De eindconclusie van de ROP is een enerzijds/anderzijdsformule, waarin ik duidelijk weerspiegeld vind dat overheidswerkgevers en overheidswerknemers zich – om unanimititeit te bereiken – moesten vinden op een compromis. Enerzijds stelt de ROP immers dat het wenselijk is, het proces van geleidelijke normalisering “met de daaraan eigen dynamiek” voort te zetten. Anderzijds acht de ROP nog niet het “natuurlijke” moment aangebroken om de ambtelijke status af te schaffen.

De regering sluit zich aan bij dit standpunt: de tijd is nog niet rijp voor afschaffing van de ambtelijke status, maar het denkproces over verdere normalisering moet worden voortgezet. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die het kabinetsstandpunt verwoordt, bepleit in de eerste plaats de aandacht te richten op de vraag of de bijzondere eisen, te stellen aan de ambtenaar, verankerd kunnen worden in een vernieuwde Ambtenarenwet “Bijzondere eisen, te stellen aan de ambtenaar”; ik zie dat als het begin van de Renaissance van de ambtelijke status, waarover ik het straks uitgebreid zal hebben.

Op die wedergeboorte moeten mijns inziens de inspanningen van de overheid worden gericht. Niet op het met de stofkam door het geheel van collectieve en individuele rechten en plichten van overheidspersoneel gaan, om te kijken of er ergens nog iets te normaliseren valt: een ziektekostenregelingetje hier, een ongevalsverzekeringetje daar.

6. Voorbeelden van negatieve consequenties

Vooraf niet als die inspanning om verder te normaliseren, zou leiden tot het verstrekkende consequenties. Ik geef u twee voorbeelden.

Eerste voorbeeld: men zou het huidige systeem van arbeidsvoorwaardenoverleg, dat met zijn overeenstemmingsvereiste al aardig tweezijdig is, verder kunnen ombouwen tot een volledig tweezijdig stelsel, waarbij de sociale partners in de overheidssector echte CAO's kunnen afsluiten. Maar de consequentie daarvan is, dat overheidswerkgevers en overheidswerknemers dan óók vertegenwoordigd zouden moeten zijn in centrale overlegsgremia als de SER en de Stichting van de Arbeid. Dat zou pas een volledig genormaliseerde situatie op het punt van collectieve onderhandelingen opleveren. Nu zijn de overheidswerknemers wel via de vakcentrales vertegenwoordigd in die centrale overleggen. Maar de overheidswerkgevers nog niet. En men moet het zich eens voorstellen dat een hele stoet vertegenwoordigers van de overheidswerkgevers de SER zou binnentrekken. Dat zou de verhoudingen binnen de SER helemaal scheef trekken.

Een ander voorbeeld. Sinds jaar en dag worden ambtenaren eenzijdig aangesteld om in overheidsdienst werkzaam te zijn. Dat heeft niets te maken met onvrijwillig in dienst treden bij de overheid, maar dat is historisch zo bepaald. Als er iets is dat kenmerkend is voor de "ambtelijke status", dan is het wel de eenzijdige aanstelling, heb ik in het begin al gezegd.

Wat gaat er gebeuren als die eenzijdige aanstelling wordt afgeschaft over de gehele linie? Ik zeg met nadruk "over de gehele linie", want in speciale gevallen kent men bij de overheid wél individuele arbeidscontracten. Meestal gaat het er dan om, om een speciaal iemand binnen te halen, tegen arbeidsvoorwaarden die afwijken van de in ambtelijke dienst gebruikelijke. Een hoger loon, een afwijkende termijn voor het dienstverband, een afwijkende uittredingsleeftijd, afspraken over vergoedingen bij onvrijwillig ontslag e.d.; men komt het allemaal tegen in dit soort individuele arbeidsovereenkomsten, ook bij de overheid. Alleen het verkrijgen van aandelenopties in de BV Nederland staat er nog niet in...

Zó vreemd zijn dit soort individuele arbeidscontracten bij de overheid niet, want bij de indienstneming van interim-managers komt men ze reeds tegen. En ook interim-managers kunnen langere tijd in dienst blijven dan het woord "interim" doet vermoeden. Het is maar net, hoe graag de overheidswerkgever een bepaald iemand, met zijn of haar speciale kwaliteiten, in dienst wil hebben.

Maar in het overgrote deel van de gevallen geldt in de ambtenarij nog steeds, dat de overheidswerknemer eenzijdig wordt aangesteld op de voor de overheidsdienst gebruikelijke arbeidsvoorwaarden. Wat zou er gebeuren als die eenzijdigheid van de aanstelling over de gehele linie zou worden gewijzigd in individuele arbeidscontracten in de zin van artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek? Dan zou in elk geval de aparte ambtenarenrechtspraak op de tocht komen te staan, en het risico dreigen dat overheidswerknemers onder de gewone civiele rechtspraak vallen.

Ik noem dat een risico, omdat de aparte ambtenarenrechtspraak grote voordelen biedt in vergelijking tot de civiele rechtspraak. Het bestuursprocesrecht, waartoe de ambtenarenrechtspraak behoort, wordt gekenmerkt door:

- in het algemeen een verplichte vóórfase vóóordat de justitiabele naar de rechter kan stappen: de bezwaarschriftenprocedure, waarin de overheid haar eventuele fouten nog kan corrigeren;
- een gemakkelijke toegankelijkheid van de bestuursrechter, zonder verplichte vertegenwoordiging door een advocaat;
- de informaliteit van de procesgang, met slechts een enkele schriftelijke ronde;
- de niet-lijdelijkheid van de rechter, hetgeen betekent dat de rechter actief achter de feiten en de beweegredenen van de procespartijen kan trachten te komen;
- het vrij-bewijsbeginsel, waardoor de bewijslast komt te rusten op die partij, die het beste het bewijs kan leveren; zo zal het in het algemeen de overheid zijn die het beste alle informatie over de zaak kan leveren, hetgeen een onderdeel is van een ander kenmerkend element van het bestuursprocesrecht, te weten:
- het beginsel van de ongelijkheidcompensatie, hetgeen betekent dat de doorgaans zwakkere individu tegen de doorgaans machtiger overheid door de actieve rechter op een “level playing field” – zoals dat tegenwoordig zo fraai heet – wordt gebracht.

Maar bovenal zou ik de aparte ambtenarenrechtspraak niet willen missen, omdat bij afschaffing daarvan de deskundigheid van ambtenarenrechters, vooral die in hoogste instantie – de Centrale Raad van Beroep – verloren dreigt te gaan. Een deskundigheid om om te gaan met ambtenarenzaken, vooral disciplinaire ambtenarenzaken, 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 oogmerk 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”.

7. *“Natuurlijke grenzen” aan verdere normalisering.*

Dit zijn een paar voorbeelden van elementen uit de rechtspositie van ambtenaren, waarbij verdere normalisering op serieuze bezwaren zou stuiten. Maar er zijn ook natuurlijke grenzen aan verdere normalisering. Niet de ambtenaar is een bijzondere werknemer, maar de overheid is een bijzondere werkgeefster. Een bijzondere werkgeefster, omdat zij ook als werkgeefster altijd overheid blijft. Als overheid heeft zij bijvoorbeeld internationale verdragen, de Grondwet en de wet in acht te nemen. Dat betekent bijvoorbeeld dat de overheid als werkgeefster de grondrechten van haar

werknemers heeft te respecteren. Dat betekent ook dat de overheid niet alleen ten opzichte van burgers, maar als werkgeefster ook ten opzichte van haar werknemers de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht heeft te nemen.

De overheid blijft als overheid onder democratische controle staan, en heeft ook bij het sluiten van akkoorden in het arbeidsvoorwaardenoverleg, het budgetrecht van de volksvertegenwoordiging in acht te nemen. De overheid als overheid heeft de opdracht de integriteit van haar werknemers te bevorderen. En wel over de gehele linie, want ieder integriteitsincident bij de overheid slaat terug op de gehele overheid. Ook particuliere werkgevers hebben te zorgen voor de integriteit van hun medewerkers, maar die opdracht is bij de overheid als werkgever breder en intensiever. Een integriteitsincident bij een bank bijvoorbeeld, bezorgt alleen die bank een slechte naam, niet het gehele bankwezen. Een integriteitsincident bij de overheid daarentegen schaadt het vertrouwen dat de burger in de *gehele* overheid zou moeten hebben.

8. *Wat dan wèl?*

Afschaffing van een van de kenmerkende elementen van de ambtelijke status, de eenzijdige aanstelling, levert dus het risico op dat ik zoëven beschreven heb: de aparte ambtenarenrechtspraak met al zijn voordelen komt op de tocht te staan. Daarnaast zijn er “natuurlijke grenzen” aan verdere normalisering, voortvloeiend uit het feit dat de overheid een bijzondere werkgever is. Ik bepleit, de inspanningen van de overheid niet op dit soort exercities te richten, maar juist op de Renaissance van de ambtelijke status. Wat bedoel ik daarmee? Voor het antwoord op die vraag heb ik een aanloopje nodig.

Ik start met de vraag te stellen: wat is nou eigenlijk het probleem van de overheid met haar ambtelijk apparaat?

Een heel terechte vraag, waarmee men altijd in het leven zou moeten beginnen: is er wel een probleem, en zo ja, wat is het probleem eigenlijk?

(Ook belangrijk is de vraag: wie heeft het probleem? Ik ga in het vervolg van mijn betoog dit niet nader specificeren: het gaat mij om de overheid in abstracte zin als probleemhebber.)

Zo heb ik naarstig lopen zoeken naar problemen die de aanleiding zouden vormen voor het beleid om de ambtelijke rechtspositie meer marktconform te maken. Voor wat betreft de opheffing van het stakingsverbod van ambtenaren zag ik die aanleiding wel: de opvatting kreeg de overhand dat ook overheidspersoneel zou mogen staken en het Europees Sociaal Handvest hielp de voorstanders van die opvatting een handje.

Voor het *Grand Design* van Ien Dales, de *package deal* waar ik het zoëven over heb gehad, zie ik de aanleiding slechts gedeeltelijk: meer tweezijdigheid in het arbeidsvoorwaardenoverleg en het invoeren van een regeling van de geschillen in dat overleg vloeiden niet alleen voort uit een behoefte die daaraan bestond bij de sociale partners bij de overheid, maar ook uit verdragen van de ILO. Maar voor de OOW-operatie is de aanleiding om eraan te beginnen, allang in de mist der tijden verdwenen, of het moest zijn: het marktconform maken om het marktconform maken

zelf, of het zoveel mogelijk ontwijken van het overeenstemmingsvereiste in het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid. Het zou te ver voeren, om op dit moment op dat ontwijken van het overeenstemmingsvereiste in te gaan. Ook hiervoor verwijs ik naar mijn bijdrage in een van de komende nummers van het blad SociaalRecht. Ik volsta met te zeggen: dat heb je zo bij *package deals*: het is een uitruil van wensen van verschillende partijen, maar waarom een bepaalde partij een bepaald element van die *deal* wilde, wordt lang niet altijd geëxpliciteerd.

De vraag blijft dus: welk probleem werd er eigenlijk met de OOW-operatie opgelost? Geld voor de rijksbegroting behoefde de OOW-operatie niet op te brengen, en dat heeft de operatie ook niet gedaan. Verslechtering van de rechtspositie van de ambtenaar was evenmin het oogmerk. Onmiddellijk is in het arbeidsvoorwaardenoverleg voor de overheid een bovenwettelijk traject afgesproken, waardoor de ambtelijke rechtspositie weer op ongeveer dezelfde hoogte werd gebracht als bij de voormalige ambtelijke wachtgeldvoorzieningen. Verbetering van het imago van de ambtenaar misschien, en daarmee van de attractiviteit van de overheid als werkgever, als hij op het punt van WAO, Ziektewet en Werkloosheidswet op één lijn zou komen te staan met een gewone werknemer? Ik betwijfel sterk of je met dit soort operaties negatieve gevoelens over de beroepsgroep “ambtenaar” doet verdwijnen. Negatieve gevoelens ten opzichte van de beroepsgroep “ambtenaar” zijn van alle tijden, en die krijg je met geen spons en zemen lap de wereld uit.

De vraag: “Welk probleem los je ermee op?” laat zich ten aanzien van verdere normalisering nog dringender stellen. Zoals u al uit mijn betoog begrepen zal hebben, zie ik bij verdere normalisering eerder extra problemen ontstaan dan dat er problemen mee zouden worden opgelost.

9. Echte problemen

En dat brengt me weer bij de hamvraag: wat is het eigenlijke probleem van de overheid met haar ambtelijke apparaat? 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 wervingsmarkt en de beloningspositie van overheids personeel. 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 mensen 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 in internationaal of ander verband (onderhandelend bestuur), met soms slechts impliciet gebleven politieke sturing vooraf of met slechts veronderstelde door de politiek

gemaakte beleidskeuzen. De rampen van de laatste tijd hebben ook aanleiding gegeven tot heroriëntatie van de ambtelijke verantwoordelijkheid, ten opzichte van de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders.

De ROP heeft in een ander advies dan dat over de ambtelijke status, over dit soort problemen behartigenswaardige woorden gezegd, waarbij ik mij van harte aansluit. Ik herhaal het: geen deugdelijk overheidsbestuur zonder deugdelijk ambtelijk apparaat. 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:

- democratisch besef;
- rechtsstatelijk besef en
- integriteitsbewustzijn.

Met andere woorden: ambtenaren dienen te beseffen dat zij werken onder een bestuurder die onder democratische controle staat – zij moeten democratisch besef hebben. Dat betekent mijns inziens onder meer dat zij weten op welk moment zij “hun” bestuurder relevante informatie moeten verschaffen. Verder dienen ambtenaren te beseffen, dat zij jegens de burger de beginselen van o.a. rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid in acht hebben te nemen – het rechtsstatelijk besef. Ook behoren ambtenaren te beseffen dat zij integer moeten handelen – zij moeten integriteitsbewustzijn hebben. Hierover is de ROP betrekkelijk kort, en ik vul “integer handelen” maar in met de notie dat het daarbij niet alleen gaat om geen smeergeld aannemen en niet frauderen, maar ook om het vermijden van “de schijn des kwaads”, zowel in functioneel als in privé-gedrag.

Voor het bijbrengen van deze noties acht de ROP vorming en opleiding het beste instrument, niet alleen door middel van introductiecurcussen voor nieuwe ambtenaren, maar ook langs de weg van permanente educatie van personeel. Ikzelf heb in dit verband gepleit voor een opleidingspuntenstelsel. 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 het openbaar bestuur aan te kunnen pakken. Zei Max Weber nog dat de carrière van de ambtenaar niet op nepotisme, maar uitsluitend zou moeten berusten op *Fachwissen* – vakbekwaamheid – en *Dienstwissen* – de kennis, opgedaan uit de ambtelijke stukken, vooral de bedrijfsgeheimen -, de ROP voegt daar (in mijn eigen Duitse vertaling) aan toe:

- *Demokratiewissen;*
- *Rechtsstaatswissen;* en
- *Integritätswissen.*

Ikzelf voeg daaraan toe:

- *Verfahrenswissen,*

dat wil zeggen: weten ‘hoe de hazen lopen’ in het openbaar bestuur.

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 onderhorigen, 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 medewerkerstevredenheidsonderzoek; “*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.

10. Slotsom

Wat heb ik tot nu toe willen zeggen? Ik heb de klassieke gedachten over het begrip “ambtelijke status” uiteengezet. 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 met name 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 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, integriteitsbewustzijn en *Verfahrenswissen* 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 overheids werknemer wordt aangeboden, in het bijzonder als het gaat om het bijbrengen van democratisch en rechtsstatelijk besef, integriteitsbewustzijn en het weten ‘hoe de hazen lopen’. 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 leidinggevend.

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 een Renaissance van de ambtelijke status. “Ambtelijke status” in een iets verschoven betekenis: het is bijzonder werk dat de ambtenaar verricht, in een bijzondere omgeving en in een bijzondere organisatiecultuur, voor een bijzondere werkgever, die bijzondere verplichtingen heeft ten opzichte van de werknemers, maar die ook bijzondere eisen stelt aan diegenen die werken in het publieke belang: *Demokratiewissen, Rechtsstaatswissen, Integritätswissen* en *Verfahrenswissen*. 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.

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.
- 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* (in voorbereiding).
- Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1972-5, I, blz. 124-130.