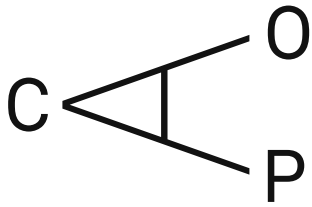


Liber amicorum Frits van der Meer

# Geschriften over overheid en ambtelijk apparaat, als je begrijpt wat ik bedoel...

Onder redactie van Mr.dr. G.S.A. (Gerrit) Dijkstra, Prof.dr. J.C.N. (Jos) Raadschelders  
en Prof.dr. C.F. (Caspar) van den Berg



Dit Liber amicorum werd mede mogelijk gemaakt door ABP.



Stichting CAOP ondersteunt verschillende leerstoelen: Ien Dales Leerstoel,  
Leerstoel Comparative public sector en civil service reform,  
Leerstoel Transitie in de Publieke Sector, Leerstoel Health Education and Work,  
Leerstoel Sociaal-Culturele Achtergronden en Differentiatie, Leerstoel Positive Health at Work,  
Leerstoel Innovatie in het Onderwijs

Liber amicorum Frits van der Meer

# Geschriften over overheid en ambtelijk apparaat, als je begrijpt wat ik bedoel...

Onder redactie van Mr.dr. G.S.A. (Gerrit) Dijkstra, Prof.dr. J.C.N. (Jos) Raadschelders  
en Prof.dr. C.F. (Caspar) van den Berg

De redacteuren en auteurs van dit liber willen uitdrukkelijk Corwin de Wolff (Rijksuniversiteit Groningen, Campus Fryslân) bedanken voor zijn uitstekende ondersteuning bij de totstandkoming van dit liber.

Marten Toonder (1912 – 2005) was vooral bekend door zijn strips met Ollie B. Bommel en Tom Poes. Marten Toonder was niet enkel een striptekenaar maar ook een groot taalvirtuoos. Hij introduceerde ook de uitdrukking ‘kommer en kwel’. Dorknoper is daarin de ambtenaar eerste klasse (gemeente Rommeldam) die figureert in de strips. Dorknoper hanteert daarbij letterlijk de ambtelijke molen. Frits is een groot liefhebber van het werk van Marten Toonder. Een gevleugelde uitdrukking van Ollie B. Bommel is ‘Als je begrijpt wat ik bedoel ...’.

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	7
Gerrit Dijkstra, Jos Raadschelders en Caspar van den Berg	
<b>2. Voorwoord</b>	17
Geert ten Dam	
<b>3. De Zaanse connectie</b>	19
Renk Roborgh	
<b>4. Ambtenaren: de ruggengraat van de democratie en de rechtsstaat</b>	27
Jos Raadschelders	
<b>5. Het huis van Buijs</b>	41
Cia Kroon en Theo Toonen	
<b>6. De januskop van 'bureaucratie'</b>	57
Mark Rutgers	

7. De Enabling State in het werk van Van der Meer: de 'gulden middenweg' die het verval van de overheid niet voorkwam Caspar van den Berg en Jouke de Vries	71
8. Ambtelijk vakmanschap in de Nederlandse bestuurskunde: een historisch perspectief Toon Kerkhoff	89
9. Verraderlijk asielbeleid: gelaagde verantwoordelijkheid voor het Nederlandse asielbeleid Kees Nagtegaal	109
10. Publieke en private moraliteit: in bestuur en bestuurskunde Zeger van der Wal	125



11. Privaat-publiek in de aardbevings- problematiek rondom het Groningenveld Gerrit Dijkstra en Bauke Jansen	139
12. Juridische hervormingen en het openbaar ambt: vergelijkende tendensen Alexander de Becker	153
13. De politisering van de politiek-ambtelijke verhoudingen Anchrit Wille	165
14. Ambtelijk activisme in tijden van populisme: de Weberiaanse bureaucratie als dijkbewaking Kutsal Yesilkagit	179
15. De re publica Frans van Nispen tot Pannerden	193

16. Bouwen aan vertrouwen in de overheid: 211  
enige mogelijkerwijs ter zake relevante  
bespiegelingen, te goeder trouw op schrift gesteld  
door twee goed geïnformeerde leken  
Mark Levels en Tim Huijts
17. Sleutelen aan het interbestuurlijk toezicht 225  
Heinrich Winter 
18. Europa en binnenlands bestuur: 239  
hoe waardenconflicten de uitvoering  
van beleid kleuren  
Bernard Steunenberg
19. De enabling state op lokaal niveau: 253  
de Wmo als voorbeeld  
Rigtje Passchier

20. Grenzen aan de voorwaardenscheppende staat	269
René Torenvlied en Matthijs Moorkamp	
21. Van vergeten naar verheerlijkt maar niet écht serieus genomen? Over de relatie tussen het openbaar bestuur en de samenleving	283
Caelesta Braun	
22. Het openbaar bestuur in de ontvangende rol bij public affairs	299
Arco Timmermans	
23. De burger als coproductent	315
Trui Steen	
24. Uitleiding	329
Gerrit Dijkstra, Jos Raadschelders en Caspar van den Berg	

# 1. Inleiding

Gerrit Dijkstra

Jos Raadschelders

Caspar van den Berg

Op 18 maart 2024 heeft prof. dr. F.M. van der Meer (hierna: Frits) ‘afscheid’ genomen als bijzonder hoogleraar CAOP met het uitspreken van een afscheidsrede in het Academiegebouw van de Universiteit Leiden. Het woord ‘afscheid’ hebben we bewust tussen aanhalingstekens geplaatst. In de eerste plaats omdat 18 maart natuurlijk niet de exacte datum is waarop zijn dienstverband aan de Universiteit Leiden formeel beëindigd wordt. Maar er zijn andere en belangrijker redenen voor die aanhalingstekens. Met het uitspreken van de afscheidsrede is nog lang geen einde gekomen aan zijn wetenschappelijke activiteiten. Frits zal nog vele, en hopelijk zelfs *zeer* vele jaren blijven schrijven en publiceren. Alleen, maar vooral ook in samenwerking met anderen. Veelal zullen deze ‘anderen’ auteurs zijn die een bijdrage hebben geleverd aan dit liber. Na 18 maart zal Frits bovendien verdergaan met het begeleiden van promovendi. Enkele van zijn (voormalige en huidige) promovendi hebben een bijdrage aan dit liber geschreven, zoals Caspar van den Berg, Kees Nagtegaal en Rigtje Passchier. Verder heeft Frits een bijdrage geleverd aan de begeleiding van de dissertatie van Toon Kerkhoff. Ook Toon heeft een artikel geschreven voor dit liber. De auteurs spreken dan ook de verwachting en de hoop uit dat zij nog lang met Frits mogen samenwerken op wetenschappelijk gebied. En zij spreken eveneens de hoop uit dat zij nog lang van zijn vriendschap mogen blijven genieten. ‘Liber amicorum’ is dan ook een correcte benaming voor deze publicatie.

We willen beginnen met de studie Geschiedenis van Frits aan de Universiteit Leiden, toen nog Rijksuniversiteit Leiden geheten. Zijn afstudeerrichting was sociaaleconomische geschiedenis, met een groot pakket aan keuzevakken bestuurskunde (tegenwoordig zouden wij van een minor spreken). De keuzevakken volgde hij uiteraard ook in Leiden, bij de toenmalige hoogleraar en grondlegger van de Leidse bestuurskunde prof. dr. A. van Braam (overleden op 8 mei 2002) en zijn medewerkers. Van Braam werd in 1972 benoemd tot hoogleraar, aanvankelijk aan de rechtenfaculteit. Na een periode als interfacultaire vakgroep (rechten en sociale wetenschappen) werd de vakgroep ingebed in de faculteit Sociale Wetenschappen. Tegenwoordig is deze vakgroep het Instituut Bestuurskunde binnen de faculteit Global Affairs and Governance en al vele jaren gevestigd in Den Haag<sup>1</sup>. Sinds zijn studie geschiedenis in Leiden was Frits bevriend met Jos Raadschelders, medeauteur van dit liber. Met Jos heeft hij ook stage gelopen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken (in mei en juni 1982). Na enige tijd in dienst te zijn geweest bij de Raad voor het Binnenlands Bestuur (nu:

---

1 Het Instituut Bestuurskunde is gevestigd op de plaats waar vroeger de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie zaten. Na sloop en nieuwbouw is naar verluidt alleen de atoombunker onder het gebouw gebleven.

de Raad voor het Openbaar Bestuur), kwam Frits in 1985 in dienst bij de vakgroep Bestuurskunde (het latere Instituut Bestuurskunde), waar hij de rest van zijn dienstbare jaren zou blijven werken. Daar werd hij, onder de leiding van de al eerder genoemde Van Braam<sup>2</sup>, een collega van Jos Raadschelders, Jouke de Vries en Mark Rutgers. Alle drie hebben zij een bijdrage geleverd aan dit liber. Naast Van Braam werkten daar Hans Surie, Marie-Louise Bemelmans-Videc en Menno Tuurenhout. Helaas zijn zij ons al ontvallen. Hans Surie overleed op 21 februari 2019, Menno Tuurenhout op 7 december 2020 en Marie-Louise Bemelmans-Videc op 29 augustus 2021.

Ook Renk Roborgh was een medewerker van het (aller)eerste uur. Met Renk zette Frits het plan op om te promoveren op een replicatie van het dissertatieonderzoek van Van Braam. Die promoveerde in 1957 met het proefschrift *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland*<sup>3</sup>. Frits en Renk wilden het onderzoek repliceren onder begeleiding van Van Braam, hun latere promotor. Daarbij wilden ze niet enkel ingaan op de aspecten van representativiteit die ten tijde van de dissertatie van Van Braam de belangstelling trokken, zoals godsdienst en geografische achtergrond, maar ook op aspecten die later hoog op de agenda kwamen, zoals de man-vrouwverhouding. Zou een nieuw replicatieonderzoek van de dissertaties van Van Braam en Frits en Renk nuttig zijn? Zeker, maar wie durft? Dat zou zeer interessant en bestuurlijk en maatschappelijk relevant zijn! Bij een eventueel nieuw replicatieonderzoek zouden daar nog weer nieuwe aspecten aan toegevoegd kunnen worden ten aanzien van representativiteit. Hun samenwerking resulteerde in de dubbelpromotie van Frits en Renk in 1993 onder de titel *Ambtenaren in Nederland. Omvang bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*. In 1988 ging Van Braam met emeritaat. Hij werd als hoogleraar opgevolgd door Uri Rosenthal. In 1989 trad Gerrit Dijkstra in dienst van de vakgroep, aangenomen door Uri Rosenthal, Renk Roborgh en Menno Tuurenhout. Renk heeft voor dit liber een bijdrage geleverd waarin hij ingaat op de geschiedenis van hun gemeenschappelijke dissertatie.

Het voert veel te ver om hier alle personele wijzigingen in de vakgroep te bespreken. Inmiddels is er sprake van een Instituut Bestuurskunde met meer dan honderd medewerkers. Toch willen we enkele medewerkers die een nauwe

---

2 Niemand van zijn medewerkers noemde hem bij zijn voornaam (Aris), het bleef consequent 'professor'. Het liber van professor Van Braam had dan ook als titel 'Bedankt Professor'. Vandaar dat wij alle anderen in deze bijdrage bij hun voornaam noemen, behalve professor Van Braam.

3 In die tijd werd dit met een k geschreven. Later en eerder met een c.

band met Frits hadden en die hebben bijgedragen aan dit liber eruit lichten. Onze opsomming is willekeurig. Theo Toonen was ook al in een pril stadium van de vakgroep (1989) aangesteld als hoogleraar Bestuurskunde. Ook nadat Theo de vakgroep verlaten had (en decaan was geweest in Leiden) om hoogleraar en decaan te worden in Delft en vervolgens in Enschede, bleef hij met Frits en de redacteuren van deze bundel in nauw contact, ook na zijn emeritaat. Anchrit Wille en Caspar van den Berg zijn nog CAOP-hoogleraar en zijn in die hoedanigheid al lange tijd verbonden aan het huidige Instituut Bestuurskunde. Nauwe relaties met Frits waren er bestuurlijk en wetenschappelijk ook met René Torenvlied (nu hoogleraar in Enschede), Trui Steen (nu hoogleraar in Leuven), Bernard Steunenbergh (nu hoogleraar Bestuurskunde in Leiden en wetenschappelijk directeur van het Instituut Bestuurskunde), Arco Timmermans, Kutsal Yesilkagit en Caelesta Braun. Die laatste twee zijn trouwens alumni van onze opleiding. René, Trui, Bernard, Arco, Kutsal en Caelesta hebben een bijdrage aan dit liber geleverd.

We vermelden hier ook graag de nauwe samenwerking die er heeft bestaan tussen de opleidingen Bestuurskunde in Rotterdam en Leiden. Het resulteerde in de Interuniversitaire Vakgroep Bestuurskunde Rotterdam-Leiden, voor zover wij weten de enige vakgroep in Nederland die was gehuisvest in twee universiteiten. De samenwerking kwam tot uitdrukking in het onderwijs (college geven aan de andere instelling), het onderzoek (samenwerking met publicaties) en de dienstverlening. U kunt zich vast voorstellen dat dit institutionele arrangement soms wel wat lastig was, maar het heeft wel geleid tot een aantal persoonlijke contacten tussen Frits, auteurs van dit liber en onze Rotterdamse collega's. Enkele namen willen wij in dit verband noemen: Roel in 't Veld, Arthur Ringeling en Peter Hupe. In het bijzonder willen wij Frans van Nispen tot Pannerden noemen, die wij bereid hebben gevonden om als medeauteur een bijdrage aan dit liber te schrijven. Zijn bijdrage belicht de uitstekende inhoudelijke samenwerking tussen de opleidingen Bestuurskunde in Leiden en Rotterdam. Naast samenwerkingen en banden met vele universiteiten in binnen- en buitenland willen wij ook de samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen vermelden. Frits heeft nauw samengewerkt met de Groningse hoogleraar Bestuurskunde Heinrich Winter en gaat daar in de toekomst mee verder. Ook Heinrich heeft een bijdrage aan deze bundel geleverd.

Na zijn benoeming als universitair docent Bestuurskunde en later universitair hoofddocent werd Frits ook bijzonder hoogleraar namens Stichting CAOP, de uitgever van deze bundel. Hij bekleedde de leerstoel Comparative Public Sector en Civil Service Reform. Frits aanvaardde deze leerstoel op 24 februari 2012 met het uitspreken van de rede *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren*. Ook na zijn formele afscheid als leerstoelhouder zullen de banden tussen Frits en Stichting CAOP blijven bestaan.

Bijna alle CAOP-hoogleraren hebben een bijdrage aan dit liber geleverd: Anchrit Wille, Caspar van den Berg, Zeger van der Wal, Mark Levels en Tim Huijts.<sup>4</sup> Verder heeft voormalig CAOP-hoogleraar Alexander de Becker een bijdrage aan dit liber geleverd. Ook na diens benoeming als hoogleraar in Gent en de beëindiging van diens bijzonder hoogleraarschap CAOP zijn de banden zeer nauw gebleven.

In zijn onderzoek heeft Frits zich nimmer beperkt tot aandacht voor ambtenaren alléén. Hij was van meet af aan geïnteresseerd in de positie en de rol van ambtenaren in het politiek-bestuurlijke bestel en in hun betekenis in en voor de samenleving. Zijn wetenschappelijke belangstelling ging echter meteen al veel verder dan alleen het Rijk, dat veelal en ten onrechte beschouwd wordt als enkel de ministeries. Het binnenlands bestuur in algemene zin had zijn belangstelling en heeft dat nog steeds. Maar wellicht is zelfs de term 'binnenlands bestuur' nog veel te eng. Het gaat hem om de vele instituties die in het algemeen aangeduid kunnen worden als 'de publieke sector'. Daarbij gaat het hem ook om de vraag hoe al deze instituties onderscheiden kunnen worden en hoe hun onderlinge relaties zijn. Daarbij doet zich de principiële vraag voor wat het onderscheid privaat-publiek eigenlijk inhoudt. Zijn oratie als hoogleraar ging over de voorwaardenscheppende staat en bij zijn onderzoekslijn hanteert hij nog altijd het historische en internationaal vergelijkende perspectief.



Wij hebben de auteurs van dit liber steeds meegegeven dat zij veel inhoudelijke ruimte hebben. Dat is ook het karakter van een liber. Inhoudelijk hebben we wel steeds ongetwijfeld overbodig aangegeven dat er een link moest zijn met het werk van Frits. Die link is in alle bijdragen zeer zeker te vinden. De volgorde van de bijdragen heeft een enigszins arbitrair karakter, maar er zit wel een logica achter. We hebben de verschillende bijdragen enigszins in deze volgorde willen plaatsen en hebben daarbij de volgende thema's onderscheiden:

- historische bijdragen;
- het onderscheid privaat-publiek;
- de ambtelijke rechtspositie en politiek-ambtelijke verhoudingen;
- de staat van de publieke zaak;
- multi-level governance en de voorwaardenscheppende staat;
- de relatie overheid-burger-belangengroepen.

We hebben er uitdrukkelijk voor gekozen om bovenstaande indeling verder niet te hanteren bij de inhoudsopgave. Veel bijdragen, zo niet alle, omvatten meerdere thema's. We zouden veel auteurs onrecht doen en dat willen we niet, temeer omdat dit een feestbundel is. Tussen de verschillende bijdragen zijn dan ook veel dwarsverbanden te zien. We nodigen de lezer, en zeer zeker ook Frits, uit om deze te ontdekken. Dat zal zeker niet lastig zijn.

---

4 CAOP-hoogleraar Frank Cornelissen is benoemd per 01-12-2023.

Na het voorwoord van Geert ten Dam als voorzitter van het Bestuur Stichting Bijzondere Leerstoelen CAOP, starten we met de bijdrage van Renk Roborgh. Hij gaat daarin vooral in op de (historische) achtergronden van zijn gezamenlijke dissertatie met Frits. Renk heeft zijn bijdrage 'De Zaanse connectie' genoemd, een titel die voor de lezer ongetwijfeld duidelijk zal worden.

De bijdrage van Jos Raadschelders gaat over ambtenaren als ruggengraat van de democratie en de rechtsstaat. Zijn thematiek heeft betrekking op de specifieke aard van de overheid, meer in het bijzonder het democratische en rechtsstatelijke karakter van de overheid. Daarbij schetst hij, zoals we van hem gewend zijn, een breed historisch perspectief.

De bijdrage van Cia Kroon en Theo Toonen heeft als titel 'Het Huis van Buys'. Dat is een intrigerende titel, want 'Het Huis van Thorbecke' is een veelgebruikte term wanneer we spreken over de kenmerken van onze 'gedecentraliseerde eenheidsstaat'. Cia en Theo geven aan dat deze term onjuist is. Interessant aan deze bijdrage is dat Theo hierbij voortbouwt op zijn dissertatie uit 1987. Cia was in het verleden burgemeester van de gemeente Losser en is de echtgenote van Theo. Zij brengt haar praktijkervaring in.

Mark Rutgers gaat in op de historische achtergronden van het begrip bureaucratie. In de dissertaties van Van Braam en van Frits en Renk staat dit begrip centraal. 'Bureaucratie' heeft veelal een negatieve connotatie, maar in het werk van Max Weber heeft het een neutrale sociaalwetenschappelijke betekenis. Mark gaat uiteraard in op Max Weber, maar gaat nog verder terug in de historie. Hij start met Vincent de Gournay (aan het einde van de achttiende eeuw) en vraagt zich af wat er tussen De Gournay en Max Weber (vooral begin twintigste eeuw) heeft plaatsgevonden.

In hun bijdrage gaan Caspar van den Berg en Jouke de Vries nader in op de zogenoemde *enabling state* (voorwaardenscheppende staat), een concept dat in een aanzienlijk deel van het geschreven werk van Frits van der Meer veel aandacht heeft gekregen. Zij gaan terug naar de conceptuele en ideologische wortels van dit concept in de jaren 80 en gaan vervolgens in op de toepassing door Van der Meer en anderen van de *enabling state*-gedachte op *civil service systems* en de rol van ambtenaren.

Toon Kerkhoff gaat in op 'ambtelijk vakmanschap', een term die veelvuldig wordt gehanteerd in bestuurskundige bijdragen en zeer zeker ook in het (politiek-) ambtelijke discours. Wat betekent deze term? Toon bespreekt in zijn bijdrage de verschillende invullingen die daar in de loop der tijd aan gegeven zijn. Met deze

historische achtergrond kan ook beter begrepen worden welke betekenis deze term in de huidige discussies heeft.

In zijn bijdrage gaat Kees Nagtegaal in op de vluchtelingenproblematiek en het asielbeleid. De eerste wet stamt uit 1849. Zeer terecht spreekt Kees in bestuurskundige termen over een *wicked problem*, dat bovendien zeer actueel is. Wat in de bijdrage van Kees ook naar voren komt, is hoezeer een historische bijdrage de huidige problemen van een context kan voorzien.

Zeger van der Wal behandelt de verschillende waarden van private en publieke werknemers. Hij laat daarbij zien welke overeenkomsten er zijn en vooral ook welke verschillen (of verschillende accenten). Hij gaat daarbij ook in op de diverse ontwikkelingen die zich in de afgelopen decennia hebben voorgedaan in de relatie tussen privaat en publiek management.

Gerrit Dijkstra en Bauke Jansen gaan in hun bijdrage in op de Groningse aardbevingsproblematiek. Hun focus ligt daarbij op de uitvoering van de afhandeling van de schades en de rol van de rechter daarbij. Uit deze bijdrage wordt duidelijk hoe complex de relatie privaat-publiek hierbij is. Juist deze complexiteit heeft bij veel Groningers geleid tot woede en wantrouwen in de overheid.



Alexander de Becker gaat in op de zogeheten 'normalisering van de ambtelijke rechtspositie' die in 2017 heeft plaatsgevonden. Hij spreekt ook bewust over *zogeheten*, omdat van een volledige normalisering geen sprake was en omdat deze ontwikkeling de bijzondere positie van de overheid en de ambtenaar miskent. Alexander komt met een internationale vergelijking en betoogt dat Nederland hierin door sommige landen als gidsland werd gezien. En dat 'gidsland' hierbij niet echt een positieve connotatie heeft of zou moeten hebben. Frits zal daar van harte mee in kunnen stemmen.

Anchrit Wille gaat in haar bijdrage in op de politisering van politiek-ambtelijke verhoudingen. Zij spreekt over paradoxale ontwikkelingen ten aanzien van het Weberiaanse model. Er is volgens Anchrit sprake van een versterking van de politieke controle op het ambtelijk apparaat. Hierdoor zijn klassieke Weberiaanse waarden als ambtelijke professionaliteit en inhoudelijke deskundigheid in het gedrang gekomen. De ambtelijke organisatie is volgens Anchrit te veel de logica van de politiek gaan volgen.

Kutsal Yesilkagit schrijft over ambtelijk activisme in een tijd waarin populistische partijen nationaal en internationaal de wind mee lijken te hebben. Hij gaat in

op wat er onder deze term verstaan wordt en wat zijn standpunt hierin is. Een thematiek die zeer verwant is met *Exit, Voice and Loyalty* van Hirschman. Ook gaat Kutsal in op de relatie met ambtelijke sabotage en de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren.

Frans van Nispen tot Pannerden bespreekt de uitholling van de publieke zaak, waar in zijn opvatting ook de bestuurskunde zelf een rol bij heeft gespeeld. Het moge duidelijk zijn dat hij 'uitholling' niet in een neutrale betekenis gebruikt. Hij duidt hierbij vooral ook op bestuurlijke en bestuurskundige ontwikkelingen als New Public Management. Frans gaat daarbij ook expliciet in op het onderscheid tussen publieke en private waarden.

Mark Levels en Tim Huijts gaan in op het dalende vertrouwen in de overheid, mede door tal van affaires, zoals de toeslagenaffaire en de afwikkeling van de aardbevingsschades in Groningen. Zij bespreken vooral de relatie tussen de betrouwbaarheid van de overheid en het vertrouwen van burgers in de overheid. Zij formuleren aan het slot van hun betoog de volgende hypothese: naarmate de overheid beter in staat is haar kerntaken te vervullen, zal het vertrouwen van burgers hoger zijn.

Heinrich Winter bepleit in zijn bijdrage een andere vorm van controle op de uitvoering van medebewindstaken door de gemeente. Hij stelt dat het uitgangspunt dat die controle wordt uitgevoerd door de gemeenteraad in de praktijk niet blijkt te werken. Hij is voorstander van meer interbestuurlijk toezicht, waarbij de provincie een belangrijke rol zou moeten spelen. Hij geeft wel aan dat het dan om (feitelijk) horizontale interbestuurlijke verhoudingen dient te gaan. Bernard Steunenberg bespreekt hoe waardeconflicten zich manifesteren in EU-beleid. Hij geeft aan dat deze waardeconflicten een rol spelen bij de totstandkoming van EU-beleid en vervolgens opnieuw een rol spelen bij de manier waarop dat beleid, dat vaak een noodzakelijk compromis vormt, wordt uitgevoerd in de lidstaten. Hij pleit ervoor om in onderzoek naar EU-beleid en de uitvoering ervan meer aandacht te besteden aan waardeconflicten.

Rigtje Passchier gaat op het gebied van het sociaal domein in op de voorwaarden-scheppende staat en vooral ook op de vraag hoe gemeenten binnen het sociaal domein omgaan met hun regiefunctie. Zij geeft aan dat er veel variatie is in de manier waarop gemeenten hiermee omgaan, waarbij ook het begrip 'regiefunctie' op zeer verschillende manieren ingevuld kan worden. Deze variatie wordt volgens Rigtje bepaald door de aanwezige condities (institutionele context, interne context en maatschappelijke context).

René Torenvlied en Matthijs Moorkamp bespreken in hun bijdrage de vuurwerk-ramp in Enschede in relatie tot de voorwaardenscheppende staat. Zij komen daarbij tot de conclusie dat het uitgangspunt van de voorwaardenscheppende staat een verantwoordelijkheid legt bij de staat, die deze verantwoordelijkheid niet aankan. De vuurwerk-ramp vormt daarvan een voorbeeld.

Caelesta Braun brengt in haar bijdrage in beeld hoe de voorwaardenscheppende staat zich verhoudt tot de samenleving. Ze laat zien dat veronachtzaming van een aantal door haar geformuleerde mechanismen in de relatie met de burger en de samenleving hebben geleid tot tekortkomingen van een voorwaardenscheppende staat.

Arco Timmermans gaat in zijn bijdrage in op public affairs, een term die hij prefereert boven lobbying. Hij gaat daarbij in op de ontvangende partij: overheidsorganisaties. Hij stelt dat de ontvangende partij zich bewust moet zijn van de benodigde competenties, gezien de toenemende druk op transparantie en verantwoording. De ontvangende partij, overheid, moet hier professioneel mee omgaan.

Trui Steen gaat in op coproductie tussen burgers (gebruikers). Het gaat daarbij om de mogelijkheden die burgers hebben om invloed uit te oefenen op de publieke dienstverlening. Zij geeft aan dat dit grote voordelen met zich meebrengt, maar dat burgers daar verschillend op reageren. Omgekeerd stelt zij ook dat professionals in de publieke dienstverlening niet altijd openstaan voor de inbreng van mensen die zij als leken beschouwen. Trui bepleit het voortzetten van experimenten op het terrein van coproductie.

Als auteurs en redacteurs willen we in deze inleiding vooral ook Stichting CAOP bedanken voor het mogelijk maken van dit liber voor Frits. Voor de bijdrage van Stichting CAOP aan de leerstoel van Frits willen wij in het bijzonder Paul van der Heijden en Geert ten Dam bedanken, die als voormalige respectievelijk huidige voorzitter van het Bestuur Stichting Bijzondere Leerstoelen CAOP verantwoordelijk zijn voor de bijzondere hoogleraarschappen.

Onze speciale dank gaat ook uit naar de correctoren die namens Stichting CAOP alle teksten gecorrigeerd hebben en die al onze slordigheden, tyfouten en taalfouten eruit hebben gehaald. Wij denken dat we niemand tekortdoen als we ook Loes Hodemaekers bedanken voor haar onvermoeibare inzet voor de totstandkoming van dit liber en voor de leerstoelhouders van Stichting CAOP in het algemeen. We weten zeker dat we daarbij namens alle leerstoelhouders spreken en ook Frits zal daar zeker mee instemmen.



# 2.

# Voorwoord

Geert ten Dam

Voorzitter Bestuur Stichting Bijzondere Leerstoelen CAOP

*“Heb meer vertrouwen in de burger, lagere overheden en de professionaliteit van ambtenaren en andere werknemers in de publieke sector, zoals onderwijsgevend en personen in de gezondheidszorg”, schreef Frits van der Meer in 2023 ter afsluiting van de Staat van de Ambtelijke Dienst met als thema ‘bouwen aan vertrouwen’. Vertrouwen in de overheid is cruciaal voor een veerkrachtige democratie. Maar vertrouwen is niet statisch en zeker geen eenrichtingsverkeer. Vertrouwen van burgers in de overheid gaat samen met vertrouwen van de overheid in burgers. Verschillende bijdragen in deze bundel benadrukken dat wederzijds vertrouwen staat of valt met het vermogen van de overheid om met verschillen in geleefde werkelijkheden en behoeften van burgers om te gaan. Juist maatschappelijke ongelijkheid en onrechtvaardigheden dragen bij aan de erosie van vertrouwen. De burger haakt af als de overheid richting hen afhaakt.*

Betrouwbare publieke dienstverlening is echter verre van eenvoudig te realiseren. Ook dat illustreren verschillende hoofdstukken. In onze netwerksamenleving spelen velen daarin een rol. Op landelijk niveau binnen de rijksoverheid, binnen de verschillende departementen, op lokaal niveau binnen de gemeente en op bestuursniveau binnen bijvoorbeeld zorg- en onderwijsinstellingen. Beleidsvorming en beleidsuitvoering houden zich in de praktijk niet aan stappenschema's. Voortdurende samenspraak met belanghebbende actoren is nodig en daarin spelen ambtenaren, hun positie en kwaliteiten een cruciale rol. Oog hebben voor de noden van burgers, zonder hen op voorhand ter wille te zijn, vraagt om stuurmanschap. De overheid kan haar verantwoordelijkheid voor de publieke dienstverlening alleen waarmaken, als het primaat bij de politiek zelf blijft liggen en het organiseren van draagvlak én tegenspraak een continue opgave is.

De bijdragen in deze bundel laten zien hoe deze opgave er binnen verschillende beleidsdomeinen anders uitziet. Er is niet een recept voor (meer) vertrouwen. Wel zijn er vergelijkbare patronen waarvan we kunnen leren. Ik hoop dat deze bundel inspireert om werk te blijven maken van de kwaliteit van de publieke dienstverlening en daarmee van een betrouwbare overheid.

Tot slot een groot woord van dank voor alle auteurs van deze bundel. Met hun bijdragen laten ze niet alleen zien hoe belangrijk de missie van de Stichting CAOP en de door haar ondersteunde leerstoelen is, maar hebben ze ook de ‘Staat van Frits van der Meer’ opgemaakt. Als CAOP-hoogleraar heeft hij sinds 2011 gestalte gegeven aan de kennisfunctie van de Stichting CAOP en wetenschap, beleid en praktijk van de publieke sector verbonden. Het gezamenlijke thema ‘bouwen aan vertrouwen’ van alle hoogleraren van het CAOP kwam mede uit zijn koker. Deze bundel laat de opbrengst daarvan zien.

3.

# De Zaanse connectie

Renk Roborgh

Oud-medewerker van de vakgroep Bestuurskunde

Deze bijdrage begint bij mijn oom Jaap Kruijt, getrouwd met een zus van mijn moeder. Hij werd geboren in Zaandijk op 18 december 1898. Zijn vader was broodbakker. De jongens van het gezin gingen naar de mulo en studeerden verder. Zo ook Jaap. Na het behalen van een MO-akte Aardrijkskunde, gevolgd door een diploma (staatsexamen) HBS-B, studeerde hij Geografie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij promoveerde in 1933 op het proefschrift 'De onkerkelijkheid in Nederland, haar verbreiding en oorzaken' met als promotor professor Sebald Steinmetz. In het proefschrift noemde Kruijt zijn geboorteplaats Zaandijk als voorbeeld van onkerkelijke gemeenschappen. In 1947 werd hij benoemd tot (eerste) hoogleraar Sociologie aan de Universiteit Utrecht. In zijn woonhuis aan de Maliebaan in Utrecht, waar het gezin Kruijt verbleef, werd in de voorkamer college gegeven en achter gegeten. Hij publiceerde veel, in het bijzonder over verzuiling en onkerkelijkheid.

Bij de socioloog Kruijt, waar ik deze bijdrage mee begon, promoveerde zijn neef Cornelis Kruijt op een studie over zelfmoord. Cornelis werd daarna hoogleraar Sociologie in Delft. Zijn broer Bertus Kruijt werd benoemd tot hoogleraar Ruimtelijke Economie in Nijmegen en Amsterdam.

Waarom deze inleiding over de zwager van mijn moeder? En wat heeft dat te maken met professor Frits van der Meer? Simpel gezegd ligt daar de oorsprong van diens wetenschappelijke loopbaan en overigens ook van die van mij.

In 1964 werd ik als onhandelbare puber vanuit Curaçao naar Nederland afgevoerd. Mijn vader werkte daar vanaf 1953 bij Shell. Ik werd in Nederland ondergebracht bij het gezin Kruijt, immers familie. In de studeerkamer van oom Jaap werd ik eindelijk gedwongen mijn huiswerk te maken, terwijl hij zijn colleges voorbereidde en artikelen schreef. Ook was ik erbij wanneer de andere hoogleraren uit de familie oom Jaap bezochten. Ik kreeg daar een inleiding politieke sociologie in handen gedrukt en dat was de basis voor mijn besluit om Politicologie te gaan studeren in Nijmegen. Het hooglerarencorps Kruijt had liever Amsterdam gezien.

Mijn eerste college Politicologie door hoogleraar Andries Hoogerwerf kon ik volgen door via een raam naar binnen te kruipen. Het instituut was vanzelfsprekend bezet door de Socialistische Studentenbond Politicologie. Na een rel tussen hoogleraar Hans van den Doel en extreemlinkse studenten, het vertrek van hoogleraar Andries Hoogerwerf naar Twente en het behalen van mijn kandidaats ben ik in 1975 te rade gegaan bij oom Jaap. Hij was in 1968 met emeritaat gegaan en had mij net zijn bibliotheek geschonken. Ik kon al die boeken niet kwijt in mijn studentenkamer en was gedwongen te verhuizen. Maar belangrijker was dat hij mij adviseerde contact op te nemen met hoogleraar Van Braam, die op het vakgebied bestuurskunde

verbonden was aan de vakgroep Politieke Wetenschappen in de rechtenfaculteit en sociale faculteit in Leiden. De vakgroep was gevestigd in de rechtenfaculteit aan de Hugo de Grootstraat.

Aris van Braam was geboren op 1 juni 1923 in Zaandam in een links gezin. Jos Raadschelders schrijft in zijn bijdrage 'De geschiedenis wacht' in de afscheidsbundel 'Geachte Professor' over Van Braams leven en wetenschappelijke werk. In 1940 behaalde hij zijn eindexamen. Hij ging werken bij de Haarlemse rijksarchivaris en studeerde in de periode 1940-1946 in Amsterdam. Hij studeerde af als sociaalgeograaf. Na de oorlog trad Van Braam in dienst bij de krant 'Het Vrije Volk'. Hij vervolgde in 1946 zijn loopbaan met een baan bij het Sociografisch Bureau van de gemeente Zaandam. Daar kwam dat jaar ook Cornelis Kruijt, de eerdergenoemde neef van oom Jaap, te werken. Ook in 1946 vroeg Jaap Kruijt Van Braam een dissertatieonderzoek te doen op het thema 'Kerk en Wereld'. Die koos echter voor zekerheid nu hij op het punt stond te gaan trouwen met Guurtje Sint in 1947.

In de periode 1949-1951 verzamelde Van Braam materiaal over ambtenaren naar aanleiding van een budgetonderzoek onder hogere ambtenaren. Jaap Kruijt vroeg hem toen opnieuw een dissertatieonderzoek te doen en dit keer stemde hij toe. Van Braam promoveerde in 1957 cum laude op het proefschrift 'Ambtenaren en bureaucratie in Nederland' met als promotor Jaap Kruijt en in de traditie van Steinmetz.

In de bestuurswetenschappelijke promotiestamboom van Steinmetz komen we tal van bekende bestuurskundigen tegen, zoals Jaap Kruijt, Ter Veen, Groenman, Brasz, Fleurke, Derksen, Van Braam en Raadschelders. Deze stamboom is gepubliceerd in het essay 'Geschiedenis van de (lokale) bestuurswetenschappen: sociografie, sociologie en bestuurskunde' van Rik Reussing. Uitgangspunt zijn de verschillende lijnen van de grondlegger van de Nederlandse sociologie via Nicolaas ter Veen en Jaap Kruijt. Het essay is in 2019 gepubliceerd in het tijdschrift 'Bestuurswetenschappen' en geeft een prachtig overzicht.

Enkele jaren na zijn promotie werd Van Braam benoemd tot hoogleraar Bestuurssociologie in Rotterdam en in 1973 volgde zijn benoeming in Leiden.

Na mij gemeld te hebben bij Van Braam werd een heel formeel gesprek gevoerd, maar na de groeten te hebben overgebracht van oom Jaap werd het echt gezellig. Van Braam vertelde dat hij zijn vriend Cornelis Kruijt, de hoogleraar in Delft, regelmatig zag en ik kon bevestigen dat ik hem ook kende. Na deze ontmoeting lag mijn besluit vast: ik ging voor mijn doctoraal Politicologie met het bijvak

Bestuurskunde verder in Leiden. Voor de bibliotheek van Kruijt was het geen oplossing, dus die boeken werden opgeslagen bij mijn ouders, die er niet blij van werden. Van Braam werd mijn leermeester en ik zijn student-assistent. In 1978 werd Van Braam als decaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid in de gelegenheid gesteld een nieuwe interfacultaire opleiding 'Management publieke sector' op te zetten. Helaas sneuvelde deze poging in de faculteitsraad Rechten door toedoen van de politicologen. De Faculteit der Sociale Wetenschappen en Faculteit der Wiskunde en Natuurwetenschappen gingen wel akkoord. Gelukkig deed zich in 1983 een nieuwe gelegenheid voor. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) besloot dat het belangrijk was een tweede opleiding Bestuurskunde naast die van de Universiteit Twente te starten. Het moest een interuniversitaire opleiding worden, verdeeld over drie universiteiten: Rotterdam, Delft en Leiden. Ga er maar aanstaan! Ik was inmiddels wetenschappelijk medewerker geworden bij Van Braam en kreeg de opdracht om samen met collega Wil Foppen uit Rotterdam een curriculum te ontwerpen. Het werd een mislukking. Van Braam vond het niets en was van mening dat Leiden onvoldoende tot zijn recht kwam. Hij nam zelf de pen ter hand en formuleerde een innovatief programma van vier jaar met vier specialisaties. Daar ontstond onmiddellijk gedonder over met de sociologen in Rotterdam en de politicologen in Leiden, die zich in de steek gelaten voelden.

In 1984 ging de opleiding van start, Delft was afgehaakt. Uri Rosenthal, toen hoogleraar in Rotterdam, beschrijft in zijn indrukwekkende autobiografie 'WAARNEMER, ADVISEUR, BESLISSER' de spanningsvolle relatie tussen Leiden en Rotterdam over de jaren heen. Met een enkele kanttekening heb ik daar weinig aan toe te voegen. Zijn beschrijving van het 'magnus opus' over de leer van de bestuurskunde van Van Braam is hilarisch. Volgens Uri Rosenthal zat het werk vol met organogrammen, kwadranten, blokjes en pijltjes. Het deed hem denken aan het periodieke stelsel uit de chemie. Wij in Leiden vonden dat gedoe van het vooral door Rosenthal geleide Crisis Onderzoeksteam (COT) een vorm van wetenschappelijk ramptoerisme. Maar, zoals Uri Rosenthal terecht relativerend opmerkt: "Het ging om een verschillende kijk op onderwijs en onderzoek in de bestuurskunde."

Tijdens al deze ontwikkelingen meldden zich twee geschiedenisstudenten die het keuzevak Bestuurskunde wilden volgen. Het waren Frits van der Meer en Jos Raadschelders. Zij deden op uitstekende wijze tentamen en bleven plakken na hun afstuderen.

Het geval deed zich voor dat de nieuwe opleiding Bestuurskunde van het ministerie een structureel onderzoeksbudget van 400.000 gulden op jaarbasis had gekregen naast de reguliere formatie voor onderwijs. Van Braam deed al jaren

onderzoek naar de bestuurlijke ontwikkeling in Noord-Holland over de eeuwen heen. Zijn poging om Marie-Louise Bemelmans, medewerkster en later benoemd tot hoogleraar in Nijmegen, alsmede Hans Surie en mij daarvoor te strikken, had geen succes. Wij voelden er niets voor om ons te begraven in de archieven in het 'noorden' van ons land. Marie-Louise Bemelmans was bezig met haar proefschrift met als onderwerp 'rol van economen in de overheid' en Hans Surie verdiepte zich in niet-westerse bestuurskunde. Ikzelf worstelde met mijn proefschrift over ambtenaren. Het zou een replica moeten worden van de promotie van Van Braam uit 1957. Maar ja, verantwoordelijk zijn voor het onderwijs in de nieuwe opleiding als onderwijscoördinator en een veel te groot promotieonderzoek waren niet te combineren. Het gezin Roborgh was waarschijnlijk het eerste dat een magnetron had, want ik kwam altijd te laat thuis om mee te eten. Als een geschenk uit de hemel waren daar die twee afgestudeerde geschiedenisstudenten, die ook nog iets wisten van bestuurskunde.

Jos Raadschelders stortte zich in de traditie van Kruijt en Van Braam op de Zaanstreek en Noord-Holland. Zijn proefschrift voltooide hij in 1990 met de titel 'Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen 1600-1980: een historisch-bestuurskundig onderzoek in vier Noord-Hollandse gemeenten'. Er is nooit een proefschrift geschreven met zoveel voetnoten. Jos was het zorgvuldige type.



Frits van der Meer ging los op het onderwerp 'ambtenaren en bureaucratie' samen met mij. Het zou een dubbel-dissertatie worden op thematische grondslag. Eén van de onderwerpen van Frits was de omvang van de ambtelijke apparaten over een periode van honderd jaar. Hij bleef maar tellen. Ik kom daar in het vervolg op terug. Het sociografische deel werd gebaseerd op een enquête onder vijfduizend gemeente- en rijksambtenaren. Wij waren de laatste onderzoekers, die adressen van ambtenaren mochten verkrijgen van het Rijkscomputer Centrum in Apeldoorn.

De respons was hoog. De binnengekomen enquêteformulieren werden gecodeerd en vervolgens op ponskaarten verwerkt. Een aantal stalen langwerpige dozen met een paar duizend kaarten werden afgeleverd op het Centraal Reken Instituut van de Universiteit Leiden. Met het toen populaire SPSS-programma werden de kaarten ingelezen in de computers. Het was een drama! Eén foutje in de programmatuur en de hele zaak draaide niet. Of er vloog weer een ponskaart uit de bak. Je zag de ellende al als je het Rekeninstituut binnenkwam. In de postkastjes niet meer dan een paar velletjes en je wist dat het weer mis was. Maar uiteindelijk wisten Frits en ik een paar kubieke meter papier aan kruistabellen en frequentietabellen te scoren. Dat moest allemaal verwerkt worden op pc's met een klein groen schermje en bewaard worden op grote zwarte disks. Je kunt het je tegenwoordig niet meer voorstellen.

De verklarende teksten op de tabellen werden geproduceerd op het Instituut Bestuurskunde, gelegen aan het Rapenburg op nummer 59. Op de eerste verdieping in de voormalige studeerkamer van de socioloog Frederik van Heek, die publiceerde over sociale stijging en daling en promotor was van Jacques van Doorn, kwamen de eerste hoofdstukken tot stand. Het was een fantastisch gebouw. Marie-Louise Bemelmans had een kamer op de begane grond. Het gerucht ging rond dat het de oude studeerkamer was van prinses Beatrix, dus zeer passend bij Marie-Louise. Van Braam had zijn kamer op de eerste etage en het 'jong volk' zat op zolder. Loes Hazewinkel, onze secretaris, hield samen met de studieadviseur Margareth Gevers-Breusers op de begane grond de zaak bij elkaar en in de gaten. In het collegezaaltje beneden werd lesgegeven, maar er werd ook gemusiceerd tijdens feestjes. In de tuin ging in de zomer de barbecue aan. Het leven was mooi en grensverleggend. Helaas werd het instituut gedwongen te verhuizen naar een naargeestig gebouw. Het Pieter de la Courtgebouw bleek bovendien vol asbest te zitten, een foutje van het college van bestuur toen het besloot het gebouw te renoveren en de sociale faculteit daar te vestigen. Een miljoenenverlies was het gevolg.

Het onderzoek naar ambtenaren vorderde gestaag. Er moest ook college worden gegeven. Frits beschrijft in de al eerder genoemde afscheidsbundel 'Geachte Professor' de ontwikkeling van de vakgroep over de periode 1984-1988. Hij gebruikt daarvoor de indeling van ons proefschrift. De omvang van de formatie steeg van 11 naar 32,5 personeelsleden. De studenteninstroom groeide van 63 naar 206 in 1988. Het totaal aantal studenten bedroeg dat jaar 606. Ook de samenstelling van de vakgroep komt bij Frits aan de orde, zoals de man-vrouwverdeling, leeftijdsopbouw, vooropleiding en rekrutering. Hij brandt echter niet zijn handen aan religieuze herkomst, lidmaatschappen en politieke voorkeur van de stafleden. Achteraf verstandig, want je wist maar nooit wat de Rotterdammers met die kennis zouden gaan doen. De vestigingsplaats Rotterdam was bij de studenten minder populair. In mijn ogen kwam dat onder andere door het deprimerende gebouw daar, een soort grijze doos, waar bestuurskunde op de bovenste etage aan een heel lange gang gevestigd was.

Er werd hard gewerkt in Leiden. Ben Hoetjes, die over was gekomen van Politicologie, was al in 1977 gepromoveerd bij professor Hans Daalder. Jouke de Vries promoveerde in 1989 op het onderwerp 'grondpolitiek en kabinetscrisis'. Gerrit Dijkstra, Frits' boezemvriend, promoveerde in 1991 op het thema 'Wetgeving en omvang van het gebruik van rechtsbescherming'. Jaap de Heer had als promotiethema 'Strategie en verandering in organisaties onder druk'. Ook Hans Hufen, Geert Neelen en Menno Tuurenhout schreven mooie proefschriften. In 1993 kwam eindelijk ons proefschrift 'Ambtenaren in Nederland' met als ondertitel

'Omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat' tot stand. Frits, de denker en Renk, de regelaar: het was een dynamische combinatie.

Frits nam de onderdelen omvang, functionele samenstelling, verklaring van de groei van het overheidsperoneel, alsmede hiërarchische samenstelling van het ambtelijk apparaat voor zijn rekening. Hij maakte gebruik van een door hem ontworpen interpretatiemodel. In dit model zijn verschillende groepen van verklaringen aangegeven, gebruikmakend van aanbod-vraag-factoren en intern-bureaucratische factoren. Daarbij is een samenhang aangebracht met enerzijds politiek-bestuurlijke en anderzijds demografische en sociaal-economische factoren. Om zo'n model empirisch te stutten, is monnikenwerk nodig. Vandaar, zoals eerder aangegeven, dat hij ambtenaren, beambten, werklieden, onderwijzend, verplegend en verzorgend personeel bleef tellen.

Ook zijn bijdragen op het gebied van het onderwerp privatisering, de grens tussen overheid en private sector, zijn heden ten dage nog steeds actueel. Door overheidstaken over te hevelen naar de private sector is het ambtelijk apparaat in vergaande mate gebureaucratiseerd, is zijn stelling. Daardoor komen de bedrijfsmatige en uitvoerende overheidstaken aanzienlijk onder druk te staan. Het beleidsdeel en de administratie nemen relatief toe ten opzichte van de andere categorieën. Frits is onder andere van opvatting dat door het afstoten van publieke taken, die wel publiek bleven, de overheid 'ondergronds' ging en dat deze taken zich zo onttrokken aan democratische controle. In 1993 was zo'n opvatting tegen het zere been van de privatiseringsgelovigen.



Ikzelf ging aan de slag met de onderwerpen rekrutering en ambtelijke carrières, de demografie van het ambtelijk apparaat, de opleidingen en sociale herkomst, alsmede lidmaatschappen, kerkelijke gezindte en politieke voorkeuren. De verdediging van het proefschrift verliep soepel. Frits, als eerste, zonder problemen. En natuurlijk in het Groot Auditorium, passend bij zijn statuur. Mijn verdediging begon met een vraag van de referent professor Hans Bekke, die had laten doorschemeren waar hij het over zou hebben. Na mijn beantwoording gaf hij in zijn repliek aan dat hij het een prachtig antwoord vond op een vraag die hij ook had willen stellen. Daarmee was de toon gezet. Een feestje dus.

Terugkijkend was de Rapenburgperiode de mooiste tijd. Veel collegialiteit en creativiteit. Het is dus onjuist te beweren, zoals Uri Rosenthal meende te moeten doen in zijn autobiografie, dat medewerkers Van Braam blindelings volgden, ongeacht of zij het met zijn kijk op het vakgebied eens waren. Paul 't Hart gaf in een studentenblad aan dat hij gek werd van de horigheid van de Leidenaren. Het waren juist deze anarchistische types, hardwerkende pioniers,

die proefschriften schreven en een grote groep studenten lieten studeren. Van deze wegbereiders zijn er acht hoogleraar en lector geworden. Zij zouden ook hoge bestuurlijke functies gaan bekleden. Een enkeling maakte zelfs een redelijk succesvolle carrière in het rijksambtelijk apparaat. Afgestudeerde studenten uit de Rapenburgtijd werden minister en staatssecretaris. Ik beschouw de opmerkingen van Uri Rosenthal en Paul 't Hart dan maar als hun 'jeugdzonde'.

Van de pioniers loopt nu een aantal tegen de pensioenleeftijd aan. Frits is er daar een van. In de traditie van Kruijt en Van Braam hebben Frits van der Meer, Jos Raadschelders en ikzelf met vele anderen ons werk gedaan. Wij hebben de Zaankantse professoren, denk ik, niet teleurgesteld.

Ten slotte nog enkele opmerkingen. Professor Van Braam is net zoals een aantal andere oud-collega's inmiddels helaas overleden. Bij het schrijven van de dissertatie van Frits en mij zijn wij op enorme wijze ondersteund door Gerard Maas (student-assistent voor wat betreft de statistische aspecten). Gerard is later in ons voetspoor getreden met zijn proefschrift 'Federal Workforce Restructuring: Agency Responses to External Pressures' (2003). Gerard is een aantal jaren geleden op veel te jonge leeftijd overleden.

4.

# Ambtenaren:

de ruggengraat van de democratie en de rechtsstaat

**Jos Raadschelders**

Hoogleraar Bestuurskunde,

The Ohio State University

Emeritus Hoogleraar, Universiteit Leiden

Co-Hoofdredacteur Public Administration Review

*What the service of the state really requires is that men shall forgo the selfish and capricious satisfaction of their subjective ends; by this sacrifice, they acquire the right to find their satisfaction in, but only in, the dutiful discharge of their public functions (Hegel, 1967/1821, par. 294).*

*Mit schlechten Gesetzen und guten Beamten lässt sich immer noch regieren. Bei schlechten Beamten aber helfen uns die besten Gesetze nichts (Von Bismarck).*

*Men who work in bureaucratic firms or organizations tend to value, not conformity, but self-direction. They are more open-minded, have more personally responsible standards of morality, and are more receptive to change than are men who work in nonbureaucratic organizations. They show greater flexibility in dealing with both perceptual and with ideational problems. They spend their leisure time in more intellectually demanding activities (Kohn, 1971, p. 465).*

*Ambtenaren kunnen [de] tekortschietende politieke aandacht niet (volledig) goedmaken met een instrumenteel en technocratisch gerichte managementoriëntatie. Voor een inhoudelijke benadering zijn ze niet institutioneel geëquipeerd. Wel kunnen ze daarbij als een klankbord en als sparringpartner fungeren. Men heeft niet alleen de steun maar de input van de politiek nodig. Waar de samenleving naar toegaat en de overheden op kunnen en moeten reageren is in essentie een politieke, maatschappelijke en niet een ambtelijke vraag (Van der Meer, 2021, p. 350).*

In democratische, en wellicht in alle, politiek-bestuurlijke systemen behoort de publieke sector tot de grootste werkgevers. In deze sector werken diverse functionarissen die op verschillende manieren kunnen worden gecategoriseerd, bijvoorbeeld naar type aanstelling, naar type werkinstelling en -motivatie, en in termen van stereotyperingen. De meest omvangrijke groep functionarissen in de openbare sector bestaat uit ambtenaren in vaste dienst die, ondergeschikt aan politieke leiding, op diverse manieren werken ten behoeve van de burgerij en ter ondersteuning van politieke bestuurders. In deze bijdrage betoog ik dat ambtenaren de ruggengraat van de democratie en de rechtsstaat zijn geworden.

De vakgroep, en later het Instituut Bestuurskunde, van de Universiteit Leiden heeft de afgelopen (bijna) vijftig jaar een belangrijke rol gespeeld bij het in kaart brengen van de omvang, de positie en de rol van ambtenaren in het moderne

politiek-bestuurlijke systeem. Het onderzoek van professor Van der Meer, zijn promotor professor Van Braam en van diverse collega's (zoals Bekke, Bemelmans-Videc, Dijkstra, 't Hart, Kickert, Ringeling, Rosenthal, Van den Berg en Wille) heeft in hoge mate bijgedragen aan de kennis die wij tegenwoordig hebben van en over ambtenaren. In zijn boek *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat* (2021) heeft professor Van der Meer de kennis en inzichten die hij in de afgelopen veertig jaar over ambtenaren heeft opgedaan bij elkaar genomen en in de bredere context geplaatst van publiek management in een politieke (soms: gepolitiseerde) omgeving. In deze bijdrage gooi ik het net nog veel wijder en plaats ik de opkomst en ontwikkeling van ambtenaren tegen de achtergrond van de opkomst en ontwikkeling van de overheid in menselijke samenlevingen in de laatste 10.000 jaar. Daarbij besteed ik aandacht aan veranderingen in het denken over de staat en over hen die werken in de openbare dienst.

Ik begin met een korte schets van de ontwikkeling van een nomadische naar een agrarische naar een industriële en kennissamenleving (§ 1). Tegen die achtergrond kan dan de ontwikkeling in het denken over de staat (§ 2) en over ambtelijke functionarissen (§ 3) worden geplaatst. De gevolgen van de ingrijpende sociale en economische veranderingen vanaf de late achttiende eeuw voor de positie, de rol en de omvang van het ambtelijk apparaat zijn enorm (§ 4). Waarom? Welnu, het waren ambtenaren die vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw nieuw beleid en nieuwe diensten en regels ontwikkelden in antwoord op vele, vele vragen van burgers om hulp in een zeer snel urbaniserende en industrialiserende samenleving (Van Dalen, 1987). Het waren ook ambtenaren die het voortouw namen in de ontwikkeling van nieuwe opleidingen voor hen die in het openbaar bestuur wilden werken (Raadschelders, 1998, p. 17-18). Hoe meer ik leer over wat ambtenaren in de afgelopen 150 jaar allemaal hebben gedaan, hoe meer ik onder de indruk ben van de mate waarin zij het individuele eigenbelang ondergeschikt hebben gemaakt (en nog steeds maken) aan de behoeften van burgers en van politieke bestuurders<sup>1</sup>. Het imago van ambtenaren zou geweldig moeten zijn. Het lijkt echter wel vechten tegen de bierkaai, zo hardnekkig als de stereotyperingen van ambtenaren en bureaucratie blijven, ongeacht het feit dat ambtenaren onmisbaar zijn gebleken in de dienstverlening aan burgers en voor de bescherming van de democratie. Ten slotte stel ik in § 5 dat ambtenaren als niet-constitutionele actor de primaire beschermers van de democratie en de rechtsstaat zijn geworden.



---

1 Cf. Hegel, zie het citaat aan het begin van deze bijdrage.

## Maatschappelijke omgeving: nomadische, agrarische, industriële en kennissamenleving

*Homo sapiens* loopt inmiddels zo'n 200.000 tot 300.000 jaar rond op deze aarde. Voor het overgrote deel van de tijd leiden zij een nomadisch bestaan in een jager-verzamelaar-economie. Mensen leven in betrekkelijk kleine groepen van dertig tot mogelijk 150 individuen. Het zijn betrekkelijk egalitaire, fysieke gemeenschappen waar iedereen elkaar kent en weet op wie men zich kan verlaten voor voedsel, veiligheid en bescherming, en voor bemiddeling in geval van conflicten. Voor zover bekend zijn er geen formele institutionele arrangementen die wij kunnen herkennen als overheid. Tijdens deze lange periode van nomadisch bestaan worden diverse zaken uitgevonden die het dagelijks leven vergemakkelijken, zoals het gebruik van vuur om te koken, stenen vuistbijlen voor diverse werkzaamheden, een speer als jachtwapen en huiden om het lichaam te bedekken.

Deze manier van leven ondergaat grote veranderingen die in verband staan met belangrijke klimaatveranderingen. De aarde werd warmer en natter, en dat maakte landbouw en veeteelt mogelijk (Frankopan, 2023). Wat de Australische archeoloog Vere Gordon Childe in de jaren 30 van de vorige eeuw de 'agrarische of neolitische revolutie' noemde, was niet werkelijk een revolutie; de domesticatie van diverse soorten granen en sommige dieren was een proces dat ruim 10.000 jaar in beslag nam. Tegenwoordig wordt dan ook eerder van de agrarische transitie gesproken. In die periode beginnen sommige groepen zich te vestigen op één plaats en deze zijn steeds beter in staat om meer te produceren dan wat nodig is voor de dagelijkse consumptie. Dorpjes worden steden en sommige steden worden stadstaten.

Wat ik de *second age* van overheid heb genoemd (Raadschelders, 2020b) begint zo'n 6000 jaar geleden, wanneer mensen in toenemende mate leven in 'kunstmatige' (Russell, 1962) of 'imaginaire' (Anderson, 2006) gemeenschappen. Wanneer niemand iedereen meer kent, wordt een overheid noodzakelijk. Voedselverzameling, conflictbemiddeling, bescherming tegen interne en externe agressie (politie, justitie en leger) en het uitwisselen van goederen en producten worden in toenemende mate beheerd en beheerst door de elite. Wanneer sociale stratificatie precies ontwikkeld is, is niet belangrijk voor deze bijdrage; wel belangrijk is dat de besturende elite ondersteund wordt door een aanvankelijk kleine en geleidelijk groeiende bureaucratie. De eerste personen die in deze bureaucratie werken, zijn accountants, letterlijk de mensen die de handel en verkoop op markten registreren ten behoeve van belastingheffing. De oudste kleitabletten bevatten informatie over belastingen, handel en salariswisselingen. In dit tweede tijdvak staat de overheid boven het volk. Er zijn één of meerdere

topbestuurders (faraó, koning, lugal, et cetera) die ondersteund worden door een elite die leidinggevende functies bekleedt in het leger, de handel, de tempel en de bureaucratie. Het volk is ondergeschikt. Deze situatie duurt tot de late vroegmoderne tijd. Wat en waarom veranderde dit?

## De staat: van eigendom naar abstracte actor

Het antwoord op die vraag is niet eenvoudig om de simpele reden dat elke individuele gebeurtenis steeds meer 'oorzaken' heeft naarmate men verder teruggaat in de tijd. Naar mijn weten was John Stuart Mill de eerste die wees op de onmogelijkheid om causale verklaringen te vinden voor sociale fenomenen en ontwikkelingen. Zijn observaties werden onderschreven door wetenschappers als Max Weber, Gunnar Myrdal, Fritz Scharpf en Elinor Ostrom (zie Raadschelders, 2020b, p. 7). De opkomst en ontwikkeling van de overheid en van ambtenaren is een zeer complex sociaal verschijnsel en is een open systeem dat wordt gekarakteriseerd door een veelheid en gevarieerdheid van 'oorzaken' (Bhaskar, 1998, p. 87). Daaruit zal ik er twee kiezen: veranderingen in het denken over 'staat' en het uitwerken van een nieuw institutioneel arrangement voor de overheid en hen die daarin werken. Veranderingen in het denken over de 'staat' vormden een eeuwenlang proces, dat al in de hoge middeleeuwen startte. De uitwerking van een geheel nieuw politiek-bestuurlijk institutioneel arrangement berustte ook in veranderingen in het denken over de positie en de rol van de lokale overheid in de samenleving sinds de hoge middeleeuwen. Vanaf begin zeventiende eeuw werd dit vertaald naar het bovenregionale ('nationale') niveau. Het werd gerealiseerd in de decennia rond 1800.



Tijdens het tweede overheidstijdvak wordt 'overheid' gezien als eigendom of *patrimonium*. Het idee dat functionarissen in openbare dienst nederig, rechtschapen, onpartijdig en waarheidsgetrouw moeten zijn, is al in diverse oud-Egyptische, Babylonische en Chinese geschriften te vinden (Raadschelders, 2020a), maar de nadruk lag op individueel gedrag van bijvoorbeeld de faraó, lugal, koning, vizier en lagere functionarissen. De staat is in de meest letterlijke zin belichaamd in de hoogste heerser. Jacobus I, koning van Engeland en Ierland<sup>2</sup>, verwoordde zijn visie als volgt: "I am the husband and the whole isle is my lawful wife; I am the head and it is my body." (Cohen, 1994, p. 30) Beter bekend is het *l'état c'est moi* van de Franse koning Lodewijk XIV (1638-1715) (Dyson, 1980, p. 137). Is het ondenkbaar dat toppolitieke bestuurders in democratieën zo denken? Blijkbaar niet, want de democratie is kwetsbaar gebleken voor rechts- en links-

---

2 1603-1625; van 1567-1603 was hij Jacobus VI, koning van Schotland.

extreme leiders die aan de macht komen en willen blijven (Bauer et al., 2021; Yesilkagit, 2021).

Ook het denken over openbaar bestuur begon als abstractie op lokaal niveau, net zoals de grote maatschappelijke veranderingen in de tweede helft van de negentiende eeuw eerst op lokaal niveau werden uitgewerkt.<sup>3</sup> Het begon met dorpen en steden die marktrechten verkregen van hun feodale heer (vanaf de zevende/achtste eeuw) en dit werd gevolgd door een wijdverbreide verwerving van stadsrechten vanaf de tweede helft van de elfde eeuw. Deze markt- en stadsrechten verschaften lokale besturen enige onafhankelijkheid van de feodale heren. Hierdoor werd de gemeente vanaf de dertiende/veertiende eeuw niet langer gezien in termen van eigendom. Dorp, stadje, gemeente: ze werden nu de belichaming van de plaatselijke gemeenschap (waar het bestuur natuurlijk nog altijd in handen was van de lokale elite – Prak, 2018). Wat op lokaal niveau gebeurde, werd gevolgd door vergelijkbare ontwikkelingen in het denken over staat op 'nationaal' niveau vanaf de zeventiende eeuw.

Millennialang werd de verantwoordelijkheid van de overheid vooral gezien in termen van openbare orde en veiligheid (politie, leger), recht (justitie), belastingen, irrigatie en graanschuren. Deze visie op de positie en rol van de overheid verandert nogal ingrijpend in de zeventiende en achttiende eeuw. Denkend over waarom de Napolitaanse economie qua economische voorspoed zo achterloopt op die van bijvoorbeeld Venetië of Genua, komt Antonio Serra in zijn *Breve Trattato* (1613) tot de conclusie dat overheden weinig kunnen doen aan de gevolgen van natuurlijke dingen en gebeurtenissen, zoals droogte, zware regenval en de vruchtbaarheid van de grond. Zij kunnen echter wél economische omstandigheden beïnvloeden via beleid dat erop gericht is om (1) een gediversificeerde economie aan te moedigen<sup>4</sup>, (2) de handel te bevorderen via betere verbindingen tussen mensen<sup>5</sup>, (3) een ontwikkelde en ondernemende bevolking (en dus goed onderwijs) en (4) een goed overheidsbestuur dat via regulering de samenleving en de markt omschrijft. Tijdgenoten als Hugo de Groot, Johannes Althusius en Jean Bodin denken langs vergelijkbare lijnen over een meer interveniërende overheid die het algemene welzijn van de burgerij bevordert. De eerste auteurs van bestuurskundige studies in de zeventiende en achttiende eeuw (Von Seckendorff, De la Mare, Von Wolff) en wetenschappers als Adam Smith en aristocraten als Condorcet en De Tocqueville in de achttiende en negentiende eeuw onderschrijven een dergelijke welvaartsbevorderende rol van de overheid.

3 Tenzij anders vermeld is het navolgende gebaseerd op Raadschelders, 2022.

4 Dat wil zeggen: een economie die niet op één product of activiteit berust, zoals landbouw.

5 Denk aan: bestrating, kanalen, wegen, havens en vandaag de dag aan internet.

Het institutioneel arrangement om dit mogelijk te maken, werd in betrekkelijk korte tijd gerealiseerd. Ruwweg tussen 1780 en 1820, de tijd van de zogeheten Atlantische Revoluties, werd een geheel nieuw openbaar bestuur opgezet waarvoor historisch gezien geen precedent bestond.<sup>6</sup> Welke institutionele veranderingen luidden het begin in van het derde overheidstijdvak?

Fundamenteel waren vier elementen. Ten eerste: de scheiding tussen politiek en bestuur, waarbij politieke bestuurders gekozen werden en ambtelijke functionarissen aangesteld werden op basis van relevante opleiding en ervaring. Publieke functionarissen werden niet langer op basis van nepotisme gerekruteerd. Ten tweede: de scheiding tussen een publieke en een private sfeer, waarbij de eerste des overheids werd en de tweede van de markt. Ten derde: de scheiding tussen staat en kerk, en – in meer algemene zin – de scheiding van alles wat overheid is van andere sociale en organisationele verbanden. Ten slotte: de positie en de rol van de overheid in de staat werden voor het eerst omschreven in een grondwet (VS: 1787, Frankrijk: 1791, de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden: 1798). Meer tastbaar was de opkomst van gespecialiseerde departementen en de scheiding van ambt en ambtelijke functionaris: een ambt was niet langer een eigendom dat vererfd of gekocht kon worden. Daarnaast ontvingen publieke functionarissen vanaf de vroege negentiende eeuw een salaris in geld (en niet langer ten dele in brandhout, huisvesting, kleding of voedsel) en hoefden ze niet langer te werken tot aan het overlijden. De notie van een pensioengerechtigde leeftijd dateert van de vroege negentiende eeuw.



## De ambtelijke functionaris: van steun voor politieke leiders naar steun van de samenleving

Het was wel even wennen. Waar politieke en ambtelijke functionarissen tot in de late achttiende eeuw gewoon lid waren van eenzelfde (lokale) elite, was vanaf de vroege negentiende eeuw de ambtelijke functionaris ondergeschikt aan de gekozen bestuurder. De laatste werd verondersteld een visie te hebben, die dan werd uitgewerkt en uitgevoerd door de ambtelijke ondersteuning. Maar werkte dat ook zo? Er is heel wat inkt verspild aan wat die scheiding van politiek en bestuur nu eigenlijk in de praktijk betekende. Welnu, in formele en dus wettelijke zin was de rolverdeling duidelijk en zichtbaar in het zogeheten *primaat van de politiek*; de facto bleven politiek en bestuur met elkaar verweven. En hoe kon het ook anders? Ambtenaren werden aangesteld op basis van relevante opleiding en ervaring; zij

---

6 Tenzij anders vermeld, is het navolgende ontleend aan Raadschelders, 2015.

hadden de kennis die politieke bestuurders nodig hadden om handen en voeten te geven aan hun ideeën. Niet langer steunden ambtenaren en de bureaucratie alleen de (lokale) elite; vanaf de vroege negentiende eeuw werkten zij voor de burgerij en samenleving als geheel en verschaften tevens de expertise die gekozen functionarissen nodig hadden. Ik kan niet genoeg benadrukken hoezeer de positie en de rol van de bureaucratie en de ambtenaren sinds de vroege negentiende eeuw zijn veranderd. En, verwijzend naar wat ik in paragraaf twee hierboven al schreef: ambtenaren waren niet langer en alleen volgzzaam in relatie tot hun politieke leiding. Integendeel, de scheiding van politiek en bestuur gaf hun de speelruimte om ondernemend en innoverend bezig te zijn, door het ontwikkelen van beleid en programma's voor betere huisvesting, voor watervoorziening, voor riolering, voor het indammen van kinderarbeid, voor gezondheidszorg, voor de gas- en elektriciteitsvoorziening, en voor de bescherming en bevordering van cultureel en historisch erfgoed (Van der Meer & Raadschelders, 2008). Hoe is deze uitbreiding van overheidstaken zichtbaar in de omvang en de positie van ambtelijke functionarissen?

## Omvang en positie van ambtelijke functionarissen

Het onderzoek van professor Van der Meer en ondergetekende wijst uit dat de omvang van de overheid vanaf de vroege zeventiende eeuw weinig fluctueerde tot aan de late negentiende eeuw. In de context van industrialisatie, urbanisatie en bevolkingsgroei benaderden burgers steeds meer hun (vooral lokale) bestuurders met een vraag om hulp en regulering. Vanaf de late negentiende eeuw zien we de overheid dan ook sterk groeien, een trend die enigszins is afgevlakt in de afgelopen drie tot vier decennia, maar die historisch gezien zeer ongewoon is. Voor cijfermatige gegevens over de omvang van het aantal ambtenaren verwijs ik naar het zorgvuldige werk van professor Van Braam (1957) en van professor Van der Meer (met Roborgh, 1993; 2020). Wat de positie van ambtenaren betreft, ach, wat valt er nog te zeggen? Zij vormen veruit de grootste categorie publieke functionarissen en hun deskundigheid en toewijding zijn onmisbaar in het hedendaagse democratische en rechtsstatelijke bestel. De Duitse kanselier Otto von Bismarck sloeg de spijker op zijn kop<sup>7</sup>: goede ambtenaren zijn de garantie voor goed bestuur. Dat ambtenaren in hun bureaucratie juist ondernemend,

---

7 Zie het citaat aan het begin van deze bijdrage.

intellectueel uitdagend en flexibel blijken te zijn<sup>8</sup>, is prettig om te lezen, maar de lezer moet zich ook bewust zijn van de hardnekkigheid van de stereotyperingen over ambtenaren en bureaucratie.<sup>9</sup>

Waarom bekijken die stereotypen? Eerlijk gezegd weet ik het niet, maar zou het kunnen dat de 'collectieve herinnering' van bureaucratie als een (groep van) organisatie(s) die de elite ondersteunt sterker is dan de kennis van wat ambtenaren hebben gedaan en nog steeds doen om de welvaart en het welzijn van burgers in het algemeen te bevorderen? Laat ik maar zeggen dat het hoog tijd wordt dat we burgerschapskunde (met inbegrip van de positie en de rol van de overheid, politieke bestuurders en ambtenaren) een standaard onderdeel moeten maken binnen het lager en middelbaar onderwijs (Raadschelders & Chitiga, 2021). Tegelijkertijd moeten burgers ook weten dat ambtenaren niet institutioneel zijn toegerust om richting te geven aan maatschappelijke ontwikkeling. Zij hebben de inhoudelijke kennis en ervaring om als klankbord en sparringpartner te dienen en (nu en dan?) loyale tegenspraak te geven (Van der Meer & Dijkstra, 2021). In zijn recente boek raakt mijn vriend en collega Van der Meer aan het hart van de hedendaagse positie en rol van de ambtelijke functionaris<sup>10</sup>.

## Ambtenaren als niet-grondwettelijke borg van de democratie en de rechtsstaat



De positie en de rol van ambtenaren zijn doorgaans niet in een grondwet geregeld, maar in een ambtenarenwet, zoals die in de VS (voor het eerst in 1883, de Pendleton Act), in Nederland (1929 en 2020) en Frankrijk (1949). Ambtenaren worden ook niet gezien als een institutionele actor, maar als een organisationele actor. Sommigen van hen werken achter de schermen en dat zijn *policy bureaucrats* (Page & Jenkins, 2005). Het merendeel van de ambtelijke functionarissen, wellicht zelfs 70 procent van alle ambtenaren, is werkzaam als *street-level bureaucrat* (SLB) en staat in direct contact met burgers als cliënten. Wie zijn die SLB'ers? Sociaal werkers, leerkrachten en docenten, rechters, gemeentelijke vuilnisophalers, mensen die het onderhoud verzorgen van openbare parken en speelplaatsen, enzovoort. Uit enquêtes blijkt dat burgers doorgaans

---

8 Zie het citaat van Kohn aan het begin van deze bijdrage.

9 Voor stereotyperingen van ambtenaren in de negentiende en twintigste eeuw, zie DuBasky (1990), Hummel (1977) en Kaltenbrunner (1976). Voor een overzicht van dergelijke stereotyperingen en voor bewijs van het tegenovergestelde, zie Kohn (1971), Hood (1974) en Goodsell (1985).

10 Zie het citaat aan het begin van deze bijdrage.

redelijk tot zeer tevreden zijn over de kwaliteit van de dienstverlening van deze SLB'ers (Goodsell, 1985 en 2015), maar zodra hun wordt gevraagd hoe ze over de overheid denken, wordt snel overgeschakeld op het stereotype van de luie ambtenaar, de trage bureaucratie en de red tape. Opnieuw stel ik de vraag: waarom zijn die stereotypen zo hardnekkig? Naast de 'collectieve herinnering' (zie hierboven) denk ik dat het ook komt door een gebrek aan kennis over de overheid (zie vorige paragraaf) en de nadruk die de media leggen op wat er misgaat in het openbaar bestuur. Wat goed gaat, is niet sensationeel. Heeft iemand ooit zo'n krantenkop geschreven: *Vandaag is opnieuw 95 procent van alle activiteiten en handelingen van de overheid goed gegaan*. Wat verkeerd gaat, is de uitzondering, maar krijgt overmatige aandacht. En wat de ambtenaren betreft: elke organisatie heeft wel één of meer rotte appels in de mand liggen, maar decennia van onderwijs aan ambtenaren heeft mij geleerd dat het merendeel juist bestaat uit diegenen waar Kohn over schreef. Zij zijn betrouwbaar, loyaal aan de politieke leiding en geven tegengas zonder dat dit grondwettelijk is vastgelegd (Van der Meer & Dijkstra, 2021).

Als afronding moet ik bekennen dat ik ambtenaren, bureaucratie en democratie als jonge man en jongvolwassene voor lief nam. Ik wist van de bezetting, maar de democratie triomfeerde. Met de opkomt van zeer rechts georiënteerde politieke partijen in veel landen is de democratie, zoals velen van ons die meenden te kennen, onder druk komen te staan. Voor de duidelijkheid verwijs ik naar de gebeurtenissen op 6 januari 2021 in Washington, D.C. Aan wie was het te danken dat de Verenigde Staten niet in chaos verzonken? Volgens rechtsgeleerde Tim Wu waren dat de federale procureurs, militaire leidinggevendenden en statelijke verkiezingsofficieren die de zogeheten *unwritten constitution* van informele en onofficiële normen beschermden (Wu, 2020). Met andere woorden: het waren zowel gekozen functionarissen (zoals de Secretary of State in Georgia) als benoemde functionarissen (de militaire leiding, ambtenaren) die de grondwet beschermden tegen de machinaties van Trump en zijn volgelingen. Hoewel Hegel niet letterlijk schreef dat ambtenaren de nieuwe beschermers van de democratie zijn (zoals Raadschelders, Toonen en Van der Meer schreven in 2015, p. 367), komt zijn visie er de facto wel op neer dat zij zich inderdaad hebben ontwikkeld tot de ruggengraat van de democratie en de rechtsstaat.

Een persoonlijke opmerking tot slot. Waarde Frits, sinds 1980 geniet ik van jouw vriendschap. Ik herinner me de vele gesprekken die wij hadden en hebben, en het was een genoegen om met jou aan diverse stukken te schrijven. Ik zie uit naar de voortgaande samenwerking voor *Public Administration Review*, waar jij een belangrijke rol speelt als associate editor voor inzendingen op het gebied van publiek management. Daarom zal ik niet schrijven: het ga je goed.

## Literatuurlijst

Anderson, B. (2006). *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. Verso.

Bauer, M. W., Guy Peters, B., Pierre, J., Yesilkagit, K, & Becker, S. (Eds.). (2021). *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press.

Bhaskar, R. (1998). *The Possibility of Naturalism: A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences*. Routledge.

Cohen, I. B. (1994). *Interactions: Some Contacts between the Natural Sciences and the Social Sciences*. Massachusetts Institute of Technology.

DuBasky, M. (1990). *The Gist of Mencken: Quotations from American's Critic*. The Scarecrow Press.

Dyson, K. H. F. (1980). *The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution*. Oxford University Press.



Goodsell, C. T. (1985). *The Case for Bureaucracy. A Public Administration Polemic*. Chatham House Publishers.

Goodsell, C. T. (2015). *The New Case for Bureaucracy*. Sage/CQ Press.

Hegel, G. W. F. (1967). *Hegel's Philosophy of Right* (T. M. Knox, Vert.). Oxford University Press.

Hood, C. (1974). Administrative Diseases: Some Types of Dysfunctionality in Administration. *Public Administration*, 52(4), 439-454.

Hummel, R. P. (1977). *The Bureaucratic Experience*. St. Martin's Press.

Kaltenbrunner, G. K. (Ed.) (1976). *Der überforderte schwache Staat: sind wir noch regierbar?* Herder.

Kohn, M. L. (1971). Bureaucratic Man: A Portrait and an Interpretation. *American Sociological Review*, 36(3), 461-474.

Page, E. C., & Jenkins, B. (2005). *Policy Bureaucracy. Government with a Cast of Thousands*. Oxford University Press.

- Prak, M. (2018). *Citizens without Nations: Urban Citizenship in Europe and the World, c. 1000-1789*. Cambridge University Press.
- Raadschelders, J. C. N. (1998). Vijftig Jaar Bestuurswetenschappen, 1947-1996. In H.M. de Jong (Red.), *Bestuurswetenschappen. Een Analyse van 50 Jaar Bestuurswetenschappen* (4-39). VNG Uitgeverij.
- Raadschelders, J. C. N. (2003). Een betrouwbaarder overheid: De bureaucratie als proefkonijn. In G.S.A. Dijkstra, F.M. van der Meer, M.R. Rutgers (Red.), *Het belang van de publieke zaak. Beschouwingen over bestuurskunde en openbaar bestuur* (215-230). Eburon.
- Raadschelders, J. C. N. (2011). *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*. Oxford University Press.
- Raadschelders, J. C. N. (2015). Changing European Idea about the Public Servant: A Theoretical and Methodological Framework. In F. Sager & P. Overeem (Red.), *The European Public Servant. A Shared Administrative Identity?* (16-34). ECPR Press.
- Raadschelders, J. C. N. (2020a). Impartial, Skilled, Respect for Law: The Ancient Ideals of Civil Servants at the Root of Eastern and Western Traditions. *Korean Journal of Policy Studies*, 35(1), 1-27.
- Raadschelders, J. C. N. (2020b). *The Three Ages of Government: From the Person, to the Group, to the World*. University of Michigan Press.
- Raadschelders, J. C. N. (2022). Antonio Serra, Early Modern Political Economist: From Good Government as Idealized Behavior to Good Government as Practical Policy. *Administrative Science Quarterly*, 67(2), 240-251.
- Raadschelders, J. C. N., & Chitiga, M. (2021). Ethics Education in the Study of Public Administration: Anchoring to Civility, Civics, Social Justice, and Understanding Government in Democracy. *Journal of Public Affairs Education*, 27(4), 398-415.
- Raadschelders, J. C. N., Toonen, T. A. J., Van der Meer, F. M. (2015). Civil Servants in the Enabling Framework State of the 21<sup>st</sup> Century. In F. M. van der Meer, J. C. N.
- Raadschelders, T. A. J. Toonen (Red.), *Comparative Civil Service Systems in the 21<sup>st</sup> Century* (354-370). Palgrave Macmillan.
- Rosenbloom, D. H. (2003). *Administrative Law for Public Managers*. Westview Press.

Russell, B. (1962/1931). *The Scientific Outlook*. W.W. Norton.

Shaw, C. K. Y. (1992). Hegel's Theory of Modern Bureaucracy. *American Political Science Review*, 86(2), 381-389.

Spicer, M. W. (2004). Note on Origins: Hegel, Weber and Frederician Prussia. *Administrative Theory & Praxis*, 26(1), 97-102.

Van Braam, A. (1957). *Ambtenaren en Bureaucratie in Nederland*. De Haan.

Van Braam, A. (1988). *Wat weten we eigenlijk van ambtenaren?* Afscheidsrede, Universiteit Leiden.

Van Dalen, R. (1987). *Klaagbrieven en Gemeentelijk Ingrijpen. Amsterdam 1865-1920*. Universiteit van Amsterdam.

Van der Meer, F. M., & Roborgh, R. (1993). *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*. Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Van der Meer, F. M. (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief*. Inaugurale rede, Universiteit Leiden.

Van der Meer, F. M. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: De gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance systeem*. CAOP.

Van der Meer, F. M., & Dijkstra, G. S. A. (2021). The latitude for loyal contradiction and public leadership: a conceptual and comparative approach. *International Journal of Public Leadership*, 17(4), 301-312.

Van der Meer, F. M., & Raadschelders, J. C. N. (2008). In Service of Dutch National Identity: The Discovery, Governance and Management of Historical and Cultural Heritage. In Stefan Fisch (Red.) (2008), *National Approaches to the Governance of Historical Heritage over Time. A Comparative Report*. IOS Press, 127-145.

Wu, T. (2020, 10 december). *What Really Saved the Republic from Trump? It wasn't our constitutional system of checks and balances*. The New York Times.

Yesilkagit, K. (2021). Can Bureaucracy Save Liberal Democracy? How Public Administration can React to Populism. *Turkish Policy Quarterly*, 20(3), 31-38.



# 5.

*The Art and Craft of Governance*

# Het Huis van Buys

De 'nieuwigheid van 1887', ambtenarensystemen en  
de ontwikkeling van een gedistribueerd bestuur

Cia Kroon

Bestuurs- en beleidsadviseur, bestuurder, toezichthouder

Theo Toonen

Emeritus decaan hoogleraar Institutionele Bestuurskunde in Leiden, Delft en Twente

'Het is, nog eens, het vraagstuk der decentralisatie dat oplossing vraagt.'  
(Van Poelje, 1931, p. 126)

## Inleiding

Bestuurskunde bestudeert de kunst en kunde van het besturen in de publieke sector: *The Art and Craft of Governance*. Het werk van professor Van der Meer staat in het teken van ambtenaren, ambtenarensystemen, de gedecentraliseerde eenheidsstaat en interbestuurlijke betrekkingen. Dit alles liefst in internationaal vergelijkend perspectief. Frits koppelt als geschiedkundige de wederzijdse beïnvloeding van ambtenaren-, staats- en maatschappijssystemen graag aan een meer algemeen gepercipieerde historische ontwikkeling: van een 'nachtwakerstaat' (uit het midden van de negentiende eeuw) via een 'verzorgingsstaat' (uit het midden van de twintigste eeuw) naar een 'voorwaardenscheppende staat', eind twintigste, begin eenentwintigste eeuw (Van der Meer, 2021). Deze ordening is mede ingegeven door ontwikkelingen in het internationale (lees: Angelsaksische) debat over *Public Administration* en *Public Management*.

In het kader van dit vriendenboek willen wij de geliefde thema's van Frits met een wisseling van *locus* (historisch tijdvak) en *focus* (staats- en bestuursbegrip) op een wat andere manier ordenen en met elkaar verbinden. Dit om een perspectief te genereren op de ontwikkeling van de vereiste competenties binnen *civil service systems* in de context van de mondiale ontwikkeling van *distributed governance in the digital knowledge-based society of the 21st century*: gedistribueerd bestuur in de digitale kennissamenleving van de 21ste eeuw.

Als opstap beginnen we met een smeuïge "casus belli" uit de Nederlandse culturele bestuursgeschiedenis: de vaak aangehaalde aanklacht van '... een van de weinige grote 'malcontenten' in de Nederlandse cultuur van de 19<sup>e</sup> eeuw' – Multatuli, tegen het 'Huis van Thorbecke' (De Rooy, 2014, p. 82).

## De mobilisatie van zelfstandige kracht in de voorwaardenscheppende staat van Thorbecke

‘Gezien de organieke wetten wordt de structuur van de overheid (de verdeling tussen nationale, provinciale en gemeentelijke bevoegdheden) nog steeds aangeduid als het ‘Huis van Thorbecke’. Het is niet bekend wanneer deze betekenis voor het eerst werd gebruikt. Multatuli heeft in 1877 – in zijn *Idee 1050d* – het ‘Huis van Thorbecke’ vooral gebruikt om de schare kritikeloze bewonderaars en politieke volgelingen van Thorbecke aan te duiden.’ (De Rooy, 2014, p. 322)

Multatuli neemt in zijn *Idee 1050d* de vermeende opvatting van Thorbecke (1798-1872) op de korrel dat kunst geen regeringszaak zou zijn. Thorbecke is op dit punt ook door anderen vaak geciteerd. Hij zou in zijn staatkundige en politieke werk geen aandacht en weinig belangstelling hebben gehad voor kunst en cultuur. Dit terwijl hij in de jaren 1820 als 22-jarige jongeling in Göttingen – nota bene met een beurs van de koning – werd opgeleid tot bibliothecaris aan de latere Staatsbibliotheek; een toen al internationaal befaamd instituut. Bibliothecaris was in die tijd een functie met aanzien, gericht op de instandhouding van wat we nu cultureel erfgoed zouden noemen. En passant gebruikte Thorbecke zijn verblijf om colleges politieke geschiedenis te volgen bij hoogleraren van de *Göttinger Schule* ‘... waar de geschiedbeoefening in dienst stond van de ‘Kameralistiek’, de bestuursleer’ (Aerts, 2018, p. 141). De *Göttinger Schule* staat ook bekend als vertegenwoordiger van de Historische Rechtsschool. Karl Friederich Eichhorn (1781-1854) – van Thorbeckes befaamde *Brief aan Eichhorn* (Thorbecke, 1824) – was een van de belangrijke representanten van de organische staat-theorie.



### Biologisch in plaats van mechanisch denken

In de eerste helft van de negentiende eeuw heerste een ‘... seeming universality of evolutionary thinking in Germany’ (Mayr, 1982, p. 389). Darwin en Thorbecke zijn tijdgenoten. Er zijn geen aanwijzingen dat Thorbecke persoonlijk kennis heeft genomen van het werk van Darwin. Maar de intellectuele tijdgeest stond – in ieder geval in Duitsland – in die tijd in het teken van *the growth of biological thought*. De bijbehorende aandacht voor diversiteit, evolutie en overerving had in de eeuw vóór 1848 een groeispurt doorgemaakt:

(...) it was the period when the concept of evolution made its breakthrough in the minds of the most advanced thinkers (...) not only in geology and natural history, but also in political and social thinking (...) in the political sciences and, indeed in the practical world of government and society (...) (I)t is perhaps still not yet fully appreciated to what an

extent various Romantik movements (...) were a rebellion against the reductionism and mechanization of Newtonianism' (Mayr, 1982, p. 387).

Met zijn adagium uit 1862 dat 'kunst en cultuur geen regeringszaak zijn' bedoelde Thorbecke dat de regering 'geen oordelaar van kunst' is of moest zijn; dat de regering geen inhoudelijk oordeel over kunst en wetenschap diende te hebben. Om er een ander frame tegenover te zetten: Thorbecke wenste tijdens zijn eerste en tweede ministerie in de loop van de jaren 1850 inderdaad geen – al dan niet koninklijke – 'staatskunst' of 'staatswetenschap' te bevorderen. Datzelfde geldt voor de door Thorbecke beleden en constitutioneel verankerde vrijheid van godsdienst of de door zijn constitutionele hervormingen mede gerealiseerde vrijheid van onderwijs. De herbevestigde vrijheid van meningsuiting, reeds daterend uit de tijd van de Frans georiënteerde Staatsregeling van de Bataafse Republiek van het eind van de 18e eeuw, werd in 1848 constitutioneel – zo men wil: 'organisch' - verbonden met vrijheid van drukpers, vrijheid van vereniging en het recht (de vrijheid) om zelf je vertegenwoordigers te kiezen. Allemaal voorwaarden voor een institutioneel ecosysteem voor het in staat stellen tot zelf-organiserend vermogen van individuen, groepen en gemeenschappen in de samenleving. Voor Thorbecke gold dat de regering voorwaarden schept *opdat* er kunst wordt gemaakt, *dat* er wetenschap wordt beoefend en *dat* er goed onderwijs wordt geleverd. Niet *wat* voor kunst, *wat* voor onderwijs, *wat* voor wetenschap, *wat* voor mening, *wat* voor vereniging, *wat* voor maatschappelijke beweging of *wat* voor vertegenwoordiging. Het gebeurt vaker dat mensen constitutionele vraagstukken verwarren met inhoudelijke operationele of beleidsmatige kwesties (Ostrom, 1982, pp. 237-52).

Naast genoemde 'constitutionele vrijheden' kregen burgers als leden van de gebiedscorporaties (Rijk, provincies, gemeenten) ook de vrijheid van initiatief om in gemeenschapsverband hun eigen zaken – 'eigen huishouding' - te regelen. Zij waren daarmee staatsrechtelijk niet meer afhankelijk van een mandaat of bevel van hogerhand. Gelijkgeschakelde burgers – op dat moment slechts een select deel van de bevolking – kregen in aanvulling daarop ook binnen de staat de vrijheid van initiatief. Zij kregen het recht om in collectief verband en op eigen initiatief hun algemene belangen en '*commons*' zelf te regelen en te laten behartigen. Thorbeckes gemeente- en provinciewet stelt de burgerij in staat tot initiatief, waar men voorheen gebonden was aan een gebod van boven; of dat nu traditie, God, de kerk of de keizer, vorst of landheer was.

## De zelfstandige kracht van uitvoering: de gedecentraliseerde eenheidsstaat van Buys

Het ging bij Thorbecke vooral om de verdeling en institutionele inbedding van *autonomie* (de wetgevende macht). In de tweede helft van de negentiende eeuw kwam steeds vaker de vraag naar de organisatie en inrichting van het *bestuur* (de uitvoerende macht) aan de orde. Dit gebeurde onder invloed van de uitbreiding van de staatsactiviteiten door de maatschappelijke, infrastructurele en sociaaleconomische ontwikkeling in die tijd. Deze waren niet zelden mede mogelijk gemaakt en uitgelokt door de verschillende ministeries Thorbecke. In dat debat speelde mr. Johannes Theodorus Buys (1828-1893) een belangrijke rol (Buys, 1888). Hij was een vermaarde columnist van de veelgelezen en invloedrijke *De Gids* en een opvolger van Thorbecke als hoogleraar Staatsrecht in Leiden.

De constitutionele 'nieuwigheid van 1887', zoals Oppenheim (1849-1924) het later enigszins badinerend zou noemen, staat tegenwoordig beter bekend als het in de grondwet opnemen van 'de medebewindsbepalingen' - toen nog aangeduid als 'zelfbestuur' - voor gemeenten. Voor de provincies bestonden deze bepalingen al. De 'nieuwigheid van 1887' werd - zeer tot ongenoegen van Oppenheim - door Buys 'in bescherming genomen' (Oppenheim, 1913, p. 87).



Het 'zelfbestuursbeginsel' - 'medebewind' (*co-governance*) - van provincies en gemeenten werd volgens Buys ten onrechte '...als een stiefkind bejegend, meer gedoogd dan begeerd' (Buys, 1887, p.63). Wetten waren voor Buys 'woorden op papier'. Vanuit het oogpunt van de burgerij geldt voor hem dat '... de ware vrijheid niet afhangt van de constitutie, maar van de administratie, niet van woorden maar van daden' (Buys, 1874/1895, p. 529). Lang voor een Groninger gasschandaal, een onverkwikkelijke toeslagenaffaire, een telkens weer overbelaste centrale asielopvang en een centrale belastingdienst die met alle technologische vernieuwing tot veel komt, maar het alsmaar 'niet leuker kan maken', gold voor Buys dat bestuurlijke machtsuitoefening in de uitvoering tot gelding komt. Het ging volgens Buys niet alleen om vrijheid *van* de stad maar ook om vrijheid *in* de stad.

Uitvoerende macht is voor Buys een macht. Er gaat aanzienlijke invloed en onderhandelingspotentieel uit van uitvoerende macht in handen van decentrale overheden. De verdeling van samenhangende bestuurlijke taken - wetgeving en uitvoering - over verschillende overheden schept onderlinge afhankelijkheid van overheden op verschillende bestuurslagen, niet alleen van de *top down*. Tegenwoordig zouden we spreken van een systeem van *Multi-Level Governance* (MLG): gelaagd bestuur.

Buys ziet in de mogelijkheid tot *selfgovernment* een constitutionele voorziening die voor provincies en gemeenten eerder 'een recht op' dan 'een plicht tot' uitvoering schept. Anders dan gezond verstand, was er onder de constitutie van 1848 weinig of niets dat het Rijk belette om over de volle breedte – en voorbijgaand aan de regionale en lokale overheden – staatsactiviteiten, in de woorden van G.A. van Poelje (1884-1976), 'aan zich te trekken'; zeg maar: nationaal te regelen. Van Poelje vervolgt:

'Laat men die uitvoering niet aan gemeenten, dan zullen speciale ambtenaren ermee moeten worden belast; dan moeten we (...) een soort Kreisindeling krijgen, of in gemeenten moeten naast de plaatselijke secretarieën rijksburelen verrijzen. En dan wordt de arme gemeentelijke zelfstandigheid op stal gezet' (Van Poelje, 1914; voor eenzelfde redenering zie Oud, 1959, p.36).

Buys en Van Poelje zien de inschakeling van provincies en gemeenten 'in het staatsbestuur' niet als een vorm van centralisatie, maar van decentralisatie en spreiding van macht; iets wat de gemoederen tot ver voorbij een 'Spreidingswet' 150 jaar later nog bezig zal blijven houden.

Beginnend tegen het einde van de negentiende eeuw vindt in de eerste helft van de twintigste eeuw een sterke ontwikkeling plaats van vooral het gemeentelijk medebewind. Dit bepaalt tegen de jaren 1960 en 1970 – zo'n beetje het hoogtepunt van de 'verzorgingstaat' - het aanzicht van het Thorbeckeaanse stelsel als een 'gedecentraliseerde eenheidsstaat': nationale wet- en regelgeving met uitvoering door decentrale besturen. Het concept van de gedecentraliseerde eenheidsstaat van de jaren 1960 en 70 refereert daarmee evenwel aan het 'Huis van Buys' – niet van Thorbecke. De gedachte achter het staatsrechtelijke ontwerp van dat huis – zelfbestuur/medebewind – ging (in de geest van Thorbecke) wel weer uit van een *bottom-up* bestuurlijk regime: '... want tenslotte kunnen alleen zij die wetten uitvoeren op den duur ook goede wetten maken (... Het) parlement – en men lette hier wel op – wordt alzo niet de grondslag – maar de sluitsteen van het staatgebouw' (Buys, 1895, p. 518).

## Ambtenarenstaat in een verzorgingsmaatschappij

Met de bureaucratietheorie van Michels en Weber nog volop in ontwikkeling, constateert Van Poelje aan het begin van de twintigste eeuw voor Nederland de ontwikkeling naar een ambtenarenstaat. Functies die in vroeger tijden nog ereambtelijk door burgers en als nevenactiviteit konden worden vervuld, waren

in de tweede helft van de negentiende eeuw '... uitgegroeid tot gespecialiseerde taken. Ambtenaren zorgen voor de cohesie in de moderne staat; zij zijn de dragers van beginselen als rechtmatigheid en behoorlijk bestuur, de kenners en bewakers van precedenten (...) zonder welke toeval en willekeur de inrichting van het regeringsbeleid zouden bepalen' (Van Poelje, 1931/1954, p. 91). Hij bekommert zich daarbij wel om '... het verbijsterende beeld van de veelheid en veelvormigheid der bijzondere organen, welke de moderne staat tot vervulling van zijn taak behoeft' (Van Poelje, 1931/1954, p. 90). De geleidelijke nationalisering van de politieke, maatschappelijke en bestuurlijke agenda's en arena's in de tweede helft van de negentiende eeuw zou later worden aangeduid als 'de verzuiling'. Net als 'Huis van Thorbecke' is dit een aansprekende maar empirisch eveneens kwetsbare - 'verticale' - metafoor voor een systeem waarbij al veel langer geldt: 'alles is een bonte mengeling' (De Rooy, 2014, p. 90) en waarbij de uitkomsten doorgaans het resultaat zijn van 'trekken en duwen', 'schikken en plooiën' en 'wederzijdse aanpassing'.

De Leidse politicoloog Daalder heeft er op gewezen dat het verzuilingsproces, dat - mede mogelijk gemaakt door de constitutionele arbeid van 1848 en de daarop volgende organieke en bijzondere wetgeving - zich voltrok in de tweede helft van de negentiende eeuw, een voor de Nederlandse politiek centrumvormend proces is geweest (Daalder, 1981). De opbouw naar een nationale natiestaat (de *nation state*) maakte deel uit van een internationale ontwikkeling. In dat proces is democratie in vele landen ingesteld om een tot ontwikkeling gekomen bureaucratie onder publiek toezicht en maatschappelijke leiding te plaatsen. In Thorbeckes voorwaardenscheppende staat is de democratie eerder tot ontwikkeling gekomen dan de bureaucratie. Dat heeft gevolgen gehad voor de structuur van de uitvoering en de *civil service*.

Veel nationale wet- en regelgeving was in Nederland onderdeel van het natiestaat-vormende proces van consolidatie en pacificatie van de waarden- en belangentegenstellingen binnen een natie die door levensbeschouwelijke en culturele pluriformiteit lange tijd sterk verdeeld was. Ondergebracht in het Huis van Buys werd voor de uitvoering van wetgeving en beleid in de ambtenarenstaat van Van Poelje op talloze terreinen op lokaal en regionaal niveau grootscheeps gebruikgemaakt van particulier initiatief: de 'verzuilde' maatschappelijke organisaties en hun corporatieve structuren. Ver voordat met name Angelsaksische collega's er tegen het einde van de twintigste eeuw een internationaal nieuw bestuurskundig fenomeen van maakten, waren vormen van *governance without government* in de Nederlandse bestuurlijke praktijk van de eerste helft van de twintigste eeuw allang tot ontwikkeling gekomen. Van Doorn zou over het hoogtepunt van de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat



spreken als een verzorgingsmaatschappij, bondig door hem samengevat als ‘baas in eigen huis en het huis op kosten van de gemeenschap’ (Van Doorn, 1978).

### Professionele democratie

Op het hoogtepunt in de ontwikkeling van de *nation state* was sprake van een ‘vierde macht’; het ambtelijk apparaat ontleende zijn gezag aan deskundigheid, onafhankelijkheid en praktijkervaring (*‘Dienstwissen’*). Het gevaar van machtsmisbruik door de bureaucratie werd institutioneel ondervangen door ingebouwde *checks and balances*: een scheiding van de machten, ministeriële verantwoordelijkheid, parlementaire controle en een stelsel van externe adviesorganen (Suleiman, 2005). Rekenkamers en Raden van State zorgden voor administratief toezicht. De sectorale geleiding van de ambtenarij in verschillende, onderling tot op zekere hoogte concurrerende (vak)departementen vormde een extra waarborg. Bureaupolitiek tussen ambtelijke diensten voorkwam dat ministers en hun partijpolitieke achterbannen zich voor één massaal machtsblok geplaatst zagen.

Politieke partijen bestonden niet in de tijd van Thorbecke. Die ontstonden pas tegen het eind van de negentiende eeuw. Democratie in de *nation state* werd partijendemocratie. Samen met politieke partijen vormde het centrale bestuursapparaat van vooral vakinhoudelijk deskundige ambtenaren de iconen en de belichaming van professionele democratie in de *nation state*. Die bestuursvorm is in de hoofden van velen nog steeds populair. Maar hoe graag we het ook anders zouden willen: *the earth has become flat*. Door de combinatie van mondiale technologische, kennis-economische, klimatologische en ingrijpende sociaal-demografische ontwikkelingen heeft het model van de soevereine natiestaat zijn langste tijd gehad. Grenzen lijken enkel nog met geweld verdedigd te kunnen worden. Velen lijken inmiddels op het oog bereid dat te willen proberen. Ze zetten veel op de waagschaal. De middelpuntvliedende krachten van de moderne technologie, internationalisering, migratie, decentralisatie en individualisering hollen de voorheen bijna onaantastbare positie van de nationale staat hoe dan ook uit. Ook die van politici die als ministers in een professionele democratie de verantwoordelijkheid dragen.

De Ierse Leidse Politicoloog Peter Mair kondigde eind jaren 90 al met enige vermetelheid aan dat ‘the age of party democracy has passed’ (...) ‘traditional party government, as it had been known in post-war Europe, had come to an end’ (Mair, 1997; Bardi, 2022). Dit heeft belangrijke gevolgen voor de werking van de professionele democratie. Politieke partijen en partijstelsels hadden in dat systeem twee belangrijke functies: (1) beleidsmatige en programmatische samenhang, consistentie en integratie aanbrengen (de partijpolitieke visie) in de stellingnames op verschillende issues en strijdpunten en (2) het opleiden en

trainen van volksvertegenwoordigers en het rekruteren van potentiële bestuurders die hun programma onkreukbaar, gezaghebbend en leidinggevend zouden kunnen uitvoeren.

De eerste functie heeft door de maatschappelijke ontwikkelingen geleidelijk doch sterk aan betekenis ingeboet. De rekruteringsfunctie werd voor het institutionele voortbestaan van het partijwezen relatief belangrijker, ook al is deze uit te oefenen onder de mantel der eeuwige vertrouwelijkheid en geheimhouding bij de benoeming van vele ambtelijke en bestuurlijke topfuncties, zoals CdK's, burgemeesters, adviesorganen, uitvoeringsorganisaties, het publieke omroepbestel, de spoorwegen, de nationale politie en de Hoge Colleges van Staat. Een imago als baantjesmachine wordt natuurlijk bestreden. Alleen al de ontkenning draagt door het gebrek aan transparantie bij aan de versterking van het vermoeden.

De disruptieve innovatie van de eenentwintigste eeuw kent meer institutionele slachtoffers dan alleen de politieke partijen. De technologie bracht naast sociale netwerken nieuwe mogelijkheden voor participatie, een directe Twitter- en publiekelijk bedreven Geen Stijl-democratie. De plaats van politieke partijen werd ingenomen door 'bewegingen': rond Fortuyn, rond mediacolumnisten als Plasterk, rond Verdonk, rond Wilders, rond Trump, rond een BoerBurgerBeweging, rond de campagne voor 'een Nieuw Sociaal Contract' en – op het moment van schrijven – weer een vrij onverwachte politieke beweging rond een 'gematigde Wilders'. Het is symbolisch dat de 'Groep Wilders', net als destijds de 'Groep Verdonk', expliciet geen partijstructuur meer heeft. Andere politieke bewegingen moesten, om electorale populariteit bij naderende verkiezingen uit te kunnen buiten (en soms nog daarna), nog een partij uit de grond stampen, met alle gevolgen van dien. Gevolgen die Robert Michels begin twintigste eeuw inspireerden tot zijn bureaucratietheorie van *the Iron Law of Oligarchy* (Michels, 1962/1911). Hij ontleende deze aan de opkomst van politieke partijen tegen het eind van de negentiende, begin twintigste eeuw; destijds een nog geheel nieuwe ontwikkeling.

In de opgaande en ook snel weer dalende populariteit van vele nieuwe bewegingen lijkt de laatste twintig jaar een zekere cyclische regelmaat te zijn ontstaan. Een dynamische vorm van orde, waar men bijvoorbeeld in de economie al langer mee weet te leven, maar die voor het functioneren van de professionele democratie nogal wat gevolgen heeft. Aanbeland op het pluche hebben bestuurders – ministers, gedeputeerden, wethouders en steeds vaker ook burgemeesters en CdK's – de handen vol om zichzelf te handhaven, uit het zicht of uit de wind te houden. Of zichzelf juist heel sterk te profileren. Aansprakelijk zijn en verantwoordelijkheid nemen voor anderen – laat staan voor het uitoefenen van bestuurlijk toezicht op een heel



ambtelijk apparaat of op ‘medeoverheden’ en ‘uitvoerende diensten’ – vormt in die constellatie zowel een bestuurlijke kwetsbaarheid als een politiek risico. Daar zijn nu achteraf – als het kwaad geschied is - parlementaire onderzoekscommissies en enquêtes voor nodig. Ook die worden al snel een toneel voor *the politics of blaming*. Dat alles draagt niet bij aan een onafhankelijk functioneren als bestuurder, zoals Thorbecke dat graag zag en ook als persoon naar beste kunnen in praktijk bracht.

Het gevolg is een domino-effect binnen de ambtelijke organisaties die de bestuurders zouden moeten leiden en controleren. Topambtenaren kunnen hun gezag intern en naar maatschappelijke actoren niet meer ontleen aan de zekerheid van vrijwaring door a *proper discharge of duty* door autonome bewindslieden. De zekerheid van hun positie (ook van degenen die deze ambiëren) was toch al redelijk uitgehold door een soort Algemene Bestuursdienst (ABD). Een personeelsadviseur komt regelmatig vertellen dat de houdbaarheidsdatum van de betrokkene binnenkort is verstreken. Dit zonder dat de dienst een vervolgstap kan garanderen, hooguit een bestaan als spookambtenaar, interim-manager of zelfverklaarde topconsulent. Daarvan zijn er inmiddels redelijk wat. Een topmanagementgroep moet steeds meer onderdak verschaffen aan carrièreambtenaren tegen het eind van hun loopbaan (of soms ver daarvoor).

Het verdere loopbaanperspectief van de meeste ambtenaren en bestuurders wordt politiek bepaald, zij het niet zozeer door politieke partijen. Die hebben veel van hun structuur en invloed verloren. In een evolutionair proces van machten en tegenmachten moet soms uit liefde een bittere strijd geleverd worden om zaken beter en ‘verdere groei en ontwikkeling mogelijk te maken’, om met Thorbecke te spreken (Toonen, 1987,p.60; Aerts, 2018, p.748). Wil iemand er ten dienste van een algemeen belang persoonlijk mede vorm aan geven? Of gaat het erom politiek te overleven? Voor veel *survivors* in de rijksdienst hebben serviliteit, brave dienstbaarheid en een instrumentele *can do*-mentaliteit (ja zeggen, nee doen) de plaats ingenomen van eruditie, loyaliteit, onafhankelijkheid en deskundigheid. Beeldvorming vervangt in vele gevallen lef; de autonomie en individualiteit die Thorbecke nodig achtte om binnen een dynamisch systeem groei en ontwikkeling mogelijk te maken. Al is het maar door feilen onbevangen te durven benoemen.

De beste manier om in een turbulente machtspolitieke omgeving te overleven, was volgens Machiavelli altijd al: gehaaide onberekenbaarheid. Velen omgeven zich in die strijd met vertrouwelingen – de persoonlijke, maar instrumentele loyaliteit in de status- en persoonsgebonden netwerken *in the service of the state* die Thorbecke nu juist zo graag wilde bestrijden. Niet alleen bewindslieden hebben een ‘bontkraag’. Ook de ambtelijke vrienden-en-vriendinnennetwerken zijn zeker niet altijd ‘partijpolitiek besteld’, zoals een van de CAOP-collega’s van professor

Van der Meer het ooit formuleerde. Ze zijn juist daarom ook zo weinig transparant en moeilijk grijpbaar. De nieuwe transparantie van de *mediacratie* heeft niet alleen electoraal, maar ook binnen de voormalige vierde macht een proces van persoonspolitisering op gang gebracht: de *faceless bureaucrat* is vervangen door de *in- and outgroup anonymous*. Dit met alle gevaren van *mediocracy* van dien. Het zou best eens kunnen dat hier de macht van de onmacht schuilt die de laatste tijd zo vaak aan het licht komt. De bureaucratie die geen bureaucratie meer is.

## Gedistribueerd bestuur en coöperatief unitarisme in de digitale kennissamenleving

Het is niet zonder betekenis dat veel van de verrassende omwentelingen, plotselinge electorale verschuivingen en onverwachte referendumuitkomsten achteraf vaak verbonden of verklaard worden met een verwijzing naar een uitgekende en geprofessionaliseerde 'sociale media strategie'. Er is in de technologische kennissamenleving een ontwikkeling gaande richting *distributed governance* (gedistribueerd bestuur). Gesproken wordt van 'The 21 Technologies that will Decentralise the World' (Ignaczak, 2014). *Bitcoin* en *ethereum* worden daarbij gerekend tot de *ledger technologies* (grootboektechnologieën). Zij zijn expliciet gericht op een transformatie van het hart van de klassieke bureaucratie.



De democratische ontwikkeling gaat in de richting van een gedistribueerd bestuur: bestuurlijke verantwoordelijkheid verdeeld over de *checks and balances* van verschillende overheden met een veelheid aan samenhangende taken op steeds wisselende, dynamische schaalniveaus. Van de menselijke maat tot de mondiale schaal. De toekomst is aan *Multi-scaled governance* (MSG) door *Multi-level governments* (MLG). Niet altijd overzichtelijk. Wel nodig. Een proces waarin elke regio telt, vraagt om een steeds wisselend, adaptief en dynamisch bestuursstelsel. Bij de pregnante maatschappelijke problemen die Nederland momenteel bezig houden – bestaanszekerheid, jeugdzorg, gezondheid, criminaliteit, Groninger gas, transformatie van het landelijk gebied, woningbouw, migratie - spelen samenhangende processen simultaan en op steeds wisselende maatschappelijke en bestuurlijke niveaus een belangrijke rol. Voor een effectieve aanpak is de institutionele vormgeving vereist van wat we - vrij naar Thorbecke - een *coöperatief unitarisme* zouden willen noemen. Het stoere managementadagium 'je gaat erover of niet' is dringend aan vervanging toe. Dit betekent meestal dat je er niet over gaat of er niet over *wilt* gaan. Voor de betrokkene geldt hooguit nog een rol als restverwerker: een marginale rol aan de bestuurlijke zijlijn.

Onder de emergente technologische en maatschappelijke omstandigheden geldt nog steeds: ‘politici komen en gaan, ambtenaren blijven bestaan’. Politieke bestuurders blijven onder grote druk staan om de agenda van hun partij, coalitie of beweging uit te voeren en bananenschillen te vermijden. Door de sociale media opereren bestuurders in een glazen huis. De druk om zich met de waan van de dag bezig te houden, is groter geworden en zal niet afnemen. Ambtenaren werken meer buiten de openbaarheid. Zij staan veel minder in de schijnwerpers en leggen in veel mindere mate dan bestuurders publiekelijk verantwoording af over de genomen besluiten en het gevoerde beleid. Daar komt bij dat bestuurders een kortere ambtsperiode hebben dan de gemiddelde ambtenaar. Daarnaast worden bestuurders over de hele linie ook vaker gedwongen om op te stappen.

Dit maakt dat op het ambtelijk apparaat een zware verantwoordelijkheid rust voor de continuïteit, berekenbaarheid en betrouwbaarheid van de overheid. En voor het ontwikkelen van visie moeten zij ook duurzame contacten hebben. De overheid opereert immers bij de gratie van samenwerking met de samenleving om maatschappelijke vraagstukken het hoofd te kunnen bieden. Dit vereist een visie, maar ook betrouwbaarheid en goede externe relaties binnen relevante netwerken: plaatselijk, regionaal, landelijk en ook steeds vaker internationaal. Niet alleen richting Brussel, maar ook binnen grensregio's – gezien de ontwikkeling van internationale mobiliteit niet langer een geografisch beperkt begrip.

Zelfs op plaatselijk niveau is het niet meer automatisch de gemeente waarvan men mag veronderstellen dat die ‘het dichtst bij de burger staat’. Er moet op lokaal niveau ook ambtelijk heel hard gewerkt worden om die vermeende status waar te maken. Mensen leven steeds meer in wereldwijde bubbels en sociale netwerken. Diensten van de centrale overheid komen soms akelig dichtbij; tot achter de voordeur. Dat gaat niet altijd zonder ongelukken. Nationale ambtenaren kunnen op hun beurt niet meer bij voorbaat als vanzelfsprekend aannemen dat zij nog leven en werken ‘in de Akropolis van ons vaderland’, zoals Thorbecke het ooit enigszins cynisch uitdrukte.

Voor het Huis van Buys geldt als gouden regel: ‘hoe intelligenter, rijker en krachtiger de individuen, hoe rijker, krachtiger ook de Staat: de maat van hunnen ontwikkeling is zijn maat’ (Buys, 1874/1895, pp. 507-538). Dit is zeker van toepassing op de publieke dienst van het openbaar bestuur in de digitale kennissamenleving. De mobilisering van hulpbronnen ten dienste van de staat betreft echter ook in de kennissamenleving niet primair de techniek en technologie. In een levend bestuur en bijpassende *Civil Service* draait het altijd weer om ‘*human resources*’: individualiteit, autonomie, creativiteit, talenten en sociale vaardigheden.

In ieder geval top- en beleidsambtenaren zouden tegenwoordig idealiter over de volgende kenmerken moeten beschikken:

- Contactuele eigenschappen: intrinsiek geïnteresseerd in andere mensen, behulpzaam, zich kunnen verplaatsen in anderen. Communicatie is een steeds belangrijker onderdeel van het functioneren van de overheid: zowel massacommunicatie als het leggen en onderhouden van contacten met zeer uiteenlopende mensen.
- Intellectuele eigenschappen: nieuwsgierigheid, creativiteit, kunnen abstraheren, veelzijdigheid. (Top)ambtenaren moeten signalen kunnen opvangen en ideeën kunnen opdoen die versterking verdienen of in een andere context dan gebruikelijk kunnen worden toegepast; *engaged learning*.
- Top- en beleidsambtenaren moeten een breed repertoire kunnen inzetten. Topambtenaren die periodiek stuivertje wisselen, zoals georganiseerd in het verband van de Algemene Bestuursdienst, zijn niet per definitie generalisten. Tegenwoordige generalisten zijn vaak geen echte generalisten. Denk aan het ontbreken van computationele vaardigheden in het data- en algoritme-gedreven bestuur van de digitale kennissamenleving. Die algoritmen krijgen in *the politics of blaming* nu vaak de schuld als er iets misgaat. Zij gaan niet meer weg in de nieuwe bureaucratie. Ze zijn door mensen bedacht en ontworpen. Topambtenaren moeten in staat zijn om het bestuurlijke en maatschappelijke effect te doorgronden.
- Veel generalisten zijn geen rekenwonders en beheersen geen statistiek; een nuttige competentie die door Thorbecke in zijn tijd al in praktijk werd gebracht. Hij was niet voor niets voormalig hoogleraar Statistiek in Gent. Sector- of vakspecialisten hebben vaak geen verstand van en interesse in gedrag en juridische of bestuurskundige principes. Voor de broodnodige communicatie vertrouwen zij te vaak en te veel op de sjablonen van corporate communicatie en de powerpointsheets van externe consultants en communicatieadviseurs.
- Ervaring op verschillende terreinen is zeker een pluspunt. Het vergroot het zicht op de samenhang en op het potentiële handelingsrepertoire. Maar dat is niet het enige wat nodig is. Berekenbaarheid en betrouwbaarheid zijn zeker zo belangrijk om samen te kunnen werken in de verbindingen binnen een gedistribueerd bestuur en met de verschillende geledingen in de samenleving. Dat geldt ook voor zorgvuldigheid en doorzettingsvermogen. Noem het veerkracht of *resilience*: niet bij het eerste zuchtje wind afhaken, maar steeds opnieuw naar wegen zoeken om vraagstukken op te lossen.
- De individualiteit en persoonlijke autonomie die Thorbecke hoog in het vaandel had staan, spelen hierbij een belangrijke rol: weten wat je aan iemand hebt, ervan op aan kunnen. Zoals men in Duitsland zo mooi zegt:



*Zuverlässigkeit.* Dat betekent niet dat iemand niet creatief of verrassend mag zijn; het gaat om morele betrouwbaarheid. Voortschrijdend inzicht is essentieel in de dynamische voorwaardenscheppende staat. Dat je wegens voortschrijdend inzicht een andere weg inslaat, maakt je niet wispelturig of labiel, zoals nu vooral bij vrouwen nogal eens het masculiene oordeel luidt. Juist in de complexe, organische dynamiek van de hedendaagse moderne staat is het belangrijk om over persoonlijke autonomie (initiatief, lef en moed) te beschikken om – ook op basis van gevoel en intuïtie – waar nodig of wenselijk een andere weg in te slaan dan verwacht als zich nieuwe informatie aandient. Oftewel: een ander alternatief te kiezen dan vanuit een achterhaalde lineaire managementdiscipline en hang naar disciplineren en controle nodig wordt geacht door onzekere ambtelijke directieteamen en bestuursraden.

## Literatuurlijst

Aerts, R. (2018). *Thorbecke wil het, biografie van een staatsman*. Prometheus.

Bardi, L. (2022). Democracy in the 'Void': Peter Mair and party politics. In *Irish Political Studies*, 37:2, 161-171.

Buys, J. T. (1888). *De Grondwet, Toelichting en Kritiek van de Wijzigingen in 1887 ingevoerd, Derde deel*. Gouda Quint.

Buys, J. T. (1874/1895). De Strijd tussen Staat en Maatschappij. Voordracht voor het Studentengezelschap Doctrina te Leiden, 5 februari 1874. Herdrukt in W. H. de Beaufort & A. R. Arntzenius (Red.), *Studien over Staatskunde en Staatsrecht van mr. J.T. Buys*. Gouda Quint.

Daalder, H. (1981). Consociationalism, Centre and Periphery in the Netherlands. In: P.Torsvik (ed), *Mobilisation, Centre-Periphery Structures and Nation Building: A Volume in Commemoration of Stein Rokkan*, Oslo/Bergen; Universitaetsforlaget.

De Rooy, P. (2014). *Ons Stipje op de Waereldkaart; De politieke cultuur van modern Nederland*. Wereldbibliotheek.

Ignaczak, N. (2014, 19 februari). 21 Technologies That Will Decentralize the World. Shareable. <https://www.shareable.net/21-technologies-that-will-decentralize-the-world>

Mair, P. (1997). *Party System Change: approaches and interpretations*. Oxford University Press.

Mayr, E. (1982). *The Growth of Biological Thought: Diversity, Evolution and Inheritance*. Harvard University Press.

Michels, R. (1962/1911). *Political Parties*. Collier.

Oppenheim, J. (1913). *Het Nederlands Gemeenterecht, vierde, geheel herziene druk*. Erven F. Bohn.

Ostrom, V. (1980). Artisanhip and Artifact. In: *Public Administration Review*, 40(4), July/August, 309-317.



Ostrom, V. (1982). A Forgotten Tradition: the Constitutional Level of Analyses. In J. A. Gillespie & D. A. Zinnes (Eds.), *Missing Elements in Political Inquiry: Logic and Levels of Analysis*. Sage Publications.

Oud, P. J. (1959). *Handboek voor het Nederlands Gemeenterecht, Deel II*. Tjeenk Willink.

Suleiman, E. (2005). *Dismanteling Democratic States*. Princeton University Press.

Thorbecke, J. R. (1824), *Ueber das Wesen und den organischen Charakter der Geschichte; Ein Schreiben an Herrn Hofrath K.F. Eichhorn in Göttingen von dr. J.R. Thorbecke*. Vandenhock und Ruprecht.

Toonen, Th.A.J. (1987), *Denken over Binnenlands Bestuur; Theorieën van de Gedecentraliseerde Eenheidsstaat Bestuurskundig beschouwd*, Diss. Rotterdam.

Van der Meer, F. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat, De gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance system*. CAOP.

Van Doorn, J. A. A., & Schuyt, C. J. M. (Red.). (1978). *De Stagnerende Verzorgingsstaat*.

Van Poelje, G. A. (1914). *Hedendaags gemeenterecht*.

Van Poelje, G. A. (1931). *Osmose: een aantekening over het elkander doordringen van de beginselen van openbaar bestuur en particulier beheer*.

Van Poelje G. A. (1931/1954). De Moderne Gemeente in de Moderne Staat, Voordracht gehouden te Rotterdam ter gelegenheid van de viering van het veertigjarig bestaan van de afdeling Zuid-Holland van de Nederlandse Bond van Gemeenteambtenaren op 28 november 1931. Herdrukt in VNG (Red.), *Wet en Wezen*. VNG.

# 6. De januskop van 'bureaucratie'

Mark Rutgers

Hoogleraar Sociale Filosofie en  
Decaan Faculteit Geesteswetenschappen, Universiteit Leiden

## Inleiding<sup>1</sup>

In 'Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat' (2021) gaat Frits van der Meer in op recente verwijten over ambtelijke willekeur. Wat hij noemt 'bureaucratisme': een ontaarding van de bureaucratie (p. 315). Ten onrechte wordt bureaucratisme dikwijls verward met het Weberiaanse begrip van bureaucratie (p. 330).

Oorspronkelijk is het zelfs een 'scheldwoord': "De term 'bureaucratie' – en nog negatiever 'bureaumanie' – komt aan het einde van de 18<sup>e</sup> eeuw bij De Gournay voor het eerst in zwang" (p. 324). Wat is er gebeurd tussen De Gournay en Max Weber? Waar komt de geschetste verwarring vandaan? In het navolgende staat het pre-Weberiaanse gebruik van de term 'bureaucratie' centraal om daar wat meer inzicht in te verkrijgen.

## De januskop

'Bureaucratie' is een term die volop wordt gebruikt in alledaagse en wetenschappelijke betogen. Meestal heeft het een negatieve connotatie: traag, technocratisch, inefficiënt,<sup>2</sup> volstrekt verwerpelijk.<sup>3</sup> Maar er is ook een technisch-neutraal gebruik van de term: de Weberiaanse. Weber formuleert een abstracte set kenmerken, een ideaaltype om organisaties te bestuderen en vergelijken (cf. Raadschelders & Rutgers, 1989). Bureaucratie in deze betekenis is vanuit een juridisch-rationeel perspectief een efficiënte organisatie voor het borgen van legaliteit, gelijke behandeling en politieke controle. Ook (academische) critici blijven veelal binnen dit Weberiaanse raamwerk van argumenten.<sup>4</sup>

Waar komt deze januskop van 'bureaucratie' vandaan? In het navolgende komen eerst enkele opmerkingen over de oorsprong van de termen 'bureau' en 'bureaucratie' aan bod. Vervolgens passeren een aantal belangrijke historische auteurs de revue.

- 
- 1 Deze bijdrage is deels gebaseerd op 'Back to Bureaucracy. Pre-Weberian understanding of 'bureaucracy'' 18th PATNET annual conference, Krakow (Poland), June 9-11, 2005.
  - 2 Van der Meer wijst op een zevental negatieve betekenissen van bureaucratie (2021, p. 316).
  - 3 Zo geeft een puzzelwoordenboek als oplossing voor 'ambtenarij niet goed functionerend': bureaucratie (<https://www.woordenpuzzel.com/kruiswoordpuzzel/ambtenarij-niet-goed-functionerend>) (03-10-2023).
  - 4 Ook in het academische discours heeft 'bureaucratie' geen eenduidige betekenis (Albrow, 1970, p. 84-105; Van Braam, 1986, p. 216-17; Van der Meer, 2023, p. 316).

## Van bureau ...

Volgens de Larousse Encyclopedie introduceerde Max Weber de term bureaucratie.<sup>5</sup> Maar Weber gebruikte een bestaande term voor zijn ideaaltype. De oorsprong daarvan is op zijn beurt de term 'bureau'. 'Bureau' is van Franse origine. De midden-twaalfde-eeuwse term 'burel' duidde op het kledingstuk waarop geld werd geteld<sup>6</sup> en veranderde in de loop der tijd in 'bureau'. Die term verwees steeds meer naar de tafel (waarop het kledingstuk lag) of de kamer waarin dit meubel stond. Dan zijn we aangeland in de vijftiende eeuw.<sup>7</sup> Volgens sommigen werd 'bureau' voor het eerst in 1698 gebruikt om ook personen te duiden (kantoor of administratieve eenheid). Maar in het omvangrijke 'Traité de la Police' wijst Nicolas Delamare (1639-1723) op oudere voorbeelden. Een van de vroegste is een ordinantie van François II uit 1559 waarin een bureau in Parijs wordt opgericht met de specifieke taak om de graanregelgeving in de provincies te controleren. De verschillende functionarissen en hun rollen worden daarbij beschreven (1710, p. 924). Een iets later voorbeeld is uit 1616, waarin wordt gesteld dat het aantal functionarissen bij bureaus moet worden beperkt (Neron, 1616, p. sup.7). Kortom, het concept van een bureau als een gespecialiseerde administratieve eenheid, opgericht om specifieke regels en voorschriften uit te voeren, met functionarissen en verantwoordelijkheden die rapporteren en verantwoording afleggen, is in elk geval zichtbaar vanaf de vroege zeventiende eeuw.



---

5 Encyclopédie Larousse en ligne – Accueil. <https://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/bureaucratie/29337> (01-08-2023).

6 <https://www.cnrtl.fr/etymologie/bureau> (06-08-2023), Burel circa 1150: 'ruwe bruine stof' ('drap grossier de couleur brun'), Dictionnaire d'ancien Français: Moyen Age et Renaissance (1947). Librairie Larousse: Paris, p. 3. Mogelijk is het een verkleinwoord van *bure*, 'grove wollen stof', echter deze term is in het Frans pas voor het eerst in 1441 aangetroffen. Alternatief is dat burel zijn oorsprong heeft in de Latijnse term *burius*: 'donkerrood' (<https://www.etymologiebank.nl/trefwoord/bureau> (16-11-2023) of het eveneens Latijnse *burra* ('wool, fluff, shaggy cloth, coarse fabric'; akin to Ancient Greek Greek βερβέριον (berbérian, 'shabby garment') <http://en.m.wiktionary.org/wiki/bureau> (09-02-2015). Latere termen zijn *buriaus* (1190) en *bureau* (1316), steeds in de betekenis van 'kledingstuk waarop wordt gerekend' ('tapis sur lequel on fait des comptes') <https://fr.wiktionary.org/wiki/bureau> <http://www.cnrtl.fr/definition/bureau>, 09-02-2015; zie ook: <http://www.cnrtl.fr/definition/bureau>, 09-02-2015; <http://en.m.wiktionary.org/wiki/bureau> (09-02-2015).

7 <https://www.merriam-webster.com/dictionary/bureau> (04-08-2023). 'Bureau' komt al in 1695 voor in een Duits leenwoordenboek (<https://de.wikipedia.org/wiki/B%C3%BCro> (04-08-2023).

## ... naar bureaucratie

In wellicht de bekendste historische studie naar de term 'bureaucratie' noemt Martin Albrow een zekere De Gournay als de bedenker van de term (1970, p. 16). Daarbij wijst Albrow op een brief van baron De Grimm uit 1764, waarin deze de nieuwe term toeschrijft aan de inmiddels overleden De Gournay. Dit verdient nadere aandacht.

Jacques Claude Marie Vincent de Gournay (1712-1759): "An ardent free trader, Gournay railed against the internal and external restrictions on commerce in France, comparing them unfavorable with the more liberal regimes in England and Holland."<sup>8</sup> De Gournay was onder andere 'intendant de commerce' en rapporteerde over de handel in de provincies. Hoewel hij enkele vertalingen verzorgde<sup>9</sup> en brieven schreef, heeft hij geen eigen ideeën gepubliceerd. Degene die hem citeert, Friedrich Melchior Grimm (1723-1807), was een graag geziene gast in de Parijse salons<sup>10</sup> en correspondeerde uitvoerig met Diderot. In zijn correspondentie (Taschereau & Chaudé, 1829-1831) verwijst Grimm twee keer naar De Gournay. Allereerst in een brief van 1 juli 1764, als hij de vele restricties op de graanhandel in Frankrijk aan de kaak stelt. Hij wijst op een obsessieve 'esprit de règlement'. Vervolgens citeert hij De Gournay die dit een ernstige ziekte in Frankrijk noemt: "(C)ette maladie s'appelle la bureaumanie" (1829, p. 17). Bureaumanie duidt de neiging alles te willen regelen en – gezien de term – middels bureaus. De Gournay wijst ook op een vierde of vijfde regeringsvorm 'sous le titre de bureaucratie', ontstaan door deze vele bureaus met hun griffiers, secretarissen, enzovoort (p. 17-18). Voor deze functionarissen moet vrijheid van graanhandel wel een gruwel zijn ('une hydre abominable'). De bureaucratie stuwt zo als 'machine' de regelgeving voort en vormt een vierde macht. Volgens de meeste auteurs (ook Montesquieu) is een gemengde staatsvorm met elementen van zowel monarchie, aristocratie als democratie het beste. Daar staat bureaucratie dus naast als vierde staatsvorm. In een brief van 15 juli 1765 kritiseert Grimm opnieuw de overregulering van de handel en stelt dat "het ontbreken van wetten altijd nog minder schadelijk is voor de algemene welvaart dan de woede om alles te regelen. Dit is echter onze grote ziekte" (p. 331). Wederom wijzend op De Gournay schrijft hij dat de echte 'esprit des lois' van Frankrijk gevormd wordt door de bureaucratie: de bureaus met griffiers en inspecteurs, die niet het algemeen belang dienen, maar "het algemeen

8 Jacques-Claude-Marie Vincent, Seigneur de Gournay, 1712-1759 (<https://www.hetwebsite.net/het/profiles/gournay.htm>) (03-10-2023)

9 Over de handel en de memoires van Johan de Witt.

10 [https://nl.wikipedia.org/wiki/Friedrich\\_Melchior\\_Grimm](https://nl.wikipedia.org/wiki/Friedrich_Melchior_Grimm) (03-10-2023)

belang lijkt te zijn ingesteld zodat er bureaus kunnen bestaan” (p. 332). De nieuwe term drukt zo een sentiment uit over de grote regelzucht van de overheid middels bureaus en functionarissen die een eigen dynamiek hebben en daarmee macht vormen binnen de staat.

De nieuwe term wordt al snel populair. Een voorbeeld daarvan geeft Honoré de Balzac (1799-1850), auteur van vele romans, waaronder over het ‘bureaucratische leven’.<sup>11</sup> De roman ‘Les employés ou la femme supérieure’ (1837-38) gaat bijvoorbeeld over een chef op een bureau van een staatsdepartement (‘ministère’) in Parijs. Hij start een groot administratief hervormingsproject (om de ambities van zijn vrouw te verwezenlijken), maar loopt daarin vast. De opmerkingen over bureaucratie in de roman gaan over de voortdurende groei, de middelmatigheid van medewerkers en de vele dossiers en formulieren. De bureaucratie wordt zelfs een hindernis voor het welzijn van het land genoemd (p. 31).

De Balzacs humoristische boekje ‘Physiologie de l’employé’ (1840) geeft inzicht in de alledaagse betekenis van ‘bureaucratie’ (Rutgers, 2009). De uitgever omschrijft het als karikatuur en ‘spiegel van de bureaucratie’. De Balzac geeft een weinig flatteus beeld van de bureaus en bureaucraten: “Iemand die zijn salaris nodig heeft om te leven en die daarom zijn baan niet kan opgeven, omdat hij alleen maar op papiertjes kan krabbelen.” Het probleem is dat de functionarissen vooral bezig zijn met hun carrière en dat de werkomstandigheden op de bureaus erbarmelijk zijn. Hij benadrukt dat “bureaucraten slecht presteren, omdat ze slecht betaald worden” (p. 29). Er is geen harmonie tussen regering en ambtenaren (p. 102), doordat de ministers eindeloze vertragingen veroorzaken: “Bureaucraten dienen de staat en allen die zich door de staat laten dienen zijn staatslieden.” De bureaucratie en haar medewerkers krijgen het te verduren, maar toch: de ‘echte bureaucraat’ blijkt verdediger van wetgeving, bewaker van staatskosten en iemand met kennis van zaken. De positieve observaties ten spijt is het oordeel over bureaucratie behoorlijk negatief.

De Balzac laat hiermee zien dat de term ‘bureaucratie’ onderdeel is van de normale woordenschat. Dat is niet alleen zo in Frankrijk, Von Mohl merkt dit ook op voor Duitsland (zie verderop).

---

11 Claessens (2006, p. 7) spreekt zo over De Balzacs project over bureaucratie: *La Femme supérieure* (1837/1838) en *Les petits Bourgeois* (1855) en als ‘spin-off’ *Physiologie de l’employé* (1841).

## Discussies in de negentiende eeuw

Ook in meer gestudeerde verhandelingen komen we 'bureaucratie' tegen. In 1812 schrijft Charles-Jean Baptiste Bonnin (1772-1846) over het streven naar een wetenschappelijke, positivistische studie van het openbaar bestuur. Hij wijst erop dat het noodzakelijk is "om tegenwicht te bieden aan ... de valse beschuldigingen van het routineachtige en oppervlakkige karakter dat altijd wordt toegeschreven aan administratie als de bureaucratie of de willekeur van autoriteit" (p. xiv-xv). De studie van het openbaar bestuur moet dit weerleggen. Hier zien we de term geheel in lijn met De Gournay. We kunnen de oproep van Bonnin plaatsen in de context van een sleuteldebat rond 1800: de keuze tussen collegiale en hiërarchische organisatie. De kern van de staatsorganisatie was traditioneel collegiaal, zoals in het geval van de middeleeuwse 'Privy Council' of 'Geheimrat' van de vorst. In een collegium hebben alle leden dezelfde status en zijn ze gelijkwaardig. Met de ontwikkeling van de bureaus was echter een nieuw soort organisatievorm ontstaan<sup>12</sup> voor de staat en de vraag rees welke organisatievorm te prefereren is.

Von Malchus kan dit debat illustreren. Karl August Freiherr von Malchus (1770-1840) schrijft over de administratieve organisatie van de staat (1823). Hij onderscheidt twee vormen: het collegiale systeem en het unitaire of bureausysteem. Het collegiale systeem is het oudste en meest gebruikte, waarin functionarissen als groep – het collegium – verantwoordelijk zijn voor bestuurlijke taken. Het bureausysteem heeft daarentegen een gelaagde structuur – een hiërarchie –, waarbij er altijd één functionaris verantwoordelijk is op elk niveau van de organisatie (p. 7). Von Malchus beschrijft vervolgens positieve en negatieve aspecten van beide systemen. In het collegiale systeem worden beslissingen zorgvuldiger genomen, beter gecontroleerd, zijn ze minder willekeurig en daardoor is deze organisatievorm superieur in het waarborgen van de integriteit van het bestuur. Bovendien is een collegium beter in het vermijden van conflicten en fouten, strenger in het toepassen van normen en het volgen van regels in lijn met de oorspronkelijke bedoelingen (p. 8). Anderzijds vormt juist de collectieve verantwoordelijkheid een probleem, want uiteindelijk is niemand verantwoordelijk en is het inefficiënt omdat iedereen bij beslissingen betrokken is. Het bureausysteem is beter in het toepassen van regels, actiever en sterk in het opvolgen van de uitvoering. Er is een betere relatie tussen functionaris en diens expertisegebied en er is verantwoordelijkheid van individuele medewerkers.

---

12 Damkowski ziet een keerpunt in de oprichting van het departement van het leger in Pruisen in 1746, waarmee bureaus worden gebundeld: 'die bürokratische Ministerialverfassung' (1969, p. 46).

Negatief is dat het bureausysteem het risico inhoudt van oppervlakkigheid, dat er meer fouten worden gemaakt en dat verkeerde inzichten minder snel worden gecorrigeerd. Er is dan ook een grotere afhankelijkheid van de persoonlijke kwaliteiten van de functionaris en een veel groter risico van willekeur, doordat op elk niveau van de organisatie discretie vereist is. Dat vergroot weer het risico van misbruik van positie (p. 8-9).

Von Malchus meent dat het collegiale systeem het beste is als er belangen moeten worden afgewogen en er veel discussie en toetsing nodig is. Dat betreft volgens hem vooral politieke en juridische beslissingen. Als het gaat om de toepassing van bestaande normen of voorschriften presteert het bureausysteem beter. Het is ook beter in het geval van planning, omdat het zal leiden tot een meer coherente aanpak en meer consistentie in de uitvoering. Bovendien wordt verantwoordelijkheid veel beter toegewezen in het bureausysteem. Tot slot vereist het bureausysteem minder personeel en is dus economischer (p. 10).<sup>13</sup> Von Malchus gebruikt in deze bespreking de term 'bureaucratie' overigens niet.

De impact van Von Malchus' ideeën wordt geïllustreerd door de verwijzing naar zijn werk door bijvoorbeeld Von Mohl (zie later). In Nederland gebruikt Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872) ook diens onderscheid in twee systemen (1826/1968, p. 39).<sup>14</sup> Thorbecke gebruikt de term 'bureaucratie' daarbij wel, namelijk als equivalent voor 'bureausysteem'. Binnen het eenheids- of bureausysteem onderscheidt hij een strengere vorm van 'bureaokratisch bestuur' en een vrijere vorm. De strenge vorm heeft twee kenmerken: ten eerste dat door de politiek bestuurders ('den regent') alleen de top wordt benoemd, ten tweede dat het leiderschap in handen is van de hoofden van de bureaus en de overige functionarissen slechts werktuigen zijn in een machineachtige activiteit. De vrijere vorm, die hij Frans noemt, houdt in dat de functionarissen direct benoemd worden door politiek bestuurders ('den regent') en niet binnen het bureausysteem zelf. Dit maakt functionarissen vrijer en minder afhankelijk van hun superieuren (p. 40).

De term 'bureaucratie' is niet echt gangbaar in de besprekingen van de overheidsorganisatie. Zo stond de politicus en auteur Alexandre-François Auguste Vivien (1799-1854) hoog aangeschreven (cf. Frères, 1866, p. 328). Ook hij bespreekt de vereisten voor een goede administratieve organisatie, zoals: prompt, energiek

---

13 Een tussenoplossing met centrale colleges binnen het bureausysteem werkt volgens Von Malchus in de praktijk niet.

14 In lijn hiermee wordt in het Nederlandse openbaar bestuur de collegiale bestuursvorm gebruikt voor de meer politieke gremia, zoals een college van B&W.



en verantwoordelijk in het gebruik van autoriteit (1859, p. 63). Hij beschouwt het bestuur zelfs als een onafhankelijke macht naast de andere in een staat, maar de term 'bureaucratie' gebruikt hij nergens. Aan de andere kant: Alexis de Tocqueville (1805-1859) wijst in zijn beroemde beschrijving van de basisdemocratie in de Verenigde Staten verrassend genoeg wel op bureaucratie. Daarmee doelt hij op het gedrag van ambtenaren als te gedetailleerd, bezig met papierwerk, trage procedures, werken met statistieken en hanteren van formele taal (1856, p. 138, zie ook p. 169). Het staatsapparaat in de Verenigde Staten is in zijn beschrijving echter helemaal niet hiërarchisch, terwijl de functionarissen worden gekozen voor korte termijn en de organisatie zeer gedecentraliseerd van aard is (p. 79 en 84-87). Hij beschouwt dit overigens niet enkel als positief, want het geeft ook bestuurlijke instabiliteit: "(D)emocracy harms progress in the art of governing" (p. 198-9). Bovendien maken deze kenmerken het moeilijker om controle uit te oefenen en is de kans nog groter dat ambtenaren zich mengen in het dagelijks leven van burgers.

Robert von Mohl (1799-1875) is van eminent belang in de ontwikkeling van de rechtstaat (vgl. Von Stein, 1866, p. 38) en mogelijk de eerste die 'bureaucratie' tot een object van academische studie maakt in het artikel 'Über Bureaucratie' uit 1846.<sup>15</sup> Von Mohl constateert dat de term 'bureaucratie' in korte tijd een populair onderwerp is geworden. Hij vraagt zich af of dat wijst op een nieuw fenomeen of dat het slechts een mode is. Hij meent dat de term zijn oorsprong heeft in de vakliteratuur over het collegiaal en bureausysteem. De term wordt vooral gebruikt om een maatschappelijke kracht (een bestuurlijk systeem) of de kenmerken van ambtenaren en het ambtelijk apparaat negatief te benoemen (p. 276). Achter de eclecticische brij aan klachten meent Von Mohl twee oorzaken te zien: "De bureaucratie, ..., is niets anders dan het onjuiste begrip over de staatsstaken die worden uitgevoerd door een groot organisme van op hun inkomen gerichte beambten, welk deels bestaat uit zeer middelmatige lieden, die daarom tevreden zijn met louter formeel gedrag en behept met veel erbarmelijke persoonlijke omgangsvormen" (p. 286). Bureaucratie is aldus een fenomeen dat bestreden moet worden; als overheidstaken goed worden begrepen en uitgevoerd verdwijnt bureaucratie. Voor Von Mohl is bureaucratie een teken des tijds: steeds meer mensen, toenemend verzet tegen wangedrag van functionarissen en meer inmenging door de staat in het openbare leven. De staat wordt overvraagd, ambtenaren en burgers komen tegenover elkaar te staan en er is een kloof tussen

---

15 De verwijzing naar Von Mohls Staatsrecht, Völkerrecht und Politik (1862) voor de term 'bureaucratisme' in Van der Meer (2023, p. 200) berust waarschijnlijk op een vergissing, aangezien de term in dit werk niet voorkomt.

publieke opinie en overheid. Bovendien is er meer weerstand tegen (overbodige) rapporten en de groeiende informatievraag van de overheid. Kortom, Von Mohl constateert een kwantitatieve en kwalitatieve verandering in de relatie tussen staat en samenleving. Dat verklaart mogelijk de opkomst van het ongenoegen zoals vervat in de term 'bureaucratie', schrijft hij.

Von Mohl verwacht dat met het realiseren van drie voorwaarden de meeste terechte klachten over het openbaar bestuur kunnen worden opgelost. Dat betreft allereerst de toegang tot functies (toegankelijkheid, beloning), maar vooral voldoende scholing in het vak van ambtenaar. Ten tweede de afbakening van competentiegebieden en ten slotte moet de leiding een brede blik op de maatschappij hebben, kennis van mensen en de moed te handelen. Daarnaast kunnen burgers zelf bureaucratie helpen voorkomen door zich te verzetten tegen verkeerd handelen, een eigen sociale organisatie op te zetten waardoor de noodzaak voor staatsingrijpen afneemt (p. 307), maar vooral door het bevorderen van burgerschap.

Voor Von Mohl is bureaucratie iets dat moet worden bestreden. Dat ligt genuanceerder bij de laatste auteur in deze korte verkenning: John Stuart Mill (1806-1873). Hij staat eigenlijk buiten het hiervoor geschetste continentale debat, maar is zeer invloedrijk als liberaal politiek filosoof wiens uitlatingen over bureaucratie nog steeds worden aangehaald. Mill gebruikt de term in 'On Liberty' (1859), maar doet dat in slechts twee alinea's.<sup>16</sup> Elders heeft hij het over 'branches of permanent official servant of the State', 'government offices', 'departments of administration'. De term 'bureaucratie' figureert specifiek als het gaat over de bedreiging van de vrijheid door de aanwezigheid van een permanente 'skillful and efficient body of functionaries' (p. 216). Bureaucratie is daarbij niet inherent negatief, maar er is het gevaar van 'perfection of machinery' (p. 219). Bureaucratie is een gevaar voor de vrijheid als het een te effectieve, efficiënte, kundige, omvattende en daarmee overheersende macht wordt die vervolgens oncontroleerbaar is voor politici en burgers. Dit voorkomen vormt "one of the most difficult and complicated questions in the art of government" (p. 216). De oplossing zoekt Mill in 'dissemination of power': verdeling van macht. Bijvoorbeeld door lokale functionarissen of 'administraties' onder lokale verantwoordelijkheid te laten vallen (p. 217).



---

16 Tien keer en vlak bij elkaar: p. 212 (vijfmaal), p. 215 (viermaal) en p. 216 (eenmaal).

## Webers keuze

De januskop van bureaucratie blijkt vrijwel even oud als de term zelf en ontstaat anderhalve eeuw nadat het bureau als vorm van overheidsorganisatie opkomt. De term betreft aanvankelijk onvrede met de regelzucht middels de bureaus, maar wordt al snel een gangbare term in een misprijzend discours over het functioneren van de overheidsorganisatie, maar ook meer specifiek de medewerkers daarbinnen. Er komt een breed scala aan kritiekpunten naar voren, variërend van de kwaliteit van de medewerkers, hun motivatie, de houding ten opzichte van werk en burgers, tot de notie van een ‘vierde macht’ (zowel in aristotelische zin van regeringsvorm als staatsmacht à la Montesquieu). Er is ook enig mededogen als het gaat om de personen die binnen de bureaucratie werkzaam zijn.<sup>17</sup> Daarbij wordt gewezen op bijvoorbeeld de ontoereikende honorering, de slechte werkomstandigheden en het gedrag van de politieke leiding.

Een ander discours waarin ‘bureaucratie’ voorkomt, gebruikt het als generieke term voor een specifieke vorm van organisatie of handelingswijze. Daarbij gaat het over de afweging tussen een collegiale en een bureauorganisatie. De term ‘bureaucratie’ is hier geen kernbegrip en heeft een beschrijvende betekenis zonder negatieve connotaties. Wel worden er voor- en nadelen besproken. Het is een nu en dan gebruikt synoniem voor bureausysteem. Of de term ontleend is aan het misprijzend discours of dat er sprake is van een parallelle afleiding van ‘bureau’ valt niet te reconstrueren.

Von Mohl staat een beetje tussen deze twee discoursen in, omdat hij probeert de oorzaken van het misprijzend gebruik van bureaucratie te vinden en in te passen in het bestuursorganisatiediscours. Daarmee wordt het een indicator voor misnoegen over de overheid ontstaan door maatschappelijke ontwikkelingen.

Het is Max Weber (1864-1920) die van bureaucratie een belangrijk sociaalwetenschappelijk begrip maakt.<sup>18</sup> De term ‘bureausysteem’ gebruikt hij niet, maar zal hij zeker hebben gekend.<sup>19</sup> Wel komt ‘bureau’ voor in zijn werk: “Dossiers en continue werking door ambtenaren vormen samen: het bureau, de kern van elk modern handelingsverband” (1922, p. 126). Met het ideaaltype van de

---

17 Soms wordt de persoonlijke kwaliteit van ambtenaren benadrukt, anderen achten de organisatievorm het probleem. Ook in de twintigste eeuw stelt bijvoorbeeld Von Mises dat het disfunctioneren niet aan de mensen ligt die in de bureaucratie werken (1946: p. 17).

18 De term ‘Bürokratie’ komt niet veel voor in Webers oeuvre: voor het eerst in 1909 en in enkele latere artikelen, maar steeds zonder nadere uitleg of uitwerking.

19 Weber heeft het ook over de collegiale organisatie, die hij tegenover machtscheiding plaatst (p. 163).

bureaucratie construeert hij een belangrijk conceptueel hulpmiddel om de sociale werkelijkheid te begrijpen en te analyseren.<sup>20</sup> Zo schrijft hij: “In het volgende zal bewust alleen de meest zuivere machtsstructuur van het administratieve personeel – het ‘beambtendom’, de ‘bureaucratie’ – ideaaltypisch worden geanalyseerd” (p. 126).

Weber gebruikt ook de term ‘Bürokratismus’ als synoniem voor bureaucratie (p. 556), wat ook in het hedendaags Duits gebruikelijk is.<sup>21</sup> Dit verdient iets meer aandacht, omdat de term ‘bureaucratisme’ ook naar voren wordt geschoven om specifiek disfunctioneel of ongewenst gedrag te duiden (zie het begin van dit artikel).<sup>22</sup> Er zijn meer alternatieve termen, zoals ‘ambtenarij’, ‘functionarisme’ en ‘bureaupathologie’. Van Braam spreekt in dit verband over “disfunctionele hypertrofiëring ..., welke ik in navolging van Marbach en anderen ‘bureaukratisme’ heb genoemd” (1957, p. 339). Voor Marbach is dit expliciet geen synoniem voor Webers (formele) begrip van bureaucratie (1942, p. 411). De term ‘bureaucratisme’ betreft het functioneren van het ambtenarenapparaat als exponent van de bureaucratie. Beter gezegd het *dis*functioneren, want hoewel Marbach stelt dat het een beschrijvende term is, noemt hij het wel ‘ziekteverschijnselen’.<sup>23</sup> Hij concludeert daarom dat een uitspraak over ‘bureaucratisme’ niet zuiver wetenschappelijk is maar ethisch bepaald. Menig ander gebruikt ‘bureaucratisme’ als een vorm van verworden van de bureaucratie (cf. Van der Meer, 2021, p. 311). Het is daarmee evenzeer een technische, formele term als ‘bureaucratie’ in de Weberiaanse zin. Let wel, in het alledaagse gebruik worden ze gewoon als synoniem gezien, zoals in: “Neiging om op een bureaucratistische wijze te besturen”<sup>24</sup> of: “Bureaucratism: bureaucratic policies or behaviour.”<sup>25</sup>

De reden van Weber om de voorkeur te geven aan de term ‘bureaucratie’ in zijn werk wordt niet duidelijk. We hebben gezien dat de term ‘bureaucratie’ al breed bekend was als negatieve, beladen, zo niet denigrerende term (het misprijzend discours) en slechts marginaal gebruikt werd in de discussies over de overheidsorganisatie. Mills gebruik in een politiek-filosofisch discours is een geval apart. De meer alledaagse betekenis staat vrijwel haaks op Webers ideaaltype van de bureaucratie. Het zou een stuk minder verwarrend zijn als Weber ervoor

---

20 Dat gebeurt specifiek in het hoofdstuk III Die Typen der Herrschaft und Wesen, Voraussetzungen und Entfaltung der Bürokratischen Herrschaft in zijn postuum verschenen *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922, p. 122-176 en 551-579).

21 <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/german-english/burokratismus> (03-10-2023).

22 Vergelijk Van Braam, 1986, p. 225-226.

23 Interessant genoeg, de terminologie die De Gournay gebruikt bij de term ‘bureaucratie’.

24 <https://www.woorden.org/woord/bureaucratisme> (30-09-2023).

25 <https://en.wiktionary.org/wiki/bureaucratism> (30-09-2023).

had gekozen om de term 'bureaucratie' *niet* te gebruiken, maar het concept van bureau- of unitaire systeem of iets geheel nieuws (zoals bureauorganisatie). Helaas is het enige wat rest voortdurend alert te blijven op de verwarring die ons is overgeleverd. Het betekent dat er een zekere vervreemding blijft bestaan tussen de meer academische en alledaagse gedachtevorming over de overheidsorganisatie. De Januskop lijkt daarmee een blijvend gegeven.

## Literatuurlijst

Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. Pall Mall Press.

Bonnin, C. J. (1812). *Principes d'administration publique* (2e dr.). Chez Renaudière.

Claessens, M. (2006). Voorwoord in: H. De Balzac, *Fysiologie van de ambtenaar* (p. 7-8). Voltaire.

Dankowski, W. (1969), *Die Entstehung des Verwaltungsbegriffes*. Carl Heymans Verlag.

De Balzac, H. (1841). *Physiologie de l'employé*. Aubert.

Delamare, N. M. (1704/1722), *Traité de la Police: Où l'on trouvera l'Histoire de son Etablissement, les Fonctions et les Prerogatives de ses Magistrats, toutes les Loix et tous les Reglemens qui la concernent; etc.*, Band I (2e dr.). Chez Michel Brunet.

Delamare, N. M. (1710), *Traité de la Police: Où l'on trouvera l'Histoire de son Etablissement, les Fonctions et les Prerogatives de ses Magistrats, toutes les Loix et tous les Reglemens qui la concernent; etc.*, Band II. Chez Michel Brunet.



De Tocqueville, A. (1835-1840). *Democracy in America* (H.C. Mansfield & D. Winthrop, Trans.). The University of Chicago Press.

Frères, F. D. (1866). *Nouvelle Biographie générale*. Book 45.

Marbach, F. (1942). *Theorie des Mittelstandes*. Verlag A. Francke.

Mill, J. S. (1859/1901). *On Liberty*. Walter Scott Publishing.

Neron, M. P. (1616). *Edicts, Ordonnances, et declarations des Roys de France*, Simon Rigaud

Raadschelders, J. C. N. & Rutgers, M. R. (1989). Verklaring en bureaucratie. Verklaarden als methodologisch probleem geïllustreerd aan de hand van bureaucratie-onderzoek. *Beleidsanalyse*, 18, 2, 22-29.

Rutgers, M. R. (2009). Reflections on Balzac's Physiology of the Bureaucrat (1841): Tracing popular opinion and the problem of irony, *Public Voices*, X(2), 58-67

Taschereau, J. A. & Chaudé, A. (1829-1831). *Grimm, Friedrich Melchior (1723-1807), Correspondance littéraire, philosophique et critique de Grimm et de Diderot depuis 1753 jusqu'en 1790*. tome 1 Eds. Chez Furne.

Thorbecke, J. R. T. (1826/1968). *Staatsinrigting en staatsbestuur*. Gouda Quint.

Van Braam, A. (1957). *Ambtenaren en Bureaucratie in Nederland*. De Haan.

Van Braam, A., m.m.v. Bemelmans-Vides, M. L. (1986). *Leerboek bestuurskunde; A. Tekstboek*. Coutinho.

Van der Meer, F. M. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat. De gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance systeem*. CAOP.

Vivien, A. F. A. (1859). *Études administratives* (3e dr.). Librairie de Guillaumin.

Von Malchus, C. A. (1823). *Politik der inneren Staatsverwaltung oder Darstellung des Organismus der Behörden für dieselbe, Erster Theil*. Mohr.

Von Mises, L. (1946). *Bureaucracy*. Yale University Press.

Von Mohl, R. (1846/1966). *Über Bureaucratie (276-310) Politische Schriften, Eine Auswahl herausgegeben von K. von Beyme*. Westdeutscher Verlag.

Von Stein, L. (1866). Die Geschichte der Verwaltungslehre (p. 6-42). In: L. von Stein, *Die Verwaltungslehre; Die Lehre von der Innern Verwaltung*. Cotta'schen Verlag.

Weber, M. (1922/1985). *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie* (5e dr.). Mohr.

# 7.

# De enabling state in het werk van Van der Meer:

De 'gulden middenweg' die het verval  
van de overheid niet voorkwam

**Caspar van den Berg**

Hoogleraar Global and Local Governance, Rijksuniversiteit Groningen en  
Bijzonder Hoogleraar Transitie in de Publieke Sector, Universiteit Leiden

**Jouke de Vries**

Hoogleraar Bestuurskunde en  
Voorzitter van het College van Bestuur, Rijksuniversiteit Groningen

## Inleiding

Op 24 februari 2012 sprak Frits van der Meer, bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar op het gebied van Comparative Public Sector en Civil Service Reform aan de Universiteit Leiden, zijn oratie uit, getiteld: 'Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren: De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst bezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief'.<sup>1</sup> In deze oratie en in de jaren daarna heeft Van der Meer in een ruim aantal publicaties het concept de *enabling state* verder uitgewerkt en toegepast op vraagstukken van publiekesectorhervormingen, de organisatie van de ambtelijke dienst en politiek-ambtelijke verhoudingen. Bij het afscheid van Van der Meer als Leids hoogleraar op bovengenoemde leerstoel, staan wij stil bij het idee van de *enabling state*, wat het denken in termen van dit staatstype gebracht heeft, en de bijdrage die de *enabling state*gedachte ook op dit moment, aan het begin van 2024, de bestuurskunde en de bestuurlijke praktijk te bieden heeft.

In dit hoofdstuk gaan wij eerst in op de maatschappelijke, economische en ideologische wortels van dit staatstype, gevolgd door de door Van der Meer geformuleerde invulling van het concept *enabling state*. In het daaropvolgende deel bespreken we hoe Van der Meer de *enabling state* in het bijzonder heeft toegepast op de professionele rolinvulling van ambtenaren, waarbij voor hem de ambtenaar als 'zelfbewuste dienaar' als het meest wenselijk naar voren gebracht wordt. In het laatste deel van dit hoofdstuk reflecteren we op de vraag wat, terugkijkend op de afgelopen dertig jaar, de meerwaarde van de *enabling state* is geweest. Wij betogen dat de *enabling state* aanvankelijk veelbelovend was als 'gulden middenweg' tussen de concepten nachtwakersstaat en de uit zijn jas gegroeide verzorgingsstaat, maar dat deze uiteindelijk de belofte niet heeft waargemaakt en feitelijk zelfs heeft bijgedragen aan de afnemende slagvaardigheid van de overheid en zodoende ook het afnemend vertrouwen van burgers in de overheid.

---

1 Van der Meer, F. M. (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren: De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst bezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief*. Oratie, Universiteit Leiden.

## De wortels van de enabling state: veranderingen vanaf de jaren zestig

Om goed te begrijpen waar het denken in termen van de enabling state vandaan komt, moeten we ongeveer even ver teruggaan als de opkomst van het New Public Management (NPM). In de eerste drie decennia na de Tweede Wereldoorlog kenden veel westerse landen een actief producerende staat, waarin bureaucratische organisaties, rechtstreeks geleid door politieke bestuurders, verantwoordelijk waren voor publieke dienstverleningen en de regulering van het maatschappelijke en economische verkeer.

Aan het eind van de jaren zestig werd op veel plekken in de westerse wereld duidelijk dat de maakbaarheid van de samenleving, die de actieve producerende staat veronderstelde, deels een illusie was. Dat leidde tot maatschappelijke onrust, die werd versterkt door de economische crises van de jaren zeventig. De overheid bleek te groot, te duur, en had niet geleverd waar die voor besteld was, waardoor het beeld ontstond van een overheid die niet langer onderdeel van de oplossing was, maar van het probleem. In deze context ontstond het New Public Management, een brede waaier aan ideeën over het functioneren en de hervorming van de overheid, waarvan veelvoorkomende elementen zijn: *run gouvernement like a business*, taak- en organisatiescheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht, verzelfstandiging, privatisering/contracting out, deregulering en het gelijktrekken van juridische arrangementen binnen de overheid met die in de private sector ('normalisering').<sup>2</sup>



Met name in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk was men vanaf het begin van de jaren tachtig enthousiast over deze benadering, die de principes van Reaganomics en Thatcherism doorvertaalde naar de rol en organisatie van de overheid. In het vakgebied van de bestuurswetenschappen kreeg de publiek-managementbenadering de overhand boven de meer klassieke publicadministrationbenadering, maar er waren vanaf het eerste uur ook critici van New Public Management in de bestuurskunde.<sup>3</sup>

---

2 Van der Meer, F. M., Van den Berg, C. F., & Dijkstra, G. S. A. (2012). *De ambtenaar in het openbaar bestuur: De inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren vanuit internationaal-vergelijkend perspectief*. Leiden University Press.

3 Van den Berg, C. F. (2022). *Can the centre hold? Over de robuustheid van de rijksoverheid*. Oratie, Universiteit Leiden.

In de loop van de jaren negentig kwamen in veel westerse landen waar NPM het eerst was aangeslagen leiders aan de macht met een minder rechtse economische signatuur dan hun voorgangers in de jaren tachtig. Bill Clinton werd president van de VS, Tony Blair minister-president in het Verenigd Koninkrijk, Gerhard Schröder bondskanselier in Duitsland, Wim Kok werd premier van Nederland. Zij waren minder gecharmeerd van de ontmanteling van de overheid, die hun voorgangers in sterkere mate als noodzakelijk hadden gezien. Zij wilden een andere visie op de staat en de overheid neerzetten, zonder dat zij van zins of bij machte waren om terug te keren naar de oude vorm van openbaar bestuur, waarin het overheidsapparaat zélf het belangrijkste vehikel van staatsinterventie in de maatschappij, de economie en de cultuur was geweest.

In deze context formuleerde New Labour in het VK de 'derde weg', een vermeende gulden middenweg tussen de zichzelf opheffende overheid te midden van een pure vrije markt (nachtwakersstaat) en het interventionistische maar fiscaal niet houdbare klassieke welvaartsstaatmodel. Bovendien moest de nieuwe overheid responsief zijn aan de veranderde kernmerken van ten minste een deel van samenleving: hogeropgeleide burgers die zich steeds meer individualistisch opstelden en die ook hogere eisen aan het openbaar bestuur stelden, zowel in termen van eigen vrijheid als in termen van efficiënte en effectieve dienstverlening, zowel in termen van maatwerk als in termen van risicoafdekking en systeemverantwoordelijkheid.

Zo kreeg de overheid een meer voorwaardenscheppende positie.<sup>4</sup> In die voorwaardenscheppende staat vindt sturing en dienstverlening plaats door een mix van verschillende soorten organisaties: de centrale overheid, decentrale overheden, maatschappelijk middenveld, semipublieke organisaties en pure marktpartijen. De overheid stelt andere organisaties in staat diensten te verlenen en sturing te geven, waarbij er naast publieke gezagsuitoefening ook veel gebruik wordt gemaakt van overtuigingskracht, onderhandelingen, prikkels en communicatieve instrumenten.<sup>5</sup>

In dezelfde periode dat het denken in termen van de voorwaardenscheppende staat opkwam, vond er ook een hernieuwde erkenning plaats van het multi-levelgovernancekarakter van het openbaar bestuur. Met multi-level governance

---

4 Page, E. C., & Wright, V. (Red.). (2007). *From the active to the enabling state: The changing role of top officials in European nations*. Palgrave.

5 Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.

wordt een bestuursstelsel bedoeld waarin een groot aantal overheidsactoren, semipublieke organen en private partijen gezamenlijk betrokken is bij publieke dienstverlening op verschillende territoriale niveaus.<sup>6</sup>

Kortom, waar het New Public Management vanaf het begin van de jaren tachtig de focus had gelegd op bedrijfsmatig werken en *getting results*, en dat door de aanhangers van de enabling state feitelijk niet teruggedraaid werd, voegde het idee van de enabling state hier een focus van empowerment aan toe. Voorwaarden scheppen heeft bovendien een heel positieve bijklank,

*“because it denotes the ability to do something through extending choice, removing constraints and offering incentives ... [and] ... is linked to empowerment”.*<sup>7</sup>

## De enabling state: definiëring, afbakening, conceptualisering

In zijn oratie definieert Van der Meer de enabling state als een staatsconceptie waarin het de centrale opdracht van de staat is om gunstige voorwaarden te creëren om het maatschappelijk verkeer goed te laten verlopen.<sup>8</sup> Deze relatief dunne definitie laat ruimte voor een veelheid aan verdere interpretatie, die dan ook in de internationale literatuur en in de politiek-bestuurlijke praktijk gevonden worden. Zo benadrukte Massey (1997) de overeenkomsten tussen de enabling state en de nachtwakersstaat, botsend met de hierboven beschreven derde weg van New Labour, en weer anders dan de ‘big society van de conservatieve leider David Cameron. In de Nederlandse context vond de voorwaardenscheppende staat weerklank in het denken in termen van de ‘zorgzame samenleving’ door christendemocraten zoals Elco Brinkman en Jan Peter Balkenende in de jaren negentig, maar ook door middel van de term ‘participatiesamenleving’, zoals die werd omarmd door het kabinet Rutte II, gevormd door VVD en PvdA (2012-2017).



---

6 Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American political science review*, 97(2), pp. 233-243.

7 Taylor, I. (1996). *Who is enabled by whom to do what? A critique of the ‘enabling state’ concept*. Paper gepresenteerd op het International Research Symposium on Public Services Management (p. 1). Aston University.

8 Van der Meer, F. M. (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren: De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief*. Oratie, Universiteit Leiden.

Om aan die onduidelijkheid en vrijblijvendheid in het gebruik van de enabling state een eind te maken, ontwikkelde Van der Meer een operationalisering van staatsmodellen, die niet alleen een betere inkadering gaf van de inhoud en betekenis van de enabling state, maar ook een vergelijking mogelijk maakte met andere staatsmodellen, zoals de nachtwakersstaat en de verzorgingsstaat. De dimensies van de staatsmodellen die Van der Meer hanteert, zijn de diepte van de staatsinterventie, de breedte van de staatsinterventie, de preferente interventiewijze qua timing (proactief of reactief), qua route van de interventie (direct of indirect), qua dienstverleningsstijl (regulerend of producerend), ten aanzien van het gebruik van machtsmiddelen (beperkt of uitgebreid), de (in) formaliteit van de interventie-instrumenten, het belang van verschillende typen interventie-instrumenten, het belang van verschillende coördinatiemechanismen en ten slotte de bijpassende rol van ambtenaren (zie tabel 1 hieronder).

Tabel 1. Staatsmodellen, bewerkt naar Van der Meer (2012) en Van der Meer et al. (2016)

	NACHTWAKERS- STAAT	ENABLING STATE		VERZORGINGSSTAAT
		TYPE I	TYPE II	
Diepte van overheidsinterventie in de samenleving	Beperkt	Diepgaand	Middelmatig	Diepgaand
Breedte van overheidsinterventie in de samenleving	Openbare orde en veiligheid	Openbare orde en veiligheid + voorwaardenscheppende taken	Openbare orde en veiligheid + voorwaardenscheppende taken	Alle domeinen
Interventiewijze:				
Timing	Reactief	Proactief	Reactief	Proactief
Route	Direct	Indirect + direct	Indirect + direct	Direct
Dominante uitvoeringsstijl	Regulerend	Regulerend	Regulerend	Producerend
Gebruik van machtsmiddelen	Uitgebreid	Uitgebreid	Middelmatig/beperkt	Beperkt
Staatsterkte	Beperkt	Hoog	Middelmatig	Middelmatig
Interventie-instrumenten:				
Formeel of informeel	Formeel	Formeel + informeel	Formeel + informeel	Informeel + formeel
Typen	Wetgeving	Wetgeving + financieel	Wetgeving + financieel	Wetgeving, financieel, communicatie
Belangrijkste coördinatiemechanismen	1 Hiërarchie 2 Markt	1 Markt 2 Hiërarchie	1 Markt 2 Hiërarchie 3 Netwerken	1 Hiërarchie 2 Netwerken
Bijpassende rol voor ambtenaren	Klassieke ambtenaar	Zelfbewuste dienaar	Zelfbewuste dienaar	Geprofessionaliseerde ambtenaar

Tegelijkertijd articuleerde Van der Meer op deze manier twee afzonderlijke varianten van de enabling state: een enabling state met een meer liberaal-individualistische insteek (type I) en een enabling state met een meer communitaristische insteek (type II).

In het boek *De ambtenaar in het openbaar bestuur: De inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren vanuit internationaal vergelijkend perspectief* (2012) zetten Van der Meer et al. verder uiteen wat de rol van de overheid in een enabling state kenmerkt. Die bestaat uit het creëren en aanleveren van de noodzakelijke randvoorwaarden voor het optimaal opereren van de markteconomie en het maatschappelijk middenveld. Hierbij hoort intuïtief een aanmerkelijk kleinere overheid dan die van de verzorgingsstaat, maar een wat grotere dan die van de nachtwakersstaat. In de visie van Van der Meer is een bepaalde omvang van de overheid echter geen wezenskenmerk van de enabling state, en dient de omvang van de overheid altijd een functie te zijn van (a) de typen taken die de overheid op zicht neemt, (b) wat een overheid nodig heeft om betrouwbaar te zijn in termen van deskundigheid en kwaliteit en (c) wat een overheid nodig heeft om effectief en efficiënt en ruim binnen het kader van rechtsstatelijkheid te opereren.



De voorwaardenscheppende kerntaken van de overheid in een enabling state richten zich volgens Van der Meer op vier brede terreinen: justitie en bestuur, de economie, infrastructuur en systeemverantwoordelijkheid.

In de eerste plaats moet de overheid zorgen voor een betrouwbaar en transparant rechts- en bestuurssysteem. Zo zijn burgers, het bedrijfsleven en buitenlandse investeerders ervan verzekerd dat het rechtssysteem voorspelbaar, effectief en efficiënt werkt. Het gaat hierbij onder meer om een goedwerkende rechtsstaat, een neutrale en onafhankelijke rechterlijke macht, vrije toegang tot de rechtspraak en duidelijke wetten met betrekking tot eigendomsrechten en contracten. Daarnaast houdt dit vereiste in dat er (onafhankelijke) toezichthoudende organen moeten zijn die toezien op de vrije concurrentie en volledige marktcondities.

In de tweede plaats moet de overheid in de enabling state ook garant staan voor een betrouwbaar financieel en monetair stelsel. Voor het goed verlopen van het economisch verkeer, en daarmee voor welvaartsontwikkeling, moet de overheid zorgen voor een stabiele beleidsomgeving om de rechtszekerheid te waarborgen en het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld in staat te stellen te plannen voor de langere termijn en de risico's van verplichtingen die zij aangaan te kunnen overzien.

Ten derde zal de overheid taken vervullen die te maken hebben met de infrastructuur, zowel op fysiek en technisch vlak (transport en mobiliteit, energie- en ICT-infrastructuur) als op sociaal vlak (een goed opgeleide en productieve beroepsbevolking).

Ten slotte hoort het binnen de filosofie van de enabling state tot de kerntaken van de overheid dat zij systeemverantwoordelijkheid draagt. Dat wil zeggen dat, indien vitale onderdelen van de maatschappij en de economie uitvallen, de overheid effectief zal interveniëren.

## De enabling state en het eigene van de overheid

Een rode draad door het gehele oeuvre van Van der Meer is het vraagstuk van 'het eigene van de overheid'. In 2012 schreef hij over de zogenoemde derde fase van NPM, die hij als volgt omschrijft:

*“in de tweede helft van de jaren negentig [ontstond er] een nieuwe stroming die deels in het verlengde van NPM ligt [...] en deels teruggrijpt op traditionele bestuurlijke waarden en ideeën. Het gaat hier om de herontdekking van het publieke, het onvervreemdbaar onderscheidende van het overheidsdomein. Waarden die vanaf toen opnieuw centraal in de discussie gesteld werden, zijn responsiviteit, integriteit en democratische legitimering naast prestatienormen en de ambtenaar nieuwe stijl.”*

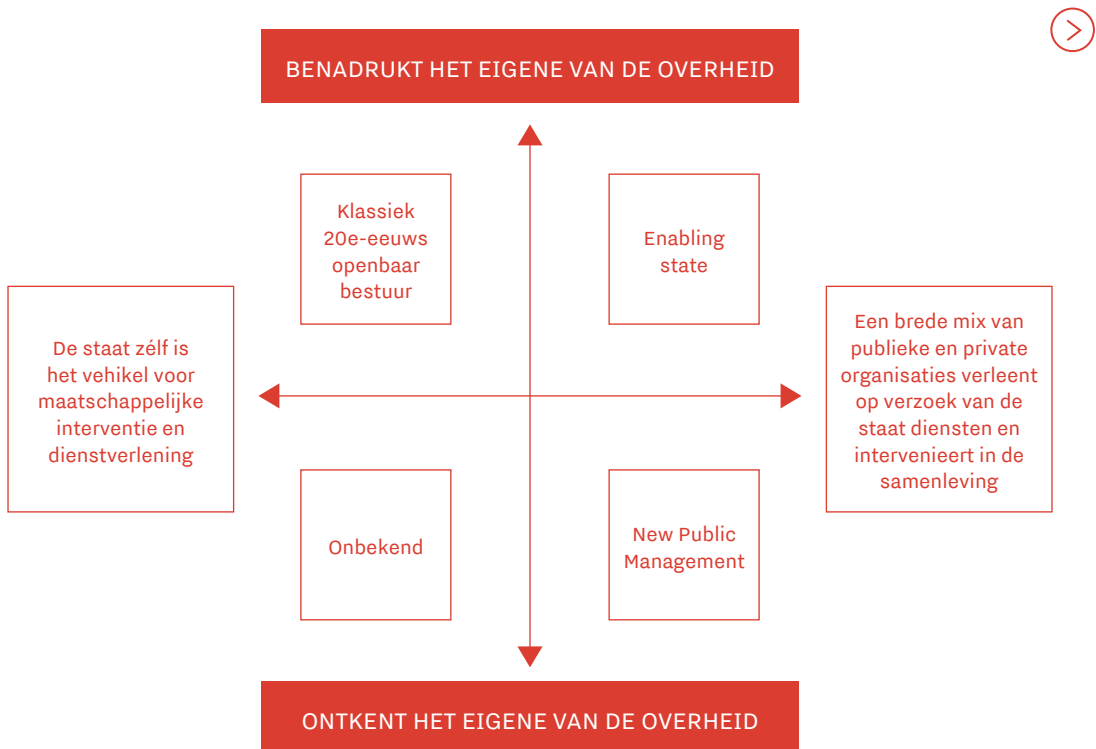
Hoe zit het nu precies met het eigene van de overheid in het concept van de enabling state? Waar een van de kernelementen van NPM is om het belang van het onderscheidende van de overheid te ontkennen of te bagatelliseren, gaat het bij de inrichting van de overheid volgens de principes van de enabling state wel degelijk om een kern van onvervreembare taken en verantwoordelijkheden van de overheid, zij het in een wat beperktere mate dan binnen de actieve, producerende welvaartsstaat.

Van der Meer signaleert dan ook dat de opkomst van de enabling state het onderscheidende van de overheid in empirische zin heeft versterkt (2012). Doordat het overheidsapparaat zelf minder diensten produceert, is er in mindere mate dan voorheen sprake van functieoverlap met het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. In die zin zorgt de enabling state ervoor dat het type werk in de publieke sector in hogere mate verschillend wordt van dat buiten de publieke sector: ten gevolge van de herijking van de verzorgingsstaat in de richting van de voorwaardenscheppende staat houden ambtenaren zich alleen nog bezig met die

taken die behoren tot de kern van het onvervreembare en eigene van de overheid, al het overige wordt door andere typen spelers gedaan.

Toch komt het aspect van 'erkennen en cultiveren van het eigene van de overheid' vreemd genoeg niet terug in de conceptualisering van staatsmodellen zoals Van der Meer langs de lijnen van tabel 1 deed. Een aanvulling op het denken over de enabling state langs de lijnen van Van der Meer zou dus een conceptualisering van de voorwaardenscheppende staat kunnen zijn, die enerzijds overeenkomsten heeft met de traditionele vormen van openbaar bestuur in de zin dat het onvervreembare van de overheid (hoewel in beide modellen anders gedefinieerd) duidelijk benadrukt wordt. Anderzijds heeft het met NPM de overeenkomst dat niet de staat zelf, maar een brede mix van publieke en private organisaties op verzoek van de staat diensten verleent en intervenueert in de samenleving.

Dit is weergegeven in figuur 1 hieronder. De combinatie van een model dat enerzijds het eigene van de overheid ontkent en anderzijds zelf het vehikel voor maatschappelijke interventie en dienstverlening is, kent vooralsnog geen empirische manifestatie.



## De rolopvatting van ambtenaren in de enabling state<sup>9</sup>

In 2007 verscheen het boek *From the active to the enabling state: The changing role of top officials in European nations*, onder redactie van Ed Page en Vincent Wright.<sup>10</sup> Hierin stellen de auteurs dat door de opkomst van de enabling state er een verandering is opgetreden ten aanzien van de drie pijlers van ambtenarenmacht, te weten: (a) hun positie aan het hoofd van de voormalige ijzeren hiërarchie van de bureaucratische organisatie, (b) hun toegang tot expertise en (c) het aanzien van de ambtelijke top in de ogen van de politieke klasse. De conclusie van de auteurs is kortweg dat de onaantastbaarheid van de ambtelijke elites uitgedaagd wordt, maar dat ambtenaren ook zullen meeveranderen en meebewegen teneinde hun machtspositie weer te versterken. Dit boek heeft Van der Meer verder geïnspireerd tot onderzoek naar de gevolgen van de enabling state voor het werk, de vereiste competenties van ambtenaren binnen de Nederlandse rijksoverheid en de te verkiezen ambtelijke rolconcepties.

Die vraag heeft Van der Meer beantwoord aan de hand van een drietal onderscheiden ambtelijke rolconcepties.<sup>11</sup>

Tabel 2: Drie ambtelijke rolconcepties. Bron: Van der Meer et al., 2012, p. 39.

DE AMBTENAAR ALS ...	BEKNOPT OMSCHRIJVING
Dienstknecht	Volgt kritiekloos en zonder eigen inbreng de orders van zijn politieke opdrachtgever op
Zelfstandige professionele zelfbestuurder	Neemt en ontvangt (met een beroep op managementautonomie) een grote mate van vrijheid, zonder veel bemoeienis van politieke bestuurders: publieke entrepreneur
Zelfbewuste dienaar	Faciliteert politiek en maatschappij vanuit professionalisme, is een proactief en inspirerend spiegelbeeld voor politiek en ambtelijk leidinggevende, is een aan regels gebonden kritische mee- en tegendenker.

9 Dit onderdeel is deels overgenomen uit hoofdstuk 4 van Van der Meer, F. M., Van den Berg, C. F. & Dijkstra, G. S. A. (2012). *De ambtenaar in het openbaar bestuur: De inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren vanuit internationaal-vergelijkend perspectief*. Leiden University Press.

10 Page, E. C., & Wright, V. (Red.). (2007). *From the active to the enabling state: The changing role of top officials in European nations*. Palgrave.

11 Van der Meer, F. M., Van den Berg, C. F., & Dijkstra, G. S. A. (2012). *De ambtenaar in het openbaar bestuur: De inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren vanuit internationaal-vergelijkend perspectief* (p.39). Leiden University Press.

Rol 1 is de ambtenaar als dienstknecht van de politieke opdrachtgever. Gehoorzaam en kritiekloos, zonder dat hij of zij de eigen normen en waarden betreft op het handelen in overheidsdienst. Ten onrechte wordt vaak gedacht dat dit het type ambtenaar is dat verondersteld wordt door het formeel-legale concept van de Weberiaanse bureaucratie. In werkelijkheid had Weber helemaal geen kritiekloze dienstknecht in gedachte, maar een professionele adviseur of uitvoerder, die bij het vervullen van zijn taken gebonden is aan regels en het recht. In het Weberiaanse bureaucratische model is er juist aanzienlijke ruimte voor ambtelijke autonomie binnen een gedefinieerde functie, zolang deze op competentie gebaseerd is. Dat staat niet op gespannen voet met het element van hiërarchische ordening van een Weberiaans ambtelijk apparaat, integendeel: hiërarchie beschermt juist de ondergeschikte tegen willekeurig ingrijpen van hogerhand.

Rol 2 is het tegenovergestelde van de dienstknecht, namelijk de zelfstandige professionele zelfbestuurder. De ambtenaar die op basis van zijn kennis en competenties een grote mate van zelfstandigheid bezit ten opzichte van de politiek en van de samenleving, een publieke entrepreneur. Ook deze variant wijkt zeer af van het Weberiaanse ideaaltype. In zekere zin heeft New Public Management, dat in sommige situaties door politiek leiders werd ingezet om de vierde macht te beperken of zelfs te breken, dit type ambtenaar in de hand gewerkt. Een bekend credo van NPM is immers '*let managers manage*',<sup>12</sup> en zodoende heeft NPM ook voeding gegeven aan ambtelijk managerialisme: ambtenaren die met een beroep op managementautonomie vrijheid nemen en toebedeeld krijgen. Als politieke bestuurders zich meer richten op het managen van de politieke arena, ontstaat er meer ruimte voor ambtenaren om zich koning te wanen in hun eigen domein. Zo komt er meer macht te liggen bij het ambtelijke management. De emancipatie van de manager kan de politieke aansturing van het ambtelijk apparaat bemoeilijken en kan leiden tot een inperking van de professionele bewegingsvrijheid van de ambtenaar op de werkvloer.

De derde roloppvatting is die van de zelfbewuste dienaar: hij die politiek en samenleving faciliteert vanuit het eigen professionalisme. In het werk van Van der Meer past deze roloppvatting van de ambtenaar het beste bij zowel de klassieke overheidstaken als bij de voorwaardenscheppende taken. Volgens Van der Meer is een overheid die veel samenwerkt over de grenzen van bestuurslagen

---

12 Toonen, T. A. J. (2001). The comparative dimension of administrative reform. In B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform* (pp. 183-201). Routledge.

en hiërarchische niveaus heen, met ambtenaren die in hoge mate actief zijn in netwerken met andere publieke en private spelers, het meest gebaat bij ambtenaren als zelfbewuste dienaren, die door wetgeving en cultuur gebonden zijn aan de verplichtingen en verantwoordelijkheden van de democratische rechtsstaat. Een rolopvatting die de balans vindt tussen vrijheid en gebondenheid. Deze rolopvatting werkt ook het beste voor constructieve en robuuste politiek-ambtelijke verhoudingen. Aan zijn politieke opdrachtgever geeft de ambtenaar strategisch en inhoudelijk advies en hij fungeert als een inspirerend en proactief spiegelbeeld voor de bewindspersoon.<sup>13</sup> Over de aanvaardbaarheid en wenselijkheid van ambtenaren die zich mengen in maatschappelijke en politieke debatten, zegt Van der Meer het volgende:

*“Eenzelfde ambiguïteit treedt op met betrekking tot de vraag in hoeverre deze ambtenaar vanuit zijn rol betrokken moet zijn bij het maatschappelijke debat, of zich juist afzijdig ervan zou moeten houden. Daarvoor zijn algemene regels niet onbruikbaar maar onvoldoende. Het gaat ook om een persoonlijke vaardigheid en kunde. Dit wordt in de Amerikaanse bestuurswetenschappelijke literatuur craft genoemd. Het is niet aan te leren wanneer het er niet is, maar het valt door training (formeel en on the job) wel nader te ontwikkelen. Vandaar het belang van selectie, rekrutering en training, waarbij geldt dat ook het openbaar bestuur bij de rekrutering op het punt van vaardigheden selectief moet zijn.”<sup>14</sup>*

## De enabling state gewogen

Welke balans ten aanzien van de enabling state valt er aan het begin van 2024 op te maken, 12 jaar nadat Van der Meer 'de opkomst van de voorwaardenscheppende staat' centraal zette in zijn oratie? Vastgesteld kan worden dat, hoewel het huidige staatstype veel weg heeft van de enabling state zoals Van der Meer die heeft beschreven, de term enabling state of de voorwaardenscheppende staat niet is doorgebroken als dominante aanduiding voor het type overheid dat we vandaag de dag aantreffen.

13 Self, P. (1977). *Administrative theories and politics*. Allen and Unwin.

14 Van der Meer, F. M., Van den Berg, C. F. & Dijkstra, G. S. A. (2012). *De ambtenaar in het openbaar bestuur: De inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren vanuit internationaal-vergelijkend perspectief* (p.42). Leiden University Press.

De volgende vraag is hoe succesvol de enabling state gebleken is als nieuw staatstype dat geacht werd de gulden middenweg te bieden tussen de volledige vrije markt en de klassieke verzorgingsstaat. Cope et al. (1997) stelden al dat er ten aanzien van de enabling state twee denkbare scenario's zouden zijn. Wanneer de balans zou verschuiven van een overheid die zelf actief producerend is naar een overheid die vooral markten en netwerken gaat faciliteren, zou er een scenario kunnen optreden van een *hollowed-out* en van een *filled-in state*.<sup>15</sup>

Het scenario van de uitgeholde staat gaat uit van een verdorde en ontmantelde staat die steeds minder goed in staat is de samenleving te sturen, waarbij zowel het vermogen om besluiten te nemen als de capaciteit om die besluiten uit te voeren, steeds verder zou weglekken naar boven, opzij en beneden.<sup>16</sup> Daartegenover staat het scenario van de *filled-in state*, dat juist uitgaat van een heruitgevonden en verjongde staat die steeds beter in staat is sturing aan de samenleving te geven, en waarbij zowel het vermogen om besluiten te nemen als de capaciteit om ze uitgevoerd te krijgen steeds verder toeneemt<sup>17</sup>.

Bovendien, zo stellen Cope et al., om voorwaardenscheppend te zijn, moet een staat eerst zelf *enabled* zijn. Is de staat niet *enabled* maar *disabled*, dan zal die dus ook geen voorwaarden kunnen scheppen voor markten en netwerken om publieke goederen en diensten te produceren. Ze theoretiseren dat alleen een staat die *filled-in* is in plaats van *hollowed-out*, ook anderen zal kunnen faciliteren. En daarbovenop projecteren ze een inherente onwaarschijnlijkheid dat er een enabling state zal ontstaan die markten en netwerken daadwerkelijk in hun kracht zet. Want, zo redeneren zij, indien de enabling state zich ontwikkelt in de richting van een *hollowed-out state*, zal deze weliswaar genoodzaakt zijn om anderen te faciliteren, aangezien ze zelf niet meer kan leveren, maar zal ze hiertoe niet in staat blijken, en indien de enabling state zich ontwikkelt in de richting van een *filled-in state*, zal die misschien wel in staat zijn om markten en netwerken te faciliteren, maar zal ze geen drang voelen om dat te doen, aangezien ze zelf goed in staat is om te leveren en geen belang heeft om haar eigen concurrentie te organiseren.<sup>18</sup>

---

15 Cope, S., Leishman, F., & Starie, P. (1997). Globalization, new public management and the enabling State: Futures for police management. *International Journal of Public Sector management*, 10(6), pp. 440-460.

16 Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration tot new public management. *Public Money and Management*, 14(3).

17 Mulgan, G. (1995, 15 mei). Myth of withering government. *The Independent*.

18 Cope, S., Leishman, F., & Starie, P. (1997). Globalization, new public management and the enabling State: Futures for police management. *International Journal of Public Sector management*, 10(6), pp. 440-460.



De praktijk van het Nederlandse openbaar bestuur is op dit moment niet al te rooskleurig. Ondanks dat Nederland internationaal gezien een land blijft met een overheid van hoge kwaliteit, prestaties en integriteit, worden de politiek en het overheidsapparaat met diverse legitimiteitscrises geconfronteerd. De overheid zou al vele jaren niets substantieels tot stand hebben gebracht en kwalificaties als 'uitgehold', 'verwaarloosd' en 'wrakkig' zijn niet van de lucht.<sup>19</sup> De naam Groningen verwijst tegenwoordig niet alleen naar een stad of een provincie, maar staat symbool voor de bestuurlijk dramatisch slechte afhandeling van aardbevingsschade. De Belastingdienst heeft burgers vermalen in de toeslagenaffaire. Een dienst die een van de kerntaken van de overheid vervult en die in het verleden te boek stond als een van de beste uitvoerende diensten van het land. De stikstofcrisis leidde voor de overheid tot grote problemen en ook op dit dossier is een echte oplossing nog steeds niet in zicht. Aanvullende voorbeelden zijn er ten aanzien van de woningmarkt, asiel, onderwijs en ondermijnende criminaliteit. Met de opkomst van de voorwaardenscheppende staat lijkt de overheid haar eigen robuustheid kwijtgeraakt te zijn, zowel in de politieke planvorming als bij de uitvoering.<sup>20</sup> De veronderstelde superioriteit van de enabling state lijkt niet waargemaakt te zijn en in de woorden van Cope et al. is de enabling state verworden tot een *hollowed-out, disabled state*. Gesteld zou kunnen worden dat niet alleen de term voorwaardenscheppende staat de afgelopen jaren obsoleet is geworden, maar ook dat het model van de enabling state eerder de oorzaak is geweest van hedendaagse bestuursproblemen als Groningen, de toeslagenaffaire en de stikstofcrisis is geweest, dan de oplossing.

Waar de crisis van de overheid eind jaren zeventig, begin jaren tachtig ging over de financiële onhoudbaarheid van de verzorgingsstaat, is de overheid nu terechtgekomen in een crisis van planvorming en uitvoeringskracht. Doelstellingen, wetgeving en uitvoeringsstelsels zijn te complex geworden om effectief te zijn (zie hersteloperatie Groningen) of kunnen niet uitgevoerd worden zonder tot onbedoelde onrechtvaardige uitkomsten te leiden (toeslagenaffaire). De inhoudelijke kennis binnen de overheid is deels verdampt, denk aan het

- 
- 19 Ter Haar, B. (2021). *De Nederlandse overheid heeft deze eeuw nog niets substantieels tot stand gebracht*. Geraadpleegd op 20 januari 2024, van <https://www.socialevraagstukken.nl/overheid-heeft-deze-eeuw-nog-niets-substantieels-tot-stand-gebracht.>; Tjeenk Willink, H. (2013). *De verwaarloosde staat*. Toespraak op 30 oktober 2013 in Den Haag voor de Raad van State.; Ten Hooven, M. (2022, 7 september). Een patroon van onvermogen: de wrakkige overheid. *De Groene Amsterdammer*.
- 20 Van den Berg, C. F. (2022). *Can the centre hold? Over de robuustheid van de rijksoverheid*. Oratie, Universiteit Leiden.

ruimtelijkeordeningsbeleid en de ingenieurs van Rijkswaterstaat. En ten slotte zijn er veel te weinig handen en hoofden meer te vinden voor vitale sectoren als het onderwijs en de zorg.

Voor een deel constateerde Van der Meer deze problemen met de enabling state zelf al in een vroeg stadium, toen hij aangaf dat de bankencrisis van 2008 al had aangetoond dat het de vraag was ...

*“... of de overheid nog wel beschikte over de benodigde instrumenten en het gezag om bij een systeemcrisis effectief in te grijpen. Bovendien heeft de bankencrisis laten zien dat er een kloof bestaat tussen de verwachtingen die de maatschappij heeft ten opzichte van de rol van de overheid en de kerntakenopvatting zoals de enabling state die voorstaat.”<sup>21</sup>*

Het idee van de enabling state was bedoeld als een antwoord op enerzijds de niet meer vol te houden uitgedijde overheid van de jaren zestig en zeventig, en anderzijds op het bedrijfsmatige denken van NPM en de schade die aan de publieke sector was toegebracht door het ontkennen van de eigenheid van overheid. Door maatschappelijke organisaties te faciliteren, zouden publieke goederen en diensten weer optimaal geproduceerd kunnen worden. Echter, in de praktijk doen zich hierbij verschillende problemen voor. Ten eerste is het maatschappelijk middenveld lang niet meer zo krachtig als vereist voor een goed werkende enabling state. Ten tweede is het politieke landschap op dit moment dusdanig gefragmenteerd en gepolariseerd dat er weinig voorwaardenscheppends voor markten en netwerken van uit kan gaan. Ten derde lijkt de enabling state te optimistisch te zijn geweest wat betreft het zelfstartende vermogen en de drang tot collectief gedrag van mensen. De enabling state wil individuen en organisaties faciliteren op de kerntaken van de overheid: onderwijs, zorg, woningbouw en bestaanszekerheid. Zij wil dat vooral doen voor ‘de zwakkeren’, maar uit de recente affaires blijkt dat de overheid op dat terrein vaak ernstig tekortschiet. Ten vierde lijkt het dat de enabling state in haar uitwerking toch te weinig aandacht te hebben heeft gehad voor de waarde van de democratische en rechtsstatelijke aspecten van het openbaar bestuur. Waar Van der Meer de enabling state zag als een antwoord op de ontkenning door NPM van het eigene van overheid, blijkt de enabling state eerder een voortzetting van hetzelfde denken geweest te zijn.



---

21 Van der Meer, F. M., Van den Berg, C. F. & Dijkstra, G. S. A. (2012). *De ambtenaar in het openbaar bestuur: De inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren vanuit internationaal-vergelijkend perspectief* (p. 42). Leiden University Press.

Hierin ligt zit hem in zekere zin de tragiek van de enabling state: het model dat probeerde het beste van twee werelden – verzorgingsstaat en NPM – te verenigen, bleek geen positieve synthese te zijn maar een moeizaam compromis. De bestuurswetenschappen moeten opnieuw op zoek naar een sterker en vernieuwend verhaal voor de overheid van de toekomst.

## Literatuurlijst

Cope, S., Leishman, F., & Starie, P. (1997). Globalization, new public management and the enabling State: Futures for police management. *International Journal of Public Sector management*, 10(6), pp. 440-460.

De Vries, J. (2010). Is New Public Management really dead. *OECD Journal on budgeting*, 2010(1), pp. 1-5.

Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration tot new public management. *Public Money and Management*, 14(3).

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), pp. 3-19.

Hood, C. C., James, O., Peters, B. G., & Scott, C. (2004). *Controlling modern government: Variety, Commonality and Change*. Edward Elgar.

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American political science review*, 97(2), pp. 233-243.



Kisby, B. (2010). The Big Society: power to the people?. *The political quarterly*, 81(4), pp. 484-491.

Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.

Massey, A. (Red.). (1997). *Globalization and marketization of government services: Comparing contemporary public sector developments*. Macmillan.

Mulgan, G. (1995, 15 mei). Myth of withering government. *The Independent*.

Osborne, D., & Gaabler, T. (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison Wesley.

Page, E. C., & Wright, V. (Red.). (2007). *From the active to the enabling state: The changing role of top officials in European nations*. Palgrave.

Self, P. (1977). *Administrative theories and politics*. Allen and Unwin.

Taylor, I. (1996). *Who is enabled by whom to do what? A critique of the 'enabling state' concept*. Paper gepresenteerd op het International Research Symposium on Public Services Management (p. 1). Aston University.

Ten Hooven, M. (2022, 7 september). Een patroon van onvermogen: de wrakkige overheid. *De Groene Amsterdammer*.

Ter Haar, B. (2021). *De Nederlandse overheid heeft deze eeuw nog niets substantieels tot stand gebracht*. Geraadpleegd op 20 januari 2024, van <https://www.socialevraagstukken.nl/overheid-heeft-deze-eeuw-nog-niets-substantieels-tot-stand-gebracht>.

Tjeenk Willink, H. (2013). *De verwaarloosde staat*. Toespraak op 30 oktober 2013 in Den Haag voor de Raad van State.

Toonen, T. A. J. (2001). The comparative dimension of administrative reform. In B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform* (pp. 183-201). Routledge.

Van den Berg, C. F. (2011). *Transforming for Europe: The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden University Press.

Van den Berg, C. F. (2022). *Can the centre hold? Over de robuustheid van de rijksoverheid*. Oratie, Universiteit Leiden.

Van der Meer, F. M. (2009). Public sector reform in Western Europe and the rise of the enabling state: An approach to analysis. In R. Mathur (Red.). *Glimpses of civil service reform* (pp. 171-195). Icfai Press.

Van der Meer, F. M. (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren: De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief*. Oratie, Universiteit Leiden.

Van der Meer, F. M., Van den Berg, C. F., & Dijkstra, G. S. A. (2012). *De ambtenaar in het openbaar bestuur: De inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren vanuit internationaal-vergelijkend perspectief* (p. 21, 38-39, 42). Leiden University Press.

Van der Meer, F. M., Dijkstra, G. S. A., & Kerkhoff, T. (2016). The Dutch decentralized unitary state and its effects on civil service systems in the period of the Night Watch, Welfare and Enabling States 1814-2016. *Administory*, 1(1), pp. 138-154.

# 8. Ambtelijk vakmanschap in de Nederlandse bestuurskunde

Een historisch perspectief

Toon Kerkhoff

Universitair Docent Bestuurskunde, Universiteit Leiden

*Is uw karakter scherp uitgebeiteld? Zijt gij een Dieu et mon droit-mensch? Gevoelt gij een onweerstaanbaaren drang om gevoelens welke u heilig voorkomen, steeds onversaagd te ontblooten? Word dan geen ambtenaar, want gij zoudt den boven u gestelden en, wat erger is, u zelf een dagelijksche ergernis zijn. (J.B. Kan, 1923)<sup>1</sup>*

## Inleiding

Het thema ambtelijk vakmanschap is de afgelopen jaren nadrukkelijk aanwezig in praktisch georiënteerde ‘managementboeken’<sup>2</sup> en wetenschappelijke verhandelingen.<sup>3</sup> Het onderwerp ‘publieke professionals’ bezet, bijvoorbeeld, een respectabele vierde plek in het rijtje onderwerpen van het tijdschrift *Bestuurskunde* tussen 1992 en 2021.<sup>4</sup> Ook maatschappelijke organisaties hebben zich op dit vraagstuk geworpen, zoals de Stichting Beroepseer, de Stichting Innovatie, Kwaliteit en Professionaliteit van het Openbaar Bestuur

- 
- 1 Kan, J. B. (1923). *De jurist als ambtenaar* (p. 5). A.W. Sijthoff.
  - 2 Vgl. Meijer, A., & Van Berlo, D. (2014). *De nieuwe overheid*. En Van Berlo, D. (2011) *Civil servant 2.0. New ideas and practical tips for working in government 2.0*.
  - 3 Vgl. Binnema, H., Geuijen, K., & Noordegraaf M. (2014). Verbindend vakmanschap. De uitdaging van tegelijk loslaten en samenbrengen. In M. Mulders et al, *Bundel Publieke Waarden & Verbindend Vakmanschap* (pp. 39–67). USBO & KING & Pluk & IKPOB; Mulders, M. et al. (2014), *Leren werken aan publieke waarden. Een oriëntatie*. In *Bundel Publieke Waarden & Verbindend Vakmanschap* (pp. 6-38) USBO & KING & Pluk & IKPOB. ; Popma, M. et al. (2015). *Eindrapportage de praktijk: leren werken aan publieke waarden*. IKPOB & Pluk & NSOB; 't Hart, P. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. NSOB; 't Hart, P. (2018). *Dienen en beïnvloeden. Verhalen over ambtelijk vakmanschap*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur; Jansen, T., Janssen, L., & Kwakkelstein, T. (2014). De ambtenaar als professional? *Bestuurskunde* 4,3–4; Jansen, T. (2023). Inleiding op het themanummer ‘Ambtelijk vakmanschap na de toeslagenaffaire’. *Bestuurskunde* 32(1), 3–11. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872023032001001>; Kwakkelstein, T., & Jansen, T. (2014). Leiderschap Is wat je teweegbrengt bij anderen. *Bestuurskunde* 4, 45–53; Van Dorp, E. J. et al. (2022). Inleiding op het themanummer ‘Professionalisering van ambtelijke managers. Perspectieven op vaardigheden, vakmanschap en leiderschap’. *Bestuurskunde* 31(2),3–12. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031002001>
  - 4 Kleistra, Y. (2022, oktober). Bestuurskunde in de lage landen: een empirische analyse van tijdschrift en vakgebied (1992-2021). *Bestuurskunde* 31(3),72. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031003005>

(IKPOB)<sup>5</sup>, de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP), de Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM) of het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP). Specifieke overheidsprogramma's zijn er ook, zoals *Ambtelijke kernwaarden* van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) waarin wordt gezocht naar 'het handwerk van de overheidsmanager en ambtelijke professionals'.<sup>6</sup> Burgers hebben – traditiegetrouw – natuurlijk ook wel wat te zeggen over ambtenaren en hun al dan niet ontbrekende vakmanschap.

Al deze aandacht richt zich feitelijk op eenzelfde vraag, namelijk hoe een effectieve, efficiënte, integere en rechtmatige overheid en dito dienstverlening tot stand kan worden gebracht door middel van vernieuwing van het ambtelijke apparaat in de context van een veranderende sociale, economische en politieke omgeving. De vraag is, met andere woorden, of nieuwe uitdagingen voor de overheid tot een herijking (moeten) leiden van ambtelijk vakmanschap. Dit is ook een historische vraag, ook al lijkt historisch perspectief in deze discussie vooralsnog grotendeels te ontbreken. Een historische blik op het openbaar bestuur is natuurlijk hoe dan ook van belang<sup>7</sup> en dat geldt ook voor het specifieke thema van ambtelijk vakmanschap. Frits van der Meer schreef bijvoorbeeld treffend dat de tegenwoordig zo veel gebruikte terminologie van “een nieuwe ambtenaar wat ongelukkig is”, omdat “aanpassing en vernieuwing van het ambtelijk apparaat *structureel* aan de orde zijn geweest vanaf de start van het Koninkrijk der (Verenigde) Nederlanden in 1815. De komst van die hernieuwde ambtenaar is daarom niet alleen herhaalde malen aangekondigd, maar heeft zich ook in het verleden gemanifesteerd”.<sup>8</sup>



Over de goede (en slechte) ambtenaar in historisch perspectief is uiteraard al het een en ander gezegd en geschreven. Bijvoorbeeld in historisch onderzoek

---

5 Veld, R. (2017). IKPOB is dood, leve de erfenis: een evaluatie. *Bestuurswetenschappen* 4, 89–99.

6 Zie Platform overheid, <https://platformoverheid.nl/tag/ambtelijke-kernwaarden>

7 Raadschelders, J. C. N. (1994). Administrative history: contents, meaning and usefulness. *International Review of Administrative Sciences* 60(1), 117–29; Tilly, C. (2008) Why and how history matters. In R.E. Goodin en C. Tilly (Eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis* ((pp. 417–437). Oxford University Press; Van der Meer, F.M. (2021). Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: de gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multilevel governance systeem. In Publicatiereeks overheid & arbeid (pp. 50-52). CAOP.

8 Van der Meer, F. M., op. cit. 2021, pp. 344–345.

naar integriteit en (anti)corruptie in Nederland<sup>9</sup> en daarbuiten<sup>10</sup> of in onderzoek van systemen en praktijken van training en opleiding van ambtenaren.<sup>11</sup> Iets wat vooralsnog echter onderbelicht is gebleven, is de geschiedenis van Nederlandse bestuurskundige aandacht voor ambtelijk vakmanschap; een lijn van onderzoek waar ook Frits van der Meer veel aan heeft bijgedragen. In het navolgende wordt zodoende specifiek op dit laatste ingegaan. Na een eerste begripsbepaling (wat is ambtelijk vakmanschap eigenlijk?) wordt een overzicht geboden van de wijze waarop er in de Nederlandse bestuurskunde sinds grofweg eind negentiende eeuw zoal is gekeken naar ambtelijk vakmanschap. Dat is een relevante exercitie, omdat zo het vluchtige én het fundamentele, het unieke en het vergelijkbare alsmede variatie, continuïteit en verandering getoond worden. Het is de hoop dat dit hedendaagse discussies kan verhelderen of mogelijk zelfs in een ander (verser?) spoor kan zetten.

## Ambtelijk vakmanschap: een begripsbepaling

Ambtelijk vakmanschap is lastig te omlijnen. In brede zin gaat het echter om “de kennis, kunde en betrokkenheid die het een overheidswerknemer mogelijk maakt om op zijn/haar terrein van werkzaamheid integer, doelgericht, doelmatig en doeltreffend te handelen in het publiek belang.”<sup>12</sup> Het begrip heeft zowel betrekking op het ambtelijk apparaat als geheel als op het doen en laten van individuele ambtenaren. Het gaat bovendien om het uitdragen van bepaalde ambtelijke waarden, deugden en normen. Te denken valt aan klassieke ‘Weberiaanse’ waarden als neutraliteit en rechtmatigheid, alsmede aan meer complexe waardenpatronen zoals verwoord in Christopher Hood’s onderverdeling

9 Vgl. Kerkhoff, A. D. N. et al. (2020). *A history of Dutch corruption and public morality (1648-1940)*. Cambridge Scholars Publishing; Van der Meer, F. M., & Raadschelders, J. C. N. (2003). *Maladministration in the Netherlands in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries*. In S. Tiihonen (Eds.). *The history of corruption in central government (pp 179-196)*. IOS Press.

10 Kroeze, R., Vitória, A., & Geltner, G. (2019). *Anticorruption in history: from antiquity to the modern era*. Oxford University Press.

11 Kerkhoff, A. D. N., & Moschopoulos, D. (2023). *The education and training of public servants. Histories of systems and practices from the nineteenth century to the present*. Palgrave Macmillan.

12 Jansen, T. et al. (2022), *Het recht op ambtelijk vakmanschap* (p. 164). Stichting Beroepseer & A+O FondsRijk.

van Sigma-, Theta- en Lambda-waarden<sup>13</sup> of andere waardentypologieën.<sup>14</sup> In engere zin gaat de term daarnaast over het bezitten van bepaalde (praktische) professionele vaardigheden, kennis en expertise in de uitvoering van publieke taken, zoals kennis van talen, ICT-toepassingen of het recht, maar ook zachtere skills zoals politiek gevoel of – meer in termen van deugden – eerlijkheid, loyaliteit, rechtvaardigheid of gematigdheid.<sup>15</sup> Aandacht voor ambtelijk vakmanschap moet zodoende gericht zijn op systemen, individuen én relaties: zijn betekenis wordt immers bepaald in de relatie tussen ambtenaren enerzijds en burgers, politici, maatschappelijke en/of private partners én andere ambtenaren anderzijds. Ambtelijk vakmanschap is een constante aanpassingskunst.<sup>16</sup>

Ambtelijk vakmanschap is daarmee subjectief. Dat wordt nog versterkt als men bedenkt dat de ene ambtenaar uiteraard de andere niet is. Er bestaan grote verschillen tussen ambtenaren. Er zijn, zoals Paul 't Hart schreef, “‘hoge’, ‘middelbare’ en ‘lage’, ‘beleidsvormende’ uitvoerende en toezicht houdende, dicht op en ver van ‘de politiek’ af opererende, landelijke, provinciale en lokale, inhoudelijke en procesgerichte ambtenaren”.<sup>17</sup> Het is een lastig probleem om een scheidslijn tussen al deze soorten te trekken, laat staan te bekijken of vakmanschap per type iets anders zou moeten of kunnen zijn. Dat bleek al uit het werk van Gerrit van Poelje, die al in 1957 de vraag opwierp of de naoorlogse ontwikkelingen die hij beschreef golden “voor alle ambtenaren, of alleen voor de ambtenaren aan de top” en, zo ja, of “het mogelijk is een grens aan te geven.” Als antwoord schreef hij: “Ik persoonlijk geloof, dat, al is het ambtenaarsbegrip bij ons wel buiten wat men zijn “natuurlijke” grenzen zou kunnen noemen



---

13 Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69(1), 3–19.

14 Beck Jørgensen, T., & Bozeman, B. (2007). Public values: an inventory. *Administration and Society* 39(3), 354–81; Kerkhoff, A. D. N. (2018). Public value dynamics. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, 5267–5275. Springer International Publishing.

15 Vgl. Noordegraaf, M. (2010). Strijd om professionaliteit. *Bestuurskunde* 1, 80–87; Binnema, H. A., Geuijen, C. H. M., & Noordegraaf, M. (2013). *Verbindend Vakmanschap: de uitdaging van tegelijk loslaten en samenbrengen*. USBO; Van der Meer, F. M., & Dijkstra, G. S. A. (2021, 30 november). The latitude for loyal contradiction and public leadership: a conceptual and comparative approach. *International Journal of Public Leadership* 17(4), 301–312. <https://doi.org/10.1108/IJPL-12-2020-0113>

16 Van der Meer, F. M. (2018, 4 april). *De zorg voor de kwaliteit van de publieke dienst. Verweesd tussen politiek en bestuur?* <https://hdl.handle.net/1887/69053>

17 't Hart, P. (2014). Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager (p. 4). NSOB.

uitgedijd, een scheidslijn niet te trekken is. Men moet het m.i. zó zien, dat er is een doorgaande lijn van ‘iets meer dan nul’ tot ‘iets minder dan 100’ en dat iedere principiële scheiding, die men zou willen aanbrengen, bij voorbaat veroordeeld is.”<sup>18</sup> Hoewel het lastig is om ambtenaren te categoriseren, zouden verschillen en overeenkomsten tussen soorten ambtenaren in huidige discussies over ambtelijk vakmanschap echter wel degelijk een rol moeten spelen. Hoewel er sprake is van overlap (alle ambtenaren zouden bijvoorbeeld rechtvaardig moeten zijn), zullen er van verschillende ambtenaren ook verschillende dingen in verschillende mate verwacht mogen worden (zoals meer of minder politieke sensitiviteit).

## De ‘nieuwe ambtenaar’ als historische discussie in de Nederlandse bestuurskunde

Studie van en debat over het functioneren van het ambtelijk apparaat in het Nederlandse openbaar bestuur is op zijn minst (maar toch ook vooral) gaande sinds de negentiende eeuw.<sup>19</sup> Als gevolg van het ontstaan van de moderne Nederlandse overheidsbureaucratie werd ook het ambtelijk apparaat vanaf die tijd immers bestudeerd én gewijzigd. Op verzoek van Willem I hield de (destijds geheime) Staatscommissie-Repelaer van Driel zich al in 1815 bezig met de vormgeving en de inhoudelijke rol van het ambtelijk apparaat in de nieuwe politiek-bestuurlijke constellatie net na de Franse tijd.<sup>20</sup> Bovendien kregen verschillende ambtenaren vanaf de jaren vijftig van de negentiende eeuw al meer taken als gevolg van de nieuwe grondwet van 1848 en de op- en uitbouw van het Huis van Thorbecke. Ook de Gemeentewet en Provinciewet noopten immers tot nadenken over ‘nieuwe’ ambtenaren in een sterk veranderende wereld. Vooral op het lokale niveau waren de verschillen tussen vóór en na 1851 aanzienlijk. In Amsterdam,

18 Van Poelje, G. (1957). *De ambtenaar als ambtenaar. Zijn verantwoordelijkheid en zijn vorming* (p. 21). Samson.

19 Van der Meer, F. M., & Dijkstra, G. S. A. (2011). The civil service system of the Netherlands. In F.M. van der Meer (Ed.), *Civil service systems in Western Europe* (pp. 149–183). Edward Elgar Publishing Limited; Kerkhoff, A.D.N., & Van der Meer, F. M. (2023). The Netherlands. In A. D. N. Kerkhoff & D. Moschopoulos (Eds.), *The education and training of public servants. Histories of systems and practices from the nineteenth century to the present*. Palgrave Macmillan.

20 Zie Kerkhoff, A. D. N., & Van der Meer, F. M. (2023). *The Netherlands*; zie ook Van Leeuwen, W. F. (1912). *Verslag der Staatscommissie voor de inwendige organisatie van de departementen van Algemeen Bestuur, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 10 Augustus 1910, Nr. 26*. In de bijlage is het geheime rapport van staatscommissie Repelaer van Driel (1818-1822) aan Willem I opgenomen.

bijvoorbeeld, voelde het voormalige patriciaat zich niet langer thuis in het nieuwe stadhuis, nam de werkdruk toe als gevolg van meer regels en meer vergaderingen en waren de raadsvergaderingen opeens openbaar.<sup>21</sup>

Vanaf eind negentiende eeuw tot grofweg de Tweede Wereldoorlog kwam het denken over ambtelijk vakmanschap in een stroomversnelling. Sociale wetgeving nam toe als gevolg van industrialisatie en urbanisatie en er kwam meer aandacht voor uitvoerende diensten als gemeentelijke keuringsdiensten of schoolartsendiensten.<sup>22</sup> Bureaucratisering en de algemene inbedding van het ambtelijk apparaat in het overheidsbestuur waren zaken die dus aandacht vroegen.<sup>23</sup> Vanaf het eind van de negentiende eeuw zijn zodoende bewegingen waar te nemen naar professionalisering van het ambtelijk apparaat, vooral gedreven door het lokale niveau zoals door de ‘Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten’ (opgericht in 1912) en later ook het Instituut voor Bestuurswetenschappen (opgericht in 1939). Wederom was Van Poelje – in 1929 aangesteld als hoogleraar in de bestuurskunde aan de Nederlandsche Handels-Hoogeschool te Rotterdam – een drijvende kracht.<sup>24</sup> In 1942 schreef hij bijvoorbeeld: “De voornaamste vraagstukken van den burgerlijken overheidsdienst in de moderne samenleving [zijn] recruiteering, vorming, bevordering, discipline, bezoldiging, verhouding tot de overheid en tot het publiek, en z.g. wettelijke aansprakelijkheid.”<sup>25</sup>



Na de Tweede Wereldoorlog (de anomalie van de oorlogsjaren even buiten beschouwing latend) leidde een andermaal sterk veranderende omgeving van ambtenaren tot nieuwe herbezinning op hun rol en functioneren.<sup>26</sup> Aris van Braam verrichtte sinds de jaren vijftig zijn studies naar het ambtelijk apparaat,

---

21 Hofland, P. J., & Schweiger, Th. (1997). Een 21-Jarige, nog studerende jongeman. In ‘Tijden van barbaarsheid’, het Amsterdam van de 19e En 20e Eeuw. In J. Cox, J. van den Bosch, & E. Figee (Reds.), *En bracht de schare tot kalmte: bespiegelingen over de gemeentesecretaris door de eeuwen heen* (pp. 110–112). Sdu.

22 Van der Meer, F. M., Raadschelders, J. C. N., & Kerkhoff, A. D. N. (2011). Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat. Proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw (1880 - 2005). In F. P. Wagenaar, A. D. N. Kerkhoff, en M. R. Rutgers (Reds.), *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*. (pp. 221–290). Coutinho.

23 Lans, C. (1943). *Een nieuwe ambtenaar, een nieuwe stijl*. De Schouw.

24 Kerkhoff, A. D. N., & Van der Meer, F. M. (2023). *The Netherlands*.

25 Van Poelje, G. (1942). *Algemeene inleiding tot de bestuurskunde* ( pp. 143–160). Samsom.

26 Van Poelje, G. (1963). *Hedendaags gemeentewezen* (p. 10). Samsom.

waarbij hij onder meer wees op het belang van ‘vitamine-R’ (voor relaties, i.e. sterk persoonlijke processen van rekrutering) voor het ambtelijke functioneren. Toch zou dat laatste als gevolg van wederopbouw en de opkomst van een verzorgingsstaat fundamenteel veranderen. Een bredere staatsopvatting (vgl. ook Keynes’ economische ideeën en opeenvolgende sociaal-democratische naoorlogse regeringen) leidde ook tot het besef dat de ambtenaar niet alleen anders gerekruteerd moest worden, maar zich ook anders zou moeten gaan opstellen. In 1957 was het weer (nog steeds) Van Poelje die over gemeenteambtenaren bijvoorbeeld de vraag stelde “wat wel die ambtenaar als ambtenaar in de nieuwe eeuw zal zijn, welke de verantwoordelijkheden zullen zijn, die hij zal hebben te dragen, of reeds draagt (...) welke zijn plaats in de samenleving moet zijn, in vergelijking tot die van anderen (...)”<sup>27</sup>

De naoorlogse periode waarin de ambtenaar moest opereren, was er volgens Van Poelje een van toenemende internationalisering, een voorlopig einde van een *laissez-faire- laissez-passer*-economie en een onderhandelende in plaats van een gebiedende overheid, die zich tegelijkertijd wel met steeds meer zaken was gaan bemoeien.<sup>28</sup> In een pluriforme overheid was het ambtelijk apparaat bovendien “niet meer een instrument in de handen der bestuurders, maar mededragers en in veel gevallen de belangrijkste drager van het openbaar gezag, verantwoordelijk voor de ongelooflijk zware taak van de overheid in het heden, verantwoordelijk voor de onvoorstelbaar zware taak van de overheid in de toekomst.”<sup>29</sup> In 1959 publiceerde Van Poelje bovendien zijn *Vademecum*<sup>30</sup> aan nieuwe ambtenaren, waarin ook hun professionaliteit ter sprake kwam. De ‘goede’ ambtenaar – met uitzondering van technici en specialisten – was vrijwel noodzakelijkerwijs jurist of op zijn minst wetenschappelijk juridisch geschoold. Maar er was volgens Van Poelje ook een specifieke houding nodig, namelijk waardig zijn, het gezag niet ondermijnen en veerkrachtig zijn, aangezien “noch de politiek, noch het parlement hun adviezen doorgaans opvolgt en omdat pers en publiek zelden een goede indruk van hen hebben”.

Overheidsfunctionarissen moesten zich bovendien niet zomaar aan politieke wensen houden. In plaats daarvan moesten ze hun eigen overtuigingen volgen en uiteindelijk accepteren dat beslissingen elders worden genomen. Wat

27 Van Poelje, G. (1957). *De ambtenaar als ambtenaar. Zijn verantwoordelijkheid en zijn vorming* (p. 10).

28 Van Poelje, G., op. cit. 1957 (pp. 10–13).

29 Van Poelje, G., op. cit. 1957 (p. 16).

30 Van Poelje G. (1959). *Vademecum voor de jonge ambtenaar*. Samsom.

vaardigheden betreft gaat Van Poelje overigens specifiek in op taalvaardigheid, daarbij verwijzend naar Benjamin Disraeli's "It is by words that men are ruled". Vaardig taalgebruik is het eerste en belangrijkste wapen van de (hogere) ambtenaar met een juridische opleiding, om politici te overtuigen en/of te behoeden voor onheil. Juist lokale ambtenaren voelden volgens Van Poelje deze veranderingen bovendien als geen ander. Op dat niveau was het openbaar bestuur immers het meest 'aanwezig'. Zo schreef Van Poelje:

De gemeenteambtenaren, werkende op kleiner territoir, moeten meer intensief met het hele beeld van de lokale gemeenschap, welke zij dienen, vertrouwd worden gemaakt. Zij moeten in grote lijnen met alle plaatselijke werken en instellingen bekend zijn, en weten, hoe alles in onderlinge samenhang moet worden geleid ter verhoging van volksbeschaving, kennis en levensgeluk.<sup>31</sup>

Met meer taken voor de overheid werd het werk van de gemeenteambtenaar echter wel alsmar moeilijker en veelomvattender.<sup>32</sup>

Uitbreiding van overheidstaken in de verzorgingsstaat leidde vanaf de jaren 70 vooral bij hogere ambtelijke functionarissen tot toenemende aandacht voor management van de (gemeentelijke) overheidsorganisatie.<sup>33</sup> Dat gold bijvoorbeeld voor veranderingen in de rol van de gemeentesecretaris.<sup>34</sup> Lokale ambtenaren kregen te maken met meer management als gevolg van "de stroom van wetten, Koninklijke Besluiten, reglementen en verordeningen waar gemeenten mee te maken hebben".<sup>35</sup> Dit leidde ook in Nederland tot grotere erkenning van het probleem dat besluiten in de uitvoering mogelijk in conflict zouden komen met al die nieuwe regels. De veranderende – want sterk bureaucratischer – omgeving van de ambtenaar werd expliciet gekoppeld aan problemen in de uitvoering. Vanwege



---

31 Van Poelje, G. (1942). *Algemeene inleiding tot de bestuurskunde* (p. 166). Samsom.

32 Van Poelje, G. (1957). *De ambtenaar als ambtenaar. Zijn verantwoordelijkheid en zijn vorming* (pp. 20-21).

33 Van Braam, A. (1974). De gemeente-ambtenaar bedreigd door politiek en management? In *De ambtenaar in vrijheid en gebondenheid 1*. Nederlandse Bond van Gemeente Ambtenaren.

34 Cox, J., Van den Bosch, J., & Figeo, E. (1997). *En bracht de schare tot kalmte: bespiegelingen over de gemeentesecretaris door de eeuwen heen* (p. 302). Sdu.

35 Vgl. Van Dam, M, Berveling, J., & Neelen, G. (1997). Verzakelijking van een traditie. De gemeentesecretaris vanaf de jaren zeventig: een veranderende functie in een veranderende omgeving. In J. Cox, J. Van den Bosch en E. Figeo (Reds.), *En bracht de schare tot kalmte bespiegelingen over de gemeentesecretaris door de eeuwen heen* (p. 216). Sdu.

de Nederlandse Bond van Gemeente Ambtenaren verscheen in deze periode bijvoorbeeld een serie mooie publicaties met de titel *De ambtenaar in vrijheid en gebondenheid*. Verschillende nummers bespraken de gevolgen van politisering<sup>36</sup> of ambtelijke ethiek in een nieuwe wereld.<sup>37</sup> In het eerste nummer in 1974 schreef Van Braam treffend de bedreigingen voor de ambtenaar door politiek en management in zijn tijd. Hij besprak de kritiek op het gemeentelijke bestuur als ware het niet rationeel en niet democratisch genoeg. Voor Van Braam leidde deze kritiek tot “een vloedgolf aan nieuwe ideeën over beleidsvorming en bestuursorganisatie”, zoals geïntegreerde besturing, planning, horizontale organisatie, inspraak etc.<sup>38</sup> Volgens hem lag hierdoor het gevaar op de loer van “verschijnselen van bureaucratisme, tot politieke frustraties bij burgerij en bestuurders, tot een technocratische alomtegenwoordigheid, die zich zelfs uitstrekt tot in de sfeer der persoonlijke ‘privacy’”.<sup>39</sup>

Hoewel Van Braam bovendien de empirische grondslag van de verkondigde nieuwe ideeën over gemeentelijke beleidsvorming en gemeentelijk handelen betwistte, had ook hij wel oog voor de mogelijke consequenties van de trend naar rationalisering en democratisering. Door rationalisering zou er een groter beroep gedaan worden op “technische, economische, bestuurs- en organisatiekundige kennis en vaardigheden van ambtenaren, op hun gevoel voor doelmatigheid en effectiviteit, op ontwikkeld kostenbesef”. Door democratisering zou er tegelijkertijd echter een beroep worden gedaan op het “terugdringen van technocratische ambtelijke deskundigheid en macht ten gunste van de spontane invloed van de geïnteresseerde burger-amateur; waarbij de rol van de ambtenaar in de eerste plaats die van ‘beleefd-aanbevelend’, technisch toeleveraar van informatie zal moeten zijn: de schrijver-nieuwe-stijl!!”<sup>40</sup> De tegenstelling die hieruit spreekt, is beeldend en ook tegenwoordig goed bekend: de ambtenaar lijkt als het ware klem te zitten tussen een tegenstrijdig streven naar rationalisering en democratisering, tussen top-down uitvoeren enerzijds en bottom-up luisteren

36 Van 't Veer, A. J. (1976). *De gemeente - ambtenaar en de politiek*. In *De ambtenaar in vrijheid en gebondenheid* 2. Nederlandse Bond van Gemeente Ambtenaren.

37 Van 't Veer, A. J., Van den Dam, J. P. A., & Sikkes, J. H. (1978). Zoals een goed ambtenaar betaamt: beschouwingen over ambtenaar en ethiek. In *De ambtenaar in vrijheid en gebondenheid* 5. Nederlandse Bond van Gemeenteambtenaren.

38 Van Braam, A. (1974). De gemeente-ambtenaar bedreigd door politiek en management? In *De ambtenaar in vrijheid en gebondenheid* 1 (pp. 5-6). Nederlandse Bond van Gemeenteambtenaren.

39 Van Braam, A., op. Cit. 1974 (p. 9).

40 Van Braam, A., op. cit. 1974 (pp. 11-13).

anderzijds. Hij of zij moet eigenlijk een soort ‘Barbapapa’ zijn, uitiem flexibel en kneedbaar in allerlei gewenste vormen.<sup>41</sup>

## Denken over ambtelijk vakmanschap in meer recente tijden

Sinds de jaren negentig is er veel nieuwe aandacht gekomen voor veranderend ambtelijk vakmanschap. Grote bezuinigingsoperaties – ogenschijnlijk deels als gevolg van *New Public Management*-ideologie – hebben geleid tot meer aandacht voor de ambtelijke dienst. Ook een sterke toename in aandacht voor goed bestuur en integriteit vanaf begin jaren negentig heeft ongetwijfeld bijgedragen aan de groeiende aandacht voor ambtelijk vakmanschap.<sup>42</sup> Het thema is sinds de jaren negentig in verband gebracht met veel trends, zoals de vermeende overgang naar een waarborgstaat<sup>43</sup>, toenemend *multi-level-governance*<sup>44</sup>, Europeanisering<sup>45</sup>, politisering<sup>46</sup> of digitalisering.<sup>47</sup> Ook de invloed van decentralisatie van taken en de opkomst van een ‘doe-democratie’ en ‘participatiesamenleving’ blijven niet onbesproken.<sup>48</sup>



---

41 Bekkers, H. (2018, 3 juli). Gemeenten vragen onmogelijke van ambtenaar. *Binnenlands Bestuur*. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/gemeentelijk-werkgever-vraagsteeds-meer-van-ambtenaar>

42 Hoekstra, A., & Kaptein, M. (2011). Twee decennia integriteitsbeleid binnen de overheid: een analyse van graduele en grillige veranderingen. In *Bestuurswetenschappen 4* (pp. 32–52).

43 Van Der Meer, F. M. (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren: de consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief* [Inaugurele Rede]. Universiteit Leiden; Kwakkelstein, T., Van Dam, A., & Van Ravenzwaaij, A. (2012). *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat: nieuwe kansen voor overheid en samenleving*. Boom Lemma.

44 Van der Berg, C. F. (2010). *Transforming for Europe: the reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden University Press.

45 Sager, F., & Overeem, P. (2015). *The European public servant. A shared administrative identity?*. ECPR Press.

46 Aucoin, P. (2012). New political governance in Westminster systems: impartial public administration and management performance at risk. In *Governance*, 25(2), 177–199.

47 Jorna, F., & Wagenaar, F. P. (2007). The iron cage strengthened? Discretion and digital discipline. In *Public Administration*, 85(1), 189–214; Klievink, B., & Meijer, A. (2023). Governance van digitalisering: van bestuurskundig nichethema naar kernthema. In T. Overmans, M. Honingh, en M. Noordegraaf (Reds.), *Maatschappelijke bestuurskunde* (pp. 269–282). <https://hdl.handle.net/1887/3633937>

48 Van Eijk, C., & Cuppen, E. (2022). Coproduceren in een complex belangenspeelveld. In *Bestuurskunde*, 31(3), 3–15. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031003001>

Aandacht voor ambtelijk vakmanschap op het nationale niveau kwam sinds eind jaren negentig bijvoorbeeld van Paul Schnabel, die beschreef hoe de vijf I's (vijf langlopende processen van *individualisering*, *informalisering*, *informatisering*, *internationalisering* en *intensivering*) gevolgen zouden hebben voor ideeën over goed bestuur en ambtelijk vakmanschap.<sup>49</sup> Ambtenaren moesten immers leren omgaan met burgers die meer individuele ruimte nemen, maar niet de eigen verantwoordelijkheid die daarbij hoort. Ook kregen ambtenaren in toenemende mate te maken met de keerzijde van individualisering, zoals eenzaamheid en sociale onverschilligheid. Informalisering leidde volgens Schnabel tot “onthiërarchisering” met gezagsproblemen voor ambtenaren tot gevolg. Ook de andere I's leiden volgens Schnabel tot spanningen. Hoe immers om te gaan met de “volledig geïnformateerde samenleving”, met beleid afkomstig van internationale bestuurslagen of met toenemende culturele verscheidenheid?<sup>50</sup> Ook anderen hebben natuurlijk brede uitdagingen geschetst. Noordegraaf et al. keken bijvoorbeeld naar benodigde competenties van ambtenaren en onderscheidde vier beelden van de overheid en vier overeenkomstige relaties en rollen voor de ambtenaar. In de “ondersteunende overheid” staat de relatie tussen ambtenaar en partners centraal. De ambtenaar is hier “opdrachtgever en integraal denker”. In de “presterende overheid” gaat het om de relatie tussen ambtenaar en burgers. De ambtenaar is hier “ondernemer en communicatievaardige facilitator”. In de “sensitieve overheid” gaat het om de relatie tussen ambtenaar en politiek en is de ambtenaar “politiek-sensitieve en multimediale communicator”. In de “flexibele overheid”, ten slotte, staat de relatie tussen ambtenaar en organisatie centraal. De ambtenaar is hier een “proactieve en flexibele medewerker”.<sup>51</sup>

Een soortgelijke concentratie op de ‘nieuwe ambtenaar’ in de ‘nieuwe overheid’ was ook te zien in programma's als *Ambtenaar 2.0*, waarin pogingen zijn ondernomen om handvatten te bieden voor de ambtenaar en hun organisaties in de moderne ‘netwerksamenleving’.<sup>52</sup> Een invloedrijk voorbeeld van deze zoektocht was het essay van Paul 't Hart *Ambtenaar 3.0* uit 2013. Ook hierin werden contouren geschetst van de tegenwoordige en toekomstige politiek-bestuurlijke wereld waarmee ambtenaren te maken krijgen. 't Hart bespreekt

49 Schnabel, P. (2000). Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn. In P. Schnabel en F. J. H. Don (Reds.), *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn* (pp. 21–25). CPB & SCP.

50 Schnabel, P., op. cit. 2000 (pp. 23–24).

51 Noordegraaf, M., Bos, A., & Mulders, M. (2011). *Verbindingen verbeteren. Bestuurlijke trends, opleidingsontwikkelingen en professionalisering van het openbaar bestuur* (p. 8). USBO.

52 Meijer, A., Van Berlo, D. (2014). *De nieuwe overheid*. Boom Lemma.

enkele grote politiek-bestuurlijke veranderingen en drie 'generaties' van uitdagingen aan het ambtelijk vakmanschap die hieruit voortvloeien. Hij bespreekt (overigens bewust zonder te specificeren naar type ambtenaar<sup>53</sup>) een overgang van het 'Nederlandse model' (tot circa jaren zestig) van verzuiling, pacificatie, overlegbestuur en het primaat van de politiek in een verzorgingsstaat naar de 'nieuwste contouren' van een netwerksamenleving sinds de jaren negentig.<sup>54</sup> Die netwerksamenleving wordt gekenmerkt door profileringspolitiek, resultaatbestuur en haast, emotiepolitiek, verantwoording als reflex, het primaat van het vraagstuk en gulzig bestuur.<sup>55</sup> Recenter is werk van Van der Wal over de uitdagingen voor de 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanager.<sup>56</sup> Hier bespreekt hij op welke wijze er als gevolg van een zogenaamde 'VUCA-wereld'<sup>57</sup> (i.e. gekenmerkt door *Volatility*, *Uncertainty*, *Complexity* en *Ambiguity*) zeven opgaven ontstaan voor de overheidsmanager van de toekomst: 1 stakeholder-meervoudigheid, 2 autoriteitsturbulentie, 3 nieuwe werkvormen en andere werknemers, 4 innovatiekrachten, 5 onmiddellijke versus langetermijnrespons, 6 sector-overstijgende samenwerking en 7 morele complexiteit.

Een ander gerelateerd thema dat recent ook relatief veel aandacht krijgt, is dat van publieke waarden en 'verbindend vakmanschap'.<sup>58</sup> Bovendien is integriteit van ambtenaren een steeds belangrijker aandachtspunt geworden.<sup>59</sup> Een voorbeeld van dat laatste is werk van Bovens et al. die spanningen bekeken voor lokaal



---

53 't Hart, P. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager* (p. 4).

54 Vgl. Castells, M. (1996). *The rise of the network society. Economy, society and culture* (p. 25). Blackwell Publishers.

55 't Hart, P. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager* (p. 25).

56 Van der Wal, Z. (2017). *The 21st century public manager: challenges, people and strategies*. Palgrave Macmillan.

57 De term VUCA is voor het eerst gebruikt door het Amerikaanse US Army War College in 1987. Barber, H. F. (1992). Developing strategic leadership: the US Army War College experience. In *Journal of Management Development*, 11(6): 4–12.

58 Mulders et al. *Leren werken aan publieke waarden. Een oriëntatie*; Binnema, H. A., Geuijen, C. H. M., & Noordegraaf, M. *Verbindend vakmanschap. De uitdaging van tegelijk loslaten en samenbrengen*.

59 Kerkhoff, A. D. N. (2020). I-woord moet niet te snel vallen. Over ambtelijke integriteit. In A. W. Heringa, & J. Schinkelshoek (Reds.), *Een beetje integer bestaat niet. Integriteit binnen het openbaar bestuur* (pp. 63–78). Boom.

bestuur op het gebied van integriteit.<sup>60</sup> Integriteit van onder andere ambtenaren zou als gevolg van nevenactiviteiten, ondernemerschap en veranderende politiek-ambtelijke relaties onder druk komen te staan. Ook andere zaken zijn ‘gevaarlijk’, zoals toenemende invloed van de media en grillig kiezersgedrag. Het leidt de onderzoekers tot de aanbeveling meer aandacht te besteden aan het verder ontwikkelen van de bestuurlijke én de ambtelijke professionaliteit. Verwachtingen ten aanzien van goed bestuur en de goede ambtenaar zijn zo gezien altijd contingent en contextueel.<sup>61</sup> Dat heeft vanzelfsprekend ook gevolgen voor ambtelijk vakmanschap. Hoe immers om te gaan met een spanning tussen regels en praktische uitvoerbaarheid, met beschuldigingen van integriteit, met integritisme<sup>62</sup>? En hoe om te gaan met toenemende openbaarheid waarbij alles wat je doet onder een vergrootglas ligt, ofwel de verwachtingen van de ‘24/7-ambtenaar’ die *altijd* (dus ook na vijven als hij/zij thuis op de bank zit) als *publieke* functionaris wordt beoordeeld. Een laatste voorbeeld is werk over specifieke integriteitkwesities ‘aan de horizon’, als gevolg van een veranderende omgeving van publieke functionarissen. Van der Wal beschrijft acht ‘megatrends’ en hun betekenis voor integriteit en ambtelijk handelen<sup>63</sup> en geeft daarbinnen vier bewegende domeinen die gevolgen hebben voor ambtelijk vakmanschap: domein 1 betreft het snijvlak van het professionele en persoonlijke in het digitale tijdperk. Domein 2 gaat over toenemende diversiteit en uitdagingen op personeelsgebied. Domein 3 gaat over uitdagingen op het gebied van big data, privacy, veiligheid en toegankelijkheid. Domein 4 gaat over gedrag van overheden en partners in netwerkverbanden.

Voor ‘de ambtenaar’ betekenen de hiervoor genoemde uitdagingen, trends en ontwikkelingen zodoende ook sinds de jaren negentig kennelijk het voortdurend schipperen tussen een oude en nieuwe wereld. Dat komt ook naar voren in werk aangaande veranderende verhoudingen tussen topambtenaren en hun

60 Bovens, M. A. P., Pikker, G., & Harreman, A. (2004). Op elkaar aangewezen. Een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren [Eindrapportage]. Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap.

61 Kerkhoff, A. D. N., Overeem, P. (2021). The fluidity of integrity: lessons from Dutch scandals. In *Public Integrity*, 23(1), 82–94. <https://doi.org/10.1080/10999922.2020.1826139>

62 Maesschalck, J. (2019). When integrity and integrity management are taken too seriously: on integritism and the integrity industry. In G. de Graaf (Ed.), *Itis all about integrity, stupid: studies on, about or inspired by the work of Leo Huberts* (pp. 67–76). Eleven International Publishing; Huberts, L. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving: wie de schoen past ...* Vrije Universiteit.

63 Van der Wal, Z. (2018). *Integriteit 2025*. CAOP.

politieke bazen.<sup>64</sup> De ‘oude wereld’ was die van de ‘Weberiaanse’ ambtenaar, die loyaal en effectief de bestuurlijke achterkamer faciliteert. De ‘nieuwe wereld’ is dan die van de ambtenaar die moet leren omgaan met transparantie en verantwoording en internationale en ‘multi-level’-ontwikkelingen in een turbulente ‘netwerksamenleving’. De betekenis van veranderende politiek-ambtelijke verhoudingen voor ambtelijk vakmanschap krijgt ook elders aandacht. Hendriks en Bovens bespraken bijvoorbeeld verandering en continuïteit in het politiek-bestuurlijk landschap sinds 2002 waarbij pacificatie (als gevolg van machtscheiding en polderen) én polarisatie (als gevolg van politieke versplintering) samen vooropstaan en vorm geven aan politiek-bestuurlijk maar ook ambtelijk handelen.<sup>65</sup> In literatuur in relatie tot *democratic backsliding*<sup>66</sup> of anderszins falende politieke pijlers<sup>67</sup> staat ambtelijk vakmanschap (en de beperkingen aan ambtelijke neutraliteit in het bijzonder) ook centraal. Studies naar (loyale) ambtelijke tegenspraak<sup>68</sup> en ambtelijke morele oordeelsvorming<sup>69</sup> moeten ook in dit licht begrepen worden.

Naast toenemende aandacht voor het nationale niveau en de politiek-ambtelijke verhoudingen aldaar is in recente decennia ook aandacht voor het lokale niveau. In 2006 kwam bijvoorbeeld een interessant rapport uit van de Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, die op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten



- 
- 64 Bovens, Pikker, en Harreman (2000). Op elkaar aangewezen. Een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren [Eindrapportage].; Bovens, M. A. P. (2000). *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*; Nieuwenkamp, R. (2013). *Schaduwpolitici, bontrakgen en blokkendozen*. CAOP; Bekker, R. (2011). Over heckrunderen, politici en ambtenaren. In *Bestuurskunde*, 1, 62–71; Van Dorp, E. J. (2022). *Senior civil servants' craftwork*. Utrecht University. <https://doi.org/10.33540/1546>
- 65 Hendriks, F. en Bovens, M. A. P. (2008). Pacificatie en polarisatie. Kentering en continuïteit in politiek en bestuur in Nederland post 2002. In *Bestuurskunde*, 3, 61–63.
- 66 Yesilkagit, K., Bauer, M., & Peters, B. G. The Guardian state: strengthening the public service against democratic backsliding. In *Public Administration Review*, forthcoming.
- 67 Heath, J. (2020). *The machinery of government: public administration and the liberal state*. Oxford University Press; Rosanvallon, P. (2011). *Democratic legitimacy. Impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton University Press. <https://www.bol.com/nl/nl/f/democratic-legitimacy/30542467>
- 68 Van der Meer, & Dijkstra. *The latitude for loyal contradiction and public leadership*.
- 69 Hirschman, A. O. (1972). *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press; Thompson, D. F. (1985). The possibility of administrative ethics. In *Public Administration Review*, 45(5), 555–561.

(VNG) enkele verwachtingen voor 2015 uiteenzette.<sup>70</sup> De commissie schreef vooral over de centrale rol van de burger in de gemeente en de toekomstige noodzaak om actief burgerschap mogelijk te maken en ruimte te scheppen voor inbreng van de burger in de beleidsvorming.<sup>71</sup> Zij haalde ook Herman Tjeenk Willink aan, die de gemeenten immers als voorbeeld had gesteld om deze rol op zich te nemen.<sup>72</sup> Trends waar gemeenten (en dus hun ambtenaren) in 2006 mee te maken hadden en verder mee te maken zouden krijgen, waren volgens het rapport technologische vernieuwing, immigratiebeleid, terrorismedreiging, globalisering, decentralisatie, demografische veranderingen, individualisering, horizontalere verhoudingen en transparantie.<sup>73</sup> Voor lokale bestuurders zou het er volgens de commissie in 2015 zodoende “niet makkelijker op worden, maar wel uitdagender”. Zij schreef bovendien: “Indien deze bestuurders verbindingen in loyaliteiten en identiteiten weten aan te brengen, gemeenschappen weten te stimuleren en samenwerkingsrelaties kunnen verdiepen, dan zal hun meerwaarde sterk stijgen.”<sup>74</sup>

Van der Steen et al. hebben ook gekeken naar de gevolgen van brede veranderingen op organisatie en functioneren van lokaal bestuur, in het bijzonder van de bestuursdienst. Zij bieden drie elementen die “de grilligheid en spanning van het werk van het lokale bestuur als geheel, en van de bestuursdienst in het bijzonder” vergroten. Dit zijn de netwerksamenleving, specialisatie en decentralisering en politisering.<sup>75</sup> Integraal werken in de netwerksamenleving vergroot volgens deze auteurs de noodzaak tot afstemming, maar de grotere inhoudelijke complexiteit leidt tegelijkertijd tot meer specialisering en decentralisering. Bovendien leidt de intensivering en verharding van het politieke debat tot een sterke gerichtheid op “het overleven, vaak door middel van nadruk op zichtbare snelle prestaties en het vermijden van potentiële politieke risico’s”.<sup>76</sup>

70 Bovens, T. (2006). *Wil Tot verschil. Gemeenten in 2015*. Commissie Toekomst Lokaal Bestuur & Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

71 Bovens, T., op. cit. 2006 (p. 14).

72 Van der Steen, M. et al. (2012). *Bestuursondersteuning tussen voorhoede en achtervang. Een essay over de compensatie van de onvolkomen organisatie*. NSOB & IKPOB; Tjeenk Willink, H. D. (2006). *De raad in de staat, algemene beschouwingen in het jaarverslag 2005 van de Raad van State* (p. 32).

73 Bovens, T., op. cit. 2006 (pp. 19-23).

74 Bovens, T., op. cit. 2006 (p. 3).

75 Van der Steen et al. *Bestuursondersteuning tussen voorhoede en achtervang. Een essay over de compensatie van de onvolkomen organisatie* (p. 4).

76 Van der Steen et al., op. cit. (p. 4).

De benodigde competenties voor ambtenaren van tegenwoordig (of beter: het ambtelijk apparaat en de bestuursdienst in het bijzonder) zijn als gevolg: *verbinden* (van tegenstrijdigheden), *compenseren* (voor overwaardering of onderwaardering) en *vernieuwen* (ofwel “het overbruggen van tijd, om het verbinden van heden met het verleden en de toekomst”).<sup>77</sup>

Ook Boogers et al. bespreken belangrijke politiek-bestuurlijke ontwikkelingen van de laatste decennia die van invloed zouden zijn geweest op, in het bijzonder, Nederlandse gemeenten en dus ook het lokale ambtelijke apparaat.<sup>78</sup> Schaalvergroting, bijvoorbeeld in gemeenschappelijke regelingen, en gemeentelijke herindeling hebben geleid tot problemen van bestuurlijke drukte en gebrekkige democratische legitimiteit. Met meer deelnemende partijen neemt ‘drukte’ toe en ‘bestuurskracht’ af. Herindeling heeft ook grote gevolgen voor de nabijheid, toegankelijkheid en dienstverlening van lokaal bestuur. Tegelijkertijd is er sprake van verdergaande decentralisatie, wat juist zou duiden op minder in plaats van meer afstand tussen ambtenaar en burger. De overdracht van rijkstaken naar het lokale niveau zorgt zodoende voor complexere interbestuurlijke verhoudingen, “voor een wirwar van toezicht, controle en verantwoordingsmechanismen en voor een verschillend voorzieningenniveau tussen gemeenten”. Er ontstaat behoefte aan meer en andere expertise van ambtenaren, zodra meer en andere taken naar de gemeente vloeien. Als derde grote factor en tegenwoordige trend noemen Boogers et al. bovendien ‘vermaatschappelijking’. Deels als gevolg van bezuinigingen maar ook van democratiseringstreven is er een wens naar meer effectiviteit door het betrekken van andere experts en actoren bij bestuur. Het gevolg is meer publiek-private samenwerking en meer burgerparticipatie. Dat laatste leidt onherroepelijk tot spanning omdat het onduidelijk blijft hoe het bestuur die samenwerking en participatie eigenlijk moet faciliteren.



## Concluderende opmerkingen: over variatie, verandering en continuïteit

Voorgaande *tour d’horizon* is uiteraard beperkt. Er is nog meer te noemen, maar voor een volledige *literature review* is hier geen ruimte. Het voorgaande toont desondanks een lange traditie van Nederlandse bestuurskundige aandacht voor

---

<sup>77</sup> Van der Steen et al., op. cit. (pp. 5-6).

<sup>78</sup> Boogers, M., Denters, B., & Reussing, R. (2010). Bestuur in beweging: veranderingen in het lokale politiek-bestuurlijke landschap. In *Bestuurswetenschappen*, 3, 6–28.

ambtelijk vakmanschap in een veranderende omgeving. Die aandacht (zowel voor het landelijke als het lokale niveau) wordt – zoals alle geschiedenis – gekenmerkt door variatie, verandering en continuïteit.<sup>79</sup>

Variatie is te zien in de wijze waarop het thema is aangepakt; voor verschillende soorten ambtenaren op verschillende niveaus in verschillende sociaal-politieke omstandigheden. Naast variatie is er natuurlijk ook sprake van verandering. Hoewel het lastig is om van onze tijd te zeggen dat deze complexer of uitdagender is dan vroegere tijden (iedere tijd lijkt dat immers inherent van zichzelf te denken) zijn sommige zaken wel empirisch aantoonbaar gewijzigd ten opzichte van vroeger. Dat blijkt al uit het overzicht in het voorgaande van belangrijke maatschappelijke en politiek-bestuurlijke trends in verleden en heden in relatie tot ambtelijk vakmanschap. Wat vooral opvalt, is de (op zijn minst met de mond beleden) beweging van een nachtwakersstaat naar een verzorging- en waarborgstaat. Vanzelfsprekend heeft die veranderende taakopvatting van de overheid (en met wie en op basis van welke principes werkt zij?) grote gevolgen voor ambtelijk werk en vakmanschap.<sup>80</sup> Verandering lijkt daarnaast ook wel te zitten in het gegeven dat ambtelijke betrokkenheid ook steeds meer wordt gevraagd bij het maken van beleid en niet alleen bij het uitvoeren daarvan. Het gaat dus om zowel co-creatie als coproductie. Internationalisering en digitalisering zijn ook sterk gewijzigd ten opzichte van vroeger, bijvoorbeeld door de verdere ontwikkeling en uitbreiding van de Europese Unie en door grotere technische mogelijkheden.

Tot slot toont de Nederlandse bestuurskundige aandacht voor ambtelijk vakmanschap ook veel continuïteit, omdat de overheid en daarmee ook de zoektocht naar een ander of beter ambtelijk apparaat voortdurend in ontwikkeling is. Hoewel de omstandigheden veranderen (van Sociale Kwestie eind negentiende eeuw tot New Public Management in de twintigste en de netwerksamenleving in de eenentwintigste eeuw) is de roep tot verandering en hervorming tijdloos. Veel recente vraagstukken zijn zodoende al eerder of op een soortgelijke manier aan bod gekomen. De gelijkenis tussen het vroege werk van mensen als Van Poelje en Van Braam en moderne auteurs is simpelweg treffend. Ook Van Poelje had het immers al over het belang van onderhandelen, netwerken en het dienen van burgers in een internationale en pluriforme omgeving. Uitdagingen

79 Tholfsen, T. R. (1967). *Historical thinking: an introduction*. Harper & Row.

80 Van der Meer. *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren: de consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief* [Inaugurale Rede]. Universiteit Leiden.

en 'bedreigingen' als bezuinigingen, de balans tussen publiek en privaat en het gevaar van politisering waren ook voor hem al constante vragen. Een tekst die Van Braam al in 1974 publiceerde over de 'bedreigde ambtenaar'<sup>81</sup> sluit vrijwel naadloos aan bij debatten in de afgelopen paar jaar over bureaucratisme en de daaropvolgende frustratie bij ambtenaren én burgers. Bovendien is de problematiek achter concepten als de 'netwerk'- of de 'participatiesamenleving' ook niet zo nieuw als wel wordt gedacht. Decentralisatie en het zoeken naar juiste verhoudingen in het Huis van Thorbecke zijn al sinds de negentiende eeuw nadrukkelijk verbonden aan de zoektocht naar ambtelijk vakmanschap. Vaak krijgen dezelfde problemen echter simpelweg een andere naam. Als – om tot een afronding te komen – het voorgaande maar één ding teweeg zou moeten brengen, dan is het wel het besef dat ambtelijk vakmanschap sterk historisch bepaald is. De ambtenaar van gisteren is niet die van vandaag en die van vandaag is die van morgen dus ook niet. De zoektocht naar ambtelijk vakmanschap is zo gezien nooit voorbij en zal altijd een oefening in context moeten blijven. Het kan daarbij echter geen kwaad om ook eens in de achteruitkijkspiegel te gluren.



---

81 Van Braam. *De gemeente-ambtenaar bedreigd door politiek en management?*



9.

# Verraderlijk asielbeleid

Gelaagde verantwoordelijkheid  
voor het Nederlandse asielbeleid

Kees Nagtegaal  
Promovendus, Universiteit Leiden

Het Nederlandse asielbeleid is sinds 1849 een ingewikkeld bestuurlijk probleem. Inhoudelijk en organisatorisch doen zich problemen voor. In dit hoofdstuk zal met name de soms ingewikkelde organisationele relatie tussen (onderdelen van) de rijksoverheid enerzijds en lokale overheden anderzijds worden behandeld. Ondanks beloftes van politiek/bestuurlijk verantwoordelijken en politieke partijen om het vreemdelingenbeleid op zijn minst beheersbaar te maken, is dit in ruim 150 jaar nog nooit gelukt. Naast de opvangcapaciteit voor asielzoekers vormt het verblijf van illegalen en/of uitgeprocedeerden een probleem. Lokale overheden worden met de praktische effecten van het beleid geconfronteerd, wat niet zelden tot problemen leidt. Het leidt ook regelmatig tot problemen tussen de rijksoverheid en gemeenten. Het voert in het kader van dit hoofdstuk te ver om alle elementen van deze problematiek te behandelen. Dit hoofdstuk beperkt zich tot een drietal voorbeelden. Hierbij wordt voor de periode 1849-1914 gekeken naar de manier waarop het lokale bestuur na invoering van de eerste Vreemdelingenwet omging met de constant wisselende richtlijnen van het Rijk. Andere periodes die in dit hoofdstuk behandeld worden, zijn 1982-1995 en 2015-2023. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat: Is er een kans dat het Nederlandse vreemdelingenbeleid ooit beheersbaar zal zijn of is én blijft het een verraderlijk probleem?

## De periode 1849-1914

De eerste Nederlandse Vreemdelingenwet dateert van 1849 en regelde de toelating en uitzetting van vreemdelingen.<sup>1</sup> De Vreemdelingenwet werd na invoering snel en herhaaldelijk geamendeerd,<sup>2</sup> wat de consistente uitvoering en rechtszekerheid voor vreemdelingen niet bevorderde. Problemen deden zich voor bij zowel de toelating als de uitzetting. De belangrijkste vraag was wie hierover besluiten nam en wat dat beïnvloedde. Artikel 5 Vreemdelingenwet gaf aan wie op lokaal niveau belast was met de uitvoering: het hoofd van politie der gemeente aan de grenzen of ter plaatse van eerste aankomst.<sup>3</sup> De vraag was echter wie dat was: het hoofd van het gemeentebestuur (de burgemeester), directeuren van politie, commissarissen of andere politiefunctionarissen. Tot aan 1851 was de directeur van politie op lokaal niveau formeel de verantwoordelijke autoriteit. De invoering van de Gemeentewet in 1851 en de later dat jaar ingevoerde scheiding tussen rijks- en gemeentepolitie beïnvloedden de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.<sup>4</sup>

1 Staatsblad, 1849, nr. 39.

2 Gorsira, 1894; Krabbe, 1912; Geuljans, 1938.

3 Van Lier, 1934, p. 18.

4 Krabbe, 1912, p. 25.

Na de invoering van de Gemeentewet ontstond er een tweedeling in het toezicht. Onder de minister van Binnenlandse Zaken vielen de commissaris van de Koning en de burgemeester. Onder de minister van Justitie viel de procureur-generaal oftewel de directeur van politie en daaronder viel de rijkspolitie. De hoofdcommissaris van politie, en bij diens afwezigheid, de burgemeester was verantwoordelijk voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet. De openbare orde van de gemeente viel onder de hoofdcommissaris van politie die verantwoording schuldig was aan de burgemeester. Voor andere zaken was hij verantwoording schuldig aan de procureur-generaal oftewel de directeur van de rijkspolitie.<sup>5</sup> Er was echter ook gemeentepolitie. De vraag was ook wie in een gemeente het hoofd van de rijkspolitie was. Dit was bij de scheiding van rijks- en gemeentepolitie niet expliciet geregeld.<sup>6</sup> Los van deze ook in de tijd wisselende en daardoor soms onduidelijke toedeling van de bevoegdheden bleek ook wie het besluit ook nam, dat sommige functionarissen besluiten namen die niet conform de wet waren. Sommige hoofden van politie weigerden stelselmatig een reis- of verblijfspas af te geven en meldden dat dit door hogehand verboden was, terwijl de betrokkene wel aan de wettelijke voorwaarden voor een reispas voldeed.<sup>7</sup> Anderen gaven wel een verblijfspas of zelfs een Nederlands paspoort. In de zuidelijke provincies werden vreemdelingen vaak niet lastiggevallen met de uitvoering van de Vreemdelingenwet en langere tijd met rust gelaten. Leenders<sup>8</sup> stelt dat regionale belangen, met name in kleinere gemeenten en grensgemeenten, mogelijk bepalend zijn geweest bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet. Er waren echter ook lokale voorschriften die bepaalden of er sprake was van het kunnen voorzien in eigen onderhoud, wat een voorwaarde was voor toelating en afgifte van een verblijfspas. Dit gold voor gemeenten die geen prostitutieverbod hadden ingesteld: Breda, Amsterdam, Rotterdam, Haarlem en Maastricht. Daar werden verblijfspassen afgegeven aan prostituees, omdat zij in eigen onderhoud mochten en konden voorzien. Gemeenten met een prostitutieverbod gaven geen verblijfspassen aan prostituees.<sup>9</sup> De eerdergenoemde veranderingen in de wetgeving gecombineerd met onvolkomenheden in de Nederlandse lokale bureaucratie kunnen een verklaring zijn voor de verschillende toepassing van de Vreemdelingenwet.



---

5 Leenders, 1993, p. 120.

6 Krabbe, 1912, p. 25.

7 Krabbe, 1912, p. 28-29.

8 Leenders, 1993, p. 102.

9 Leenders, 1993, p. 116-119.

Als een verblijfspas niet werd afgegeven, moest de vreemdeling op grond van artikel 9 van de Vreemdelingwet door de politie worden uitgezet.<sup>10</sup> De wet geeft echter niet aan welke politiefunctionaris hier wordt bedoeld. Krabbe<sup>11</sup> neemt echter aan dat dit het hoofd der politie zal zijn, maar ook hier kan zich een probleem voordoen. In 1870 meldde een artikel in het *Weekblad van het Recht*: “Nauwelijks was de vreemdelingenwet uitgevaardigd of alle autoriteiten die slechts enigszins tot de politie in verband stonden, achtten zich tot verwijderen van vreemdelingen bevoegd.”<sup>12</sup> Onder de term autoriteiten vielen: magistraten, hoofden van de politie, officieren van justitie, burgemeesters, kantonrechters, commandanten der marechaussee en brigadiers der rijksveldwacht.<sup>13</sup> Als een verblijfspas was afgegeven, mocht de politie niet zelfstandig overgaan tot uitzetting in het geval een vreemdeling niet meer aan de verblijfsvoorwaarden – het hebben van inkomen – voldeed. Het niet verlengen moest dan door de politie aan de kantonrechter worden voorgelegd. Daarbij was welstand (inkomen) het enige criterium dat de kantonrechter mocht gebruiken. Hierbij speelde vanzelfsprekend het hiervoor vermelde aangaande eigen inkomen van prostituees een rol. Dit zorgde derhalve voor regionaal verschillende uitkomsten van de procedure voor de kantonrechter. Voorts moest het besluit tot uitzetting worden voorgelegd aan de commissaris der Koning. Krabbe stelt dat hier administratief toezicht op de kantonrechter noodzakelijk werd geacht. De vreemdeling kon, als de commissaris der Koning meeging met het besluit tot uitzetting, in beroep gaan door middel van een procedure bij de Raad van State.<sup>14</sup> Naast het niet voldoen aan het welstandsvereiste kon uitzetting plaatsvinden op grond van gevaar voor de openbare orde. Dit was het geval als gevreesd werd dat de betrokkene problemen zou veroorzaken. Uitzetting kon echter niet plaatsvinden wanneer betrokkene door het land van herkomst als een politiek misdadiger werd beschouwd. Dan moest asiel worden verleend. Vrijheid van het woord of drukpers woog zwaar waardoor uitlevering niet mocht plaatsvinden.<sup>15</sup> In die gevallen werd partiële uitzetting van betrokkene toegepast door middel van aanwijzing van een verblijfplaats in Nederland waardoor de bewegingsvrijheid van de betrokkene werd beperkt.<sup>16</sup>

---

10 Van Lier, 1934, p. 19.

11 Krabbe, 19123, p. 33.

12 *Weekblad van het Recht*, 26 december 1870, nr. 3272. In Krabbe, 1912, p. 34.

13 Deze opsomming stond in het *Algemene Politieblad* waaruit Krabbe citeert. Krabbe, 1912, p. 34.

14 Krabbe, 1912, p. 38.

15 Krabbe, 1912, p. 71-72.

16 Krabbe, 1912, p. 49 -50.

Als gevolg van volgens sommigen onduidelijke en tegenstrijdige voorschriften werd de wet en de wetsuitvoering bekritiseerd. Na de invoering van de Vreemdelingenwet volgden regelmatig verzoeken deze te herzien. Het merendeel van de debatten in het parlement hierover vond plaats aan het einde van de negentiende eeuw. Ten eerste werd gesteld dat de wet niet meer bij de tijd paste. Vreemdelingen konden zich sneller verplaatsen. Dit bemoeilijkt de controle op het vreemdelingenverkeer. Bovendien hadden de voortdurende aanvullingen op de wet de uitvoering niet eenvoudiger gemaakt. Ten slotte werd, zoals gemeld, de uitvoering van de wet op lokaal niveau niet uniform en niet altijd door de juiste functionaris uitgevoerd.<sup>17</sup> De Leidse professor Buijs schreef in 1883 dat “de wet die opgesteld is met de bedoeling hen te beschermen in feite een barrière is geworden, die in plaats van te geven wat deze belooft, de vreemdeling in feite totaal afhankelijk maakt van de politie” (Buijs, 1883: 28). Duidelijk is dat rechtszekerheid voor vreemdelingen door de lokale interpretatie over wie de bevoegde politiefunctionaris was en welke besluiten deze mocht nemen, niet (altijd) gewaarborgd was.

Concluderend kan worden gesteld dat de Vreemdelingenwet 1849 in de praktijk anders werd uitgevoerd dan was bedoeld. Er was geen uniforme uitvoering door dezelfde functionarissen. Bovendien had regelmatige aanpassing van de voorschriften door de rijksoverheid het voor de lokale overheden moeilijk gemaakt die uniforme uitvoering tot stand te brengen. Mogelijk speelden persoonlijke ambities van lokale functionarissen ook een rol. Anderzijds werd door lokale overheden ook gebruikgemaakt van de onduidelijkheid, waardoor lokale en regionale belangen een rol konden spelen. De rijksoverheid schiep door de vele en soms onduidelijk instructies echter ook ruimte om naar bevind van zaken het beleid aan te passen. Krabbe constateert dat het toelatingsbeleid van de politie niet aan controle was onderworpen. Bovendien is het feit dat de kantonrechter onder administratief toezicht van de provinciale overheid, niet zijnde een rechterlijke instantie, stond onwenselijk. Daarnaast belemmerde het aanpassen van de regels via koninklijke besluiten (KB's) door de rijksoverheid de parlementaire controle<sup>18</sup>. Leenders stelt dat delen van de Vreemdelingenwet tijdelijk werden genegeerd door de rijksoverheid. Externe (internationale) factoren speelden een rol, wat flexibel ad-hocbeleid noodzakelijk maakte. Door het soms zwalkende beleid en de daardoor verzwakte greep op de lokale uitvoering kregen uitvoerende functionarissen de mogelijkheid in individuele gevallen verschillend te beslissen. Hierbij waren lokaal wenselijke uitkomsten van gevallen soms bepalend in plaats van de in de wet en aanvullende regelingen gegeven richtlijnen.<sup>19</sup>

---

17 Leenders, 1993, p. 93-94.

18 Krabbe, 1912, p. 52-54.

19 Leenders, 1993, p. 135-136; Leenders, 1998, p. 2.

## Lokale opvang asielzoekers 1982-1995

Sinds 1975 werd Nederland geconfronteerd met een toename van het aantal asielzoekers. Tien jaar later was dat aantal bijna vijftien keer zo hoog.<sup>20</sup> Met name lokale overheden werden geconfronteerd met de praktische gevolgen van deze ontwikkeling. Asielzoekers moesten zelf huisvesting vinden, waarna zij zich bij de afdeling burgerzaken in kleine gemeenten en de vreemdelingendienst in grote gemeenten konden aanmelden. Vervolgens kwamen zij in aanmerking voor een uitkering in het kader van de Algemene bijstandswet (ABW). Lokale overheden kregen 90 procent van de uitkering vergoed door de rijksoverheid, maar moesten 10 procent zelf financieren.<sup>21</sup> Door de stijging van de aantallen asielzoekers stegen de werklast en kosten voor de lokale overheden. Bovendien werd het huisvestingsprobleem groter. In grote steden, die het merendeel van de toename verwerkten, was het probleem zeer groot. Asielzoekers woonden in pensions van huisjesmelkers, die niet aan allerlei voorschriften voldeden. Dit zorgde voor onveilige en onhygiënische situaties. Door de toenemende druk op de gemeentelijke organisaties en financiën, de huisvestingsproblematiek en de toename van de wachttijden voordat de asielprocedure kon beginnen, werd de situatie onhoudbaar.<sup>22</sup>

In 1980 werd in het parlement gesproken over de toename van het aantal asielzoekers en klachten van lokale overheden dat zij 10 procent van de kosten moesten dragen. De rijksoverheid antwoordde dat de 10 procent betaald kon worden uit de Sociale Verfijningsstructuur waarbinnen gemeenten financiële ruimte hadden om groepen inwoners te ondersteunen.<sup>23</sup> Als reactie op een idee tot het instellen van opvanglocaties voor asielzoekers stelde het kabinet-Van Agt I in december 1980 dat dit problematisch was. De locaties zouden een aanzuigende werking hebben en tot hospitalisatie en psychische problemen leiden.<sup>24</sup> <sup>25</sup> In 1985 namen Amsterdam en Den Haag het voortouw met druk op de rijksoverheid over

---

20 Aantallen 1975: 386 en 1985: 5644. Puts, 1995, p. 34.

21 Puts, 1991.

22 Alink, 2006.

23 Tweede Kamer (TK), 1980-1981, 16-102, nr. 7, 2.

24 TK, 1980-1981, 16 1202, nr. 7, 10.

25 Aanzuigende werking is een constant terugkerend negatief argument geweest in het vreemdelingenbeleid. In 2023 werd na een onderzoek door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC)/Verwey- Jonker Instituut vastgesteld dat er geen eenduidig beeld is dat aanpassing van het asielbeleid invloed heeft op het aantal asielmigranten (Kahman et al., 2023).

de ontstane situatie rond de invoering van de Regeling Verzorgd Verblijf Tamils (RVVT).<sup>26</sup> De regeling betekende dat de Tamils, de grootste groep asielzoekers, apart in opvangcentra werden gehuisvest en een andere en lagere uitkering dan de ABW kregen. Andere asielzoekers moesten zelf woonruimte zoeken en hadden recht op een ABW-uitkering. In 1986 waren de problemen zodanig opgelopen, dat Vluchtelingenwerk de gemeenten benaderde met de vraag of zij bereid waren huisvesting ter beschikking te stellen in het kader van een algemene regeling. De respons was positief en de rijksoverheid paste uiteindelijk het beleid aan. Tamils werden vervolgens met voorrang geholpen in het kader van een via een KB ingevoerde regeling: Incidentele Bijdrageregeling Opvang Tamils (IBOT) een bijdrage die overigens lager was dan de ABW.<sup>27</sup> Tegen 1987 was het aantal asielzoekers verder opgelopen tot 13.460.<sup>28</sup> Na veel kritiek van lagere overheden en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) werd in november 1987 de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA) ingevoerd.<sup>29</sup> De ROA gaf de rijksoverheid het gezag te bepalen waar asielzoekers mochten wonen in door haar en lagere overheden beschikbaar gestelde woningen. Hiermee was de huisvesting vooralsnog geregeld. In de plaats van een ABW-uitkering kregen asielzoekers een ROA-uitkering die volledig gefinancierd werd door de rijksoverheid. Parallel hieraan werden de eerste asielzoekerscentra opgericht, waar per locatie tientallen tot honderdtallen asielzoekers werden gehuisvest.<sup>30</sup>



Aan de invoering van de ROA was een proces voorafgegaan waarbij meerdere voorstellen en uiteindelijk zes modellen de revue passeerden.<sup>31</sup> Lagere overheden hadden daarbij gesteund door de VNG en Vluchtelingenwerk aanzienlijke druk moeten uitoefenen op de rijksoverheid. Het CDA presenteerde vervolgens een plan waarbij alle asielzoekers door de rijksoverheid opgevangen zouden worden.<sup>32</sup> De VVD steunde het plan, maar de PvdA was tegen.<sup>33</sup> Binnen de rijksoverheid verliep dit proces echter niet soepel. Meerdere ministeries waren betrokken bij het ontwikkelen van de regeling. Ambtenaren van WVC<sup>34</sup> ontwikkelden een plan dat onderwerp werd van frequent overleg tussen de ministeries van WVC,

---

26 TK, 1985-1986, 18 940, nr. 4, 6.

27 TK, 1986-1987, 18 940, nr. 36 1-2 en nr. 27, 1-4.

28 Puts, 1995, p. 34.

29 Puts, 1991, p. 35; TK, 1986-1987, 19 637, nr. 7, 4.

30 TK, 198701988, 19 637, nr. 38, 4.

31 Puts, 1995, p. 38.

32 TK, 198501986, 18 940, nr 19.

33 Puts, 1991, p. 112.

34 WVC = ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Justitie, Binnenlandse Zaken, VROM<sup>35</sup> en Financiën. Het vijfde model, centrale opvang voor alle asielzoekers gedurende de gehele asielprocedure, was door het ministerie van Binnenlandse Zaken voorgesteld en werd uiteindelijk als ROA ingevoerd. De bij de invoering van de ROA onderliggende veronderstelling was dat het aantal asielzoekers rond vierduizend zou zijn en dat de verblijfsduur inclusief beroepsprocedures drie jaar zou zijn. Al snel bleek dit onjuist. Procedures duurden langer en de aantallen liepen snel op. De invoering van de ROA werd in de Tweede Kamer gesteund door een meerderheid, maar de PvdA stemde tegen. De door de PvdA gevraagde betaling van de 10 procent bijdrage voor de lokale overheden, die in eerste instantie door de Tweede Kamer verworpen was en waardoor de PvdA tegenstemde, werd bij invoering van de ROA alsnog ingevoerd.<sup>36</sup>

Concluderend kan worden gesteld dat de ‘strijd’ tussen de lokale overheden en de rijksoverheid twee jaar heeft geduurd. Daarbij trokken de lokale overheden op met de VNG en Vluchtelingenwerk. Het opvangbeleid functioneerde tot aan de invoering van de voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV), de IBOT en de ROA weliswaar op grond van allerlei door de rijksoverheid vastgestelde regelingen, maar de praktische zorgen werden op afstand van de Haagse ministeriële burelen gehouden. Signalen die gemeenten in het land afgaven, stuitten op een muur van politieke en organisatorische onwil. Uiteindelijk werd de crisis dermate groot dat Den Haag er niet meer aan voorbij kon gaan: het kabinet, de ministeries en de Tweede Kamer, waarvan bij de laatstgenoemde overigens met name het CDA met een aanzet van een mogelijke oplossing kwam. Vervolgens duurde het enige tijd voordat Den Haag intern orde op zaken had gesteld en het meest vergaande model invoerde zoals voorgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken.<sup>37</sup> Dit model was reeds in 1980 door het kabinet-Van Agt I als risicovol bestempeld. Plotseling gold de mantra van aanzuigende werking, hospitalisatie en psychische problemen uit 1980 niet meer. Overigens bleek dat het model al snel gebaseerd was op achterhaalde aannames over de aantallen. De door de lokale overheden afgegeven signalen bleken eens te meer terecht.

## Vreemdelingenbeleid 2015-2023

Het aantal asielzoekers dat in Nederland toevlucht zocht, was sinds 2013 gestegen van 17.190 tot 58.880 in 2015. Het leek alsof het bedoelde effect van

35 VROM = ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

36 Puts, 1991, p. 74.

37 Zie: Puts, 1991.

Vreemdelingenwet 2000 (VW-2000) vermindering van het aantal asielzoekers, teniet was gedaan. Met de toename van het aantal asielverzoeken zou het aantal afwijzingen ook onvermijdelijk kunnen toenemen. De aantallen asielverzoeken tussen 2015 en 2022 lagen tussen 36.000 (2017) en 22.000 (2020) per jaar.<sup>38</sup> Over de aantallen illegalen, waaronder illegaal in Nederland verblijvende uitgeprocedeerden, variëren de schattingen voor 2017-2018 tussen 23.000 en 58.000. Dit is vergeleken met 1997, toen er geschat werd dat er 194.000 illegalen waren, een forse vermindering.<sup>39</sup> Het exacte aantal uitgeprocedeerde asielzoekers dat niet uit Nederland is vertrokken, is onbekend. Vermoedelijk verlaat tussen 30 en 50 procent van de uitgeprocedeerde derdelanders<sup>40</sup> het land daadwerkelijk.<sup>41</sup> Illegale migranten, waaronder uitgeprocedeerden, zijn het bewijs dat er een kloof is tussen migratiebeleid op papier en de praktijk.<sup>42</sup> Het vreemdelingenbeleid is immers gericht op het indelen van vreemdelingen in twee groepen: vreemdelingen die wel of niet een verblijfsvergunning krijgen. Diegenen die geen verblijfsvergunning krijgen, moeten op grond van de Vreemdelingenwet het land verlaten en mogen zich niet illegaal in Nederland ophouden.

In de periode 2015-2023 zijn twee probleemgebieden verbonden met het vreemdelingbeleid<sup>43</sup>. Ten eerste de instroom van vreemdelingen, waaronder asielzoekers, waarvan de procedure door de rijksoverheid, in casu de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), wordt afgehandeld. Ten tweede diegenen onder de vreemdelingen die na het niet verkrijgen van een verblijfsvergunning het land niet verlaten en hun verblijf illegaal continueren. De overheid is belast met de zorg voor asielzoekers in procedure en statushouders die recht op een woning hebben.<sup>44</sup> De Adviesraad Migratie (ACVZ) stelde in oktober 2022 in het rapport *Een huis voor Statushouders* dat de wooncrisis voor statushouders drie oorzaken heeft: de wooncrisis in Nederland, de crisis in het asielstelsel en uitvoeringskwesaties.<sup>45</sup> De ACVZ gaf zowel het Rijk, provincies als gemeenten een aantal adviezen.



---

38 <https://longreads.cbs.nl/asielenintegratie-2023/asielaanvraag-en-opvang>

39 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/12/16/dalende-trend-zichtbaar-in-illegalenschattingen>

40 Derdelanders zijn burgers van een land buiten de EU met uitzondering van Noorwegen, IJsland, Liechtenstein of Zwitserland.

41 <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84613NED>

42 Van der Leun en Der Ridder, 2013.

43 Naast de uiteindelijk mogelijke toelating als verblijfsgerechtigde/statushouder volgt in het vervoltraject de integratie die niet altijd voorspoedig verloopt en problemen met zich mee kan brengen. In dit hoofdstuk wordt hier geen aandacht aan besteed.

44 <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/statushouders>

45 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ/Adviesraad Migratie), (2022). *Een huis voor Statushouders. Advies over knelpunten bij het huisvesten van statushouders in gemeenten.*

Geadviseerd werd de wettelijke verplichting statushouders als urgente woningzoekers aan te merken en dit in te voeren, verplicht accommodatie voor asielzoekers beschikbaar te stellen en aan gemeenten zowel organisatorische als financiële ondersteuning te geven. De rijksoverheid kon en kan in 2023 gemeenten niet verplichten accommodatie voor asielzoekers beschikbaar te stellen. De weigering door veel gemeenten decentrale accommodatie voor asielzoekers beschikbaar te stellen, leidt regelmatig tot asielzoekers die bij het aanmeldcentrum in Ter Apel buiten op de grond moeten slapen. Het door het kabinet-Rutte IV ingediende wetsvoorstel *Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen* (Spreidingswet) die gemeenten verplicht opvangaccommodatie beschikbaar te stellen, is in september 2023 goedgekeurd door de Tweede Kamer en is in januari 2024 door de Eerste Kamer aangenomen.

De illegaal in het land verblijvenden hebben weliswaar geen formeel recht op zorg en onderdak, maar met name lokale overheden worden wel geconfronteerd met de problemen van deze groep. Zwervende illegalen die geen onderdak en (medische) zorg krijgen, vormen een probleem voor de openbare orde en gezondheid. Gemeenten en dan vooral de grotere steden zijn van mening dat ze een zorgplicht hebben voor alle mensen inclusief illegalen. Gemeenten organiseren zorg en onderdak, gesteund door maatschappelijke organisaties zoals Vluchtelingenwerk, veelal tegen het beleid van de rijksoverheid in. In 2015 stelde de rijksoverheid een regeling in waarbij illegalen uitsluitend mochten worden opgevangen in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en de terugkeerlocatie in Ter Apel. Deze regeling staat bekend als de Bed-bad-brood regeling<sup>46</sup> en was gebaseerd op een akkoord tussen de VVD en PvdA in het kabinet-Rutte II. Andere gemeenten, zoals Groningen, Arnhem, Deventer en Leiden, kondigden aan dat ze de Bed-bad-broodregeling niet zouden beëindigen.<sup>47</sup> Uiteindelijk werd de regeling gecontinueerd en kon deze worden uitgevoerd in Amsterdam, Rotterdam, Groningen, Utrecht en Eindhoven. Andere steden worden echter ook geconfronteerd met het niet te vermijden illegalenprobleem. Er is sprake van een voortdurende strijd tussen de rijksoverheid enerzijds en gemeenten die geconfronteerd worden met het illegalenprobleem anderzijds. Teneinde de zogenaamde illegalenproblematiek tot een aanvaardbare oplossing te brengen, vindt er in het kader van de zogenaamde Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV) sinds 2018 overleg plaats tussen beide overheidslagen. Dit is een overeenkomst tussen de VNG en het Rijk. Er is in het kader van de LVV in een

46 De Bed-bad-brood Regeling voorziet in sobere opvang voor illegalen in door de (lokale) overheid georganiseerde accommodatie.

47 Binnenlands Bestuur, 23 april 2015.

aantal gemeenten<sup>48</sup> een pilot geweest waarbij geprobeerd werd een voor uitgeprocedeerden acceptabel perspectief voor hun toekomst te scheppen. Na het eindrapport van de LVV-pilot in november 2022 meldde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Van der Burg, in mei 2023 dat het LVV uitgebreid werd naar een landelijk dekkend netwerk.<sup>49</sup> Tevens meldde de staatssecretaris dat met de gemeenten vraagstukken verband houdend met de asielopvang besproken zullen worden. Dit betekent dat er ook in 2023 blijkbaar geen sprake was van een (soepel) werkend beleidsgeheel met betrekking tot asiel.

In deze laatste periode is sprake van problemen veroorzaakt door de trage afhandeling van asielprocedures door de IND. Een probleem dat zich overigens al decennia voordoet. Dit zorgt voor verstopte asielopvang wegens onvoldoende doorstroom van statushouders naar decentrale woonruimte of na negatieve uitkomst van de procedure vertrek uit Nederland. De door de ACVZ geconstateerde woningcrisis heeft echter ook consequenties voor de uitstroom van statushouders uit het opvangcircuit. Uitgeprocedeerden die niet vertrekken, vormen tevens een probleem. Deels veroorzaken zij dat zelf door vertrek te weigeren en de illegaliteit in te gaan. Deels wordt dit veroorzaakt doordat hun land hen weigert op te nemen. Een gebruikt argument is daar dat hun identiteit niet is vast te stellen en dat daarom geen reisdocument wordt afgegeven. Met betrekking tot het creëren van voldoende opvangplaatsen voor asielzoekers is het probleem dat gemeenten weigeren opvangcapaciteit beschikbaar te stellen, terwijl andere gemeenten wel aan de verzoeken tot beschikbaarstelling van opvangplaatsen voldoen. De Spreidingswet moet hiervoor een oplossing gaan bieden zodat de last van de huisvesting van asielzoekers over alle Nederlandse gemeenten verdeeld kan worden. Er moet geconstateerd worden dat ook in de periode 2015-2023 sprake is van een rijksoverheid die beleid wil uitvoeren, maar deels door omstandigheden dat beleid niet kan uitvoeren. De invloed van de rijksoverheid op de omstandigheden is beperkt, (a) omdat het aantal inkomende asielzoekers nauwelijks beheersbaar is en fluctueert en (b) doordat gemeenten niet kunnen of willen meewerken vanwege lokale belangen en een woningcrisis.



## Vluchtelingenbeleid: een verraderlijk probleem

De overheid wordt op meerdere vlakken geconfronteerd met problematiek die moeilijk is op te lossen. Zij moet problemen tegen elkaar afwegen en onvermijdelijk een prioriteit aanbrengen qua inzet van menskracht en budget.

---

48 Amsterdam, Eindhoven, Groningen, Rotterdam en Utrecht; Mack et al., 2022.

49 TK, 2022-2023, 19 637, nr. 3105.

Alle beleidsproblemen zijn lastig, ingewikkeld of verraderlijk (*wicked*). Vaak lijken problemen duidelijk, maar is de oplossing die in eerste instantie duidelijk was of voor de hand lag, in de praktijk minder eenvoudig en/of heeft deze onverwachte effecten. Is een probleem dan wel überhaupt in alle details te doorgronden? Rittel en Webber<sup>50</sup> geven aan dat er een aantal stappen zijn die een overheid moet doorlopen tijdens het oplossingstraject van problemen. Het probleem moet te begrijpen zijn en daarvoor is het van belang informatie te verzamelen, te analyseren, informatie samen te voegen en een creatieve inval te hebben en aan de hand daarvan een oplossing te formuleren. Volgens Rittel en Webber kunnen *wicked problems* niet of onvoldoende aan dit traject voldoen. Bovendien speelt hier de tijd een rol en zijn de invloeden op het probleem niet altijd en/of niet in voldoende mate beheersbaar. Er zijn veelal onvoldoende details beschikbaar, een definitieve oplossing kan nergens aan worden afgemeten en dus niet getest worden. Er kunnen zich ongewenste gevolgen voordoen die niet ongedaan kunnen worden gemaakt en het probleem soms groter maken. Wegens de onduidelijkheid kan niet vastgesteld worden of alle mogelijke oplossingen bekend waren en overwogen zijn. Ieder *wicked problem* is uniek en er is dus geen algemene strategie of handleiding voor dit soort problemen. Het probleem kan eveneens een symptoom van een ander probleem zijn. Als er fouten worden gemaakt in het beleid heeft dit grote consequenties voor de uitvoerder, wat grote druk legt op de aanpak. Al met al is onzekerheid een dominante factor bij *wicked problems*. Head<sup>51</sup> stelt bovendien dat complexiteit en wederzijdse afhankelijkheden deel uitmaken van *wicked problems*. Strategische doelen kunnen zorgen voor afwijkende belangen tussen de actoren en zoals in de huidige casus tussen betrokken actoren binnen de rijksoverheid, zoals ministeries, en tussen de rijksoverheid en lokale overheden.

## Drie periodes geanalyseerd

De drie in dit hoofdstuk beschreven cases hebben een gemeenschappelijke component. Vreemdelingenbeleid was en is een *wicked problem*. De rijksoverheid en lokale overheden, elk met niet altijd samenvallende belangen, werden en worden met het probleem geconfronteerd.

In de eerste periode is duidelijk dat het een nieuw probleem was en dat de eerste Vreemdelingenwet met de daarin gegeven regels een kader moest scheppen voor

---

50 Rittel en Webber, 1973.

51 Head, 2008.

het beleid. Zowel de rijksoverheid als de lokale overheden worstelden duidelijk met de uitvoering van nieuw en totaal niet getest beleid. Er was geen precedent. In zekere zin kan het als een expeditie worden omschreven. Tevens volgden zij ieder een traject waarvan gesteld kan worden dat de eigen belangen nadrukkelijk meewogen bij het tot stand komen van de regelingen en de daaropvolgende beleidsuitvoering. De rijksoverheid had weliswaar een beleidskader geschapen, maar wilde veel vrijheid hebben en naar bevind van zaken kunnen handelen en negeerde als het zo uitkwam haar eigen regels. Het beleidskader was onderhevig aan voortdurende aanpassingen. Daarbij kwam dat de nieuwe Gemeentewet de organisatie van de politie en het toezicht daarop veranderde. Lokale overheden moesten zich daardoor niet alleen bezighouden met de uitvoering van de Vreemdelingenwet, die twee jaar voor invoering van de Gemeentewet voorschreef wie lokaal verantwoordelijk was voor de beleidsuitvoering. De organisatiestructuur en bevoegdheden veranderden. Dit los van de manier waarop sommige gemeenten de Vreemdelingenwet, aangepast aan lokale belangen, hadden uitgevoerd. Hierbij veroorzaakten allerlei lokale, regionale en persoonlijke belangen van functionarissen afwijkingen van de regels en in de beleidsuitvoering. Het gevolg was dat voor de vreemdeling rechtszekerheid minder zeker was dan op grond van de wet verwacht mocht worden. Zoals door Rittel, Webber en Head aangegeven, is er sprake van bij *wicked problems* behorende onduidelijkheid, onzekerheid en conflicterende belangen van overheidslagen op organisatieniveau.



In de tweede en derde periode was het probleem zeker niet nieuw en was in voorgaande periodes op allerlei manieren beleid gevoerd in deze sector. Verondersteld kan worden dat ervaring in deze beleidssector was opgebouwd en wederzijds begrip was ontstaan voor de problemen die voor de andere overheidslaag speelden. Uit de besproken cases blijkt echter dat de rijksoverheid noch de lokale overheden zich voldoende in elkaars problematiek konden of wilden inleven. De Vreemdelingenwet die sinds 1849 meerdere keren was aangepast,<sup>52</sup> bood en biedt regels waardoor het beleidskader duidelijk was en is. Het aantal inkomende vluchtelingen was en is echter groter dan verwacht. Dit veroorzaakt beleid gebaseerd op achterhaalde aannames. Het probleem was niet op te lossen en het probleem beheersbaar maken was in beide periodes zeer moeilijk. De lange doorlooptijd van asielpcedures en het tekort aan beschikbare opvanglocaties in de tweede en derde periode was en is een groot probleem. In de tweede periode

---

52 De Vreemdelingenwet is in 1965, 1994 en 2000 aangepast.

kon de inschakeling van accommodatie in gemeenten en aanvullende financiering door de rijksoverheid nog een oplossing bieden. In de derde periode kon en kan het tekort aan accommodaties voor asielzoekers en statushouders echter niet meer worden opgelost. Overheden moeten terugvallen op noodvoorzieningen.

Het probleem dat door illegalen wordt gevormd ligt in de praktijk met name bij de lokale overheden. Geconfronteerd met openbare-orde-problematiek zijn zij van mening dat ze zorg moeten verlenen en hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Niet alleen voor de situatie die zou kunnen ontstaan voor hun eigen burgers, maar ook voor de uitgeprocedeerden en andere illegalen. De rijksoverheid komt zowel in de tweede als de derde periode uiteindelijk tot de conclusie dat er gehandeld moet worden. De aanloop tot het ontstaan van de ROA laat echter ook zien dat binnen de rijksoverheid tegenstrijdige belangen bijdragen aan de verraderlijkheid of *wickedness* van het probleem. Zowel de ROA als de Bed-bad-brood regeling en de Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV) komen na druk van de lokale overheden tot stand. Dit betekent zowel voor de rijksoverheid als de gemeenten dat dit in wezen gezamenlijke probleem richting beheersbaarheid gedirigeerd zou kunnen worden mits er wederzijds begrip is. Terugkomend op de gestelde vraag – Is er een kans dat het Nederlandse vreemdelingenbeleid ooit beheersbaar zal zijn of is en blijft het een verraderlijk probleem? – moet gesteld worden dat asielbeleid inderdaad een verraderlijk oftewel *wicked* probleem is én zal blijven. Er zijn te veel onzekerheden, zoals onder andere de instroom en de door de ACVZ geconstateerde woningproblematiek. Bovendien zijn de problemen niet altijd hetzelfde en is daardoor een tijdens de ene periode gebruikte aanpak niet altijd in een andere periode passend. Dan is de internationale politieke invloed op het beleid op het Europese niveau evenals mogelijke oorlogsvluchtelingen zoals eind twintigste eeuw ten gevolge van de Balkanoorlog en de sinds 2022 woedende oorlog tussen Rusland en Oekraïne nog niet eens aan de orde gekomen. Vreemdelingenbeleid is en blijft een punt van voortdurende zorg.

## Literatuurlijst

Alink, F. (2006). *Crisis als kans? Over de relatie tussen crises en hervormingen in het vreemdelingenbeleid van Nederland en Duitsland*. Vossiuspers UvA – Amsterdam University Press.

Geuljans, R.M.A.A., (1938). *De rechtspositie van den vreemdeling in Nederland*. Maastricht: A.A. M. Stols.

Gorsira, J. B. (1894). *Toelating en uitzetting van vreemdelingen*. Proefschrift ter verkrijging van den graad van doctor in de rechtswetenschap, Den Haag: Mouton & Co.

Head, W., (2008). “Wicked Problems in Public Policy”, in: *Public Policy*, vol. 3, No. 2, 2008, pp. 101 -118.

Kahmann, M., Handi A. en Verstappen M., (2023). *Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland. Wetenschappelijke inzichten in migratiedrivers*. Utrecht Verwey-Jonker Instituut.

Krabbe, J., (1912). *Toelating en Uitzetting van Vreemdelingen*. Leiden: Eduard IJdo.  
Leenders, M. (1993). *Ongenode gasten. Van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid, 1815-1938*. Hilversum: Verloren.

Leenders, M. (1998). Spanningen tussen stad en staat: De centralisatie van het vreemdelingenbeleid in de periode 1815-1940. In: *Migrantenstudies*, 1998, 14 (4), pp. 222-231. [Themanummer ‘Asielzoekers’, geredigeerd door Anita Böcker & Nienke Doornbos].

Leun van der, J. en De Ridder, S. (2013). Het cumulatief punitief karakter van het migratierecht. In: *Orde van de Dag 61*, 28-35. <https://hdl.handle.net/1887/20837>

Mack A., Buimer L. H. J., Rog J. en Witvliet, M. (2022). *Regioplan: eindevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorziening, oktober 2022*. Den Haag: WODC/Regioplan. <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3223/3287-eindevaluatie-landelijke-vreemdelingenvoorziening-volledige-tekst.pdf?sequence=1>

Puts, J. H. L. (1991). *De gefragmenteerde overheid: interdepartementale conflicten bij de totstandkoming van de Regeling opvang asielzoekers* (Reeks Recht & Samenleving, nr. 3). Nijmegen: K.U. Nijmegen, Faculteit der Rechtsgeleerdheid.



Puts, J.H.L., (1995). *Asielzoekers tussen Rijk en Gemeenten. Onderhandelingen over huisvesting van Migranten*. Den Haag, VNG-uitgeverij.

Rittel H.W.J. en Webber, M.M., (1973). *Dilemmas in a General Theory of Planning*  
In: *Policy Sciences* 4 (1973), 155-169. Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company.

Van Lier, Th. (1934). *Maatregelen tot beperking van den arbeid en de bevoegdheden van vreemdelingen*. Alphen aan den Rijn, N. Samsom N.V.



# 10. Publieke en private moraliteit in bestuur en bestuurskunde

Zeger van der Wal

Bijzonder Hoogleraar De overheid als arbeidsorganisatie/Ien Dales Leerstoel,  
Universiteit Leiden

## Abstract

Verschillende ontwikkelingen in de laatste decennia, zoals de verdere vervaging van de reeds troebele scheidslijnen tussen de publieke en private sector en de introductie (en vervolgens bekritisering) van bedrijfsmatige principes in overheidsorganisaties, vergroten de behoefte onder academici en *practitioners* aan heldere, morele scheidslijnen en richtlijnen. Deze ontwikkelingen echter bemoeilijken nu juist een dergelijke verheldering. In deze bijdrage worden de ontwikkelingen in het onderscheid tussen publiek en privaat in bestuur en bestuurskunde beschreven, met bijzondere aandacht voor vraagstukken van moraliteit en ethiek en het denken over ambtelijke waarden. Deze thematiek sluit aan bij centrale thema's in het gedachtengoed van prof. dr. Frits van der Meer, zoals dat zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

## Begrippenkader

Integriteit en normen en waarden: het zijn de afgelopen jaren prominente begrippen geworden binnen het openbaar bestuur. Dergelijke begrippen krijgen dan al snel het karakter van een hoera-begrip. Iedereen wil er zoveel mogelijk van hebben en zijn, maar niemand weet precies wat de begrippen inhouden en in welke context zij van betekenis zijn (Huberts, 2003). Ook in de wetenschappelijke literatuur bestaat veel onduidelijkheid over concepten als 'integriteit' en 'waarde' (zie bijvoorbeeld Huberts 2007, 2014; Karssing, 2001; Musschenga, 2004; Van der Wal, 2008, 2011).

Om hier zoveel mogelijk helderheid te betrachten, worden de centrale concepten kort gedefinieerd. Integriteit wordt, overkoepelend, opgevat als 'in overeenstemming met de geldende morele normen en waarden en de daarmee samenhangende spelregels.' Waarden zijn 'morele principes die bij het maken van keuzen gewicht dienen te hebben.' Normen zijn meer concreet, specifiek en regulerend. Zij betreffen 'morele handelingsvoorschriften die een duidelijke grens stellen aan wat in een bepaalde situatie mag en moet.'

Verdere precisering is nodig. Er moet een onderscheid worden aangebracht tussen de maatschappelijke normen-en-waardendiscussie, zoals deze destijds door Fortuyn en de opeenvolgende kabinetten-Balkenende is geëntameerd, en de discussie over integriteit en normen en waarden binnen het openbaar bestuur. De eerste discussie gaat over democratische waarden op

samenlevingsniveau; de tweede over zogeheten organisationele en professionele waarden. Organisationele waarden hebben betrekking op de organisatie als geheel; professionele waarden op een specifiek ambt, beroep of een bepaalde beroepsgroep (Van der Wal, 2008). Het is ook vooral dit type waarden, zoals onpartijdigheid, collegialiteit en doelmatigheid, dat te vinden is in gedragscodes van overheidsinstellingen en bestuurskundige literatuur.

## Onderscheid tussen publiek en privaat verder vertroebeld

Zijn vraagstukken van moraliteit, die in de kern gaan over normen en waarden, nu wezenlijk verschillend in het publieke en private domein? En hoe onderscheiden we die domeinen überhaupt eigenlijk (nog)? Het onderscheid tussen publiek en privaat is een omstreden paradigma binnen de bestuurskunde. Zonder dit onderscheid zou de discipline immers simpelweg niet bestaan. Toch wordt het onderscheid al sinds het ontstaan van het vakgebied zowel verabsoluteerd als gebagatelliseerd en geconceptualiseerd als een dichotomie of een continuüm (Rutgers, 2003). Zonder hier verder op de fundamenten van het onderscheid in te gaan, mag worden gesteld dat een dichotomisch onderscheid er in de afgelopen twee decennia alleen maar onhoudbaarder op is geworden. Reeds in 1987 werd door Bozeman de term *sector blurring* geïntroduceerd om een organisationele wereld te duiden, waarin organisaties niet langer eenduidig als publiek of privaat zijn te classificeren.



Door grootscheepse privatisering en (gedeeltelijke) verzelfstandiging is het aantal hybride en semipublieke organisaties sindsdien alleen maar toegenomen (Leeuw, 1997, p. 1). In dergelijke organisaties lijken waardepatronen minder duidelijk en minder zichtbaar. Alleen wanneer een schandaal aan het licht komt, komt het grote publiek in aanraking met deze organisaties. Ook zien we dan de spagaat waarin de moderne overheidsmanager en hun verantwoordelijke bewindspersonen zich bevinden wanneer morele verwarring of morele problematiek ontstaat. Tegelijkertijd zien we sinds de *global financial crisis* en de COVID-19-crisis ook terugdraaiende bewegingen: *government is back* en eerdere verzelfstandigingen worden soms deels teruggedraaid. Het fenomeen *sector blurring* is echter niet genoeg om de morele verwarring te duiden. Een andere ontwikkeling in overheidsland kan meer licht werpen op deze zaak.

## Het concern overheid en de moderne overheidsmanager

Vrijwel simultaan aan bovengenoemde ontwikkeling heeft zich de opkomst van de zogeheten filosofie *New Public Management* (NPM) voltrokken. NPM (Hood, 1991) en aanverwante stromingen en benamingen als *reinventing government* (Osborne & Gaebler, 1992), *managerialism* (Pollitt, 1993) of *performance oriented organizational management* (Pollitt & Bouckaert, 2000) behelzen het adopteren van bedrijfsmatige principes en technieken door overheidsorganisaties en ambtenaren.

De gevolgen van de omhelzing van de NPM-ideologie zijn dat er sinds begin deze eeuw wordt gesproken van het concern overheid; topambtenaren heten 'overheidsmanagers' of 'publieke leiders'. En naar het voorbeeld van het bedrijfsleven zijn ze nu vooral bezig met het beheren van processen. Oude ambtelijke deugden – neutraliteit, continuïteit, precisie, nederigheid – worden verdrongen door klassiek gedrag uit de wereld van het geld verdienen: mobiliteit, flexibiliteit, lef en een toenemende zucht naar zelfontplooiing. Eveneens illustratief voor de daadwerkelijke internalisering van de NPM-ideologie door het openbaar bestuur is de studie van Hertogh (2000), waaruit bleek dat bedrijfsmatig opereren de meest genoemde taakomschrijving was in gemeentelijke vacatures in 1998. In 1980 was deze omschrijving nog geheel afwezig.

Diverse auteurs hebben gewezen op de integriteitsrisico's die het bedrijfsmatig opereren door overheidsorganisaties met zich kunnen meebrengen (zie bijvoorbeeld Jacobs, 1992; Frederickson, 1993; Bovens, 1996). De mix van bedrijfsmatige en publieke waarden kan in de praktijk tot verschillende problemen leiden, stellen Smit & van Thiel (2002, p. 230) iets explicieter.

In haar beroemde boek *Systems of Survival* spreekt antropologe Jane Jacobs (1992) van twee zeer diverse en ook conflicterende 'morele syndromen', die richting geven aan het besturen enerzijds en het ondernemen anderzijds. Het conflicterende karakter impliceert volgens Jacobs dat vermenging of convergentie van publieke en private waarden tot problemen in organisaties leidt (meer corruptie bij de overheid en meer verspilling in het bedrijfsleven). Ook in de (internationale) bestuurskundige literatuur klinkt een angst door voor een te sterke verbedrijfsmatiging van de publieke sector, als gevolg van NPM (Hood, 1991) en aanpalende filosofieën. Volgens veel bestuurskundigen zou de intrede van bedrijfsmatige waarden in het openbaar bestuur, zoals innovativiteit, efficiëntie en winstgevendheid, ten koste kunnen gaan van rechtmatigheid, transparantie en sociale gelijkheid.

## Centrale waarden voor de publieke sector

Voorgaande ontwikkelingen, die ook niet los van elkaar gezien kunnen worden, bieden een aanknopingspunt bij het zoeken naar condities voor de geconstateerde morele verwarring. Om geldige uitspraken te kunnen doen over de problematiek, is veel meer (specifiek) onderzoek nodig. Binnen de reikwijdte van dit artikel wordt een bijdrage aan het vergroten van morele helderheid bepleit door het expliciteren van richtinggevende waarden voor het openbaar bestuur en de ambtelijke functionaris.

Dit pleidooi is niet nieuw. Zoals gezegd is er binnen het openbaar bestuur een toenemende aandacht voor waarden te zien. Vanuit de Tweede Kamer zijn de afgelopen twintig jaar allerlei instrumentaria uitgevaardigd voor nagenoeg iedere overheidsinstelling, zoals de (onlangs weer geüpdatete) ambtseed en een gedragscode, waarin vaak uitgebreid aandacht aan waarden wordt besteed.

Ook in de bestuurskundige literatuur is een toenemende aandacht te zien voor het belang van waarden. Van Wart stelde eerder zelfs *“The art of values management has already become the leading skill necessary for managers and leaders of public sector organizations”* (1998, p. 319).



Alvorens in te gaan op explicitering, moet duidelijk worden om welke waarden het nu eigenlijk gaat. In een omvangrijk literatuuronderzoek door Vermeulen (2003) naar de ‘meest relevante waarden voor overheidsorganisaties en haar medewerkers’ zijn – met behulp van een leesprotocol, een clustermethode en vijftien variabelen om de waarden te karakteriseren en een verantwoorde hiërarchie aan te brengen – dertig waarden gedestilleerd, waarvan de eerste dertien als zeer relevant voor het openbaar bestuur kunnen worden betiteld (Van der Wal, 2008).

In de lijst zijn verschillende waardeniveaus zichtbaar. Sociale rechtvaardigheid is een waarde op maatschappelijk niveau, terwijl gehoorzaamheid en deskundigheid waarden zijn met veel gewicht in een organisationele en professionele context. Karakteristiek voor deze waardeset is de aanwezigheid van meer bedrijfsmatig-economische waarden, zoals doelmatigheid, moed en verantwoordingsbereidheid (*accountability*). In een eerder artikel (Van der Wal & Vermeulen, 2005) zijn deze waarden vergeleken met de dertien meest genoemde waarden in de gedragscodes van Nederlandse overheidsinstellingen, zoals in kaart gebracht door Ethicon (2003). Daar werd geconstateerd dat naast grote overeenkomsten (bijna de helft van de waarden is identiek) ook verschillen te zien zijn.

Tabel 1. Relevante publieke waarden in internationale literatuur

### MEEST RELEVANTE WAARDEN IN INTERNATIONALE LITERATUUR

1. Eerlijkheid: oprecht handelen en beloften nakomen
2. (Mede)menselijkheid: zorgzaamheid en medeleven tonen
3. Sociale rechtvaardigheid: streven naar sociale gelijkheid en vrijheid van burgers
4. Onpartijdigheid: onbevooroordeeld handelen
5. Transparantie: openhartig handelen zonder geheimhouding
6. Integriteit: handelen volgens algemeen geldende morele waarden
7. Gehoorzaamheid: zonder protest opvolgen van instructies en aanwijzingen
8. Betrouwbaarheid: geloofwaardig zijn om het vertrouwen van het publiek te behouden
9. Verantwoordelijkheid: verantwoordelijkheid dragen en consequenties accepteren voor acties en besluiten
10. Deskundigheid: handelen met kennis van zaken
11. Verantwoordingsbereidheid: bereidwillig acties en besluiten toelichten en verantwoorden
12. Doelmatigheid: het gestelde doel bereiken met minimale middelen
13. Moed: vastberaden en met risicobereidheid handelen

In de gedragscodes zien we veel in betekenis gerelateerde waarden op het niveau van de professie en organisatie: functionaliteit, professionaliteit, zorgvuldigheid, dienstbaarheid, onafhankelijkheid en terughoudendheid. Bedrijfsmatig-economische waarden ontbreken, waardoor de gedragscodes een redelijk eenduidig publiek ethos lijken te belichamen.

## Hoe ‘uniek’ of bijzonder zijn publieke waarden?

Wat is er dan eigenlijk ‘publiek’ of ‘uniek’ aan publieke waarden? Ambtenaren zijn geen ‘gewone’ werknemers (ook niet na de normalisering van de rechtspositie): onze snel veranderende en kritische samenleving eist van ze dat ze niet alleen uitstekend presteren, maar zich daarbij ook ten minste aan wet- en regelgeving en algemene fatsoensnormen houden. Ze opereren steeds meer in een glazen huis en hun handelen wordt kritisch, soms op het onrealistische af, beoordeeld.

Tegelijkertijd ontstaan door deze steeds hogere verwachtingen diverse spanningen en tegenstrijdigheden. Van moderne ambtenaren wordt verwacht dat ze effectief en efficiënt opereren, maar tegelijkertijd ook voortdurend rechtmatig en transparant gedrag vertonen. Daarnaast moeten ze adaptief zijn wanneer de maatschappij dit vereist, maar ook gelijkheid garanderen. Wat vinden ze belangrijker? Proberen ze sneller te leveren, ‘meer met minder te doen’ en tegen de grenzen van de wet aan te schuren of zijn traditionele waarden zoals legaliteit en rechtmatigheid bepalend voor hun keuzes? Met andere woorden: welke drijfveren spelen een rol in de besluitvorming en het vakmanschap van ambtenaren op het moment dat ze met tegenstrijdige waarden en belangen geconfronteerd worden?



Deze vraag is echter fundamenteeler van aard (de vraag ligt immers ten grondslag aan het onderscheid tussen publiek en privaat management) en wordt dan ook traditioneel vanuit een ideologisch gedreven sentiment tegemoet getreden: de vragen hoe waarden in de verschillende sectoren feitelijk verschillen en hoe ze zouden moeten verschillen, lopen hierbij dwars door elkaar heen.

Onderzoek laat daarnaast zien dat het in Nederland meevalt met die vermenging in de waardenoriëntatie van medewerkers in verschillende sectoren (Van der Wal, 2008). Klassieke publieke waarden, zoals rechtmatigheid, onkreukbaarheid en onpartijdigheid, zijn volgens (semi)publieke managers belangrijk in besluitvormingssituaties. Hun belang hangt ook significant samen met de sectorale status van hun organisatie. Naast bovengenoemde waarden vinden ambtenaren verantwoordingsbereidheid (het Angelsaksische *accountability*) cruciaal, op de voet gevolgd door betrouwbaarheid en expertise.

Private medewerkers hangen overigens deels dezelfde waarden aan, maar vinden winstgevendheid en innovativiteit duidelijk belangrijker. Figuur 1 geeft een waardenpanorama weer, waarin waarden zijn geschakeerd op basis van de rangschikkingen van Nederlandse publieke en private medewerkers.

Figuur 1: Belangrijkste waarden voor publieke en private sector

---

PUBLIEKE SECTOR
Rechtmatigheid
Onkreukbaarheid
Onpartijdigheid
Verantwoordingsbereidheid
Deskundigheid
Betrouwbaarheid
Effectiviteit
Efficiëntie
Toewijding
Innovativiteit
Winstgevendheid

---

PRIVATE SECTOR
----------------

---

Publieke en private moraliteit in bestuur en bestuurskunde

## Conflicterende waarden

Al zijn bedrijfsmatige waarden dan wellicht niet op grote schaal het ethos van de Nederlandse ambtenaren binnengedrongen, de vraag blijft wel hoe ze met dagelijkse conflicten tussen verschillende waarden moeten omgaan. Immers, dit soort waardenpanorama's en rijtjes kernwaarden op websites en in gedragscodes doen het nog weleens lijken alsof het realiseren en waarborgen van deze waarden – die ieder an sich van groot belang zijn – voor ambtenaren vanzelfsprekend en harmonieus verloopt.

In hun dagelijks werk moeten zij bijvoorbeeld niet alleen van alles op de korte termijn tegen lage kosten en op een slimme wijze gedaan krijgen, ze moeten dat ook volgens de regels doen en daarbij zowel korte- als langetermijnhorizonten in ogenschouw nemen (Van der Wal, 2017). Aangezien het vaak niet mogelijk is dit allemaal tegelijkertijd te doen, ervaren ambtenaren dilemma's en spanningen. Ze moeten een beslissing nemen die onvermijdelijke negatieve consequenties voor een van de conflicterende waarden heeft.

## Afsluitende opmerkingen

Het gedrag van (semi)publieke functionarissen in veelbesproken affaires uit de afgelopen jaren lijkt niet altijd in overeenstemming met deze publieke kernwaarden. Kennelijk is het opnemen van deze waarden in een gedragscode, waarover grotere overheidsorganisaties vaak al jaren beschikken, onvoldoende om verankering te bewerkstelligen. Toch is het feit dat gedragscodes sinds begin deze eeuw verplicht zijn voor alle Nederlandse overheidsorganen een stap in de goede richting. Voor zelfstandige bestuursorganen (zbo's) kunnen codes niet verplicht worden gesteld, maar ook in deze semipublieke sector is al jaren sprake van een heuse 'code-carrousel' (NRC Handelsblad, 10-07-2004).



Naast het verplicht stellen van gedragscodes is dus meer nodig. Karssing & Hoekstra (2004, p. 189) pleiten in dit verband voor het gericht versterken van de individuele morele competenties van ambtenaren met behulp van bijvoorbeeld dilemmatrainingen en het bevorderen van een cultuur van verantwoordelijkheid. Onderdeel daarvan zou explicitering van waardevermenging en de betekenis hiervan voor organisaties in de hiervoor genoemde publieke periferie moeten zijn.

Omdat 'morele hybridisering' door *sector blurring* van blijvende aard lijkt, dient aandacht voor waardevermenging en morele verwarring structureel onderdeel te worden van een hedendaags integriteitsbeleid. Vermenging hoeft niet in alle opzichten problematisch te zijn, maar een hybride overheid kan, zoals eerder gezegd, een zekere institutionele onzekerheid en het risico van waardeconflicten met zich meebrengen.

Door de problematische kanten van vermenging te expliciteren, bijvoorbeeld door te laten zien op welke manier conflicten kunnen ontstaan tussen waarden als terughoudendheid en moed, kunnen publieke functionarissen leren welke afwegingen in welke context gemaakt moeten worden. Wanneer morele dilemma's

in overheidsorganisaties bespreekbaar worden gemaakt en er gezamenlijk morele kaders worden vastgesteld, krijgen waarden betekenis in hun relatie met gedrag. De waarden die in overheidsorganisaties van groot belang worden geacht, worden dan structureel onderdeel van het professionele waardepatroon van de individuele ambtenaar en bestuurder.

De vaak normatieve literatuur en de gedragscodes blijven een afspiegeling van een gewenste situatie. Om daadwerkelijk inzicht te verkrijgen in de richtinggevende waarden in het vakmanschap van de hedendaagse ambtenaar, blijft empirisch bestuurskundig onderzoek nodig. Door in vervolgonderzoek meer bedrijfsmatig-economische waarden (zoals winstgevendheid, effectiviteit en innovativiteit) aan respondenten voor te leggen, kan duidelijker worden hoe het daadwerkelijke waardepatroon van de moderne ambtenaar eruitziet. Dat daarmee een einde komt aan de morele verwarring in het openbaar bestuur, lijkt niet waarschijnlijk. Maar meer inzicht is zeker nodig.

## Literatuurlijst

Bovens, M. (1996). The integrity of the managerial state. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4, 125-132.

Bozeman, B. (1987). *All organizations are public*.

Commissie van Dijk (1999). *Een doorboorde buidel. Het leningenbeleid van de provincie Zuid-Holland*.

Commissie Meijer (2004). *Deskundigenoordeel huisvestingskosten UWV*.

Ethicon (2003). *Gedragscodes binnen overheidsinstellingen*.

Frederickson, H. (1993). *Ethics and public administration*.

Haarhuis, M. (2004). *Private waarden. Een onderzoek naar de prominente waarden in de private sector*.

Hertogh, M., Klerk, koopman of communicator: interactieve beleidsvorming en institutionele onzekerheid, *Beleidswetenschap*, 14, 291-315.

Heuvel, J. van den, Huberts, L., & Verberk, S. (2002). *Het morele gezicht van de overheid. Waarden, normen en beleid*.

Hood, C. C. (1991). A public management for all seasons? In: *Public Administration*, 69, 3-20.

Huberts, L. (2003). *Mag het ietsje meer zijn?*

Huberts, L. W. J. C. (2005, 23 februari). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past...* [Inaugurele rede]. Vrije Universiteit.

Jacobs, J. (1992). *Systems of survival. A dialogue on the moral foundations of politics and commerce*.

Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2003). *The public values universe: elements, structure and boundaries*, Oeiras [congress-paper].

Karssing, E. (2001). *Morele competentie in organisaties*.



Karssing, E. en Hoekstra, A. (2004). Integriteitsbeleid als evenwichtskunst. In: *Bestuurswetenschappen*, 3, 167-192.

Karssing, E. & Spoor, S. (2009). Integriteit 3.0. Naar een derde generatie integriteitsbeleid. In E. Karssing & M. Zweegers (Reds), *Jaarboek Integriteit 2010*, 72-81. BIOS.

Leeuw, J. (1997). Doorlichting zelfstandige bestuursorganen en beleidsdoelmatigheid. In: *Bestuurskunde*, 6, 269-276.

Musschenga, B. (2004). *Integriteit. Eenheid en heelheid van de mens*.

Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein*. Coutinho.

Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services*. Oxford.

Pollitt, C. en Bouckaert, G. (2000). *Public management reform: a comparative analysis*.

Rutgers, M. (2003). *Publiek en privaat binnen de bestuurskunde*. In: Dijkstra, G., F. van der Meer en M. Rutgers (Reds.), *Het belang van de publieke zaak*, 13-27.

Schreurs, P. (2003). *De nieuwe kleren van de keizer? Waarden en het openbaar bestuur*. In: G. Dijkstra, F. van der Meer en M. Rutgers (Reds.) *Het Belang van de Publieke Zaak*, 28-46.

Smit, N. en Thiel, S. van (2002). De zakelijke overheid. In: *Bestuurskunde*, 11, 226-234.

Vermeulen, M. (2003). *Waarden van organisaties in de publieke sector*.

Wal, Z. van der, & Vermeulen, M. (2005). Waarden in het openbaar bestuur. In: *Openbaar Bestuur*, 15, 2-6.

Wal, Z. van der (2008). *Value solidity. Differences, Similarities and conflicts between the organizational values of government and business*. VU University.

Wal, Z. van der (2011). The content and context of organizational ethics. *Public Administration* 89 (2): 644-660.

Wart, M. van (1998). *Changing public sector values*.

Yesilkagit, A. K., & Vries, J. de (2002). The unanticipated consequences of decentralization and reinvention: the case of the province of South Holland. In: *International Review of Administrative Sciences*, 68, 579-597.





11.

# Privaat-publiek in de aardbevings- problematiek rondom het Groningenveld

**Gerrit Dijkstra**

Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden

**Bauke Jansen**

Rechter bij de rechtbank Noord-Nederland,  
onder andere belast met de behandeling van  
aardbevingsschadezaken in Groningen

## Inleiding

De geregeld stokkende afhandeling van de Groninger aardbevingsschades<sup>1</sup> heeft niet alleen geleid tot een groeiend wantrouwen in de overheid, maar ook tot (wetenschappelijk) interessante gezichtspunten. Deze bijdrage gaat over de complexe problematiek van de aardgaswinning en daarbinnen het onderscheid privaat-publiek. Met een verdieping van het thema privaat-publiek willen wij Frits van der Meer eren, omdat hij decennialang wetenschappelijke arbeid op dit terrein verricht heeft. En ongetwijfeld zal hij hier na zijn emeritaat mee verdergaan. Ook het tanende vertrouwen in de overheid, een andere pijler in het oeuvre van Frits, raken we zijdelings aan.

We willen ons in deze bijdrage concentreren op het eerstgenoemde thema: het onderscheid privaat-publiek. We haken aan bij twee van zijn publicaties: het artikel 'Disentangling blurring boundaries' (Dijkstra & Van der Meer, 2003) en zijn CAOP-publicatie 'Publiek management' (Van der Meer, 2021). Eerst zullen we ingaan op het onderscheid privaat-publiek vanuit de optiek van organisaties. We trachten de kern hiervan weer te geven aan de hand van deze twee kernpublicaties. Uitdrukkelijk spreken we over *trachten*. Frits van der Meer zou er ongetwijfeld kanttekeningen bij hebben geplaatst, maar het voordeel van een *liber amicorum* is dat de betrokkene pas na de verschijning daarvan inzage heeft. Vervolgens gaan we in op het onderscheid tussen privaatrecht en publiekrecht, en de vervlechting daartussen (osmose).

In de daaropvolgende paragraaf geven we een (beknopt) overzicht van de complexiteit van het onderscheid privaat-publiek aan de hand van het aardgasdossier. Dit omvat ruwweg twee verschillende (maar sterk samenhangende) aspecten: de opbouw van wat de enquêtecommissie het aardgasgebouw noemt en de uitvoering van de afhandeling van de aardbevingsschade. Het is de vraag wat wij kunnen toevoegen aan de genoemde publicaties van Frits van der Meer en hetgeen al bekend is over de problematiek van het Groningenveld (Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, 2023).<sup>2</sup> In deze bijdrage willen we beschrijven en analyseren dat er in het aardgasdossier een verschuiving heeft plaatsgevonden

- 
- 1 Er wordt, ook in deze bijdrage, steeds gesproken over de Groninger aardbevingsschade. Geheel correct is dit niet. Deze problematiek speelt ook in enkele delen van de provincies Drenthe en Fryslân.
  - 2 We willen hierbij ook wijzen op de uitvoerige conclusie van de advocaat-generaal bij de Hoge Raad (Wattel) van 10 mei 2019. Deze conclusie omvat niet enkel een overzicht van de ontwikkelingen, maar vooral ook een uitvoerige en diepgravende juridische analyse.

van de uitvoering. Die is verschoven van private organisaties naar publieke organisaties (in termen van Dijkstra & Van der Meer). Daarnaast zien we een steeds verdere mate van osmose tussen privaatrecht en publiekrecht.

Oorspronkelijk werd de aardbevingsschade strikt privaatrechtelijk uitgevoerd en inhoudelijk genormeerd. Maar in de loop der tijd zien we steeds meer publiekrechtelijke invloeden op de wetgeving die van toepassing is op de schadevergoedingsproblematiek. In het aardgasdossier hebben beide ontwikkelingen zich in de loop der tijd min of meer gelijktijdig voorgedaan. In de volgende paragraaf zullen we beide ontwikkelingen beschrijven en in de daaropvolgende paragraaf analyseren. De vraag die daarbij kan worden gesteld is: in hoeverre staan beide ontwikkelingen los van elkaar of juist niet?

## Onderscheid publiek-privaat: organisaties, bevoegdheden, financiering, eigendomsverhoudingen en systeemverantwoordelijkheid

Wanneer het gaat om het onderscheid privaat-publiek, wordt er vaak van uitgegaan dat er sprake is van een continuüm. Zo wordt er vaak gesproken van publieke, semipublieke en private organisaties. Daarbij kunnen semipublieke organisaties op het continuüm worden ingedeeld op verschillende plaatsen. Semipublieke organisaties die sterker lijken op private organisaties en semipublieke organisaties die sterker lijken op publieke organisaties. In hun bijdrage volgen Dijkstra en Van der Meer een andere benadering. Zij geven aan dat organisaties op verschillende dimensies kunnen worden onderscheiden voor wat betreft privaat-publiek. Verder geven zij aan dat het door elkaar halen van deze dimensies ertoe leidt dat het onderscheid privaat-publiek onduidelijk wordt en een term als semipublieke organisaties wordt gehanteerd. Enkele van deze dimensies zijn volgens hen geen continua maar dichotomieën (de eerste twee hieronder beschreven dimensies). Een aantal van deze onderscheiden zullen wij hier benoemen. Met name in de volgende paragrafen passen wij deze toe op het Groninger dossier.



Zo geven Dijkstra en Van der Meer aan dat er verschillende dimensies zijn ten aanzien van het onderscheid privaat-publiek, waaronder (in onze woorden):

- privaatrechtelijke versus publiekrechtelijke rechtspersonen;
- puur privaatrechtelijke bevoegdheden versus publiekrechtelijke bevoegdheden naast privaatrechtelijke bevoegdheden;
- financiering via het marktmechanisme, dan wel financiering via belastingen

- en heffingen (met allerlei tussenposities);
- eigendomsverhoudingen (zoals de NS voor 100% eigendom is van de Nederlandse staat);
- en (in combinatie met veel van bovenstaande dimensies) de publieke verantwoording en systeemverantwoordelijkheid (onder andere in de rol van wetgever) van de rijksoverheid (de Staat).

Specifiek voor de afhandeling van de aardbevingsproblematiek voegen wij daar nog de volgende elementen aan toe:

- concessiehouderschap (zoals de NAM)<sup>3</sup>;
- de Nederlandse staat als eigenaar van het aardgasveld.

## Onderscheid privaat-publiek: osmose tussen rechtsgebieden

In de juridische literatuur wordt privaat-publiek ook nog op een andere wijze gehanteerd: als het onderscheid tussen privaatrecht en publiekrecht. Daarbij wordt erop gewezen dat er geen sprake is van strikt gescheiden rechtsgebieden, maar van osmose (een term ontleend aan de scheikunde en de biologie). Kenmerkend voor het onderscheid tussen het privaatrecht en het publiekrecht (met name het bestuursrecht) is dat het privaatrecht van toepassing is op de relatie tussen burgers onderling en het publiekrecht op de relatie tussen overheid en burger. Bij het privaatrecht staat daarbij de (formeel juridische) gelijkheid tussen partijen centraal. In het publiekrecht staat daarentegen juist de ongelijkheid tussen partijen centraal (de relatie overheid-burger). Het begrip osmose duidt op de onderlinge vervlechting tussen deze rechtsgebieden. Dat kan beide kanten op gaan. Zo is bijvoorbeeld op het gebied van het arbeidsrecht, het huurrecht en het consumentenrecht steeds duidelijker geworden dat de positie van de partijen formeel wel gelijk is, maar materieel niet. Op deze gebieden zijn er in het privaatrecht dan ook bepalingen opgenomen in de wetgeving om deze onderliggende partijen een grotere mate van bescherming te bieden. Dergelijke bepalingen zouden publiekrechtelijk genoemd kunnen worden.

Maar ook overheidsorganisaties kunnen gebruikmaken van en zijn onderhevig aan privaatrechtelijke regels wanneer zij bijvoorbeeld privaatrechtelijk handelen (zoals koop/verkoop of eigendomsoverdracht). Dat geldt ook wanneer

---

3 Een eeuwigdurende concessie verleend in 1963.

een overheidsorganisatie handelt (of niet handelt) en er schade ontstaat (onrechtmatige daad). Daar is formeel het privaatrecht op van toepassing, maar wanneer het gaat om overheidsorganisaties zijn daar mede publiekrechtelijke regels op van toepassing (met name de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar zeker ook de aanbestedingswetgeving). Dit is ook een vorm van osmose, die is ingegeven door het feit dat een overheidsorganisatie, ook als deze gebruikmaakt van het privaatrecht, materieel een bovenliggende en bijzondere positie heeft.

## Het Groninger dossier: beschrijving van de uitvoeringsorganisatie

Al vanaf het begin (met de vondst van een aardgasveld bij Slochteren in 1959) omvat het aardgasdossier een zeer ingewikkelde mix van private en publieke elementen. Wij willen het hier vooral over de uitvoering van de afhandeling van aardbevingsschades hebben, maar deze complexiteit kan niet los gezien worden van de complexiteit van de winningsconstructie. In juridische zin, volgens het Nederlands recht, is het aardgasveld eigendom van de Nederlandse staat en niet van degenen onder wier eigendom het aardgasveld zich bevindt. Nederland kende en kent geen staatsolie/gasmaatschappij die dergelijke velden dan in naam van de staat ontgint.<sup>4</sup> Daarvoor werd en wordt een beroep gedaan op private bedrijven, die dan een concessie krijgen voor de ontginning. Er werd voor gekozen om de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) de concessie te verlenen voor de winning van gas en olie. De NAM, opgericht in 1947, is een privaatrechtelijke rechtspersoon (besloten vennootschap, gevestigd in Den Haag), waarvan de aandelen zijn verdeeld tussen Shell en ExxonMobil (beide 50%). De NAM werd bij de exploitatie aangestuurd door een complexe constructie (het Gasgebouw<sup>5</sup>), met diverse private en publieke elementen. Bovendien is deze constructie tientallen jaren (deels) geheimgehouden. Er werd gekozen voor een zogenaemde stille maatschapsconstructie. Kenmerkend daarvoor is dat het een maatschap is (een



---

4 Dat was anders bij de winning van steenkool in Zuid-Limburg (de Staatsmijnen).

5 Het Gasgebouw biedt de Nederlandse staat op diverse niveaus invloed als medebeleidsbepaler bij de exploitatie van het gasveld Groningen. In de eerste plaats is er de Maatschap Groningen, waarin de NAM en de Nederlandse staat samenwerken (ieder voor 50%). Daarnaast zijn er nog Gasterra BV (een besloten vennootschap: 40% EBN, 10% Nederlandse staat, 25% Shell en 25% ExxonMobil) en EBN BV (Energie Beheer Nederland, 100% aandeelhouder is de staat, vertegenwoordigd door de minister van Economische Zaken).

overeenkomst), maar geen creatie van een (nieuwe) rechtspersoon. En bovendien – zoals de term al aangeeft – een stille (geheime) overeenkomst. Met name de oliemaatschappijen wilden niet dat deze constructie bekend werd om zo hun (internationale) onderhandelingspositie bij andere velden niet te ondergraven. Bij toeval is deze stille maatschapsconstructie een aantal jaren geleden ontdekt en openbaar gemaakt.

In 2012 vond een relatief krachtige aardbeving plaats in het Groningse dorp Huizinge. Vanaf dat moment begon langzamerhand het besef te ontstaan dat de aardbeving wellicht veroorzaakt zou kunnen zijn door de aardgaswinning. Tot die tijd werden deze risico's nihil geacht of geheel gebagatelliseerd. Volgens het op dat moment geldende recht kon hier sprake zijn van een onrechtmatige daad, waar de concessiehouder op kan worden aangesproken voor de civiele rechter.<sup>6</sup> Dus een zaak tussen twee private partijen: de NAM en degene die schade heeft geleden. De inhoudelijke regels die daarvoor golden, waren de 'normale' regels in het Burgerlijk Wetboek ten aanzien van de onrechtmatige daad. De aardbevingen hielden echter aan en de maatschappelijke onrust (met name uiteraard in de provincie Groningen) nam toe. Het is een understatement dat de bestuurlijke onrust ver achterliep bij de maatschappelijke onrust in Groningen. Het rapport van de enquêtemissie spreekt boekdelen.

Vrijwel vanaf het begin, toen het besef doordrong dat aardbevingen met gaswinning te maken hadden, koos de NAM voor arbitrage. Dat houdt in dat de partijen (de NAM en de getroffen) overeenkomen dat onafhankelijke arbiters een definitief oordeel geven. Het voordeel van arbitrage is in dit geval tweeledig. In de eerste plaats is het laagdrempelig. De gang naar de rechter hoefde niet gemaakt te worden. In de tweede plaats zijn arbiters onafhankelijk van de NAM. Getroffenen hoefden niet met de arbitrage akkoord te gaan, maar konden de gang naar de civiele rechter maken. Deze arbiters waren civilisten (gespecialiseerd op het gebied van het privaatrecht) en veelal (oud-)rechters. Op zichzelf leek dit een goede oplossing, maar er deden zich wel spanningen voor. De arbiters voelden zich onder druk gezet door de NAM. Daarbij werd sinds januari 2014 ook het Centrum Veilig Wonen (CVW) ingeschakeld (tot 2019). Ook op deze constructie kwam kritiek. Zo was de grootste aandeelhouder van het CVW het ingenieursbureau Arcadis, dat ook een nauwe samenwerkingsrelatie had met de NAM en bovendien een miljoenenwinst kreeg.

<sup>6</sup> In kern is deze regelgeving (onrechtmatige daad) nog steeds van toepassing, zij het dat er vele aanpassingen hebben plaatsgevonden die wij in deze bijdrage als publieke aanpassingen duiden.

Uiteindelijk besloot de overheid in de rol van systeemverantwoordelijke (wetgever) om de uitvoering van de afhandeling van de aardbevingsschade volledig in handen te leggen van een publiekrechtelijke rechtspersoon die ook publiekrechtelijke (bestuursrechtelijke) bevoegdheden kreeg: eerst de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, later het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG, sinds 2020). Wat wij hier dus zien, is een geleidelijke (en zeer trage) ontwikkeling van een puur private (privaatrechtelijke) uitvoering (enkel de NAM) naar een uitvoering door een puur publieke rechtspersoon in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan. De bestuursrechter (rechtbank Noord-Nederland) werd de bevoegde rechter, maar de weg naar de civiele rechter (ook de rechtbank Noord-Nederland) bleef openstaan indien gedupeerden daarvoor kozen.

Vrijwel parallel aan deze ontwikkeling in de organisatie van de uitvoering heeft zich een ontwikkeling voorgedaan in het toepasselijk wettelijk kader. Hieronder zullen we daar nader op ingaan.

## Het Groninger dossier: beschrijving van de ontwikkeling in de toepasselijke wettelijke regelingen en uitvoering



Zoals we hierboven al aangaven, is de kern van de wettelijke regeling inzake de aansprakelijkheid voor aardbevingsschade altijd de civielrechtelijke onrechtmatige daad geweest (artikel 162 en volgende, boek 6 BW). De NAM is als concessiehouder civielrechtelijk aansprakelijk voor ontstane schades.<sup>7</sup> Daarbij geldt ook de privaatrechtelijke norm (bewijsregel) dat degene die stelt dat er sprake is van een onrechtmatige daad, dit dient te bewijzen.

Ten aanzien van het Groninger gasveld is de zogenoemde omkering van de bewijslastverdeling bij aardbevingsschade ingevoerd. Deze is neergelegd in artikel 6:177a BW (wetsvoorstel uit 2016) en geldt alleen voor het Groningenveld en niet voor andere winningen van delfstoffen in andere delen van ons land.

---

7 De afstemming tussen de afhandeling van de schade (tegenwoordig door het IMG) en de nationaal coördinator (verantwoordelijk voor nieuwbouw) is ingewikkeld. Interessant daarbij is dat er mensen waren die bij het IMG waardedalingsschade claimden en ontvingen, terwijl zij via de nationaal coördinator al voor sloop/nieuwbouw in aanmerking waren gekomen. En dat de minister weigerde hierop actie te ondernemen (waarschijnlijk uit angst voor de publieke en maatschappelijke opinie) en dat het IMG niet overging tot terugvordering van de ten onrechte uitbetaalde bedragen voor waardedaling.

Hiermee is voor het Groningenveld het element van causaliteit, als een van de essentiële elementen van de onrechtmatige daad, min of meer losgelaten. De gedupeerde hoeft niet meer te bewijzen dat bepaalde schade het gevolg is van de aardbevingen door gaswinning. Het is de NAM die moet bewijzen dat bepaalde schades juist *niet* veroorzaakt zijn door de gaswinning in het Groningenveld. Een andere belangrijke inhoudelijke wijziging die zich in de loop der tijd heeft voorgedaan, is de invoering van de zogeheten forfaitaire vergoedingen bij kleine fysieke schades. Eigenaren binnen een bepaald geografisch gebied (het effectgebied) kregen bij schadeclaims van € 5.000 (later € 10.000) automatisch hun schade vergoed, zonder dat er deskundigen ingeschakeld werden om de schade te onderzoeken. Verder werden de vergoedingen vanwege de waardedaling van de woning ook steeds ruimhartiger. Daarnaast is er een vergoeding voor immateriële schade (schade in de persoon) mogelijk. Daarbij gaat het om gestaffelde bedragen tussen de € 1.500 en € 5.000.

Al deze ontwikkelingen betekenen dat de formele inhoudelijke basis voor de schadeafdoening de onrechtmatige daad blijft, maar dat er steeds meer afwijkende elementen in komen die als publiekrechtelijk gekenschetst kunnen worden (zoals bij het huurrecht, arbeidsrecht en consumentenrecht). Hieronder zullen we de geschetste ontwikkelingen van privaat naar publiek (ten aanzien van de onderscheiden aspecten) trachten te duiden en verklaren.

## Het Groninger dossier: analyse

In het Groninger dossier zien we dus een ontwikkeling van een private afwikkeling naar een publieke organisatie én een ontwikkeling voor wat betreft de toepasselijke wettelijke normen (van puur privaatrechtelijk naar toenemende osmose). Staan beide ontwikkelingen los van elkaar? Wij vinden van niet. Dat brengt ons op een dimensie privaat-publiek uit de bijdrage van Dijkstra en Van der Meer waarbij de (rijks)overheid systeemverantwoordelijkheid heeft. Dat betekent dat de rijksoverheid de wetgeving ontwikkelt en verandert. En dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de institutionele vormgeving. Daarbij staat deze rol niet op zichzelf, maar is deze vooral ook afhankelijk van de politieke discussie (in de Tweede Kamer in het bijzonder) en politiek-maatschappelijke discussies. Bovendien heeft de rijksoverheid financiële belangen: de aardgasbaten én de kosten die de afwikkeling van de aardbevingschades met zich meebrengt. Wat we zien in het Groninger aardgasdossier, is een ontwikkeling van privaat naar meer publiek. Hierboven zijn wij ingegaan op de verschillende betekenissen van de begrippen privaat en publiek. We hebben geconstateerd dat deze relatie al vanaf het begin in 1959 zeer complex was. De staat als eigenaar van het

gasveld, de NAM als concessiehouder, maar zo simpel was het niet. Er waren zeer ingewikkelde constructies gekozen die ook nog grotendeels geheim waren (stille maatschapsconstructie).

We zien de rijksoverheid in het Groninger dossier dan ook in verschillende gedaanten: als eigenaar van het gasveld en als concessieverlener. Dat maakt de rijksoverheid (in ieder geval in de ogen van de betrokkenen) medeverantwoordelijk voor de aardbevingsschades. De rijksoverheid kan ook de zelfstandige bestuursorganen, zoals het IMG, aansturen via de instellingswetten. Deze rol wordt eveneens sterk beïnvloed door de Tweede Kamer, de media en maatschappelijke groeperingen (waaronder de Groninger Bodem Beweging). De beweging van privaat naar publiek heeft alles te maken met het aan gewicht winnende algemene belang: nationaal gewin, regionale invloed op het landschap en de mens, grote aantallen individuele schadegevallen. Na de eerste signalen dat de aardbevingen wel eens te maken zouden kunnen hebben met de gaswinning, lag aanvankelijk de nadruk op de privaatrechtelijke afdoening tussen de NAM (als concessiehouder) en de getroffen.

Achteraf gezien was dat een zeer naïeve benadering. De slachtoffers van de aardbevingsproblematiek waren aanvankelijk volledig afhankelijk van de regels van het privaatrecht. Dat wil zeggen: de formele gelijkheid tussen partijen. De slachtoffers moesten het opnemen tegen de machtige NAM. Bovendien moesten zij, volgens de regels van de onrechtmatige daad, aantonen dat schades (zoals scheuren in een muur) veroorzaakt werden door de aardbevingen (causaliteit). En daarbij – zeker aanvankelijk ook – dat die aardbevingen een gevolg waren van de aardgaswinning. Daar kwam nog bovenop dat de uitvoering en afhandeling van de aardbevingsschade, om het maar zacht uit te drukken, niet bepaald vlekkeloos was (en is). De verschuiving van privaat naar publiek (ten aanzien van vele dimensies) valt hierdoor te verklaren, in combinatie met uiteraard de groeiende maatschappelijke en politieke onvrede.



Daar waar de regels oorspronkelijk puur civielrechtelijk waren, zijn daar steeds meer publieke elementen in opgenomen. Een vorm van osmose die zich ook heeft voorgedaan in het verleden ten aanzien van de bescherming van werknemers, huurders en consumenten, om maar enkele voorbeelden te noemen. Ook de afdoening is steeds meer bestuursrechtelijk geworden. In tegenstelling tot het privaatrecht gaat het bestuursrecht uit van de ongelijkheid tussen partijen. En de uitvoering is stap voor stap in handen gekomen van een publiekrechtelijke organisatie (het IMG) in plaats van een privaatrechtelijke organisatie (de NAM). Ook de bevoegde rechter werd niet meer (alleen) de civiele rechter, maar vooral ook de bestuursrechter. Ten slotte kwam daar zeker nog bij dat het niet enkel ging

om geschillen tussen een privaatrechtelijke organisatie en individuele burgers en bedrijven. De Nederlandse staat was zeer intens betrokken bij de aardgaswinning en profiteerde daar in financiële zin enorm van.

Het is deze enorme complexiteit en verwevenheid van de verschillende dimensies privaat-publiek die een verklaring kunnen bieden voor de wijze waarop met de uitvoering van de schades is omgegaan. Ook de verschuiving in de loop der tijd van privaat naar publiek (ten aanzien van de verschillende dimensies) valt hieruit te verklaren.

## Ten slotte

We willen deze bijdrage afsluiten met een aantal beschouwende opmerkingen. Uitdrukkelijk willen we dit geen conclusies noemen. Zelfs na zo veel jaren en na een parlementaire enquête is het nog te vroeg om met definitieve conclusies te komen.

In de eerste plaats is vastgesteld dat onder druk van de enorme commotie die in de loop der jaren is ontstaan, een verschuiving heeft plaatsgevonden van puur privaat naar een situatie met meer publieke elementen. Dit betreft in de eerste plaats de uitvoering. Aanvankelijk was deze in handen van de concessiehouder zelf: de NAM, een privaatrechtelijke rechtspersoon. Via een aantal tussenstappen is deze uitvoering nu in handen gekomen van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan (het IMG). Ook de rechtsgang is veranderd: van de civiele rechter naar de bestuursrechter.<sup>8</sup>

In de tweede plaats is de juridische basis steeds de onrechtmatige daad uit het privaatrecht geweest. In de loop der tijd hebben er enkele veranderingen plaatsgevonden, zoals de omkering van de bewijslast en de forfaitaire toekenning van schadevergoedingen zonder dat daarvoor deskundigenonderzoek noodzakelijk is. Dit heeft grotendeels te maken met de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk, mede gezien de grote commotie, de enorme schades en het onrecht dat de betrokkenen is aangedaan. Wij willen hieraan toevoegen dat uit deze bijdrage naar voren komt dat het niet enkel en volledig de systeemverantwoordelijkheid

---

8 Alhoewel de rechtsgang naar de civiele rechter voor benadeelden nog steeds mogelijk is, hebben zij de keuze. In de juridische literatuur is er wel discussie over welke rechtsgang beter is voor benadeelden. Wij zijn van mening dat de gang naar de bestuursrechter voor een benadeelde de meeste waarborgen omvat.

betreft. Zo is de rijksoverheid (de Staat der Nederlanden) de eigenaar van het Groningenveld. De rijksoverheid heeft de NAM de concessie verstrekt en heeft deelgenomen in de constructie van het Gasgebouw. De rijksoverheid heeft haar rol als systeemverantwoordelijke vooral genomen als wetgever. De betrokkenheid van de rijksoverheid was en is veel omvangrijker en complexer dan enkel als systeemverantwoordelijke of – in andere termen – de voorwaardenscheppende staat.

Daarnaast kan de vraag worden gesteld of de rijksoverheid zich intensiever met de afhandeling had moeten bemoeien. Het korte antwoord is in feite: ja. De huidige constructie had veel eerder ingevoerd moeten worden. Daar plaatsen wij echter drie kanttekeningen bij. Uiteraard is dit achteraf gezien makkelijk te constateren. Pas na de aardbeving in Huizinge (2012) begon langzaam (met de nadruk op langzaam, zeker van de kant van de overheid en de NAM) het besef door te dringen dat de aardbevingen veroorzaakt werden door de gaswinning in het Groningenveld. Ook het besef dat de puur private en civielrechtelijke afdoening absoluut niet adequaat was, begon langzamerhand door te dringen. Zelfs nu, na zo veel jaren, is het nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken. De afhandeling loopt nog steeds – traag en vaak met veel problemen en frustraties. Laat staan dat het vertrouwen van de Groningers in de overheid hersteld is. De uitdrukking ‘vertrouwen komt te voet en gaat te paard’ is hier absoluut van toepassing. De afhandeling zal de komende jaren zeker niet geheel afgerond worden, al was het maar omdat het stopzetten van de gaswinning niet betekent dat er direct een einde komt aan de aardbevingen in Groningen.

Ten slotte willen wij nog enkele discussiepunten opwerpen die zeer waarschijnlijk nog vele jaren aan de orde gesteld zullen worden in de maatschappelijke, politiek-bestuurlijke en juridische debatten. Het eerste is dat de hierboven beschreven en geanalyseerde constructie (qua uitvoering en inhoudelijke normering) enkel betrekking heeft op de Groninger aardbevingsproblematiek. Deze problematiek is uniek, maar niet in al haar aspecten. We zien hier zeker parallellen met andere problematieken, waarbij we er enkele willen noemen zonder volledig te willen zijn:

- de toeslagenaffaire;
- de winning van delfstoffen (waaronder zout), ook in andere gebieden dan Groningen;
- de overstromingsschade in Zuid-Limburg;
- het kanaaldrama in Overijssel met vele schades.

We realiseren ons terdege dat elke vergelijking mank gaat, om niet te spreken van appels en peren. Toch roepen deze voorbeelden wel de vraag op of er niet

een algemene wettelijke regeling moet komen voor schadeafhandeling en de inhoudelijke normering voor schades waarbij de overheid op enige wijze betrokken is.

Een tweede discussiepunt heeft betrekking op de voor- en nadelen van het publiekrechtelijke versus het privaatrechtelijke traject. Uit deze bijdrage blijkt duidelijk dat er steeds meer nadruk kwam te liggen op het publiekrechtelijke traject. De voordelen van de publiekrechtelijke afhandeling zijn in deze casus evident. Het is (in de uiteindelijk gekozen benadering) veel meer grofmazig en daardoor ook slagvaardiger (de forfaitaire aanpak). De benadering biedt de mogelijkheid om veel dossiers in betrekkelijk korte tijd af te handelen en de procedeeerkosten zijn voor de benadeelden (en de overheid) veel lager. In feite is hier sprake van een voorschotregeling van de overheid, die de totaal uitgekeerde schadebedragen te zijner tijd zal proberen te verhalen bij de NAM.

Toch heeft de publiekrechtelijke benadering ook enkele nadelen (ten opzichte van de privaatrechtelijke). Zo zijn er aparte procedures voor de schadecomponenten (gebouwschade, waardedaling, immateriële schade) en gelden er hogere eisen aan de motivering en zorgvuldigheid van de genomen besluiten. Per saldo zijn er ook hogere afhandelingskosten door de inschakeling van externe deskundigen. Bovendien maakt de angst voor precedentwerking maatwerk lastig, werkt het vertragend en levert het soms een contraproductief resultaat op voor de benadeelde burger. Geheel onomstreden is de ontwikkeling naar een meer publiekrechtelijke afdoening dan ook niet.<sup>9</sup>

Een laatste discussiepunt is dat de omkering van de bewijslast en de forfaitaire toekenning van schades ook misbruik en oneigenlijk gebruik met zich mee kunnen brengen. Deze discussie komt met enige regelmaat in de media naar voren. Laten we afsluiten met de constatering dat dit een dilemma is en dat dit risico zeker beperkt moet worden. Toch zijn de behandeling van de benadeelden en hun problemen zodanig geweest dat dit risico geaccepteerd moet worden.

---

9 Zo zijn er nog steeds benadeelden die kiezen voor de gang naar de civiele rechter. Ook in de juridische literatuur woedt deze discussie nog steeds. Het is daarbij vooral een discussie tussen civilisten en beoefenaars van het bestuursrecht.

## Literatuurlijst

Dijkstra, G. S. A., & Van der Meer, F. M. (2003). Disentangling blurring boundaries: the public/private dichotomy from an organizational perspective. In: M. R. Rutgers (Red.), *Retracing Public Administration (Research in Public Administration, 7)*. Elsevier Science/JAI Press.

Van der Meer, F. M. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat, De gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance systeem*. CAOP.

Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (2023). *Groningers boven gas*. Staten-Generaal.





12.

# Juridische hervormingen en het openbaar ambt: vergelijkende tendensen

Alexander de Becker

Hoogleraar Arbeidsrecht, Universiteit Gent

## Inleiding

Ik heb altijd heel veel waardering gehad voor het werk van Frits van der Meer. Hij heeft, zonder meer, meegebouwd aan de belangrijkste brug die in de jongste jaren is ontstaan tussen bestuurskunde en recht. Bestuurskunde bestond voor vele jaren uit de opbouw van theorieën over de organisatorische tewerkstelling in de publieke sector. Frits heeft hier meer dan zijn bijdrage aan geleverd. Hij promoveerde op een proefschrift over de omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat.<sup>1</sup>

Frits van der Meer vergat evenwel nooit dat het openbaar bestuur mensenwerk blijft. Het Nederlands openbaar bestuur heeft zich tot voor kort steeds ingeschreven in de traditie van West- en Midden-Europa die zich in de negentiende eeuw had ontwikkeld.<sup>2</sup> De organisatie had vooral te maken met de door Max Weber uitgetekende bureaucratie.

Dat idee heeft zich juridisch vertaald. Meerdere landen, zoals Nederland, België, Italië, Duitsland en Frankrijk, hebben bewust gekozen voor een juridisch kader dat aansloot bij die bevindingen. Dat betekende dat de overheid geen gewone arbeidsovereenkomsten sloot met de ambtenaren, maar die personen benoemde via een eenzijdige rechtshandeling. Die hele discussie heeft het voorwerp gevormd van analyses die in elk land leidden tot een gelijkaardig antwoord. De ambtelijke rechtsverhoudingen pasten niet in het kader van een overeenkomst, omdat de overheid steeds in het kader van het algemeen belang de mogelijkheid moest hebben om eenzijdig de arbeidsvoorwaarden te kunnen wijzigen. In elk land adviseerden juristen daarom om geen arbeidsovereenkomsten te sluiten met ambtenaren.<sup>3</sup> In Nederland waren het de adviseurs Krabbe en Fokker die deze stelling verdedigden. België bleef in het ongewisse over de juiste kwalificatie, tot het Hof van Cassatie op 8 december 1932 oordeelde dat de ambtelijke rechtsverhoudingen zich buiten de contractuele relaties bevonden.<sup>4</sup> De Franse ideeën van Hauriou<sup>5</sup> vonden bovendien ook nog aanhangers in Italië.<sup>6</sup>

1 Van der Meer en Roborgh, 1993.

2 Van der Meer, 2008/1, p. 36-54.

3 De Becker, 2007, p. 81-84.

4 Krabbe, 1897, p. 63-102 en Fokker, 1897, p. 136-201.

5 Hauriou, 1930, p. 81 e.v.

6 Gagliardi, 2012, p. 15-18.

Dat leidde ertoe dat het openbaar bestuur in Midden- en West-Europa op dat ogenblik ook juridisch grotendeels gelijkaardig georganiseerd was.<sup>7</sup>

## De invloed van het New Public Management

De jaren tachtig waren de jaren waarin het *New Public Management* de wind in de zeilen had. Het New Public Management vertrok evenwel vanuit een heel ander perspectief, met name vanuit de gedachte dat een overheid best als een private organisatie beheerd en bestuurd kon worden.<sup>8</sup> Eén van de consequenties hiervan is dat de juridische arrangementen, zoals Van der Meer en Van den Berg deze noemden, moesten worden aangepast aan de private sector.<sup>9</sup>

Het hoort wel te worden onderstreept dat de meeste Midden- en Zuid-Europese landen oorspronkelijk niet meestapten in het verhaal, waarbij de hervorming van de rechtspositie ook in het debat werd gebracht.

Het New Public Management vertrok vanuit de genoemde gedachte, omdat de overgang van status naar contract nooit een thema was geweest in het Verenigd Koninkrijk (of in Nieuw-Zeeland of Australië) en geen echt twistpunt meer vormde in Denemarken en Zweden.



## De omvorming van de rechtspositie in Zweden en Denemarken

De situatie in die Scandinavische landen was evenwel heel erg anders. De discussie in Zweden hing samen met de rol die de vakbonden opeisten in het collectief overleg met werkgevers in het algemeen. Vakbonden wensten een volwaardige rol te kunnen spelen in de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren in Zweden.<sup>10</sup> Dat leidde ertoe dat de Zweedse regelgeving werd aangepast, waarbij de ambtenaren weliswaar een speciaal statuut behielden, maar dat de rechtspositie met arbeidsovereenkomsten werd uitgetekend. Dit leidde tot de uitvaardiging van twee specifieke wetten voor ambtenaren.

---

7 De Becker, 2007, p. 81-84.

8 Van der Meer en Van de Berg, 2011, p. 15-24.

9 Van der Meer en Van de Berg, 2011, p. 15-24.

10 Kungl. Maj.ts proposition nr 153 år 1965, *Sverige Riksdag*, p. 17, te raadplegen op Kungl. Maj.ts proposition nr 153 år 1965 (Proposition 1965:153 - höst) | Sveriges riksdag (riksdagen.se).

De zogenaamde *Lagen om offentlig anställning* uit 1976 en later 1994 leggen een aantal principes vast waarvoor Van der Meer zich steeds heeft sterk gemaakt. Het betreft meer bepaald de verplichting die de Zweedse overheid zichzelf oplegt om objectiviteit te waarborgen bij een aanwerving (artikel 4 van de wet van 1994). Precies dat element noemt Van der Meer een element dat eigen is aan ambtenaren. Inzake integriteit gelden ook heel andere regels. Ambtenaren horen een grotere mate van integer gedrag te vertonen dan de gewone werknemers. Bovendien worden de ambtenaren ook beschermd tegen vormen van onredelijk ontslag. Ambtenaren zijn dus geen gewone werknemers, maar er is iets specifiek bij hen. Dat specifieke heeft, zoals Van der Meer het altijd terecht uitdrukte, niet louter te maken met de eigenheid van de overheid, maar ook met de eigenheid van het openbaar ambt.<sup>11</sup> De overheid is inderdaad geen doorsnee werkgeefster, maar een ambtenaar hoort ook doordrongen te zijn van zijn bijzondere taak. Die moet hem beletten om handelingen uit te voeren die te schadelijk zijn voor de overheid. Daarom krijgt de overheid in Zweden een specifiek tuchtrecht ter beschikking. Dat tuchtrecht laat toe om ambtenaren te waarschuwen en zelfs een deel van hun loon in te houden, wat specifiek geldt voor onachtzame en bedrieglijke ambtenaren (artikel 15). Nadien hebben Nederlandse voorstanders van de normalisering vaak naar het Zweedse stelsel verwezen, maar die specifieke regelgeving hebben ze nooit ten volle vermeld.<sup>12</sup>

Een soortgelijk verhaal als in Zweden speelde zich af in Denemarken. Vanaf 1969 begon een groep van juristen, onder invloed van het steeds groeiende arbeidsrecht als autonome rechtstak, het specifieke ambtenarenrecht op de korrel te nemen.<sup>13</sup> Het Deens arbeidsrecht is de uitzondering op de regel in het Europees bestel van arbeidsrechtelijke rechtsordes. In het Deens arbeidsrecht geldt dat het parlement zich niet mengt met de uitkomsten van de collectieve onderhandelingen tussen vakbonden en werkgever(s). Het gaat zelfs verder dan dat: het Deense parlement vaardigt geen regelgeving uit over arbeidsrechtelijke materies, precies omdat de sociale partners alle ruimte moeten krijgen om daarover akkoorden te maken. Dat heeft tot gevolg dat Deense juristen zeer terughoudend staan ten opzichte van regelgeving die een arbeidsrelatie vormgeeft. Het hoefde dan ook niet te verbazen dat de Ambtenarenwet voor deze groep van juristen een doorn in het oog vormde. Zij wensten dat alles geregeld kon worden tussen de sociale partners en dat het Deense parlement zich geenszins nog bemoeide met de arbeidsrelaties in de publieke sector. Deense ambtenaarrechtelijke specialisten

11 Van der Meer, 2012.

12 Sprengers, 1998.

13 Kristiansen, 2003, p. 252-273.

bleven evenwel onderstrepen dat artikel 27 van de Deense grondwet oplegde, dat de rechtspositie van ambtenaren bij wet geregeld moest worden. Dit leidde tot de uitvaardiging van een specifieke wet over de ambtelijke rechtspositie.<sup>14</sup> Die wet bestaat tot op de dag van vandaag, maar de draagwijdte van deze wet is heel erg beperkt geworden. Er valt nog een heel kleine groep van echte gezagsambtenaren onder, die bovendien steeds kleiner en kleiner wordt. Op dit ogenblik zijn dat enkel nog politieambtenaren, militairen, rechters en bepaalde belastingambtenaren.<sup>15</sup>

De zogenaamde normalisering in Zweden en Denemarken had dus een heel andere achtergrond dan het New Public Management. Het betrof vooral een versterking van de sociale dialoog. Sociale dialoog vormt immers steeds een moeilijk onderwerp wanneer men spreekt over de rechtspositie van de ambtenaren. De overheid behoudt zich normaliter het recht voor om de status van ambtenaren te kunnen aanpassen, omdat de maatschappelijke omstandigheden dit eisen. Nederland koppelde dat traditioneel aan de uitoefening van het openbaar gezag, maar eigenlijk is het juist om te stellen dat het wijzigende maatschappelijke omstandigheden zijn die er de grondslag voor vormen.<sup>16</sup>

De Scandinavische hervormingen passen in de zeer sterke aandacht die deze landen besteden aan het collectief overleg. Het hoeft geen betoog dat de



---

14 Gammeltoft-Hansen, 2003, p. 241-251.

15 Omzendbrief van het Deens ministerie van Financiën van 11 december 2000. Paragraaf 2 (§2) bepaalt dat naast de eigenlijke topambtenaren, de aanwerving altijd statutair dient te gebeuren in elf gevallen: 1. retsassessor (vergelijkbaar met een referendaris), 2. statsassessor (assistent van de hoogste parketmagistraat), 3. statsadvokatassessor (assistent van een lagere parketmagistraat) (personen gelast met de strafuitvoering van de straffen uitgesproken door de gewone hoven en rechtbanken) 4. rigsadvokatassessor (assistent van de laagste parketmagistraten), 5. stillinger i politikorpset (benoemingen in het politiekorps), 6. vicefaengselinspektør (adjunct-gevangenisinspecteur), 7. uniformet personale i Kriminalforsorgen (geüniformeerd personeel voor het onderzoek naar criminaliteit, vergelijkbaar met de vroegere gerechtelijke politie), 8. personel af officergrupper af linier samt auditorpersonel i forsvaret (officieren in het leger en personeel tewerkgesteld bij het krijgsgauditoraat), 9. personel af sergent- og konstabelgrupper af linier efter reglerne i kundgørelse for forsvaret (korporaals en sergeanten in het leger overeenkomstig de regels van het leger), 10. fast befalingsmand i Beredskabskorpset (vaste gezagvoerders bij de brandweer), 11. fiskericontrolpersonale (belastingcontroleurs). Uit deze opsomming blijkt dat naast de leidinggevende ambtenaren, enkel de ambtenaren die een deel van het openbaar gezag in nachtwakersstaatstermen uitoefenen nog eenzijdig moeten worden aangesteld.

16 De Becker, 2007, p. 442-445.

vakbonden geen enkel probleem hadden met de omvorming van de regelgeving van de rechtspositie van de ambtenaren. Het versterkte hun rol en zorgde voor een grotere eenvormigheid binnen de regelgeving inzake de arbeidsrelaties. Tot tweemaal toe waren de vakbonden dus een belangrijke actor in de hervorming van de arbeidsrelaties in het openbaar ambt van status naar contract. In zowel Zweden als Denemarken was de aanleiding dus anders dan wat er blijkt uit de theorie van het New Public Management.

## De Italiaanse evolutie

Eigenlijk vormt Italië de enige uitzondering in de Europese Unie. De wijziging in Italië is formeel wel degelijk gebaseerd op de hervormingen die verband hielden met de ontwikkeling van het New Public Management.<sup>17</sup> Het Italiaanse stelsel vormde de rechtspositie van de meeste ambtenaren om naar een stelsel waar arbeidsovereenkomsten centraal stonden. Het zogenaamde natuurlijke verband tussen het New Public Management en arbeidsovereenkomsten werd hierbij als verklaring aangegrepen. De vraag blijft of dat ook werkelijk de reden was. De creatie van een ambigu stelsel waarbij een gedeelte van de ambtenaren nog steeds een bijzonder mandaat kreeg dat eigenlijk een status aparte inhield, zorgt voor een zeer verdeeld beeld van de rechtspositie van de ambtenaren.<sup>18</sup> Alle latere wijzigingen installeerden een jojo-effect. Dat betekent dat er soms een stap terug werd gezet en later een stap in de richting van het frequenter en correcter gebruik van arbeidsovereenkomsten.<sup>19</sup> Uiteindelijk komt ook Italië tot de slotconclusie dat het collectief overleg is dat de cruciale factor speelt. Italiaanse vakbonden dwingen een aparte entiteit af waarin het collectief overleg in de publieke sector wordt gehouden. Precies in dat collectief overleg wordt de regelgeving voorbereid die de rechtspositie van ambtenaren (met arbeidsovereenkomsten) opnieuw laat opschuiven naar een status aparte. Er is een hele regelgeving over de wijze van evaluatie van ambtenaren, over de wijze van selectie en over hun disciplinair kader. Italië vormt dus de vreemde eend in de bijt. Hun arbeidsovereenkomsten zijn volledig ingebed in een bijzonder bestuursrechtelijk kader dat precies een status aparte voor de contractuele personeelsleden in de publieke sector vastlegt.

<sup>17</sup> Virga, 1995, p. 4-8.

<sup>18</sup> Cristofoli, Nasi, Turrini en Valoti, 2011, p. 261-283.

<sup>19</sup> Cristofoli, Nasi, Turrini en Valoti, 2011, p. 261-283.

## Nederland als gidsland?

Nederland heeft altijd een bijzondere verhouding gehad met de aparte rechtspositie van de ambtenaren. Dat ligt voor een groot deel aan de veel minder sterke ontwikkeling van het bestuursrecht. Het bestuursrecht vormt in vele Midden- en West-Europese landen een sterk ontwikkelde autonome rechtstak. In Frankrijk was het bestuursrecht (of administratief recht) dermate doorslaggevend dat het het voorwerp vormde van heel wat verzet vanuit de Angelsaksische wereld. Dicey, de grondlegger van het Britse bestuursrecht, was zeer streng voor het Franse model waar voor de overheid bijzondere regels golden. Dicey verdedigde met vuur dat de overheid aan hetzelfde recht onderworpen moest worden als haar burgers.<sup>20</sup> Frankrijk beïnvloedde behoorlijk wat landen, zoals Spanje, Portugal en België,<sup>21</sup> maar Nederland bleef buiten schot. Dat zorgde ervoor dat Nederland niet dezelfde ontwikkeling kende van de theorie van de openbare diensten als de hiervoor genoemde landen.<sup>22</sup> Jeukens probeerde nog even om dat vorm te geven, maar faalde daarin.<sup>23</sup>

Vanaf de jaren tachtig ontwikkelde Nederland zich naar een maatschappijmodel waarin privatisering als een oplossing voor de toekomst werd gepromoot. Zulke verzelfstandiging had gevolgen voor de tewerkstelling in de publieke sector. De pensioenfondsen waren niet langer in handen van de overheid. Zij werden uitbesteed. Daarnaast was er een sterke hervorming van het socialezekerheidsrecht. Ambtenaren werden geleidelijk onder het socialezekerheidsstelsel van de private sector gebracht.<sup>24</sup> Deze evolutie zorgde ervoor dat ambtenaren wier rechtspositie normaliter volledig door de overheid werd geregeld, als 'normalere' werknemers werden beschouwd. Dat gaf aanleiding tot de opstart van een groot 'normaliseringsdiscours'. Het betekende dat steeds meer (vooral) juristen vonden dat de rechtspositie van de ambtenaar niet langer geregeld hoefde te worden door bijzondere regels. De latere toepassing van de regelgeving inzake de ondernemingsraden op de overheid (die in realiteit niet de impact heeft die haar vaak wordt toegemeten)<sup>25</sup>, zorgde ervoor dat de stemmen om nu ook de laatste stap te zetten sterker en sterker werden. In concreto betekende dit, dat er gelobbyd werd om ook het stelsel van de collectieve



---

20 Dicey, 1885.

21 Dunand, Mahon en Perrenoud, 2016.

22 De Becker, 2007, p. 442-445.

23 Jeukens, 1959, p. 304.

24 Lanting, 2009, p. 28.

25 Sprengers, 1998, p. 567.

arbeidsovereenkomsten op de publieke sector van toepassing te maken.<sup>26</sup> Dit zou dan de laatste stap in een heel hervormingsproces worden.

Finaal is het ook gebeurd. Bij wet van 9 maart 2017 (net op mijn veertigste verjaardag) werd de rechtspositie van de meeste ambtenaren<sup>27</sup> omgezet van een status aparte naar een arbeidsovereenkomst. In een moeite door werd ook de regelgeving inzake de collectieve arbeidsovereenkomsten van toepassing gemaakt op de arbeidsrelatie tussen de overheid en haar werknemers. Deze regelgeving wordt toegepast sinds 1 januari 2020. Nederlandse arbeidsjuristen doen in hun eerste analyses alsof de wijziging geen grote invloed heeft gehad. Zij is, zogenaamd, geruisloos verlopen.<sup>28</sup>

Van der Meer heeft steeds bedenkingen gehad bij deze hervorming. We hebben ze nog samen beschreven.<sup>29</sup> Bij de Vaate en Hummel hebben evenwel juridisch het doorslaggevende artikel geschreven.<sup>30</sup> De hervorming van het Nederlands ontslagrecht heeft ertoe geleid dat er op dit ogenblik enkel nog ontslag kan volgen op basis van vooraf vastgelegde gronden.<sup>31</sup> Dit ontslagrecht is eigenlijk ambtenarenrecht. Het betekent namelijk dat de zogenaamde ontslagmacht van de werkgever (zoals dat in het Belgisch arbeidsrecht wordt genoemd<sup>32</sup>) niet ten volle bestaat in het Nederlands arbeidsrecht. De werkgever mag enkel tot ontslag overgaan op basis van vooraf opgenomen ontslaggronden. Bovendien gaat de rechter die ook nog eens na, vooraleer iemand ontslagen kan worden. Hier komen we bij de essentie van wat het eigenlijk altijd geweest is. De normalisering van de ambtenaarrechtelijke verhouding diende vooral om de mogelijkheid te hebben makkelijker (lees met minder procedures en zonder de mogelijkheid tot re-integratie) afscheid te nemen van ambtenaren. Precies daar knelt ook het schoentje: de reden waarom ambtenaren beter beschermd werden tegen (onder meer) ontslag, was precies dat politieke inmenging in het ambtelijk bestel te vermijden was. Louis Camu heeft dit in België het mooist uitgedrukt: het was absoluut de bedoeling om de extremen geen kans te geven ambtenaren te misbruiken.<sup>33</sup>

26 Sprengers, 1998, p. 750 e.v.

27 De uitzonderingen zijn gestolen van het Deense model: de ambtenaren bij defensie, bij politie en de rechters vallen niet onder de nieuwe wetgeving.

28 Barentsen, B. (2022, 7 juli)., *Binnenlands Bestuur* [Interview]. Te raadplegen op <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/een-beetje-bijzonder-de-ambtenaar-nog-wel>

29 Dijkstra, Van der Meer en Becker, 2016.

30 Bij de Vaate en Hummel, 2014, p. 1.

31 Bij de Vaate en Hummel, 2014, p. 1-2.

32 Salomez, 2004, p. 341.

33 Camu, 1937, p. 61-68. Zie ook Molitor, 1977-1978, p. 1-2.

De hervorming van het ontslagrecht in Nederland zorgt er precies voor dat zulke politieke inmenging steeds door een rechter beoordeeld zal worden. Dat heeft tot voordeel dat in elk geval de rechter nog steeds een ontslag kan tegenhouden als het politiek te erg wordt.

Alleen heeft Nederland waarschijnlijk weinig stilgestaan bij de impact die haar hervorming zou hebben in het buitenland. Het meest nabije buitenland is België en dan nog in het bijzonder het Vlaams Gewest. Het Vlaams parlement heeft op 16 juni 2023 een decreet uitgevaardigd dat zonder meer stelt dat statutaire personeelsleden kunnen worden ontslagen overeenkomstig de bepalingen van de Arbeidsovereenkomstenwet. Dit betekent zonder meer dat er geen bijzonder regime meer bestaat en geen enkele voorafgaande controle is geïnstalleerd. Onder het Belgisch arbeidsrecht kan de werkgever steeds tot ontslag overgaan zonder dat er enige specifieke voorafgaande controle is en eventueel zelfs met miskenning van de arbeidsrechtelijke regels. Een discriminerend ontslag of een met miskenning van andere regels zal enkel aanleiding geven tot een arbeidsrechtelijk vonnis dat louter een schadevergoeding zal toekennen aan de getroffen ambtenaar. Er waren toen reeds adviezen dat de onafhankelijkheid van ambtenaren in het gedrang zou kunnen komen, maar de Vlaamse overheid besloot de gemeentebesturen toch deze mogelijkheid zonder enige uitzondering aan te bieden. De toekomst zal uitmaken wat er precies zal gebeuren met de ambtenaren die een procedure tegen een onregelmatig dan wel onrechtmatig ontslag opstarten bij de Belgische arbeidsrechtbanken. In elk geval heeft de Vlaamse overheid al meegedeeld dat in geen geval het ontslag ongedaan zal worden gemaakt. Precies de reden waarom de ambtenaar beschermd hoorde te worden tegen de politiek is dus uit de weg geruimd.



Van der Meer was zich meer dan wie ook bewust van de potentiële gevolgen van deze hervorming. Leerling-tovenaars, zoals het Vlaams Gewest, gaan altijd een stapje verder in hun experimenten. Dat is hier ook gebeurd.

## Conclusie

De analyses van Frits van der Meer waren steeds scherp en correct. Hij heeft de bestuurskunde in Nederland volledig op de kaart gezet. Daarnaast deed hij veel meer dan dat. Van der Meer heeft daar nog heel veel aan toegevoegd. Door de CAOP-leerstoel *Comparative Public Sector and Civil Service Reform* te bekleden, heeft hij telkens ook het verband gelegd met de ontwikkelingen die zich buiten de Haagse vierkante kilometer voordeden. Dat maakt hem een unieke bruggenbouwer en een unieke academicus, die de Nederlandse bestuurskunde als autonome wetenschap naar een ander niveau heeft getild.

## Literatuurlijst

Becker, A. de (2007). *De overheid en haar personeel: de juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*. die Keure.

Bij de Vaate, D. M. A. en Hummel, N. (2014). De Wet werk en zekerheid: omgekeerde normalisering?. *Tijdschrift voor Recht en Arbeid* [artikel 64], 1.

Camu, L. (1937). *Rechtstoestand van het rijkspersoneel*. IMIFI.

Cristofoli, D., Nasi, G., Turrini, A. en Valoti, G. (2011). Civil service reforms in Italy: the importance of external endorsement and administrative leadership. *Governance*, 2, 261-283.

Dicey, A. V. (1885). *Introduction to the study of the law of the Constitution*. Macmillan and Co.

Dijkstra, G. S. A., Meer, F. van der en Becker, A. de (2016, 1 december). Een lege wet. Te raadplegen op [https://www.montesquieu-instituut.nl/9394000/1/j9vllwqvzjxdyx/vk9gl44a6soy?pk\\_campaign=hofv-1611&pk\\_kwd=vk9gl44a6soy](https://www.montesquieu-instituut.nl/9394000/1/j9vllwqvzjxdyx/vk9gl44a6soy?pk_campaign=hofv-1611&pk_kwd=vk9gl44a6soy)

Dunand, J. P., Mahon, P. en Perrenoud, S. (2016). *Le droit de la relation de travail à la croisée des chemins: convergences et divergences entre le droit privé du travail et le droit de la fonction publique*. Schultess.

Fokker, E. (1897). Welke is de aard van de rechtsverhouding van de staat tot zijn ambtenaren; moet zij wettelijk worden geregeld; en zoo ja, hoe in hoofdzaak.. *Handelingen van de Nederlandse Juristenvereniging*, 136-203.

Gagliardi, B. (2012). *La libera circolazione dei cittadini europei e il pubblico concorso*. Jovene.

Gammeltoft-Hansen, H. (2003). Ombudsmandens varetagelse af de forvaltningsretlige hensyn inden for det arbejdsretlige omraade – nogle generelle betragtninger. *Juristen*, 241-251.

Hauriou, M. (1930). *Précis élémentaire du droit administratif et de droit public*. Sirey.

Jeukens, H. J. M. (1959). *Het ambtenarenrecht*. Samsom.

Krabbe, H. (1897). Welke is de aard van de rechtsverhouding van den staat tot zijn ambtenaren; moet zij wettelijk worden geregeld; en zoo ja, hoe in hoofdzaak. *Handelingen van de Nederlandse juristenvereniging*, 63-102.

Kristiansen, J. (2003). Offentlige personaleforhold i en brydningstid. *Juristen*, 252-273.

Lanting, B. B. B. (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers*. Maklu.

Meer, F. van der en Roborgh, L. J. (1993). *Ambtenaren in Nederland: omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*. Samsom H. D. Tjeenk Willink.

Meer, F. van der (2008). Een toekomst met ambtenaren: de behoefte aan bijzondere werknemers. *Bestuurswetenschappen*, 1, 36-54.

Meer, F. van der en Berg, C. van de (2011). De groei en daling van het aantal ambtenaren: een kwestie van appels en peren. In R. Bekker (Red.). *Staat van de ambtelijke dienst: hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor* (pp. 15-24). Reeks Overheid en Arbeid.

Meer, F. van der (2012). *De voorwaardenscheppende of waarborgstaat en de consequenties voor het openbaar bestuur en de publieke dienst in BZK, Van verzorging naar waarborgstaat*. Boom.

Molitor, A. (1977-1978). Les avatars d'un statut, *APT*, 1-21.

Salomez, K. (2004). *De rechtspositie van de ontslagmacht naar Belgisch arbeidsrecht*. Die Keure.

Sprengers, L. C. J. (1998). *De wet op de ondernemingsraden bij de overheid: op weg naar één arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers*. Kluwer.

Virga, P. (1995). *Il impiego pubblico dopo la privatizzazione*. Giuffrè.



13.

# De politisering van de politiek- ambtelijke verhoudingen

Anchrit Wille

Bijzonder Hoogleraar Transities in de Publieke Sector, Universiteit Leiden

## Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging

De verhoudingen tussen politiek en ambtenarij vormen een even vitaal als delicaat thema in het openbaar bestuur. Rond de millenniumwisseling deed ik samen met Frits van der Meer en andere Leidse collega's onderzoek naar de politiek-ambtelijke verhoudingen bij het Rijk. Op grond van vele interviews probeerden wij de weerbarstige verhoudingen aan de top van de departementen te beschrijven in de studie 'Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging' ('t Hart et al., 2002). Het boek ontstond uit zorg over de politiek-ambtelijke conflicten die zich in de tweede helft van de jaren 90 binnen de rijksoverheid aftekenden en die wrijving tussen ambtenaren en politici zichtbaar maakten. Ondanks enkele uitzonderingen benadrukten zowel geïnterviewde topambtenaren als bewindspersonen dat er in verreweg de meeste gevallen sprake was van een professionele en relatief probleemloze politiek-ambtelijke samenwerking (zie ook: Bekker, 2010). Ons onderzoek wees uit dat soepel teamwork tussen bewindspersonen en hun ambtelijke adviseurs de slagkracht van een departement en het overheidsbeleid aanzienlijk bevordert.

In 2002 stelden we aan het einde van ons boek de vraag: hoe zal het verdergaan met de politiek-ambtelijke verhoudingen? Nu, ruim twintig jaar later, is het tijd om de balans op te maken. Een van de trends die zich destijds begon af te tekenen en die zich in de afgelopen decennia heeft voortgezet, is de politisering van de politiek-ambtelijke verhoudingen (Van der Meer, 2004; Wille, 2022). In dit hoofdstuk wil ik eerst kort ingaan op wat daarmee wordt bedoeld. Vervolgens richt ik me op de vraag: wat zijn, over een langere periode beschouwd, de trends in het openbaar bestuur die daaraan hebben bijgedragen?

## Politisering van de politiek-ambtelijke verhoudingen

Wat wordt bedoeld met de politisering van de politiek-ambtelijke verhoudingen, en over wie hebben we het? In dit hoofdstuk richt ik me op de rol van bewindspersonen en topambtenaren op de departementen. Bij politisering gaat het om een verschuiving van de macht van ambtenaren naar de politiek.

Deze politisering van de politiek-ambtelijke verhoudingen doet zich voor op verschillende terreinen. Ten eerste wordt de term politisering vaak gebruikt om de benoeming, de bevordering en het ontslag van ambtenaren aan te duiden op basis van partijloyaliteiten in plaats van verdienste (Peters & Pierre, 2004). De belangrijkste motivatie voor partijdige benoemingen is de wens om controle uit te oefenen op het staatsapparaat (Kopecky et al., 2012). Van der Meer (2021, p.

219) laat in zijn onderzoek zien dat het percentage ambtenaren dat lid is van een politieke partij toeneemt met hun rang. Bij benoemingen speelt de partijpolitieke kleur van topambtenaren echter niet of nauwelijks een rol in Nederland (Nieuwenkamp, 2001; Ennser-Jedenastik, 2016; Van der Meer, 2021, p. 220). De praktijk van bewindspersonen van verschillende coalitiepartijen op één ministerie maakt een partijpolitieke benoeming lastig. Ook de oprichting van de Algemene Bestuursdienst (ABD) heeft de benoemingsruimte van het kabinet en de ministers beperkt (Van der Meer 2021, p. 220). Politisering vindt in Nederland niet zozeer plaats door politieke benoemingen (Van der Meer, 2004, p. 223).

Politisering manifesteert zich wel op een tweede terrein: in de relatie of samenwerking tussen politici en ambtenaren. Sinds de jaren 80 streven politici ernaar om hun grip op de beleidsvorming te versterken (Pans, 2004, p. 45). Rond 2000 neemt het primaatdenken toe en dat leidt tot een hiërarchisering van de verhoudingen (Nieuwenkamp, 2001; 't Hart et al., 2002, p. 341; Van der Meer, 2004). Het streven van bewindspersonen om de touwtjes stevig in handen te houden, is geworteld in het Weberiaanse idee dat politiek voorbehouden is aan ambten met een democratische legitimatie. Het vergroten van de politieke controle vindt plaats door het politieke programma een centrale plaats te geven in de activiteiten van kabinetten en departementen (Pans, 2004, p. 45). Andere voorstellen in die tijd richten zich op departementale (re)organisatie, de instelling van 'onderministers' en de roep om het aantal rijksambtenaren te beperken (Van der Meer, 2004).

Ook op een derde terrein, dat van de verwachtingen over de rol van topambtenaren, zien we een ontwikkeling die duidt op de politisering van politieke-ambtelijke verhoudingen. Eind jaren 90 bleek uit de interviews die wij met bewindspersonen en de ambtelijk top hielden, dat naast vakmatige deskundigheid ook een politieke antenne van ambtenaren werd verwacht ('t Hart et al., 2002, p. 92). Tegenwoordig is de klacht dat de politieke antenne van ambtenaren niet te kort, maar juist te lang is. In november 2022 uitten vijftig leidinggevende ambtenaren hun zorgen in een brandbrief, gericht aan de premier, de minister van BZK en het hoofd van de ABD. Hun boodschap: ambtenaren willen niet als politiek instrument dienen en moeten hun werk kunnen doen zonder het risico te lopen dat ze in het politieke debat worden getrokken.

In de rest van dit hoofdstuk zal ik me richten op de laatste twee terreinen, waar de politisering zich het duidelijkst aftekent: in de samenwerking waar we een versterking van het politieke primaat zien en in de rolverwachtingen waar we een opmars van de politieke ambtenaar zien. Hoe kunnen we deze twee trends van politisering verklaren? Ik zal tien voorlopige verklaringen behandelen. Aangezien

de politisering zich als twee afzonderlijke verschijnselen voordoet, zal ik proberen elke trend afzonderlijk te verklaren.

## Een versterkt politiek primaat: vijf verklaringen

Waarom is het politieke primaat een steeds centralere rol gaan spelen in de politiek-ambtelijke verhoudingen? Daar zijn vijf verklaringen voor:

### De angst voor de kiezer

Een eerste verklaring is te vinden in de toenemende veranderlijkheid van de kiezer, die zorgt voor grote onzekerheid bij de politiek. Tijdens de verzuiling konden verkiezingen nog bestempeld worden als rituele volkstellingen waarvan de uitkomst in grote lijnen wel vaststond. Het overgrote deel van de kiezers was langdurig trouw aan één partij. De meeste partijen hadden een redelijk stabiele achterban en er waren dus ook redelijk stabiele zetelaantallen in de Tweede Kamer.

Na de ontzuiling zijn burgers steeds meer hun eigen afweging gaan maken en stemmen ze niet meer vanzelfsprekend op dezelfde partij. Tegenwoordig zijn de kiezers zeer beweeglijk en steeds meer kiezers zweven tot kort voor de verkiezingen. Na de verkiezingen kan een fractie zomaar gedecimeerd zijn, zoals de PvdA, D66 en het CDA meerdere keren overkwam.<sup>1</sup> Nieuwe partijen kunnen met veel zetels in de Kamer komen, maar ook zo weer uit de Kamer verdwijnen. Een voorbeeld daarvan is de LPF.<sup>2</sup> Ook andere partijen, zoals de PVV, Forum voor Democratie, BBB en NSC, hebben tot grote zetelsprongen in de Kamers geleid.<sup>3</sup>

Met de komst van zwevende kiezers en een toenemende onvoorspelbaarheid van de verkiezingen is ook een ander democratiemodel steeds prominenter geworden. Het model ten tijde van de verzuiling was gericht op een zo goed mogelijke afspiegeling van de bevolkingsgroepen in de samenleving. Maar de individualisering van de samenleving maakt een democratisch bestel dat is gebaseerd op het afspiegelen van wensen en belangen van collectiviteiten in de samenleving steeds moeilijker (Andeweg & Thomassen, 2011, p. 112-113).

- 
- 1 De kiezer strafte de PvdA in 2017 af met een verlies van 29 zetels, en in 2002 met 20 zetels verlies. Het CDA verloor in 1994 en in 2010 20 zetels en in 2023 10 zetels. D66 verloor in 2023 15 zetels, maar ook in 1998 en 1984 verloor deze partij respectievelijk 10 en 11 zetels.
  - 2 De LPF kwam in 2002 met 26 zetels in de Kamer en zij verloren er in 2003 weer 18.
  - 3 Zo won de PVV bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2010 15 zetels en in 2023 20 zetels. Ook NSC is bij de verkiezingen van 2023 met 20 zetels de Tweede Kamer binnengekomen.

Steeds meer worden de verkiezingen opgevat als een moment dat de kiezers een mandaat geven aan de winnende partijen. Die proberen niet alleen de meerderheid in het parlement, maar ook de regeringsmacht in handen te krijgen. Ontevredenheid onder de kiezers over het gevoerde beleid kan dan leiden tot een wisseling van de macht, en daarmee tot een verandering van het politieke primaat (Andeweg & Thomassen, 2011, p 112-113). Het is zaak dat de politieke meerderheid de wil van de kiezers weet om zetten in beleid door de beloftes uit het eigen politieke programma uit te voeren (Andeweg & Thomassen, 2011, p. 113).

De grotere beweeglijkheid van de kiezer en de angst voor een electorale afstraffing zorgen ervoor dat de winnende politieke partijen, via het politieke primaat, ook hun beloftes willen realiseren in nieuw of gewijzigd beleid.

### Angst voor de bureaucratie

Angst voor de 'vierde macht' is een tweede verklaring voor de versterking van het politieke primaat. De ontwikkeling naar een ambtenarenbestuur heeft een spanning doen ontstaan met de doctrine van het politieke primaat (Van der Meer, 2021, p. 214). De groei van het aantal beleidsambtenaren, de verambtelijking van de bureaucratie, de verkokering en de toenemende complexiteit beperkten het 'omspanningsvermogen' van de politiek. De vrees is dat ambtenaren binnen de democratie aanzienlijke invloed bezitten, die verdergaat dan hun uitvoerende en adviserende taken.



Deze bezorgdheid over de macht van de bureaucratie is de afgelopen decennia gevoed door verhalen over sabotage, waarbij ambtenaren politieke bijbedoelingen zouden hebben en intern de politiek zouden tegenwerken. Een reeks parlementaire onderzoeken en enquêtes vanaf de jaren 90 bracht problemen in de informatiehuishouding in de politiek-ambtelijke verhoudingen aan het licht bij uiteenlopende onderwerpen, zoals de uitvoering van sociale verzekeringswetten, het paspoortproject, opsporingsmethoden, bouwfraude en recentelijk de toeslagenaffaire.

De toegenomen vrees voor de macht van de bureaucratie heeft de focus op het politieke primaat versterkt en heeft geleid tot nieuwe maatregelen die de nadruk leggen op ambtelijke loyaliteit en responsiviteit. Te denken valt aan beperkte benoemingstermijnen, mobiliteitsbeleid, de verbetering van de informatievoorziening, gedragscodes en spelregels die een nadere invulling bevatten van de kernwaarden van ambtelijk handelen, zoals loyaliteit, objectiviteit en onpartijdigheid.

### Niet roeien, maar sturen

De opkomst van een nieuwe sturingsfilosofie, het New Public Management (NPM), vormt een andere verklaring voor de versterking van het politieke primaat in de relatie tussen politiek en ambtenaren. NPM introduceerde het onderscheid tussen 'sturen' en 'roeien', waarbij de politiek verantwoordelijk is voor het maken van beleid, terwijl verzelfstandigde bestuursorganen belast werden met de feitelijke uitvoering ervan. Deze scheiding werd in Nederland gezien als een manier om de effectiviteit en efficiëntie te vergroten. De rol van de politiek lag vooral in het maken van richtinggevend beleid.

In de praktijk leidde NPM niet alleen tot het nastreven van een scheiding tussen beleid en uitvoering, maar benadrukte het ook de managementvaardigheden van ambtenaren. Het idee was dat topambtenaren minder politiek betrokken zouden worden en meer als managers zouden functioneren. Met een duidelijke focus op prestatie-indicatoren en sturing op output zou de politiek haar grip kunnen versterken.

Vooraf na de spraakmakende parlementaire onderzoeken en enquêtes uit de jaren 90, die de verantwoordelijkheid van ministers oprekten tot alles wat binnen het domein van het departement gerekend kan worden, probeerde de politiek haar greep via de NPM-systematiek niet alleen op de beleidsontwikkeling maar ook op de uitvoering te versterken (Pans, 2004).

### Verschuivend politiek-ambtelijk leiderschap

Ook veranderend politiek en ambtelijk leiderschap heeft in de afgelopen jaren bijgedragen aan een versterking van het politieke primaat. Ministers en staatssecretarissen werden steeds meer geacht een politiek leidende rol te spelen en van de ambtelijke top werd loyaliteit verwacht.

Ooit zat er een jurist op Justitie, een militair op Defensie en een ingenieur op Verkeer en Waterstaat. Waar vroeger vakkennis een gewenste kwaliteit was, is politieke ervaring steeds belangrijker geworden. De interviews die we 25 jaar geleden met de top van de ministeries hielden, wezen uit dat van ministers politiek leiderschap en effectiviteit werd verwacht: 'belangrijke eigenschappen voor vervulling van de politieke rol lijken te liggen in daadkracht, visie en politiek gevoel' ('t Hart et al., 2002, p. 81-82). Een doordachte en helder gearticuleerde kijk op wat zij met hun portefeuille wilden en prioriteitstelling werd steeds belangrijker geacht voor een effectieve politieke sturing.

Bewindspersonen verwachten op hun beurt dat ambtenaren de beleidsvorming zorgvuldig voorbereiden en als gidsen fungeren, die de politicus door de

imposante hoeveelheid informatie op diens beleidsterrein moeten leiden. De nadruk op ondernemende ambtenaren in NPM leidde tot een meer proactieve rol ('t Hart et al., 2002, p. 97). Ambtenaren met uitgesproken en conflicterende beleidsopvattingen die hun bewindspersonen tegen zich in het harnas joegen, kwamen met regelmaat voor. Zo kwam procureur-generaal Doctors van Leeuwen in 1998 in botsing met minister van Justitie Winnie Sorgdrager. Ook secretaris-generaal Sweder van Wijnbergen werd in 1999 teruggefloten door zijn politieke baas, minister van Economische Zaken Annemarie Jorritsma. Tegenwoordig lijken politici de voorkeur te geven aan ambtenaren die zich terughoudend opstellen en betrokkenheid bij publieke conflicten vermijden (Meeus, 2015). De rol als adviseur is vooral loyaal aan de bewindspersoon, welke politieke kleur deze ook heeft. Deze verschuiving in politiek-ambtelijke leiderschapstijlen heeft geleid tot een versterking van het politieke primaat.

### De politiek voert het woord naar buiten

Een laatste verklaring voor de versterking van het politieke primaat ligt in het contactverbod voor ambtenaren. Dit contactverbod, voortgekomen uit de in 1998 geïntroduceerde oekaze-Kok, legde strikte beperkingen op aan de contacten tussen ambtenaren en Kamerleden, en gaf politici het exclusieve podium voor communicatie met de buitenwereld en de Tweede Kamer. Ambtenaren mochten slechts na goedkeuring van de minister de Kamers, derden en journalisten informeren, waarbij feitelijke informatie centraal staat. Mediatisering en de grotere nadruk op openbaarheid hebben bijgedragen aan deze toenemende behoedzaamheid.

De restricties van de oekaze-Kok hebben ertoe geleid dat de ambtelijke top steeds minder zichtbaar is. Tom-Jan Meeus (2015) omschreef het als 'macht die buiten beeld moet blijven'. Een nieuwe generatie topambtenaren die een meer ingetogen bestaan leidt en waarvan verwacht wordt dat ze zich in het openbaar terughoudend opstellen. Te veel publieke uitspraken, vooral op terreinen waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen, kan afbreuk doen aan hun geloofwaardigheid en werd steeds minder gepast gevonden.

De contactarmoede tussen Kamerleden en ambtenaren versterkte het politieke primaat. Doordat ambtenaren beperkt zijn in hun directe communicatie met de Tweede Kamer, rustte er een grotere verantwoordelijkheid op bewindspersonen en hun woordvoerders om deze communicatierol te vervullen. Het heeft wellicht bijgedragen aan een verlies van ambtelijke expertise en inzichten in het wetgevingsproces.



## De opmars van de politieke ambtenaar: vijf verklaringen

De versterking van de politieke controle is erop gericht dat ambtenaren een loyale rol vervullen ten dienste van het politieke bestuur, dat uiteindelijk de beslissingen neemt. Tegelijkertijd zien we echter ook dat van ambtenaren niet alleen verwacht wordt dat zij kijken naar technische oplossingen voor de beleidsvraagstukken die onder hun verantwoordelijkheid vallen, maar ook dat zij nauwlettend in de gaten houden wat verschillende politieke en maatschappelijke partijen naar voren brengen. Deze inzichten worden ze geacht te integreren in hun advieswerk. Waarom zijn politieke ambtenaren de laatste decennia steeds politieker geworden? Ik noem vijf verklaringen.

### De toegenomen omloopsnelheid van bewindspersonen

Een eerste verklaring is de toegenomen omloopsnelheid van bewindspersonen, die zorgt voor een afname van ervaring bij de politieke top. Er was een tijd dat ministers in meerdere kabinetten steeds op dezelfde post terugkeerden. Neem Wim Deetman, die in twee kabinetten minister van Onderwijs was; Maria van der Hoeven was dat zelfs in drie kabinetten. Gerrit Braks en Cees Veerman waren ieder drie keer minister van Landbouw en Visserij, Job de Ruiter en Jan Hein Donner waren ieder drie keer minister van Justitie, Johan Remkes was drie keer minister van BZK en Henk Kamp was drie keer minister van Defensie.

Sinds de jaren negentig gaan ministers echter veel minder vaak met dezelfde portefeuille door in een volgend kabinet. Oud-VVD-leider Bolkestein pleitte in die tijd voor roulatie om ministers scherp te houden. Niet alleen wisselen bewindspersonen bij een tweede ambtstermijn vaker van departement, ook moeten zij steeds vaker tussentijds opstappen of aftreden.

De onervarenheid van bewindspersonen heeft gevolgen voor de ambtelijke ondersteuning die zij nodig hebben, zowel bij de voorbereiding van het complexe beleidsproces alsook bij het voldoen aan de vereisten van politieke verantwoording. Vermindering van de continuïteit van bewindspersonen op de verschillende departementen heeft gezorgd voor een grotere afhankelijkheid van het politiek-strategische inzicht en advies van hun ambtenaren.

### Politieke sensitiviteit als kerncompetentie

Politiek-strategisch inzicht is onlosmakelijk verbonden geraakt met ambtelijk vakmanschap (Van den Berg & Belloir, 2022). Dat is niet van vandaag of gisteren. Vijftig jaar geleden gaf driekwart van de ambtelijke top ook al aan dat politieke aspecten van hun werk belangrijk waren (Aberbach et al., 1981, p. 97).

Met de oprichting van de ABD, dertig jaar geleden, die is bedoeld om de mobiliteit en professionaliteit van de ambtelijke top te bevorderen, is bestuurlijke of politieke sensitiviteit ook als expliciete en relevante vaardigheid voor de ambtelijke top ontwikkeld. Dit was een van de managementcompetenties die gebruikt werden bij de werving en selectie van topambtenaren, om daarmee de professionaliteit van de topambtenaar te dienen ('t Hart et al., 2002, p.307; Noordegraaf & Van Dorp, 2022).

Zeker in het post-Fortuyn-tijdperk werd van topambtenaren verwacht dat zij zich bewust zijn van wat er leeft in de maatschappij en dat zij hun politieke meerderen adviseren over politieke en sociale trends en de implicaties daarvan. Ze moeten beducht zijn op incidenten die hun minister schade zouden kunnen berokkenen en ze moeten het politieke landschap begrijpen, omdat het vormen van coalities en het sluiten van compromissen essentieel is. Kunnen anticiperen op politieke bewegingen en slim omgaan met timing en gevoelige onderwerpen zijn cruciale vaardigheden geworden.

### De mediatisering van de politiek-ambtelijke verhoudingen

Een belangrijke reden voor de groeiende vraag naar politieke sensitiviteit bij topambtenaren is de mediatisering van de politiek (Esser & Strömbäck, 2014). In het digitale tijdperk is politieke communicatie ingrijpend veranderd, met een overvloed aan informatie over maatschappelijke kwesties in de media en op sociale media. Journalisten moeten dagelijks hun platforms vullen, wat de druk vergroot om nieuws te creëren. De berichtgeving richt zich vaak op sensatie en infotainment, en er is een fixatie op incidenten.



Ministers, hun beleid en hun ministeries staan daarbij vaak in de schijnwerpers. De toegenomen externe druk vergroot de nervositeit aan de politiek-ambtelijke top. Het verhoogde bewustzijn van de invloed van de media heeft ervoor gezorgd dat politici en de ambtelijke top de medialogica steeds sterker hebben geïnternaliseerd (Kepplinger, 2007).

Bewindspersonen zijn steeds meer afhankelijk geworden van het politieke advies van hun ambtelijke adviseurs om effectief te opereren in de publieke ruimte en de media. Ook topambtenaren worden regelmatig ongewild in de schijnwerpers geplaatst (Van Dorp, 2021, p. 67). Mogelijkheden voor de presentatie van het beleid en het bestuur werden steeds vaker gezocht in de uitbreiding van het aantal voorlichters en woordvoerders, mediatrainingen en de inschakeling van spindoctors. De professionalisering van de communicatie met het publiek via verschillende kanalen is een steeds centralere plek in de politiek-ambtelijke verhoudingen gaan innemen.

### De toenemende druk van politieke verantwoording

Ook op het terrein van de publieke verantwoording door de minister zien we een veel politiekere invulling van de rol. De Tweede Kamer stelt meer vragen, neemt meer moties aan, organiseert meer parlementaire onderzoeken en enquêtes. Door een toenemende focus op incidenten door de media en de Kamer is het werk politieker worden ('t Hart et al., 2002, p. 120).

Het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid is steeds meer boven de markt van het politieke debat komen te hangen. Hiermee is het risico op voortijdig aftreden voor bewindslieden toegenomen. Lange tijd stapten bewindslieden zelden om politieke redenen tussentijds op. Vanaf de kabinetten-Balkenende is dat sterk veranderd. Zo zijn in de kabinetten-Rutte 2, 3 en 4 alleen al 15 van de 21 voortijdig opgestapte bewindspersonen om politieke redenen afgetreden (Wille, 2022).

De gevoelde verantwoordingsplicht op de ministeries heeft ervoor gezorgd dat veel bestuurlijke en ambtelijke energie is gaan zitten in een gerichtheid op de politieke overleving van bestuurders en het in stand houden van coalities ('t Hart, 2018, p. 131). De minister 'uit de wind houden' is een primair ambtelijke taak geworden (Frequin, 2022).

### Beleid is politieker

Ministers maken beleid en beleid kan doordrenkt zijn van scherpe politieke tegenstellingen. Politieke problemen, zoals klimaatverandering, migratie, stikstof en de woningmarkt, waarvoor nog geen bevredigende oplossingen zijn of die diepgaande hervormingen vereisen, kunnen fungeren als een splijtzwam. Beleidsvorming is tegenwoordig onderhevig aan politieke beweeglijkheid, waarbij ogenschijnlijk technische kwesties plotseling kunnen transformeren tot politieke twistpunten. Voorheen onopvallende beleidsgebieden kunnen plotseling hoog op de politieke agenda belanden. Diepgewortelde meningsverschillen over de aanpak van de problemen en de mogelijke oplossingen maken het risico op politieke en mediagedreven controverses groot.

In een versplinterd politiek landschap en onder permanente druk van de actualiteit staan ministeries voor de uitdaging om tegelijkertijd zowel beleidsmatige doelstellingen te behalen als politieke gevoeligheden en publieke verwachtingen te managen. Het beleid van een ministerie kan daarmee een complex terrein worden waar politieke druk en publieke aandacht aan de orde van de dag zijn.

Het vinden van draagvlak en de juiste politieke weg bij conflictueuze kwesties vereist hoogwaardig politiek én ambtelijk leiderschap, met politiek vernuft en

inzicht om te weten hoe beleid of wetgeving door een gepolariseerd parlement geloodst kan worden. Het vermogen om snel en adequaat te reageren op politieke ontwikkelingen is daarmee een fundamentele factor in de hedendaagse politiek-ambtelijke samenwerking geworden. Het vereist dat ambtenaren niet alleen beleidstechnisch bekwaam zijn, maar ook politiek bewust en communicatief vaardig zijn om effectief te kunnen navigeren in een politiek veeleisend beleidslandschap.

## Conclusie

De tien verklaringen voor de politisering van de politiek-ambtelijke verhoudingen die in dit hoofdstuk naar voren zijn gekomen, zijn samengevat in tabel 1. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de twee typen van politisering.

Tabel 1: Mogelijke verklaringen voor de politisering van de politiek-ambtelijke verhoudingen

VERKLARING VERSTERKING POLITIEKE CONTROLE	VERKLARING OPMARS POLITIEKE AMBTENAAR
De angst voor de kiezer	Omloopsnelheid bewindspersonen
De angst voor de vierde macht	Politieke sensitiviteit als kerncompetentie
Sturen, niet roeien	Mediatisering
Verschuivende leiderschapsstijlen	Druk politieke verantwoording
De minister voert het woord	Beleid als politiek



De twee typen van politisering laten in de praktijk een paradoxale ontwikkeling van het Weberiaanse model zien. Terwijl versterkte politieke controle de hiërarchie in de politiek-ambtelijke verhoudingen heeft verstevigd, is de traditionele rol van ambtenaren opgeschoven naar een meer politieke. Door een te sterke nadruk op Webers doctrine van het politiek primaat is de ambtelijke organisatie te veel de logica van de politiek gaan volgen. Hierdoor zijn klassiek Weberiaanse waarden, zoals ambtelijke professionaliteit en inhoudelijke deskundigheid, in het gedrang gekomen.

Deze complexe dynamiek roept belangrijke vragen op over de toekomst van de politiek-ambtelijke verhoudingen. De tien voorlopige verklaringen zullen als basis dienen voor verder onderzoek naar de onderliggende oorzaken en gevolgen van politisering. Daarnaast moeten beleidsmakers en academici blijven nadenken over hoe de balans tussen politiek leiderschap en ambtelijke expertise op een evenwichtige manier kan worden gehandhaafd, zodat het democratische proces en de effectiviteit van beleidsvorming kunnen worden gewaarborgd.

## Literatuurlijst

Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (2006). The past and future of political-administrative relations: Research from bureaucrats and politicians to in the web of politics - and beyond. *Intl Journal of Public Administration*, 29(12), 977-995.

Andeweg, R., & Thomassen, J. (2011). *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*. Leiden University Press.

Bekker, R. (2010). Over heckrunderen, politici en ambtenaren. *Bestuurskunde*, 20(1), 62-71.

Ennsner-Jedenastik, L. (2016). The party politicization of administrative elites in the Netherlands. *Acta Politica*, 51, 451-471.

Esser, F., & Strömbäck, J. (Eds.). (2014). *Mediatization of politics: Understanding the transformation of Western democracies*. Springer.

Frequin, M. (2022). Op zoek naar publiek leiderschap. *Bestuurskunde*, 31(2).

Kepplinger, M. H. (2007). Reciprocal effects: Toward a theory of mass media effects on decision makers. *Harvard International Journal of Press/Politics*, 12(2), 3-23.

Kopecky, P., Mair, P., & Spirova, M. (2012). *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford University Press.

Nieuwenkamp, R. (2003). *De prijs van het politieke primaat: Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*.

Noordegraaf, M., & Van Dorp, E. J. (2022). Vernieuwing van vakmanschap: Een kritische analyse van de professionaliseringsactiviteiten van de Algemene Bestuursdienst (ABD). *Bestuurskunde*, 31(2).

Meeus, T. J. (2015). *Haagse invloeden: hoe de Nederlandse politiek echt werkt*. Nieuw Amsterdam.

Pans, R. (2004). *Haags Spel: Achter de schermen van politiek Den Haag*. SDU Uitgevers.

Peters, B. G., & Pierre, J. (2004) Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences. In: B.G. Peters and J. Pierre (Eds.) *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control*, pp. 1-13. Routledge

't Hart, P. (2018). *Dienen en beïnvloeden. Verhalen over ambtelijk vakmanschap*. Paul 't Hart in gesprek met Wim Kuijken. Met medewerking van Erik-Jan van Dorp.

't Hart, P., Wille, A., Boin, R. A., Dijkstra, G. S. M., Van der Meer, F. M., Van Noort, W. J., Zannoni, M. (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Boom.

Van den Berg, C., & Belloir, A. (2022). Functionele politisering en politieke fragmentatie: Ontwikkelingen in de ambtelijke top in de periode 2007-2021. *Bestuurskunde*, 31(2).

Van der Meer, F. M. (2004). Dutch government reform and the quest for political control. In B. G. Peters and J. Pierre (Eds.), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*, pp. 206-226. Routledge.

Van der Meer, F.M. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijke apparaat: De gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance systeem*. CAOP.

Van Dorp, E. J. (2021). Een vak apart: Topambtelijk vakmanschap in tijden van politieke volatiliteit. *Bestuurskunde*, 2021(4), 61-69.

Van Dorp, E. J. (2023). *The Practice and Politics of Secretary General Appointments*. *The American Review of Public Administration*, 02750740231155408.

Van Thijn, E. (1997). *Politiek en bureaucratie: baas boven baas (oratie uitgesproken aan de Universiteit van Amsterdam)*. Universiteit van Amsterdam.

Wille, A. (2022). *De illusie van het politieke primaat. Macht en onmacht van de Nederlandse politiek (oratie uitgesproken aan de Universiteit Leiden, 21 november 2022)*. Universiteit Leiden.



14.

Ambtelijk  
activisme in tijden  
van populisme:  
de Weberiaanse  
bureaucratie  
als dijkbewaking

Kutsal Yesilkagit

Hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit Leiden

## Inleiding

Recent hebben ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de ingang van hun ministerie een ‘sit-in’ gehouden (Van Buuren, 2023). Met deze ‘stille actie’ geven deze ambtenaren uiting aan hun onvrede over het door de Nederlandse regering gevoerde beleid ten aanzien van de oorlog in Gaza. Enkele weken eerder werd ook al door een groep ambtenaren van hetzelfde ministerie een brief ondertekend die de Nederlandse regering oproep de Israëlische regering de oorlog te laten beëindigen. Op 23 november 2023, een dag na de verkiezingen, protesteerden ambtenaren in steden als Utrecht en Amsterdam tegen de winst van de PVV. Langs deze weg wilden zij hun angst voor het opkomend fascisme, discriminatie en de vrees voor een terugval van de rechtsstaat tot uiting brengen (Wagemakers, 2023).

Ambtenaren die openlijk hun ongenoegen uiten over het beleid van de regering of over de verkiezingswinst van een politieke partij: het roept zowel kritiek als bijval op. De kritiek wordt geformuleerd vanuit de klassieke Weberiaanse gedachte dat ambtenaren de loyale en neutrale dienaren van de democratisch gekozen politici zijn en dat zij het beleid van de regering gehoorzaam dienen uit te voeren, ook wanneer zij het ermee oneens zijn. Aan de andere kant krijgen activistische ambtenaren ook veel bijval. Zo stelt de Rotterdamse transitiewetenschapper Diercks dat ambtenaren juist in deze tijd, waarin de samenleving voor een aantal existentiële uitdagingen staat, vaker hun morele kompas dienen te raadplegen. Hij pleit voor een ‘normatieve professionaliteit’ (Diercks, 2023).

Met deze protesten, die allemaal onder de noemer van ‘ambtelijk activisme’ worden geschaard, wordt een klassiek dilemma opgerakeld. Is de ambtenaar uitsluitend een dienaar van de staat of is hij in de eerste plaats een burger en werkt hij in dienst van de samenleving? Deze vraag zou Thorbecke in zijn tijd als hoogleraar aan de Leidse universiteit al aan zijn studenten hebben voorgelegd (Randeraad, 1994). Het debat over de plaats en de rol van de ambtenaar binnen de staat en ten opzichte van de gekozen politiek is nooit uit het politicologisch en bestuurswetenschappelijk debat weggeweest, zoals Van der Meer en Dijkstra in een recente bijdrage over loyale tegenspraak laten zien. Het bekende adagium ‘speaking truth to power’ van Aaron Wildavsky is hierbij lange tijd als de norm gezien (Van der Meer & Dijkstra, 2021).

Deze vragen hebben in Nederland sinds de verkiezingen van 22 november 2023 nog meer aan urgentie gewonnen. Met de grote verkiezingswinst van een extreemrechtse populistische partij – waartegen dus protesten hebben plaatsgevonden – heeft Nederland zich geschaard in de risicogroep van

westerse democratieën die ten prooi (kunnen) vallen aan een democratische terugval (*democratic backsliding*).<sup>1</sup> De bureaucratie is de eerste halte van een nieuwe regering op weg naar de vorming en uitvoering van nieuw beleid. Een nader onderzoek naar de bronnen van ambtelijk activisme is in het licht van het opgekomen populisme dan ook van groot belang.

In deze bijdrage laat ik mij leiden door de vragen in het recente werk van Van der Meer en Dijkstra. Hoewel zij in meer algemene zin over loyale tegenspraak spreken, meen ik dat hun vraagstelling ook van toepassing is op ambtelijk activisme. De vraag die dan voorligt, is de volgende: als er populistische regeringen aan de macht komen, is openlijk ambtelijk activisme dan geoorloofd? En zo ja, waarop mag het ambtelijk activisme dan gestoeld zijn?<sup>2</sup> In de woorden van Van der Meer en Dijkstra:

“Welke bronnen en welke legitimerende autoriteit gebruiken ambtenaren om deze tegenargumenten en meningen te verstrekken? Ontstaan ze uit persoonlijk gekoesterde overtuigingen en waarden? Kunnen ze geworteld zijn in een meer ‘objectief’ dienstverleningsprofessionalisme met al zijn gevarieerde inhoud, afhankelijk van het type bureaucratie en het staatsstelsel, model en zijn politiek-bestuurlijke cultuur en tradities?”  
(Van der Meer & Dijkstra, 2021, p. 302-303, vertaling door de auteur)



De structuur van deze bijdrage is als volgt. In de volgende (tweede) paragraaf ga ik in op de dilemma's die de opkomst van het populisme in gevestigde westerse liberale democratieën oproept voor de verhoudingen tussen gekozen politici en ambtenaren. De derde paragraaf gaat vervolgens in op de ambtelijke reacties op het populisme. In de vierde paragraaf kom ik terug op de vragen die Van der Meer en Dijkstra hierboven hebben gesteld: wat dient het moreel kompas van de ambtenaar te zijn? Ik betoog daarin dat ambtelijke reacties op het populisme beter vanuit een objectief, collectief ethos dan vanuit persoonlijke overtuigingen kunnen komen. In de vijfde en voorlaatste paragraaf breek ik een lans voor de herwaardering van de klassieke bureaucratie, weliswaar met de kanttekening dat het beginsel van de ambtelijke neutraliteit die wordt toegedicht aan de klassieke bureaucratie in tijden van populisme herzien moet worden. De bijdrage sluit ik af met een korte beschouwing.

---

1 Op het moment van schrijven zijn de coalitieonderhandelingen voor een nieuwe populistische regering nog gaande, maar zijn ambtenaren al ongerust geworden over de mogelijkheid van een kabinet met bewindspersonen van PVV-huize.

2 Ik ben zo vrij om de vraag die Van der Meer en Dijkstra in het kader van loyale tegenspraak stellen te vertalen naar de context van ambtelijk activisme.

## Populisme en het politiek-ambtelijke dilemma

Populistische partijen die via eerlijke en legitieme verkiezingen macht verwerven, zetten bestaande theorieën en inzichten over politiek-ambtelijke verhoudingen onder druk. De bestaande inzichten gaan allemaal uit van liberaal-democratische verhoudingen, waarbij politieke en ambtelijke rolopvattingen en het samenspel tussen beide zich binnen democratische en rechtsstatelijk geaccepteerde randvoorwaarden vormen (Aberbach et al., 1981; Svava, 1998; Hood & Lodge, 2006; Blom-Hansen et al., 2021). De grondgedachte bij al deze modellen en theorieën is dat democratisch gekozen politici ambtenaren moeten kunnen controleren en sturen, zodat democratisch genomen besluiten effectief en efficiënt uitgevoerd kunnen worden. Theorievorming is erop gericht om de institutionele en gedragswetenschappelijke parameters te vinden die een *Beamtenherrschaft* voorkomen. Met antirechtsstatelijke politieke partijen die langs electorale weg democratisch de meerderheid kunnen verwerven, is een nieuw hoofdstuk geopend in het onderzoek naar politiek-ambtelijke verhoudingen. In deze nieuwe fase staat de vraag centraal *of*, en zo ja hoe, ambtenaren en bestuurlijke instituties zich dienen te verhouden tot democratisch gekozen antidemocratische politici.

Wanneer populistten aan de macht komen, zullen veranderingen zelden meteen plaatsvinden. Er ontstaat eerder een proces dat *executive aggrandizement* (Bermeo, 2016) heet: een proces waarbij de nieuwe regering de rechterlijke macht, de media en het maatschappelijk middenveld stapsgewijs en geleidelijk aan steeds verder verzwakt door kleine wijzigingen in structuren en regelgeving (denk aan de benoeming van rechters, de financiering van politieke partijen, donaties aan ngo's).

De bureaucratie is de eerste 'horde' op de weg van een nieuwe populistische regering. Onderzoek hiernaar toont een reeks strategieën van populistten aan om de bureaucratie te onderwerpen en onder controle te brengen (Bauer & Becker, 2020; Bauer et al., 2021; Schuster et al., 2020; Peters & Pierre, 2020). Peters en Pierre (2020) leggen de nadruk op politisering door patronage toe te passen bij de benoeming van ambtenaren. Bauer et al. (2021) voegen strategieën toe zoals het centraliseren van machtsstructuren, een herverdeling van budgetten en het ontmantelen van delen van de bureaucratie.

De effecten van populistische regeringen gaan echter verder dan institutionele en organisationele veranderingen. De Braziliaanse onderzoekers Lotta, Tavares en Story (2022) laten zien dat de autoritaire stijl van de Bolsonaro-regering (2019-2022) zijn weerslag heeft gehad op het welzijn van individuele ambtenaren op de werkvloer en op de cultuur van overheidsdiensten en specifieke afdelingen

daarbinnen. Zij spreken van politieke aanvallen en tonen aan dat dergelijke aanvallen op de lange termijn een diepgaand effect hebben op de gezondheid van ambtenaren. Een van de gehanteerde strategieën is om overheidsorganisaties die niet willen meebewegen met het regeringsbeleid of die verantwoordelijk zijn voor beleid waarvan de regering af wil, publiekelijk te kleineren (*bashen*). Minder zichtbaar is dat politici zich intensief gaan bezighouden met de operationele beslissingen. Ook komt het voor dat populistische simpelweg de adviezen van in hun ogen lastige overheidsorganisaties boycotten of negeren. De voortdurende blootstelling aan politieke aanvallen leidt ertoe dat ambtenaren psychische en fysieke klachten ontwikkelen: overspannenheid, burn-out, vermoeidheid en concentratieverlies. “Dit leidt”, aldus de onderzoekers, “tot een neerwaartse spiraal die de capaciteit van overheidsdienaren om te reageren op toekomstige aanvallen en om de democratie en het algemeen belang te beschermen, verder ondermijnt” (Lotta et al., 2022, p. 3).

## Ambtelijke reacties op populisme

Op welke wijze kunnen ambtenaren reageren op een populistische regering? Met behulp van het model van Van der Meer en Dijkstra (2021), dat is ontworpen om loyale tegenspraak onder normale omstandigheden te duiden, kan men onderscheid maken tussen ‘niet kunnen reageren’, ‘niet willen reageren’ en ‘niet mogen reageren’. Ofschoon (informele) peilingen onder ambtenaren erop wijzen dat een meerderheid grote moeite zou hebben met het dienen van een (extreemrechtse) populistische minister, is het nog altijd moeilijk te voorspellen hoe de reacties in de praktijk zullen zijn. Hoewel de beginselen van de partij die aan de macht komt tegen het morele kompas van de ambtenaar indruisen en aan ontslag (*exit*) wordt gedacht, kan de eerste reactie toch zijn dat ambtenaren blijven zitten. Volgens Van der Meer en Dijkstra zou dit kunnen betekenen dat ambtenaren de bewindspersoon niet zullen tegenspreken, omdat te stevige tegenspraak tot politieke problemen voor de bewindspersoon of zelfs het aftreden van de bewindspersoon kan leiden. Een andere mogelijkheid die de auteurs noemen, is dat ambtenaren kunnen terugvallen op hun professionele autonomie en zich beperken tot de meer inhoudelijke en operationele kanten van hun werk.

Dit laat onverlet dat ambtenaren die worden blootgesteld aan een populistische regering, worden geconfronteerd met een fundamenteel dilemma: de macht van hun nieuwe politieke principes is stevig gebaseerd op een electoraal mandaat, en het principe van neutraliteit en loyaliteit vereist dat ambtenaren de verkozen regering op de best mogelijke manier (be)dienen. Een aanzienlijk deel van het beleid van de nieuwe regering gaat echter in tegen de rechtsstaat en is



ongrondwettig. Zoals het ambtelijke ethos gehoorzaamheid aan democratisch gekozen politieke meerderheden eist, zijn ambtenaren ‘agenten van de wet’ en verplicht om de grondwet te volgen. De dilemma’s waarmee ambtenaren onder een populistisch bewind worden geconfronteerd, maken deel uit van het bredere probleem van ‘principeloze principalen’ (Schuster et al., 2020). Ambtenaren kunnen zichzelf zien als ‘principiële agenten’ die proberen ‘principeloze principalen’ te overtuigen van ‘principieel beleid’. Ze kunnen hun stem verheffen om te protesteren tegen de principeloosheid. Als principeloos beleid desondanks wordt uitgevoerd, kunnen ambtenaren guerrillatactieken toepassen en het beleid saboteren (O’Leary, 1994). Naast bezwaren uiten en saboteren, kan een ambtenaar ook kiezen voor ontslag (Brehm & Gates, 1997). Tot slot kan een ambtenaar ervoor kiezen het beleid gewoon uit te voeren – en daarmee loyaal te zijn aan de nieuwe regering (Hirschman, 1972).

Dit beeld komt ook voort uit de weinige empirische studies die er op dit terrein zijn verschenen. Schuster et al. (2020) hebben onderzocht in welke mate ambtenaren die geconfronteerd worden met ‘unprincipled principals’ hun stem verheffen, ontslag nemen, het beleid saboteren of kiezen voor loyaal meewerken. Het blijkt dat ambtenaren, wanneer ze worden geconfronteerd met dilemma’s bij de uitvoering van beleid dat zij als onprincipieel beschouwen, eerder geneigd zijn om hun toevlucht te nemen tot het verheffen van hun stem, sabotage of ontslag naarmate hun publiekediensverleningsmotivatie (Public Service Motivation of PSM) toeneemt. Bovendien zijn ze bereidwilliger om in te gaan tegen principeloze politieke principalen en ontslag te nemen wanneer ze met hen moeten samenwerken. Hoewel bij een hogere PSM-score de kans toenam dat zij tegen hun principalen ingingen, waren vergaande subversieve reacties, zoals sabotage, het lekken van informatie naar belangengroepen en het tegenwerken van het beleidsimplementatieproces, de minst waarschijnlijke reacties.

## Welk moreel kompas: individu of collectief?

De meeste studies over dit thema gaan over de reacties van individuele ambtenaren. Blijven ambtenaren loyaal, verheffen ze hun stem of nemen zij ontslag (Hirschman, 1972) of blijven ze doorwerken, vertragen ze het werk of saboteren ze het beleid (Brehm & Gates, 1997)? Deze studies richten zich op de keuzes die individuele ambtenaren maken en nemen de context van het ambtelijk apparaat niet mee. Hoewel ze hier en daar kort worden besproken in sommige studies, komen de bronnen van het ambtelijk handelen, die Van der Meer en Dijkstra in hun vraag opwerpen, niet echt aan de orde. Anders geformuleerd: daar waar de bestaande studies empirisch de condities waaronder ambtenaren bepaald

gedrag zullen vertonen onderzoeken, wordt amper aandacht besteed aan de vraag of er legitimatiegronden bestaan op basis waarvan overheidsdienaren zich openlijk tegen het beleid van hun politieke superieuren mogen richten.

Hoewel het vraagstuk van democratische terugval de nodige aandacht begint te krijgen onder bestuurskundigen, ontbreekt in dit vakgebied nog altijd een op dit vraagstuk toegepaste ambtelijke ethiek. In bestaande onderzoeken naar ambtelijke ethiek zien we weliswaar dat er een gevarieerde mix van motieven en gronden wordt genoemd die ambtelijke tegenspraak of tegenstand kunnen legitimeren (Rohr 1998; Bauer et al., 2021). Hoe ambtenaren echter kunnen reageren bij een politieke meerderheid van antidemocratische of antirechtsstatelijke signatuur, is in de wetenschap nog niet voldoende behandeld. Aangezien dit nog onontgonnen terrein is, geef ik in deze bijdrage slechts enkele beschouwingen.

Ambtelijk verzet of tegenstand kan volgens de hierboven aangehaalde artikelen door verschillende bronnen gevoed worden. Zonder uitputtend te willen zijn, noem ik in de eerste plaats het verzet dat wordt aangewakkerd door ethische of morele kwesties binnen publieke organisaties. Dit kan zorgen omvatten over de wettigheid, rechtvaardigheid of moraliteit van bepaalde beleidslijnen, praktijken of beslissingen. Verzet of tegenstand kan ook het gevolg zijn van (gepercipieerde) onwettige activiteiten door de dienst of het onderdeel waartoe ambtenaren behoren. Conflicten tussen de professionele normen of gedragscodes van een individu en de acties of beleidslijnen van hun organisatie kunnen ook een belangrijke bron van verzet zijn. Ambtenaren hebben vaak ethische verplichtingen op basis van hun beroep en deze kunnen in strijd zijn met praktijken in de organisatie. De cultuur van een organisatie kan ook verzet aanmoedigen of ontmoedigen. Een cultuur die transparantie, verantwoordingsplicht en open communicatie waardeert, bevordert eerder verzet als middel om ethische zorgen aan te pakken. Ambtenaren kunnen zich verder verzetten op basis van hun persoonlijke waarden en principes. Wanneer de waarden van een individu niet in lijn zijn met de acties of beleidslijnen van hun organisatie, kunnen ze ervoor kiezen zich te verzetten. Tot slot kan de aan- of afwezigheid van sancties, en de hoogte ervan, bepalend zijn voor ambtelijk verzet. De aan- of afwezigheid van wetten en beleidslijnen ter bescherming van klokkenluiders kan daarentegen meer ambtenaren aanmoedigen om ethische zorgen te uiten.

De debatten over ambtelijk activisme overziend, valt op dat met name de persoonlijke waarden en normen van ambtenaren als belangrijkste legitimatiegrond voor het billijken van ambtelijk verzet worden gezien (zie Diercks, 2023). Ambtenaren worden geacht hun eigen morele kompas te volgen

en zich vaker en hoorbaarder uit te spreken tegen het beleid van de regering wanneer dat indruist tegen de formele wetten en richtlijnen. In de dagen na de verkiezingen werden in verschillende steden spontane demonstraties tegen onverdraagzaamheid en discriminatie gehouden. Mensen uitten hun zorgen over de winst van de extreemrechtse PVV en de daarmee gepaard gaande angst voor de aantasting van de grondwet en de beginselen van de rechtsstaat. Dat ook een groep Amsterdamse gemeenteambtenaren tegen de verkiezingsuitslag protesteerde, werd in de inleiding al genoemd. Het protest van ambtenaren naar aanleiding van de verkiezingsuitslag is in het licht van de politiek-ambtelijke verhoudingen binnen de democratische rechtsstaat bijzonder te noemen. Het roept de eerdergenoemde vragen op *óf*, en zo ja hoe, ambtenaren in een democratie zich dienen te verhouden tot de gekozen politici indien de laatstgenoemden een antirechtsstatelijk programma met zich meebrengen.

In de volgende en voorlaatste paragraaf betoog ik dat het vinden van een collectieve vorm van ambtelijk activisme in tijden van antirechtsstatelijke populistische meerderheden te verkiezen is boven individuele vormen van ambtelijk verzet. Meer specifiek bepleit ik in het volgende hoofdstuk de herwaardering van de klassieke Weberiaanse bureaucratie, zij het met de kanttekening dat het beginsel van ambtelijke neutraliteit moet worden aangepast voor deze tijden.

## De Weberiaanse bureaucratie als dijkbewaking: een herwaardering

In een tijdperk waarin de vanzelfsprekendheid van de liberale democratie onder druk is komen te staan, is het belang van een democratische en rechtsstatelijk sterke overheid toegenomen. Anders geformuleerd: indien de electorale pijler van de democratie of de wetgevende macht geen liberale meerderheden meer voortbrengt, dan rust de representatie van het algemeen belang meer en meer op de schouders van de bureaucratie.<sup>3</sup>

3 Dat aan de bureaucratie een normatieve rol wordt toegedicht, lijkt vandaag de dag ietwat vreemd. Met de opkomst en dominantie van het New Public Management-denken (NPM) is in ons politiek-bestuurlijke systeem een overwegend instrumenteel perspectief op de bureaucratie ontstaan (Stoker, 2021). De bureaucratie is in deze opvatting de technisch-instrumentele uitvoerende arm van de wetgevende macht. Onder invloed van NPM zijn overheidsdiensten gereduceerd tot inhoudelijk afgebakende, in specifieke taken gespecialiseerde eenheden met omlijste begrotingen en daarbij meegeleverde prestatie-indicatoren.

Deze gedachte is niet zo vreemd, hooguit wat in de vergetelheid geraakt. In zijn historisch-sociologische analyse van de vorming van bureaucratische organisatievormen laat Silberman zien dat landen die gedurende de negentiende eeuw de overgang maakten van een absolutistische, niet- parlementaire traditie naar een liberale democratie (Japan en Frankrijk), de staat en zijn ambtenaren zagen als de belichaming van de algemene wil (Silberman, 1993). In zijn studie naar de ontwikkeling van burgerschap en de natiestaat bespreekt Bendix (1976) uitgebreid de speciale positie die ambtenaren innamen binnen de natiestaat. Daar waar in de Verenigde Staten gedurende een groot deel van de negentiende eeuw de neutraliteit van overheidsdienaren enkel kon worden gewaarborgd door de inperking van enkele burgerlijke rechten, kregen ambtenaren in het negentiende-eeuwse Duitsland zeer vergaande bevoegdheden om de neutraliteit van de staat uit te drukken. Zo werd het overheidsdienaren in Duitsland toegestaan om zich openlijk tegen (voorgenomen) parlementaire besluiten uit te spreken indien de betreffende onderdelen van de staat meenden dat (delen van) die besluiten tegen de grondwet indruisten.

In deze gevallen van vroege bureaucratische wording speelden de factoren die Weber in zijn analyses wist te benoemen: het ontstaan van een legaal-rationele mentaliteit die de vroegere vormen van personalistische of op traditionele waarden gebaseerde organisatievormen verving (Weber, 2002 [1921]). In het domein van de politiek werden de meer patrimoniale organisatievormen vervangen door de bureaucratie, met al haar bekende kenmerken, zoals onpersoonlijkheid, hiërarchie en arbeidsdeling op basis van expertise en specialisme. De bureaucratische organisatievorm is met andere woorden een vorm van dijkbewaking tegen ongewenste invloeden van de spreekwoordelijke 'ongekende belangen' (Braun, 2022) waartegen de opkomende burgerlijke klassen zich succesvol hebben verweerd.

De gedachte dat bureaucratie op basis van haar eigen normen een democratische instelling is, vindt ook vandaag de dag ruime steun (Bertelli, 2021; Etzioni-Halevy, 1985; Heath, 2020; Rosanvallon, 2011). Bureaucratieën transformeren niet alleen democratische waarden in maatschappelijke waarden tijdens het proces van bestuurlijke uitvoering; bureaucratie handhaaft ook normen van onpartijdigheid, neutraliteit, doeltreffendheid en expertise. In tijden van populisme dient van deze beginselen het beginsel van ambtelijke neutraliteit te worden herzien: ambtenaren zijn vertegenwoordigers van de grondwet en neutraliteit mag zich niet uitstrekken tot het goedkeuren van activiteiten die in strijd zijn met constitutionele beginselen. Grondwetten schrijven ook sociale en andere meer materiële fundamentele rechten voor, naast klassieke liberale fundamentele rechten.

Om als dijkbewaking tegen opkomende antirechtsstatelijke politieke stromingen te fungeren, dient de bureaucratie als collectief of institutie doordrongen te zijn van een grondwettelijk en rechtsstatelijk ethos (Yesilkagit et al, 2024). Het antwoord op de vraag die Van der Meer en Dijkstra hebben gesteld – op welke gronden dient ambtelijke tegenspraak dan wel ambtelijk activisme te berusten – is dan ook dat de bureaucratie de bron van het activisme moet zijn, die als institutie is ingeënt<sup>4</sup> met een stevig constitutioneel en rechtsstatelijk ethos. In een bureaucratische organisatie schept dit verwachtingen voor het ambtelijke leiderschap: de secretarissen-generaal en hun bestuursraden moeten het rechtsstatelijk besef in de organisatie uitdragen of, zoals Geert Corstens (2023) het stelt, ‘voorleven’. Ambtelijk activisme dat uitgaat van handelen op grond van persoonlijke waarden en opvattingen, werkt polariserend binnen de organisatie en verzwakt het hiërarchisch gecoördineerd functioneren van een bureaucratie.

## Tot slot

In veruit de meeste westerse democratieën kennen ambtenaren dezelfde burgerschapsrechten en -plichten als gewone burgers. Ambtenaren mogen lid zijn van een politieke partij, zich verkiesbaar stellen en demonstreren. Niettemin legt hun ambt een bijzondere verantwoordelijkheid op hun schouders. Dit is deels ook verwoord in artikel 10 van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren.

Dit alles laat onverlet dat Van der Meer en Dijkstra op een gevoelig punt wijzen. Ambtenaren mogen weliswaar net als iedere andere burger hun persoonlijke morele kompas inbrengen in hun dagelijks werk, maar moeten dit binnen de grenzen van de democratische opdracht van de bureaucratie doen. In ons staatsbestel is maar een van de drie staatsmachten aangewezen om de botsing van maatschappelijke waarden en voorkeuren te kanaliseren: het parlement. De bureaucratie dient zich zo veel mogelijk op afstand te houden van polarisatie en politieke strijd.

Dit vraagt van de bureaucratie als instituut een voortdurende disciplinerende van ambtenaren en van ambtenaren een zelfdisciplinerende houding.

---

4 De term ‘infused’ is uiteraard van Selznick (1957).

## Literatuurlijst

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard University Press.
- Bauer, M. W., & Becker, S. (2020). Democratic backsliding, populism, and public administration. *Perspectives on public management and governance*, 3(1), 19-31.
- Bauer, M. W., Peters, B. G., Pierre, J., Yesilkagit, K., & Becker, S. (Eds.) (2021). *Democratic backsliding and public administration: How populists in government transform state bureaucracies*. Cambridge University Press.
- Bendix, R. (1976). *Nation Building and Citizenship*. University of California Press.
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(5).
- Bertelli, A. M. (2021). *Democracy administered: How public administration shapes representative government*. Cambridge University Press.
- Blom | Hansen, J., Baekgaard, M., & Serritzlew, S. (2021). How bureaucrats shape political decisions: The role of policy information. *Public Administration*, 99(4), 658-678.
- Braun, C. (2022, 16 september). *Ongekende belangen: over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit*. Oratie Universiteit Leiden.
- Brehm, J., & Gates, S. (1997). *Working, Shirking, and Sabotage*. The University of Michigan Press.
- Corstens, G. (2023). *Onze rechtsstaat*. Prometheus.
- Diercks, G. (2023, 19 februari). De ambtenaar die activist wordt: ja graag. NRC. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/02/19/de-ambtenaar-die-activist-wordt-ja-graag>
- Etzioni-Halevy, E. (2013). *Bureaucracy and democracy* (Vol. 7). Routledge.
- Heath, J. (2020). *The machinery of government: Public administration and the liberal state*. Oxford University Press.
- Hirschman, A. O. (1972). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press.



Hood, C., & Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains: Reward, competency, loyalty – and blame*. Oxford University Press.

Lotta, G., Tavares, G. M., & Story, J. (2023). Political attacks and the undermining of the bureaucracy: The impact on civil servants' well-being. *Governance*.

O'Leary, R. (2010). Guerrilla Employees: Should Managers Nurture, Tolerate, or Terminate Them? *Public Administration Review*, 70, 8-19.

Peters, B. G., & Pierre, J. (2019). Populism and public administration: Confronting the administrative state. *Administration & Society*, 51(10), 1521-1545.

Randeraad, N. (1994). Ambtenaren in Nederland (1815-1915). *BMGN: Low Countries Historical Review*, 109(2), 209-236.

Rohr, J. A. (1998). *Public Service, Ethics & Constitutional Practice*. University Press of Kansas.

Rosanvallon, P. (2011). *Democratic legitimacy: Impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton University Press.

Schuster, C., Mikkelsen, K. S., Correa, I., & Meyer-Sahling, J. H. (2022). Exit, voice, and sabotage: Public service motivation and guerrilla bureaucracy in times of unprincipled political principals. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(2), 416-435.

Selznick, P. (1957). *Leadership in administration*. Berkeley.

Silberman, B. S. (1993). *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. University of Chicago Press.

Svara, J. H. (1998). The politics-administration dichotomy model as aberration. *Public Administration Review*, 51-58.

Van Buuren, Y. (2023, 22 december). Rijksambtenaren demonstreren voor Gaza, en tegen Nederlandse afzijdigheid. *Trouw*. Geraadpleegd van <https://www.trouw.nl/politiek/voor-deze-rijksambtenaren-is-de-grens-bereikt-zij-demonstreren-tegen-nederlands-gaza-beleid>

Van der Meer, F. M. & Dijkstra, G. S. (2021). The latitude for loyal contradiction and public leadership: a conceptual and comparative approach. *International Journal of Public Leadership*, 17(4), 301-312.

Wagemakers, T. (2023, 27 november). 40 Amsterdamse ambtenaren de straat op na winst Wilders: 'Je moet het signaal nu afgeven'. *Het Parool*. Geraadpleegd van <https://www.parool.nl/verkiezingen/40-amsterdamse-ambtenaren-de-straat-op-na-winst-wilders-je-moet-het-signaal-nu-afgeven>

Weber, M. (2002 [1921]). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Voorwoord: Johannes Winckelmann. Mohr.

Yesilkagit, K., Bauer, M., Peters, B. G., & Pierre, J. (2024). *The Guardian State: Strengthening the Public Service against Democratic Backsliding*. <https://doi.org/10.31219/osf.io/nkqa8>





# 15. De re publica

Frans van Nispen tot Pannerden  
Staats- en Bestuurswetenschapper

## Een woord vooraf

Het academische leven van Frits van der Meer heeft vanaf het eerste begin in het teken gestaan van het openbaar bestuur dat wordt bevolkt door ambtenaren: wie Frits zegt, zegt ambtenaren. Hij heeft ze zien komen en gaan. De commies en referendaris zijn verdwenen en hebben plaatsgemaakt voor managers, waaraan de oprichting van de Algemene Bestuursdienst (ABD) mede debet is.

Een ambtenaar dient tegenwoordig ‘een tent te runnen’ en na circa vijf jaar weer te verkassen; inhoudelijke kennis van het beleidsterrein is niet langer een (eerste) vereiste.<sup>1</sup> De oprichting van de ABD (1995) is in belangrijke mate ingegeven door het *New Public Management* (NPM), waarbij de overheid wordt opgevat als een bedrijf en de burger wordt gereduceerd tot klant.<sup>2</sup>

Een ambtenaar wordt geacht de publieke zaak te dienen. De publieke zaak is mij als zoon van een ambtenaar met de paplepel ingegoten, maar wat is de publieke zaak eigenlijk? In deze bijdrage aan Frits’ *liber amicorum* ga ik terug naar de oorspronkelijke bron, *De re publica* van Cicero, die niet zozeer over de staatsvorm (een republiek) als wel over de rol van de staat vis-à-vis de bevolking gaat. De terugblik mondt uit in de tegenwoordige tijd met de actualisering van de ambtseed voor ambtenaren (paragraaf 2).

In de daaropvolgende paragraaf besteed ik aandacht aan de uitholling van de publieke zaak, welke door Tjeenk Willink aan de kaak is gesteld. De terugtred van de overheid ten gunste van de markt heeft belangrijke consequenties voor ministeriële verantwoordelijkheid en het primaat van de politiek (paragraaf 3).

De terugtred van de overheid heeft geenszins geleid tot een vermindering van het aantal overheidstaken. Integendeel, maar de rol van de overheid is wel veranderd: de verzorgingsstaat, die al was gedecimeerd tot een waarborgstaat, heeft plaatsgemaakt voor een voorwaardenscheppende staat (paragraaf 4).

Het streven naar efficiency is uiteraard geen doel op zich, maar maakt deel uit van de inspanningen om de prestaties van de overheid te verbeteren. De *trade-off* tussen efficiency en gelijkheid heeft zijn prijs. Wij zullen daarom een zekere mate

---

1 De frequentie van de roulatie zou moeten verminderen om de vakbekwaamheid in de ambtelijke top te herstellen (Korthals Altes & Swagerman, 2023).

2 De oprichting van de ABD is in belangrijke mate geïnspireerd door de Senior Civil Service (1996), die moest bijdragen aan de modernisering van de Britse overheid (Noordegraaf et al., 2020, p. 35).

van inefficiency moeten accepteren in de publieke sector (paragraaf 5). De contouren van de marktwerking in de publieke sector zijn zo langzamerhand duidelijk, hetgeen de vraag doet rijzen hoe wij de geest weer in de fles krijgen. Het herstel van het primaat van de politiek vereist een open politieke dialoog à la Cicero over het algemeen belang (paragraaf 6).

## De publieke zaak

Wat is de publieke zaak? Wij moeten daarvoor eigenlijk teruggaan naar *De re publica* van Cicero, waarvan ik tot mijn stomme verbazing geen integrale Nederlandse uitgave heb kunnen vinden.<sup>3</sup> Hij is op zijn beurt – qua inhoud en vorm – schatplichtig aan *Politeia* van Plato, het werk dat in de vorm van een dialoog over rechtvaardigheid is gegoten. Rechtvaardigheid in de betekenis van ‘ieder het zijne geven’ vormt, aldus Cicero, de kern van de publieke zaak. Onder rechtvaardigheid dient eveneens gerechtigheid te worden begrepen, dat wil zeggen genoegdoening voor onrecht(vaardigheid).

De publieke zaak is, als zodanig, niet identiek aan de republiek zoals wij die heden ten dage kennen. In de Engelse vertaling van *De re publica* wordt dikwijls gesproken over de republiek (of de staat), hetgeen op zich niet zo verwonderlijk is. Spaties dateren van een latere tijd. Perkament was schaars. Een vel werd van boven tot onder beschreven. Alle woorden werden, dikwijls afgekort met hoofdletters, aan elkaar geschreven (Gerritsen, 2000). Kortom, het is zeer wel denkbaar dat er sprake is van één woord (*republica*) in plaats van twee woorden (*re publica*). Cicero besteedt bovendien aandacht aan de ideale staat.



### De ideale staat

De ideale staat bestaat, volgens Cicero, uit een systeem van *checks and balances* van drie staatsvormen.<sup>4</sup> Als een van de twee consuls (63-62 AD)<sup>5</sup> refereert hij weliswaar aan een republiek, maar hij sluit een monarchie geenszins uit. In de ideale staat kan de macht (‘*potestas*’) zeer wel worden opgedragen aan een koning, indien deze zich maar – in zijn doen én laten – laat leiden door het welzijn

- 
- 3 Een belangrijk deel van de zes delen van *De re publica* is bovendien verloren gegaan en enkel via een palimpsest tot ons gekomen.
  - 4 Hij tracht drie staatsvormen – de monarchie, de aristocratie en de democratie – te verenigen, waarbij hij zijn ogen niet sluit voor de keerzijde van deze staatsvormen.
  - 5 Het dagelijks bestuur was, aldus Rogier van der Wal, niet toevallig een duobaan. Zo konden zij elkaar controleren en machtsmisbruik voorkomen (Van der Wal, 2023, p. 11).

van de gemeenschap.<sup>6</sup> In de gemeenschap is de sleutel tot het algemeen belang gelegen (Van der Meer, 2021, p. 104). In de woorden van Cicero: “de staat is een zaak van het volk” (Van der Wal, 2023, p. 23).

In tegenstelling tot hetgeen men zou verwachten is noch Plato, noch Cicero voorstander van een democratie, waarvan Winston Churchill zou hebben gezegd dat het de minst slechte van alle staatsvormen zou zijn: “democracy is the worst form of government except for all those other forms that have been tried from time to time ...” (Churchill, 1947).

Terzijde kan worden opgemerkt dat plagiaat in die tijd nog niet werd opgevat als een schending van het intellectueel eigendom. Integendeel, de Romeinen huldigden het principe ‘translatio, imitatio, aemulatio’, dat later door Newton als volgt is verwoord: “*Als ik verder heb gezien dan anderen dan was dit doordat ik op de schouders van reuzen stond*” (Newton 1676).<sup>7</sup> Aldus wilden zij aantonen dat hun beschaving superieur was aan die van andere culturen.<sup>8</sup>

### Het algemeen belang

De publiek zaak wordt dikwijls losjes vertaald als het algemeen belang, maar dat begrip is ook niet eenduidig. De afweging van belangen staat niet voor eens en altijd vast. Afgezien van de klassieke overheidstaken, zoals defensie, openbare orde en veiligheid, fluctueert het algemeen belang in de tijd: het particulier initiatief is overgenomen door de overheid, die de uitvoering heeft overgelaten aan de markt.

In hoeverre is het algemeen belang bruikbaar in de praktijk? Boot heeft daarover een boeiend essay geschreven. Hij onderscheidt grosso modo drie interpretaties van het algemeen belang, te weten:

- 
- 6 Om die reden geven sommige auteurs de voorkeur aan de ‘*common wealth*’ in plaats van de republiek.
  - 7 Hij citeert daarbij impliciet Bernard de Chartres, die zich baseert op de Griekse mythologie, waar de blinde reus Orion werd afgebeeld met zijn knecht Cedalion gezeten op zijn schouders, om te fungeren als zijn ogen (Dommering, 2021, p. 60).
  - 8 Zie het debat van Boris Johnson met Mary Beard, de schrijfster van *SPQR: Een geschiedenis van het Romeinse rijk*.

1. het algemeen belang als de som van het eigenbelang van de leden van een gemeenschap (de aggregatieve theorie), waarbij het begrip wordt verengd tot het belang van de meerderheid<sup>9</sup>;
2. het algemeen belang als het resultaat van een dialoog tussen (de vertegenwoordigers van) de leden van de gemeenschap (de procedurele theorie), waarbij er geen enkele garantie is dat die correspondeert met de volkswil;
3. het algemeen belang als het belang dat alle leden van een gemeenschap (als burgers) met elkaar delen (de burgerlijke theorie). Boot noemt daarbij de mensenrechten die in een concrete situatie met elkaar kunnen botsen.

Hij komt tot de conclusie dat zij geen van alle voldoende houvast bieden voor beleid, maar wel gebruikt kunnen worden ter rechtvaardiging van beleid dat buiten het bereik valt van het meer gangbare begrip rechtvaardigheid. Hij noemt daarbij als voorbeelden onder andere een hoogwaardig kunstenaarsaanbod en een publieke infrastructuur (Boot, 2020).

In zijn boek over de voorwaardenscheppende staat betoont Frits zich aanhanger van de procedurele theorie, zonder overigens de andere theorieën uit het oog te verliezen. Het algemeen of gemeenschappelijk belang is niet objectief, rationeel wetenschappelijk vast te stellen, maar een keuze die is voorbehouden aan de politiek. In de afweging van waarden is de essentie van de politiek gelegen (Van der Meer, 2021, p. 162).

Het bestuur van de gemeenschap wordt overgelaten aan ministers en ambtenaren, waarvoor onder andere geldt dat zij hun eigen belang ondergeschikt maken aan het algemeen belang (Perry & Wise, 1990; Perry et al., 2010). Het is echter zeer wel mogelijk dat zij zich daarbij laten leiden door een welbegrepen eigen belang, omdat zij hun eigen belang (op de lange termijn) het beste dienen door zich in te zetten voor het algemeen belang (De Tocqueville, 1840, pp. 500-503).<sup>10</sup>

---

9 In zijn narede bij zijn parlementaire redevoeringen zegt Thorbecke: 'Is het alleen de vraag, wat het volk of de meerderheid wil, dan vervalt de vraag naar hetgeen regt, waar, goed en uitvoerbaar is. Met het feit eener verklaring van den wil des volks is alles beslist' [1870: XV].

10 Het welbegrepen eigen belang ligt ook ten grondslag aan de 'onzichtbare hand' van Adam Smith in de economie, welke is gebaseerd op de omgekeerde relatie: als een individu zijn eigenbelang nastreeft, dan zal hij – onder voorwaarden van rechtvaardigheid – het algemeen of gemeenschappelijk belang bevorderen (Smith, 1776).

### De ambtseed voor rijksambtenaren

Het toeval wil dat het Kamerlid Ellian (VVD) enige tijd geleden een motie heeft ingediend om de zinsnede ‘trouw aan de publieke taak’ te verankeren in de ambtseed van rijksambtenaren (Tweede Kamer der State-Generaal, 2021). De verantwoordelijke minister Bruins Slot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de motie overgenomen en van de gelegenheid gebruikgemaakt om de ambtseed te actualiseren. Zij heeft niet alleen de ‘publieke taak’, maar ook het begrip ‘rechtvaardigheid’ toegevoegd aan de ambtseed voor rijksambtenaren. Een ambtenaar moet vanaf 1 januari 2024 “... juist en eerlijk handelen afhankelijk van wat de situatie vraagt. Het handelen moet te rechtvaardigen zijn en tot een acceptabele uitkomst leiden” (BZK, 2023, p. 4 van bijlage 1). Het is maar de vraag of dat zoveel meer houvast geeft in de praktijk. Het begrip ‘acceptabel’ is en blijft subjectief.

## De terugtred van de overheid

Wij zijn de publieke zaak, aldus Tjeenk Willink, structureel aan het uithollen (De Lange & Jonker, 2018). Hij doelt op het proces van depolitisering dat onder kabinet-Lubbers I in gang is gezet. In dat kader heeft een aantal ‘grote operaties’ plaatsgevonden met het oog op een sanering van de overheidsuitgaven (Van Nispen, 1986).

Volgens Bekker – curator van de tentoonstelling *Werken aan een moderne overheid* over 50 jaar verbetering van de rijksdienst (1967-2017) – zijn deze operaties aan te duiden als ‘grote operaties’, vanwege:

... het ingrijpende en heilzame karakter van ingrepen (...), alsof het om een ernstig zieke patiënt ging die beter gemaakt zou worden. Die wonderbaarlijke genezing bleek vaak uit te blijven, het was meer een kwestie van ploeteren en hard werken om zaken te veranderen. (Bekker, 2017)

De heroverweging van overheidsuitgaven, die als de ‘moeder’ van de grote operaties kan worden opgevat (De Ru, 1991, p. 84), heeft, als zodanig, aan de wieg gestaan van het streven naar deregulering en privatisering, die zijn komen aanwaaien uit de Angelsaksische landen. Ook verzelfstandiging komt uit de heroverweging voort.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> De verzelfstandiging van overheidstaken kent zijn oorsprong in het heroverwegingsrapport *Zelfbeheer* (1983) en agentschappen in het heroverwegingsrapport *Verder bouwen aan beheer* (1991).

De uitholling van de publieke zaak heeft zich grosso modo voltrokken in drie elkaar overlappende fasen: 1. privatisering, 2. verzelfstandiging en 3. marktwerking (Stellinga, 2012; Mellink & Oudenampsen, 2022).<sup>12</sup>

### Afstoten en uitbesteden van overheidstaken

Het afstoten van het loodswezen was een van de eerste projecten op het gebied van privatisering. De terugtred van de overheid vond niet onder het meest gelukkige gesternte plaats, maar de toon was gezet: de loodsdiensten leverden de overheid vóór verzelfstandiging 29 miljoen gulden per jaar op en kostten ná verzelfstandiging 25 miljoen gulden per jaar. Een negatief saldo van 54 miljoen gulden (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1989, p. 17; Stellinga, 2012, p. 35).

Het eerste paarse kabinet onder leiding van Wim Kok markeert de overgang van privatisering naar verzelfstandiging, nadat Kok – nota bene op het congres van de Vereniging voor Bestuurskunde – de ideologische angel, voor zover daarvan al sprake was, uit het debat over privatisering had getrokken.<sup>13</sup> Hij gaf op grond van pragmatische overwegingen de voorkeur aan verzelfstandiging (Kok, 1992, p. 28; Mellink & Oudenampsen, 2022, p. 193), waarbij overheidstaken niet worden blootgesteld aan de tucht van de markt.



### Van externe naar interne verzelfstandiging van overheidstaken

Het rapport van de commissie-Sint, dat een afwegingskader biedt voor de verzelfstandiging van overheidstaken, markeert de kentering van externe naar interne verzelfstandiging en daarmee de introductie van marktwerking, lees concurrentie, in de publieke sector (Stellinga, 2012, p. 11).<sup>14</sup>

Het rapport sprak een voorkeur uit voor interne verzelfstandiging in de vorm van agentschappen, die later zijn omgedoopt tot baten-lastendiensten. De reden was niet zozeer gelegen in het functioneren van de zelfstandige bestuursorganen (zbo's), maar in de ministeriële verantwoordelijkheid in het geval van externe verzelfstandiging (Scheltema, 1993; Eerste Kamer, 2012, p. 277).<sup>15</sup>

---

12 Het is geenszins mijn bedoeling om het onderzoek van de Eerste Kamer naar privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten nog eens dunnetjes over te doen, maar enkel wil ik de uitholling van de publieke zaak duiden.

13 In de eerste fase was privatisering het overkoepelende begrip en (externe) verzelfstandiging een van de drie modaliteiten: afstoten, uitbesteden en verzelfstandigen.

14 Het rapport van de commissie-Sint is in opdracht van het beraad van secretarissen-generaal (SG's) geschreven als onderdeel van hun rapport over de organisatie en werkwijze van de rijksdienst.

15 De commissie-Scheltema heeft getracht aan te tonen dat de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid geen fictie is, maar levende staatkundige werkelijkheid (Scheltema, 1993, p. 17).

De ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen beperkt zich grotendeels tot het functioneren van het systeem, terwijl de verantwoordelijkheid voor de te leveren inspanning en/of het te behalen resultaat elders is ondergebracht (Van der Steen, 2016, p. 14): “geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid”.<sup>16</sup>

De ministeriële verantwoordelijkheid is gedurende het proces van een staatkundig beginsel, dat de relatie tussen regering en parlement regelt, verworden tot een organisatiekundig model dat is ontworpen voor de aansturing van en de controle op organisaties die op afstand zijn geplaatst (Yesilkagit, 2021).

De discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen is min of meer beslecht door de kaderwet, waarbij het aantal zbo's wordt beperkt tot instanties die zijn bekleed met openbaar gezag (Yesilkagit, 2021, p. 9).<sup>17</sup>

De minister is en blijft te allen tijde medeverantwoordelijk voor de resultaten van het systeem. Hij is niet verantwoordelijk voor de slechte resultaten, maar dient zich wel af te vragen of zij een gevolg zijn van tekortkomingen in het systeem. In dat geval moet hij het systeem verbeteren of een andere systematiek invoeren (ARK, 2012, p. 30-31).

### Concurrentie in de publieke sector

De marktwerking kreeg pas momentum toen de PvdA onder leiding van Wim Kok afscheid nam van haar ideologie en de zogenaamde *Derde Weg* insloeg (Kok, 1995): de realisatie van sociaal-democratische doelstellingen met behulp van neoliberale middelen (Giddens, 1994 en 1998). De koppeling van deregulering en privatisering aan de sanering van overheidsuitgaven, die door Klein de *free-market trinity* is gedoopt (Klein, 2007, p. 77)<sup>18</sup>, is losgelaten en vervangen door de introductie van marktwerking.

16 De beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid heeft ook geleid tot een andere inrichting van de begroting. De drie WWW-vragen van de operatie ‘Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording’ (VBTB) zijn in het kader van de ‘Verantwoord begroten’ (VB) nader toegespitst op de – directe en/of indirecte – bevoegdheden van de minister.

17 De overheid houdt sindsdien een register van agentschappen en zelfstandige bestuursorganen bij, waarop echter het nodige valt af te dingen (Van Thiel, 2019).

18 Zij refereert daarbij aan de *policy trinity* van Milton Friedman van de Chicago School of Economics: “the elimination of the public sphere, total liberation for corporations and skeletal social spending” (Klein, 2007: p. 15).

De introductie van marktwerking in de publieke sector is gebaseerd op de gedachte dat concurrentie zal leiden tot kostenbesparing en daardoor een verbetering van de efficiency in de publieke sector.<sup>19</sup> De efficiency zou uiteindelijk ten goede komen aan de kwaliteit van de publieke dienstverlening.

Het resultaat van de marktwerking wisselt per sector (Heijne, 2018; Veraart, 2019). In de ene sector is concurrentie aangeslagen en heeft marktwerking inderdaad geleid tot *value for money*, hoewel daarbij niet altijd voldoende rekening is gehouden met zogenaamde *imponderabilia* (om een management-term te gebruiken). In de andere sector is de marktwerking doorgeslagen, hetgeen de vraag doet rijzen hoe wij de geest weer in de fles krijgen.

## Een holle staat?

In hoeverre heeft de terugtrek van de overheid – kwalitatief en kwantitatief – geleid tot een holle staat, waarbij de productie van goederen en diensten wordt uitbesteed aan derden (Milward & Provan, 2000, p. 362)?

In de afgelopen jaren is het beroep op de overheid enkel toegenomen, terwijl de terugtrek van de overheid niet heeft geleid tot een vermindering van het aantal overheidstaken. Integendeel, de terugtrek van de overheid is gepaard gegaan met nieuwe vormen van regulering (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2000, p. 39), waaronder – paradoxaal – herregulering (Eerste Kamer, 2012, p. 37).

De terugtrek van de overheid heeft bovendien geleid tot het ontstaan van allerlei vormen van horizontaal toezicht, dat het verticaal toezicht misschien wel kan verrijken, maar nooit kan vervangen (Algemene Rekenkamer, 2011: p. 9). Deze vormen van toezicht zijn bovendien niet onderworpen aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

De bemoeienis van de overheid is wel afgenomen. De verzorgingsstaat, die al was gedecimeerd tot een waarborgstaat, heeft plaatsgemaakt voor een voorwaardenscheppende staat: de overheid activeert en faciliteert andere organisaties om goed te functioneren, maar verleent in steeds mindere mate diensten aan het publiek.

---

19 Het streven naar concurrentie kan zowel aan de aanbodzijde, als ook de vraagzijde van de markt plaatsvinden (Stellinga, 2012: pp. 11-12).

## Het streven naar efficiency

Het streven naar efficiency is uiteraard geen doel op zich, maar maakt deel uit van de inspanningen om de prestaties van de overheid te verbeteren. Het kan zelfs worden gezien als ondergeschikt aan de effectiviteit:

The rational model (...) makes effectiveness logically prior to efficiency, but by the same token it makes the assessment of effectiveness dependent on a prior definition of policy objectives. In practice, the situation is far less clear-cut. The boundary between efficiency and effectiveness is a permeable one. Attempts to improve efficiency may lead to a clarification or redefinition of objectives (...) (Metcalfe & Richards, 1990, p. 33)

De roep om efficiency kan een *policy-paradox* veroorzaken, omdat het publieke ethos wordt gekleineerd. Het zal burgers veranderen in klanten en ambtenaren in producenten, en een behoorlijke beloning eisen: als ze die ontvangen, zullen de kosten stijgen; als ze die niet ontvangen, zullen ze weinig prikkels hebben om het beste van zichzelf te geven. De vernietiging van het publieke ethos is uiterst inefficiënt (Wright, 1997, p. 11-12).

Het streven naar efficiency kan bovendien voor een *policy-dilemma* zorgen, omdat de prestaties van de overheid niet uitsluitend kunnen worden gemeten aan de hand van economische criteria. In aansluiting dienen niet-economische overwegingen in beschouwing te worden genomen (Okun, 1975; Wolf, 1988).<sup>20</sup> Het eenvoudige feit dat een goed of dienst niet op geld waardeerbaar is, impliceert geenszins dat die voorziening waardeloos is. Integendeel, de bevolking kan daaraan zelfs meer waarde toekennen.

De voorstanders van de efficiency ontkennen het belang van de niet-economische criteria niet, maar menen: "(...) it is policy or program design which should be judged by the effects on equity, while organizations should be judged on how efficiently they carry out those policies or programs" (Wilenski, 1980, p. 1240).

De miskenning van *the big trade-off* tussen efficiency en gelijkheid is een van de zeven hoofdzonden van de overheidsfinanciën (Wolfson, 1988, p. 369). De conclusie zal van geval tot geval en in de loop van de tijd verschillen (Ringeling, 2004, p. 309). In de afgelopen jaren heeft een bijna ongebreideld streven naar

---

<sup>20</sup> In zijn baanbrekende publicatie over *non-market failures* verschafft Wolf een afwegingskader dat verder reikt dan enkel en alleen efficiency (Van Mierlo & Van Nispen, 1991).

efficiency plaatsgevonden, hetgeen ten koste is gegaan van gelijkheid. De zoektocht naar gelijkheid en rechtvaardigheid heeft zijn prijs en daarom zullen we een zekere mate van inefficiency in de publieke sector moeten accepteren.

## Het primaat van de politiek

De contouren van de uitholling van de publieke zaak zijn zo langzamerhand duidelijk, hetgeen de vraag doet rijzen hoe wij de depolitisering kunnen terugdraaien. In beginsel is het mogelijk om de ministeriële verantwoordelijkheid in ere te herstellen, hoewel de ambtenaren van een zelfstandig bestuursorgaan hun vrijheid niet zonder slag of stoot zullen prijsgeven.<sup>21</sup>

Een herstel van de ministeriële verantwoordelijkheid is, aldus Tjeenk Willink, niet afdoende om de uitholling van de publieke zaak te stoppen.<sup>22</sup> Hij plaatst het politiek denken dat is gericht op het algemeen belang, scherp tegenover het marktdenken dat zich in belangrijke mate laat leiden door commerciële overwegingen (Tjeenk Willink, 2018, p. 110-111).

Tabel 1: *Het primaat van de politiek versus de tucht van de markt*

Politiek denken	Marktdenken
Samenleving	Individu
Toekomst	Korte termijn
Diversiteit	Uniformering
Kwaliteit	Kwantiteit
Sociaal-cultureel	Financieel-economisch

21 Het herstel van de ministeriële verantwoordelijkheid impliceert dat de minister verantwoordelijk is voor het doen en laten van de ambtenaren die onder hem ressorteren. In het geval van een zelfstandig bestuursorgaan is dat – soms doelbewust – niet het geval.

22 In aansluiting op het primaat van de politiek en de ministeriële verantwoordelijkheid noemt hij de handhaving van de constitutie.

Hij pleit, net als Ringeling (2017), voor het herstel van het primaat van de politiek (Tjeenk Willink 2018, p. 99), in de vorm van een dialoog à la Cicero over de inhoud van het algemeen belang in *concrete* omstandigheden. Een open politiek debat is essentieel voor de legitimiteit en geloofwaardigheid van de uiteindelijke beslissing.<sup>23</sup>

In navolging van Scharpf (1999, p. 6) kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen input-legitimiteit die is gericht op responsiviteit en output-legitimiteit die verwijst naar effectiviteit en daarvan afgeleid, naar efficiency.<sup>24</sup> Idealiter liggen deze vormen van legitimiteit in elkaars verlengde, maar dat is in toenemende mate niet langer het geval.

Een schrijnend voorbeeld is het sluiten van een afdeling spoedeisende hulp of de afdeling intensive care van een ziekenhuis omdat die niet rendabel zouden zijn, hoewel het draagvlak voor zo'n ingrijpende maatregel ontbreekt in de samenleving. Een nuancering is echter wel op zijn plaats. Het is zeer wel denkbaar dat de kwaliteit van ons systeem van gezondheidszorg, dat nog steeds behoort tot een van de beste ter wereld, mede is te danken aan concurrentie, en dat een terugkeer naar het ziekenfonds een averechts effect zal hebben (Jeurissen & Maarse, 2021).

Het voorgaande laat onverlet dat het resultaat van de marktwerking niet in overeenstemming is met het algemeen belang. Als hoeder van het algemeen belang zou de overheid zich meer responsief moeten opstellen. De overheid zou de dialoog met de samenleving moeten aangaan over gelijkheid in termen van gelijke kansen, rechtvaardigheid in de betekenis van 'ieder het zijne geven' en solidariteit met kansarmen en minderbedeelden.

Op dit punt bestaat een raakvlak met de discussie over de brede welvaart, waarbij niet alleen aandacht wordt gevraagd voor materiële, maar ook immateriële aangelegenheden. In de recente miljoenennota wordt daarbij gesproken over moraliteit, rechtvaardigheid, solidariteit en omzien naar elkaar (Miljoenennota 2024, 2024, p. 106-107).

23 Hij pleit daarnaast voor een actieve rol van burgers en maatschappelijke organisaties, om tegenwicht te bieden aan het bestuurlijk denken en de managementtaal (Tjeenk Willink, 2018, p. 112-113).

24 Het is tegenwoordig gebruikelijk om een derde bron van legitimiteit te onderscheiden, te weten *throughput legitimacy*, de conversie van inputs in outputs (Bekkers & Edwards, 2007, pp. 43-46; Schmidt, 2013).

Ten slotte kan worden opgemerkt dat bij het herstel van het primaat van de politiek ook een taak is weggelegd voor de academische wereld, die mede debet is aan de uitholling van de publieke zaak:

Inmiddels is een hele generatie met het bedrijfsmatig denken in de overheid opgevoed. Dat denken verspreidde zich over de gehele publieke sector, waaronder de universiteiten. Zij werden ondernemingen op een markt van onderwijs en onderzoek. Studierichtingen en wetenschappelijk onderzoek waarnaar onvoldoende vraag was werden afgebouwd. De wetenschappen moesten waardenvrij zijn. Staatsrecht werd verdrongen door bestuursrecht; staatkunde door bestuurskunde en vooral bedrijfskunde. (Tjeenk Willink 2018, p. 35)

Ik ben van oordeel dat Tjeenk Willink de bestuurskunde niet helemaal recht doet, hoewel de *New Public Management*-gedachte ook daar heeft toegeslagen. Ik heb mij ook zelf schuldig gemaakt aan die gedachte, maar de oriëntatie van de bestuurskunde was altijd op 'het politieke': de gezaghebbende toedeling (en verdeling) van waarden voor de samenleving.



## Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (ARK) (2011). *Gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie*, RWT-verkenningen deel 3.

Algemene Rekenkamer (ARK) (2012). *Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk*.

Bekker, R. (2017). *Wederom geen wonder deze morgen. Een helicopterview: terugblik en vooruitblik*. [Introductie bij de tentoonstelling 'Werken aan een moderne overheid, over 50 jaar verbetering rijksdienst (1967-2017)']. Geraadpleegd op <https://www.kennisvandeoverheid.nl/leren-van-het-verleden/tentoonstellingen/werken-aan-een-moderne-overheid>

Bekkers, V., & Edwards, A. (2007). Legitimacy and democracy: a conceptual framework for assessing governance practices. In Bekkers et al. (Reds.), *Governance and the democratic deficit* (pp. 35-60). Routledge.

Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A., & Fenger, M. (2007). *Governance and the democratic deficit. Assessing the democratic legitimacy of governance practices*. Ashgate Publishing.

Boot, E. (2020, 21 juli). In wiens belang is het algemeen belang? *Bij Nader Inzien*. Geraadpleegd op <https://bijnaderinzien.com/2020/07/21/het-algemeen-belang-is-nooit-in-het-belang-van-iedereen/>

Churchill, W. (1947, 11 november). [Speech House of Commons]. Geraadpleegd op <https://richardlangworth.com/worst-form-of-government>

Dommering, E. (2021). Staan op de schouders van reuzen. Waarheidsgetrouw citeren als maatschappelijke verantwoordelijkheid van de wetenschapper. In J. Soeharno & K. Algra (Reds), *Plagiaat in onderzoek en onderwijs* (pp. 60-69). Vereniging van Universiteiten.

Eerste Kamer (2012, 30 oktober). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Sdu.

Gerritsen, W. P. (2000). De uitvinding van de spatie. Een waterscheiding tussen oudheid en middeleeuwen. *Onze Taal* 69(11), 293-295.

- Giddens, A. (1994). *Beyond left and right - the future of radical politics*. Polity.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way. The renewal of social democracy*. Polity.
- Heijne, S. (2018). *Er zijn nog 17 miljoen wachtenden voor u. Dertig jaar marktwerking in Nederland*, De Correspondent.
- Jeurissen, P., & Maarse, H. (2021). *The market reform in Dutch health care. Results, lessons and prospects*. The European Observatory on Health Systems and Policies.
- Kam, C. A. de, & Haan, J. de (1991). *Terugtrekkende overheid. Realiteit of retoriek? Een evaluatie van de grote operaties*. Academic Service.
- Kickert, W. J. M., Mol, N. P., & Sorber, A. (1993). *Verzelfstandiging van overheidsdiensten* [Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde]. VUGA.
- Klein, N. (2007). *The Shock Doctrine. The rise of disaster capitalism*. Metropolitan Books/Henry Holt.
- Kok, W. (1992). *Verzelfstandiging van overheidsdiensten*. In Kickert et al (Eds.), *op. cit. 1993* (pp. 25-33).
- Kok, W. (1995, 11 december). *We laten niemand los* [Den Uyl-lezing]. Geraadpleegd op <https://europanetwerk.pvda.nl/nieuws/den-uyll-izing-1995-wim-kok-we-laten-niemand-los/>
- Korthals Altes, F., & Swagerman, B. (2023, 16 oktober). *Ministers moeten weer de baas zijn op hun ministerie*. NRC.
- Lange, R. de, & Jonker, U. (2018, 10 december). *Tjeenk Willink: 'We zijn de publieke zaak structureel aan het uithollen'*. *Het Financieele Dagblad*.
- Meer, F. M. van der (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst* [Inaugurale rede]. Universiteit Leiden.
- Meer, F. M. van der (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat*. CAOP.
- Mellink, B., & Oudenampsen, M. (2022). *Neoliberalisme. Een Nederlandse geschiedenis*. Boom.



Metcalf, L., & Richards, S. (1990). *Improving public management*. Sage.

Van Mierlo, J. G. A., & Van Nispen, F. K. M. (1991). Mirror, mirror on the wall, who is the fairest of them all. In D. J. Kraan & R. J. in 't Veld (Eds.), *Environmental protection: public or private choice* (pp. 207-217). Kluwer Academic Publishers.

Milward, H. B., & Provan, K. G. (2000). Governing the hollow state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 359-379.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2023, 20 januari). [Brief over uitvoering motie wijziging ambtseed rijksambtenaren].

<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6f5c303fa7cae413bd8dbdbc73a3b3d391c459f8/pdf>

Ministerie van Financiën (2023, 19 september). *Begroten voor brede welvaart* (36 410, nr. 1) [Nota over de toestand van 's rijks financiën]. Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Newton, I. (1675, 5 februari). Letter to Robert Hooke. Geraadpleegd op <https://digitallibrary.hsp.org/index.php/Detail/objects/9792>

Nispen, F. K. M. van, & Noordhoek, D. P. (1986). *De grote operaties: de overheid onder het mes of het snijden in eigen vlees*. Kluwer.

Nispen, F. K. M. van (1986). De grote operaties. In F. K. M. van Nispen & D. P. Noordhoek (Reds.), *op. cit. 1986* (pp. 11-34).

Noordegraaf, M., Schiffelers, M. J., Van Harten, J., Van Dorp, E. J., & Slothouwer, M. (2020). *Kwaliteit van mobiliteit: de werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)*. USBO Advies.

Okun, A. (1975). *Equality and efficiency: the big trade-off*. The Brookings Institution.

Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.

Perry, J. L., Hondeghem, A., & Wise, L. R. (2010). Revisiting the motivational bases of public service: twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review*, 70(5), 681-690.

Ringeling, A. B. (2004). *Het imago van de overheid. De beoordeling van prestaties van de publieke sector*. Vuga Uitgeverij.

- Ringeling, A.B. (2017), *Public Administration as a Study of the Public Sphere: A Normative View*, Eleven International Publishing.
- Ru, H. J. de (1991). Deregulering. In C. A. de Kam & J. de Haan (Reds.), *op. cit.* 1991 (pp. 76-97).
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe. Effective and democratic*. Oxford University Press.
- Scheltema, M. *Steekhoudend ministerschap*. Tweede Kamer (21 427, nr. 40 en 41).
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and 'throughput'. *Political Studies* 61(1), 2-22.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. W. Strahan & T. Cadell.
- Steen, M. van der, Schulz, M., Chin-A-Fat, N., & Van Twist, M. (2016). *De som en de delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. NSOB.
- Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam University Press.
- Thiel, S. van (2019). *De grote onbekende: het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland* [bijlage bij de tentoonstelling over de positie van zelfstandige bestuursorganen]. <https://www.kennisvandeoverheid.nl/leren-van-het-verleden/tentoonstellingen/verzelfstandiging>
- Tjeenk Willink, H. D. (2018). *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*. Prometheus.
- Tjeenk Willink, H. D. (2021). *Kan de overheid crises aan? Waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen*. Prometheus.
- Tocqueville, A. de (2000). *Democracy in America* (H. C. Mansfield & D. Winthrop, Vert.). University of Chicago Press. (Origineel werk gepubliceerd in 1835 en 1840)
- Thorbecke J.R. [1870], Narede, in: Thorbecke, *Parlementaire redevoeringen VI*, A. Ter Gunne & Co.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1989). *Verzelfstandiging van de loodsdienst* (21 210, nrs. 1-2). SDU uitgeverij.



Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën* (35 570, nr. 63).

Veraart, M. (2019). *Marktwerking in de publieke dienstverlening: vloek of zegen*. Andersson Elffers Felix. Geraadpleegd op [https://www.aef.nl/storage/images/Marktwerking\\_vloek\\_of\\_-zegen.pdf](https://www.aef.nl/storage/images/Marktwerking_vloek_of_-zegen.pdf)

Wal, R. van de (2023). *Marcus Tullius Cicero, hoe je een land bestuurt*. ISVV Uitgevers.

Wilenski, P. (1981). Equity of efficiency: competing values in administrative reform. *Policy Studies Journal* 9(8), 1239-1249.

Wolf, Ch. (1988). *Markets of governments: a choice between imperfect alternatives* (2nd Edition). MIT Press.

Wolfson, D. J. (1988). *Publieke sector en economische orde (Public Economics and Economic Systems)*. Wolters-Noordhof.

Wright, V. (1997). The paradoxes of administrative reform. In Kickert, W. J. M. (Ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, 7-13. Edward Elgar.

WRR (2000). *Het borgen van het publiek belang*. Sdu.

WRR (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam University Press.

Yesilkagit, K. (2021). *Zelfstandige bestuursorganen en de ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw bezien. Een pleidooi voor een herstel van het primaat van het parlement* [Wetenschappelijke reflectie bij de tentoonstelling over de positie van zelfstandige bestuursorganen]. <https://www.kennisvandeoverheid.nl/leren-van-het-verleden/tentoonstellingen/verzelfstandiging>

16.

# Bouwen aan vertrouwen in de overheid

Enige mogelijkerwijs ter zake relevante  
bespiegelingen, te goeder trouw op schrift gesteld  
door twee goed geïnformeerde leken

**Mark Levels**

Hoogleraar Sociologie van Technologie en Ongelijkheid en  
Decaan Levenlang Ontwikkelen, Maastricht University en  
Programmadirecteur, het ROA

**Tim Huijts**

Hoogleraar Positive Health at Work, Maastricht University

We schrijven dit essay op een vreemd moment, dat om onbestemde redenen historisch aanvoelt. Het vertrouwen van Nederlandse burgers in hun overheid is op het moment dat we dit stukje neerpennen al een tijdje erg laag, zo vertelt ons het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2023). Zo stelde begin dit jaar ook de Nationale ombudsman (Termaat, 2023), die na jarenlang te hebben gewezen op het afkalvende vertrouwen in de overheid diezelfde overheid inmiddels een onvoldoende geeft. En zo zegt ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (2022), die in zijn laatste advies de afnemende gezagswaardigheid van de overheid hekelt en een vergroting van de betrouwbaarheid als een van de belangrijkste opdrachten ziet om dat gezag te herstellen.

Eerder dit jaar vroeg Stichting CAOP ons om een analyse van deze zorgelijke trends te verzorgen, in het kader van een boek waarin we samen met de andere aan het CAOP gelieerde hooggeleerde collegae bouwstenen voor een herstel van dat vertrouwen zouden aanbieden (Van der Meer, 2023). Dat was nog niet zo eenvoudig. Als sociologen weten we heus wat over overheid en samenleving, maar het vertrouwen van burgers in de boven hen gestelden hoort voor geen van ons beiden tot onze leeropdracht. Je moet als socioloog boven de partijen staan, maar vooral moet je nauwkeurig vermijden je eigen meningen en opvattingen over de samenleving in het publieke debat van een professoraal aura te voorzien en zo om te katten tot 'wetenschap'.

Maar we zijn niet alleen wetenschappers die de samenleving bestuderen, maar ook betrokken burgers die in de samenleving participeren. We merkten dat de vertrouwenscrisis voortdurend bleef terugkomen in onze gesprekken: bij de koffieautomaat in Maastricht, tijdens zonnige wandelingen door het Limburgse heuvelland, met vrienden aan de toog en met collega's in de togakamer. We informeerden ons dieper, bediscussieerden elkaar en anderen te vuur en te zwaard, en slepen onze argumentatie aan de onverbiddelijke wetstenen van de empirie. En, we luisterden naar de mensen om ons heen. Zoals dat wel vaker gaat, raakten we allengs niet alleen in toenemende mate overtuigd van ons eigen gelijk, maar vooral ook van de gedachte dat het ergens toch doodzonde zou zijn als we de wereld geen deelgenoot zouden maken van onze scherpzinnige gedachten, en van de snippers inzicht die we ontleenden aan onze gesprekken met mensen om ons heen: politieagenten, militairen, leefbaarheidsmedewerkers, zorgmedewerkers, onderwijzers, wetenschappers.

We schrijven dit stuk in de dagen nadat de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen 2023 het al decennia sluimerende onbehagen, de onvrede met en het wantrouwen in 's lands bestuur vertaalden in een ongekend groot aantal stemmen op protestpartijen. Deze uitslag bleek voor ons niet alleen de ultieme

bevestiging van onze vermoedens, maar ook het laatste zetje dat we nodig hadden om onze overwegingen aan het papier toe te vertrouwen.

We vinden het passend onze bespiegelingen te publiceren in dit liber amicorum, samengesteld ter gelegenheid van het afscheid van een gewaardeerde collega die zich een lange, gelauwerde loopbaan heeft ingezet voor behoorlijk openbaar bestuur en die met ziel en zaligheid schrijft en spreekt over de kwaliteit van de publieke dienst. Maar we moeten eerlijk zijn en blijven over onze kwalificaties. De lezer doet er verstandig aan onze bijdrage te lezen als een vingeroefening in de vorm van essayistische sociologiebeoefening die we *Gonzo Sociology* noemen. Dat is een vorm van beschrijvende sociologie die nauwverwant is aan de *Gonzo Journalism* van onder andere Hunter S. Thompson, en die gekenmerkt wordt door een persoonlijke schrijfstijl, waarbij de schrijver in de eerste persoon verhaalt over een maatschappelijk relevant onderwerp, waarin bredere beschouwingen niet ontbreken, en waarin iedere claim van objectiviteit achterwege blijft.<sup>1</sup> Als empirisch sociologen volgen we meestal de gestrengde voorschriften van de empirische sociologiebeoefening, waarmee we bedoelen dat we doorgaans met noeste vlijt doende zijn zorgvuldig gededuceerde hypothesen met rigoureuze econometrische technieken te toetsen aan betrouwbare en gevalideerde datapunten; als de data ons nopen onze hypothesen te verwerpen, kijken we daar ernstig bij. We vinden onze uitstap naar Gonzo dus spannend, maar we denken dat we onze bespiegelingen alleen zo op een zo oprecht en integer mogelijke wijze kunnen opdienen. We hopen zeer dat ons essay relevant is voor het debat over het vertrouwen in de overheid. Of en in welke mate dat zo is, laten we graag aan het oordeel van de lezer.



## Wie vertrouwd wil worden, moet betrouwbaar zijn

*“De mensen zijn het gewoon zat, jongen. We worden al jaren belazerd en we pikken het niet meer. Nu komt ónze tijd.”* Aan het woord is de heer D., manager bij een financiële instelling, van middelbare leeftijd en woonachtig in een Vinex-wijk. PVV-stemmer van het eerste uur. En getrouwd met een moslima. Op de vraag waarom hij belazerd wordt en hoe, lacht hij schamper. *“Het probleem met jouw soort mensen is dat jullie geloven dat de overheid het goede voorheeft met de mensen. En dat is niet zo. De overheid is compleet onbetrouwbaar en incapabel gebleken.”*

---

1 We volgen een aangepaste versie van de methodiek voorgesteld door Wozniak (2014). Onze methodologische overwegingen zijn opvraagbaar bij de auteurs.

Wat bedoelt D. hiermee? Hoe ziet een betrouwbare overheid eruit? Het valt ons op dat het in de discussies die we over dit belangwekkende onderwerp voerden vooral gaat over de betrouwbaarheid van de rijksoverheid en haar ambtenaren. Over bestuurscultuur en verantwoording. En over rechtmatigheid van overheidshandelen. En daar is ook wel aanleiding voor, zo vermoeden we. De geldende normen, regels en voorschriften zijn vrij duidelijk over de voorwaarden waaraan een betrouwbare overheid moet voldoen. Zij moet zich vooraleerst aan de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur houden. De gedragscode openbaar bestuur schrijft voor dat het openbaar bestuur en de bestuurlijke lichamen ook open, integer, betrokken, communicatief, doelgericht en doelmatig, legitiem en zelfcorrigerend moeten zijn en verantwoording moeten afleggen aan burgers. Hoewel dat minimale eisen zijn, heeft de overheid de afgelopen jaren herhaaldelijk gezondigd tegen beide codes. Zij schoot op belangrijke dossiers (de afhandeling van de toeslagenaffaire, de problematiek rondom de gaswinning in Groningen) pijnlijk en ernstig tekort. Dit waren – ook volgens ons – even saillante als flagrante schendingen van de beginselen van behoorlijk bestuur, die breed publiek en parlementair zijn bediscussieerd, en die het vertrouwen in de overheid ongetwijfeld geen goed hebben gedaan (Nationale ombudsman, 2021).

Wij begrijpen dan ook de reflex wel om aanknopingspunten voor de verbetering van het vertrouwen van burgers in hun overheid vooral te zoeken in een nieuwe bestuurscultuur, of in de verbetering van de toegankelijkheid of samenstelling van het ambtenarencorps. Het zal niet schaden. Maar of het genoeg is? De mensen die we in dit stuk aanhalen, doen ons vermoeden van niet. Ja, de toeslagenaffaire en ook de door sommigen als draconisch omschreven coronamaatregelen worden door veel van de mensen die we spraken aangehaald als bewijs dat de overheid (of soms ook: de ‘elite’) niet te vertrouwen is. Maar wie tussen de regels door luistert, voelt dat er meer speelt. Slechts weinigen spreken over goed openbaar bestuur als oplossing voor deze kwesties. We denken zelf dat goed openbaar bestuur weliswaar een noodzakelijke, maar allerm minst een voldoende voorwaarde is voor een betrouwbare overheid. Hoezeer ze ook lijken te onderstrepen dat het allemaal anders en beter moet in Den Haag, deze incidenten bieden volgens ons geen sluitende verklaring voor dat lage vertrouwen (zie ook: SCP, 2022). Ook onderzoek van de Universiteit Utrecht (De Blok en Brummel, 2022) laat zien dat het vertrouwen van burgers in de overheid de afgelopen jaren *niet* heel sterk is afgenomen en amper reageert op dit soort saillante gebeurtenissen, en hooguit wat meebeweegt met grote economische en politieke ontwikkelingen in het land. Het onderzoek laat ook zien dat het lage vertrouwen in de overheid voor een groot deel gedreven wordt doordat staat en politiek in de ogen van burgers slecht presteren.

Het lijkt ons geen heel wereldvreemde aanname: naarmate burgers sterker het gevoel hebben dat de overheid niet presteert, is hun vertrouwen in die overheid lager. Zo bezien lijkt betrouwbaarheid ons vooral een kwestie van presteren en dus van taken uitvoeren, afspraken nakomen en beloftes waarmaken. Wie het vertrouwensvraagstuk vanuit dat perspectief benadert, wordt als vanzelf met een aantal moeilijke vragen geconfronteerd. Bijvoorbeeld: in welke mate is de overheid in staat tijdens verkiezingen gemaakte beloftes van politici na te komen? In welke mate is ze in staat om prangende maatschappelijke problemen effectief op te lossen? En, wellicht cruciaal: in welke mate kunnen burgers erop vertrouwen dat de overheid in staat is haar kerntaken effectief uit te voeren?

## De prijs van zuinigheid

*“Ze zitten er alleen voor zichzelf. Weten niet wat er speelt. Ze hebben de hele zorg kapotgemaakt. Wij hebben niet eens een huisarts meer. Wij moesten in ons bejaardenhuis op de klok werken. Nooit tijd om een praatje te maken, om mensen een thuisgevoel te geven. Als iemand 's nachts uit bed was gevallen, duurde het soms een uur voor we tijd hadden hem terug in bed te helpen. Nee, ik heb mijn werk altijd met ziel en zaligheid gedaan, maar op het laatst was er niets meer aan.”* Mevrouw H., gepensioneerd verzorgende in de ouderenzorg. Stemt niet meer.



*“Wij gingen naar Irak met slecht spul.”* Kapitein T., eind dertig.

*“Roosters maken is een ingewikkelde klus geworden. Dat heeft ook te maken met de krappe arbeidsmarkt. Ik kan niet meer altijd voorkomen dat lessen uitvallen als leraren ziek zijn. We proberen dan een andere zinvolle invulling aan de schooldag te geven.”* De heer M., schoolleider in het voortgezet onderwijs.

Een groot aantal Nederlanders is pessimistisch over de wijze waarop de Nederlandse samenleving zich ontwikkelt. Opvallend vaak wordt bij de verklaring van dat pessimisme door de mensen zelf gewezen op zorgen over de publieke sector. En die zorgen lijken ons terecht. Wij nemen waar dat de overheid inderdaad steeds minder in staat lijkt haar kerntaken effectief te vervullen. Belangrijke instituties lijken ons ernstig ondergraven, met ernstige gevolgen voor de wijze waarop de overheid ambities kan waarmaken en invulling kan geven aan de taken. Drie voorbeelden zullen volstaan. Ten eerste defensie. De verdediging van het grondgebied tegen buitenlandse agressoren is zelfs volgens de meest rabiate gelovigen in de zegeningen van een kleine overheid een kerntaak van de overheid. Onze krijgsmacht kampt desondanks al decennia met grote tekorten en is inmiddels amper in staat die kerntaak te vervullen, laat staan dat we effectief

kunnen voldoen aan onze bondgenootschappelijke verplichtingen. Mensen, materieel, munitie: aan alles is een ernstig tekort als gevolg van jarenlange bezuinigingen, die plaatsvonden in weerwil van herhaaldelijk openlijk geuite noodkreten van officieren en militair deskundigen (zie bijvoorbeeld: Remie, 2014), en die de operationele inzetbaarheid van de krijgsmacht ernstig ondergroeven.

Of neem de volksgezondheid. Ons zorgsysteem kraakt en piept aan alle kanten. Huisartsen worden al jaren structureel overbelast, waardoor de kwaliteit van huisartsenzorg gevaar loopt en artsen hun poortwachtersfunctie minder goed kunnen vervullen. In ziekenhuizen en verpleeghuizen zijn structureel te weinig handen aan het bed en hebben medewerkers te weinig tijd om hun belangrijke werk goed te doen. Voor sommige behandelingen zijn de wachtlijsten onacceptabel lang; de jeugdgezondheidszorg bijvoorbeeld kan de toegenomen zorgvraag amper verwerken.

Ten slotte ons onderwijs. Het garant staan voor gedegen onderwijs is een grondwettelijk vastgelegde verantwoordelijkheid van de overheid. Maar er zijn te weinig leraren en er is te veel werk. Docenten en schoolleiders ervaren daardoor een hoge werkdruk, met name in het basisonderwijs, maar óók in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Het ziekteverzuim onder leraren ligt ruim boven het gemiddelde; leraren vallen ook relatief vaak uit met burn-outklachten. Ook het lerarentekort is niet nieuw. Al in 2007 concludeerde de Commissie Leraren onder voorzitterschap van Rinnooy-Kan dat het tekort al sinds 1992 als problematisch werd gezien (Commissie Leraren, 2007). In de 31 opeenvolgende jaren is het de overheid niet gelukt dit probleem op te lossen. Dit alles heeft een prijs: Nederlandse leerlingen kunnen bijvoorbeeld steeds minder goed rekenen en lezen en zijn onvoldoende digitaal geletterd. Kansenongelijkheid is nog steeds een groot probleem.

Wij zien dit niet als incidenten, maar als patroon. Dit zijn slechts drie bekende voorbeelden. Wie uitzoomt, ziet dat ze emblematisch zouden kunnen zijn voor de staat van onze publieke sector. De rek lijkt er overal uit. Wetenschappers zijn structureel overwerkt. De rechterlijke macht is zodanig uitgehold dat gepensioneerde rechters uit pensioen worden teruggeroepen om de achterstand op de rol weg te werken; overwerk is bij het openbaar ministerie eerder regel dan uitzondering. De politie heeft te weinig mensen om de wet te handhaven en te weinig rechercheurs om boeven op te sporen.

*“Denk je nou echt dat al die mensen racistisch zijn? Bang voor de islam? Schei toch uit man. Mensen zijn gewoon pissig. Die kunnen niet rondkomen, kunnen amper een huis betalen, of boodschappen, of de energierekening, of de zorgpremie. Weet je*

*hoe lang je moet wachten voor een hartoperatie? De mensen voelen zich onveilig, zien hun wijken veranderen. En de overheid doet er niks aan. Geen zak.” De heer D.*

Wat is een betrouwbare overheid? Als we de hiervoor gegeven signalen en onze interpretatie daarvan serieus nemen, volstaat het volgens ons niet ons te beperken tot een analyse van de betrouwbaarheid van politiek en openbaar bestuur of het functioneren van de verschillende bestuurslagen. We moeten kijken naar het geheel aan instellingen en organisaties die een maatschappelijke functie vervullen en die een rol spelen in de productie van collectieve goederen. Organisaties die belast zijn met de uitvoering van overheidsbeleid op het gebied van veiligheid, gezondheidszorg en onderwijs. Met andere woorden: we moeten ook de quartaire sector bezien. En wie dat doet, kan gaan zien dat er naast de in het oog springende bestuurlijke misgrepen veel dieperliggende kwesties spelen, die naar onze verwachting aardig zouden kunnen verklaren waarom sommige burgers hun vertrouwen in de overheid verloren hebben: de overheid doet in de ogen van burgers niet wat zij zou moeten doen. De publieke sector is steeds minder goed in staat uitvoering te geven aan de kerntaken van de staat, en dat ondermijnt de effectieve productie van collectieve goederen als veiligheid, volksgezondheid, volkshuisvesting of een goed opgeleide beroepsbevolking. Burgers en samenleving betalen daarvoor een hoge prijs: wachtlijsten, onveiligheidsgevoelens, gezondheidsproblemen, afnemende leerprestaties, geopolitieke kwetsbaarheid. Zo bezien lijkt het ons geen wonder dat burgers het vertrouwen in de overheid verliezen.



## Keuze, geen noodzakelijkheid

Hoe kan dit? Schraalhans is al decennia keukenmeester in de publieke sector, en de gevolgen zijn meet- én voelbaar in het hele publieke domein. Die drang naar zuinigheid heeft volgens ons ten minste twee oorzaken. Ten eerste nemen we waar dat de publieke sector al decennia structureel wordt uitgebeend als gevolg van bewust beleid. Daar zit een ideologische overtuiging achter, die inmiddels door links en rechts wordt gedeeld: de overheid moet klein zijn en zich niet te veel met de samenleving bemoeien. De overtuiging dat de overheid zo klein mogelijk moet zijn, stamt uit de jaren 80 toen ze enthousiast werd verkondigd door conservatieve politici in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, die betrachtten de stagflatie in de jaren 70 te beteugelen door (onder andere) overheidsuitgaven te beperken. Deze overtuiging werd in de jaren 90 in het hele Westen enthousiast overgenomen door progressieve partijen, die de val van de Berlijnse Muur en de ineenstorting van de socialistische heilstaat zagen als dringende aanleidingen om de rode ideologische veren af te schudden en zich programmatisch te herijken,

en enthousiast de ideologie van de Derde Weg omarmden. Die ideologie zoekt een synthese tussen links en rechts, door een evenwicht te kiezen tussen een sociaal beleid en een liberale vrijemarkteconomie. De Derde Weg bepleit eigen verantwoordelijkheid, een terugtrekkende staat en de introductie van marktwerking bij de productie van collectieve goederen, en betekende het de facto einde van het tijdperk van de Grote Staat. In Nederland maakte de Derde Weg de paarse kabinetten mogelijk. De uitkleding van de overheid kreeg evenwel pas echt momentum in 2006, met het regeerakkoord tussen CDA, PvdA, en ChristenUnie dat in Beetsterzwaag onder leiding van informateur Wijffels werd uitonderhandeld. Hier werden hele concrete bezuinigingstaakstellingen afgesproken, die zo'n beetje de hele publieke sector raakten. Dat was niet gek: in de voorafgaande verkiezingen hadden alle partijen in hun verkiezingsprogramma's gepleit voor een kleinere overheid. Sindsdien hebben opeenvolgende kabinetten-Rutte lustig verder bezuinigd.

Het pleidooi voor méér markt en minder overheid komt volgens ons voort uit de aanname dat marktwerking zorgt voor een meer efficiënte productie van economische goederen dan bijvoorbeeld een staatsgeleide economie. Hoewel we achter de verabsolutering van de markt als ordenend principe ook wel wat *groupthink* vermoeden, is dat in algemene zin ongetwijfeld goed te verdedigen. Maar voor de productie van collectieve goederen ligt de zaak complexer. Collectieve goederen zijn goederen waarvan de consumptie niet uitsluitend is, zodat alle individuen die behoren tot een collectief ervan kunnen genieten, en waarbij het moeilijk of zelfs onmogelijk is om mensen ervan uit te sluiten. Het klassieke voorbeeld is de vuurtoren, maar volksgezondheid, defensie, veiligheid, volkshuisvesting, nutsvoorzieningen en onderwijs zijn ook als collectieve goederen te interpreteren. Dit soort goederen wordt lang niet altijd optimaal geproduceerd in een vrije markt (De Graaf en Wierz, 2019). Het rationeel najagen van eigenbelang dat op de vrije markt volgens de theorie bijdraagt aan het algemeen belang, heeft in het geval van collectieve goederen vaak onbedoeld negatieve consequenties: het werkt zwartrijdersgedrag in de hand en kan tot collectief suboptimale of zelfs onwenselijke uitkomsten leiden. Geen mens zal met droge ogen beweren dat het zinnig is de brandweer op te heffen als er een paar maanden geen brand heeft plaatsgevonden. Evenmin is het slim te pleiten voor het weghalen van stoplichten op een druk kruispunt, omdat er al een paar maanden geen ongeluk heeft plaatsgevonden. Toch is dat wel ongeveer de wijze waarop we sinds de jaren 90 naar de overheid hebben gekeken. Zo bezien is het niet gek dat de privatisering van nutsvoorzieningen en verregaande liberalisering van collectieve goederen als zorg of openbaar vervoer, die we sinds de jaren 90 redelijk kritiekloos hebben uitgevoerd, niet altijd goed zijn uitgekapt (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012).

Ten tweede is het denken over de overheid in diezelfde periode van bezuinigingen sterk beïnvloed door de theorie van New Public Management, die voorschrijft dat de publieke sector het beste kan worden bestuurd als een bedrijf, met doelmatigheid en zuinigheid als belangrijkste waarden. Burgers worden in deze gedachtegang gezien als consumenten; overheidsfunctionarissen moeten worden aangestuurd met targets en beoordeeld op basis van *key performance indicators* en andere van het bedrijfsleven geleende managementfoefjes. De New Public Management-theorie dringt bestuurders in de publieke sector bovendien een zekere kruideniersmentaliteit op: de gevoelde plicht prudent om te gaan met overheidsgeld, noopt tot zuinigheid en werkt een streven naar doelmatigheid in de hand. Dat lijkt ons op zichzelf niet onverstandig, maar zoals iedere deugd verliest ook zuinigheid haar deugdzaamheid wanneer ze excessief wordt nagestreefd.

CAOP-leerstoelencollega Caspar van den Berg concludeerde in zijn oratie dan ook terecht dat de New Public Management-theorie als denkraam over de overheid “niet heeft opgeleverd wat het beloofde, maar wel schade heeft toegebracht aan de robuustheid van de overheid en het vertrouwen in de overheid.” We denken zelf ook dat de verabsolutering van doelmatigheid die voortvloeit uit het onwillekeurig streven naar een kleine overheid een deel van de verklaring biedt. Professor Van den Berg merkte nog iets anders op: waar het vertrouwen in de overheid en de politiek in algemene zin wat afkalft, is de tevredenheid van burgers met zorg, onderwijs en het veiligheidsapparaat eigenlijk nog altijd vrij hoog en bovendien redelijk stabiel. Dat lijkt in directe tegenspraak met hetgeen we hiervoor betoogden, maar is dat volgens ons niet. Want ondanks de noeste bezuinigingsdrift slagen politieagenten, zorgmedewerkers, brandweerlieden, leraren, onderwijzers, rechters, onderzoekers, militairen en al die andere betrokken professionals er met zijn allen in een ontzettend hoog niveau van voorzieningen te realiseren. Sterker nog: de kwaliteit van de dienstverlening in de publieke sector is eigenlijk wonderbaarlijk hoog, zeker wanneer je in ogenschouw neemt hoezeer het water bij de mensen aan de lippen staat door de opeenvolgende bezuinigingen. Wij zien dan ook scherp dat het onvermogen van de overheid haar kerntaken te vervullen niet valt te wijten aan de betrokkenheid of kundigheid van personeel in de publieke sector.

Wij denken: onze samenleving draait als onze instituties goed functioneren, en onze instituties functioneren nu vooral goed omdat de mensen die erin werkzaam zijn hun belangrijke werk onder alle omstandigheden met bevologenheid blijven doen. Meestal in stilte, op de achtergrond, zonder te morren. Mensen in de publieke sector werken vaak letterlijk tot ze erbij neervallen, vanuit beroepseer, oprechte betrokkenheid met de publieke zaak en diep doorleefde



verantwoordelijkheidszin. Het wordt gezien; het blijft niet onopgemerkt. En het wordt kennelijk door burgers hogelijk gewaardeerd.

## Wanneer het misgaat, gaat het ook echt mis

Dit is onze analyse. Het ideologische streven naar een kleine overheid heeft sinds de jaren 90 bijgedragen aan voortdurende bezuinigingen op de quartaire sector, die daardoor tot het uiterste is uitgehold, maar ook aan de invoering van marktwerking bij de productie van collectieve goederen, die daardoor suboptimaal geproduceerd worden. Tegelijkertijd heeft doorgeschoten doelmatigheidsdenken de verantwoordelijke overheidsorganen zo ver uitgekleed, dat de kwaliteit van collectieve goederen nét gerealiseerd kan worden. En dan vaak alleen maar, omdat betrokken overheidspersoneel doorgaans bereid is zich uit de naad te werken.

Dat gaat goed, tot het misgaat. Zo heeft de COVID-19-pandemie genadeloos laten zien dat de zorg tot het uiterste opgerekt is. Toen het er echt op aankwam, hadden we zo weinig ic-bedden beschikbaar dat we doodzieke patiënten naar Duitsland moesten verschepen. Artsen en verpleegkundigen gingen massaal gebukt onder enorm hoge werkdruk, operaties moesten worden uitgesteld, wachtlijsten liepen enorm op. En zo is het ook bij defensie: pas door oplopende geopolitieke spanningen en onder dreiging van een oorlog met Rusland voelen we collectief hoe gevaarlijk het is de krijgsmacht te veronachtzamen.

## Het vertrouwen hersteld

Een overheid die vertrouwd wil worden, moet te vertrouwen zijn. Als onze analyse klopt, hoeft de overheid maar één ding te doen om het vertrouwen van burgers te herwinnen: haar kerntaken weer naar behoren leren uitvoeren. Hoog tijd dus voor een herwaardering van de publieke sector. In de prille dagen van de coronacrisis verdrongen burgers en politici elkaar om te klappen voor medewerkers in de publieke dienst. Die ovatie was welgemeend en welverdiend. We keken die eerste weken weer met gepast ontzag naar de artsen, verpleegkundigen en verzorgenden die met gevaar voor eigen gezondheid overuren draaiden om voor onze zieken te zorgen. En we begrepen ook weer hoe belangrijk het is dat de waterleiding werkt, ons afval wordt opgehaald en de publieke ruimte wordt schoongemaakt. We vonden collectief hernieuwd respect voor het vakmanschap van leraren, goede journalisten en wetenschappers. We zagen hoe belangrijk de politie is voor het handhaven van de openbare orde. Maar als we de mensen in vitale publieke

beroeven echt de dankbaarheid willen betuigen die we aan hen verschuldigd zijn, moeten we onze publieke instituties zodanig financieren dat ze hun werk goed kunnen doen, en de mensen bovendien fatsoenlijk voor hun inspanningen compenseren.

Daarbij mogen we ons realiseren dat de deerniswekkende staat van de publieke sector geen economische noodzakelijkheid is, maar het gevolg van bewuste politieke keuzes. De Derde Weg lijkt ons te zijn doodgelopen. En als dat zo is, moeten we monter terugwandelen en op zoek gaan naar alternatieven. Daarbij moeten we onderkennen dat het streven naar een kleine overheid geen doel op zich moet zijn: een overheid moet nooit zo klein worden dat zij niet meer in staat is te functioneren. Een beleid dat te zeer doorslaat in het streven naar doelmatigheid in de publieke sector holt de overheid van binnenuit uit. Dat moet anders.

Maar goed, dit is natuurlijk *Gonzo Sociology* en dat betekent dat onze analyse hooguit gezien moet worden als gissingen, die voortkomen uit onze gesprekken met mensen en onze sociologische verbeelding, en die we net polemisch genoeg hebben opgeschreven om provocatief bruikbaar te kunnen zijn. Het zou goed zijn als deze hypothesen door empirisch-theoretische sociologen, bestuurskundigen en politicologen nader onderzocht zouden worden, om te zien in welke mate ze eventueel breder geldend zijn. De sociologische duiding van het maatschappelijke ongenoegen dat leidt tot proteststemmen op populistische partijen richt zich nu toch vaak op xenofobie als verklaringsgrond; het zou niet gek zijn met goed kwalitatief en kwantitatief onderzoek nader te bepalen welke rol de perceptie van de falende overheid hierin speelt.

Wij stellen de volgende hypothese voor: naarmate de overheid beter in staat is haar kerntaken te vervullen, zal het vertrouwen van burgers hoger zijn. Kun je toetsen. Moeten we doen.

Als deze hypothese inderdaad bredere geldigheid heeft, dan lijkt het ons dat er ook voor de andere gammawetenschappelijke vakbroeders en -zusters werk aan de winkel is. Economen kunnen zich wellicht buigen over twee cruciale vragen. 1. Hoe kunnen collectieve goederen optimaal worden geproduceerd en welke rol moeten staat en markt hierin spelen? En 2. Hoe kunnen overheidsfinanciën worden gerealiseerd op een wijze die garandeert dat de overheid haar kerntaken effectief kan blijven uitvoeren? En bedrijfskundigen zouden kunnen werken aan een alternatief model van bedrijfsvoering ter vervanging van het New Public Management-paradigma. In zo'n model zouden kernwaarden van publieke dienstverlening als effectiviteit, vertrouwen, verantwoordelijkheid, dienstbaarheid en inclusiviteit centraler kunnen staan.



En politici aan alle zijden van het politieke spectrum zouden wat ons betreft wel eens mogen ophouden met het verabsoluteren van de kleine staat als doel. Uitgaven aan de publieke sector zijn een kostenpost op de rijksbegroting, maar zijn óók een investering in collectieve goederen als veiligheid, volksgezondheid en onderwijs. Onze overheidsinstituties kosten geld, maar leveren ook veel op. Ze vormen de noodzakelijke voorwaarden voor een florerend bedrijfsleven en daarmee voor economische groei. En er is sociologische winst: de instituties die door de instellingen in de quataire sector opgebouwd worden, vormen samen de steunberen van de samenleving, die de boel bij elkaar houden als de sociale bindingen lossen worden (Schuyt, 2009). De verharde politieke cultuur, waarin partijen tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen uitvergrooten en politiseren en politieke tegenstanders demoniseren, ondermijnt de sociale cohesie. Instituties kunnen cultureel heterogene, gepolariseerde samenlevingen ook onder zulke uitdagende omstandigheden bij elkaar houden, maar dan moeten ze wel werken.

We denken dus dat de handen uit de mouwen moeten. Maar goed, dat is onze mening.

## Literatuurlijst

Commissie Leraren (2007). *LeerKracht!* Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De Blok, L. & Brummel, L. (2022). *Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*. Universiteit Utrecht.

De Graaf, N. D. & Wiertz, D. (2019). *Societal problems as public bads*. Routledge.

Nationale ombudsman (2021). *Verscheurd vertrouwen*.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2022). *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*.

Remie, M. (2014, 17 mei). Hoogste militair Tom Middendorp bezorgd om slagkracht leger. NRC Handelsblad.

Schuyt, K. (2009). *Steunberen van de samenleving*. Amsterdam University Press.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2022). *Burgerperspectieven Bericht 1*.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2023). *Sociale en culturele ontwikkelingen stand van Nederland 2023*.

Termaat, G. (2023, 2 januari). Ombudsman snoeihard over functioneren overheid in 2022: 'Gefaald en komen beloftes niet na'. *De Telegraaf*.

Van der Meer, F. (2023). *Bouwen aan vertrouwen. De staat van de ambtelijke dienst*. CAOP.

Wozniak, J. (2014). When the going gets weird: an invitation to gonzo sociology. *The American Sociologist*, 45, 453-473.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam University Press.



17.

# Sleutelen aan het interbestuurlijk toezicht

Heinrich Winter

Hoogleraar Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen en

Directeur, Pro Facto

## Inleiding

Frits van der Meer heeft zich in zijn werk onder meer gericht op verhoudingen tussen overheden in de gedecentraliseerde eenheidsstaat in het algemeen, met intergouvernementele betrekkingen en de besturing daarvan, ook wel bekend als *multi level governance* in het bijzonder. Onmiskenbaar is het karakter van die verhoudingen de afgelopen decennia ingrijpend gewijzigd. Van hiërarchische betrekkingen tussen overheden naar horizontale relaties. Van toezicht en controle naar samenwerking en vertrouwen. Niet zo vreemd dat in die veranderde context ook de vormgeving van het juridisch instrumentarium voor de relaties tussen overheden ingrijpend wijzigde. De nieuwe verhoudingen tussen overheden worden goed geïllustreerd door de beleidstheorie, die de overgang van specifiek interbestuurlijk toezicht naar gerevitaliseerd generiek interbestuurlijk toezicht begeleidde. Volgens die theorie uit de jaren 10 was sprake van ongekende toezichtsdruk, hoge administratieve lasten en minder officieel van grote bemoeizucht van de 'rijksheren in de regio'. Voor dat alles bestaat geen empirische onderbouwing, maar dat speelde geen belangrijke rol bij de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en uiteindelijk de wetgever gedragen overgang naar het meer terughoudende interbestuurlijk toezicht die ruim tien jaar geleden plaatsvond.<sup>1</sup>

In deze bijdrage staat dat gerevitaliseerde generieke toezicht centraal. Hierna komt allereerst de ontstaansgeschiedenis aan de orde en worden de uitgangspunten van het gerevitaliseerde toezicht beschreven. Daarna wordt de evaluatie van de werking van het nieuwe stelsel beschreven.<sup>2</sup> De reactie

- 
- 1 Veel van de stellingnamen in de memorie van toelichting van de Wet revitalisering generiek toezicht weerspiegelen of herhalen beweringen die te vinden zijn in de rapporten van de bestuurlijke werkgroep-Alders en de commissie-Oosting. Echter, ook deze beide rapporten ontberen een grondige empirische onderbouwing van empirische uitspraken. Beide onderzoeken zijn eerder een normatieve beoordeling van de inrichting van het interbestuurlijk toezicht dan een weergave van de feitelijke praktijk. De rechtvaardiging voor het nieuwe stelsel lijkt dan ook veel meer gebaseerd op een normatief-juridische visie op interbestuurlijke verhoudingen dan op een empirisch onderbouwde probleemanalyse
  - 2 Voor een deel van de teksten uit paragrafen 2 en 3 geldt dat ze zijn gebaseerd op het evaluatieonderzoek dat Pro Facto en de Rijksuniversiteit Groningen in 2017 uitvoerden in opdracht van het ministerie van Justitie & Veiligheid/Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC): H.B. Winter e.a., *Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht*, Groningen, 2017.

daarop van de minister van BZK komt daarna aan de orde. De maatwerkaanpak die het Gronings provinciebestuur kiest bij het interbestuurlijk toezicht krijgt aandacht in het daaropvolgende onderdeel. De bijdrage rondt af met een conclusie en een perspectief voor de doorontwikkeling van het interbestuurlijk toezicht.

## Het interbestuurlijk toezicht in de steigers

De Wet revitalisering generiek toezicht (wet RGT) trad op 1 oktober 2012 in werking. De wet wijzigde het stelstel van interbestuurlijk toezicht (IBT), gericht op vereenvoudiging van dat stelsel. Het generiek interbestuurlijk toezicht met als instrumenten schorsing, vernietiging en indeplaatsstelling was er ook voor 2012 al, maar in de praktijk waren de verschillende vormen van specifiek toezicht veel belangrijker. Het generiek toezicht was vooral ultimum remedium wanneer geen specifiek toezicht voorhanden was. Generiek toezicht is geregeld in de Grondwet, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Algemene wet bestuursrecht. Generiek interbestuurlijk toezicht betreft de bevoegdheid van de Kroon tot schorsing en spontane vernietiging van besluiten van provinciale en gemeentelijke bestuursorganen wegens strijd met het recht of het algemeen belang en de bevoegdheid (van het naasthogere bestuursorgaan) om een voorziening te treffen bij verwaarlozing van medebewindstaken (indeplaatsstelling). Specifiek toezicht omvat instrumenten die enkel van toepassing zijn in de desbetreffende sectorwet (zoals de aanwijzing, goedkeuring en verklaring van geen bezwaar). De bevoegdheid en de instrumenten van specifiek toezicht zijn op veel terreinen uit de wetgeving geschrapt met de introductie van de wet RGT.

Interbestuurlijk toezicht is een vorm van toezicht waarbij een bestuursorgaan van een geografisch meer omvattende overheid de functie van toezichthouder vervult, terwijl bestuursorganen van geografisch minder omvattende overheden de onder toezicht ge-stelden zijn. Interbestuurlijk toezicht is al zo oud als de Gemeentewet. Rijkstoezicht op besturen van provincies en gemeenten heeft zich in allerlei vormen en allerlei gradaties van gestrengheid voorgedaan. Traditioneel werd het interbestuurlijk toezicht juridisch onderscheiden in twee categorieën: repressief toezicht ('schorsing en vernietiging') en preventief toezicht ('onthouden van goedkeuring'). De eerste vorm werd ook wel 'generiek' genoemd, omdat het een werking had los van specifieke taken van onder toezicht staande bestuursorganen. Preventief toezicht daarentegen was 'specifiek' in die zin, dat het steeds voor een specifieke taak gold en in een specifieke wet was geregeld. Met de groei van het aantal medebewindstaken en de decentralisaties kwam in de decennia na de Tweede Wereldoorlog een sterke groei van het



specifieke interbestuurlijk toezicht tot stand. Met de Decentralisatienota van 1980 werd voor het eerst een poging ondernomen om de omvang en de lasten van het interbestuurlijk toezicht te verminderen. Dat leidde tot een geleidelijke reductie van het interbestuurlijk toezicht. In 1983 waren er nog enige honderden verschillende toezichtbepalingen in specifieke wetten. De commissie-Oosting vond in 2007 nog slechts twaalf interbestuurlijke toezichtarrangementen. De zware belasting van het specifieke toezicht, als argument gebruikt bij de revitalisering van het generiek toezicht, lijkt alleen al daarom te moeten worden genuanceerd.

Startschot voor de stelselwijziging van het interbestuurlijk toezicht werd gegeven met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (CIV), die op 9 november 2004 werd vastgesteld door de besturen van het IPO, de VNG en het kabinet. De code ging in op de gewenste vormgeving van de interbestuurlijke verhoudingen en daarmee ook op het interbestuurlijk toezicht. In sterke ideologisch gekleurde bewoordingen wijst de Code interbestuurlijke verhoudingen “de verouderde verhouding tussen burgers en de overheid” aan als “één van de essentiële vraagstukken waarvoor Nederland zich aan het begin van de eenentwintigste eeuw gesteld ziet.” Een ‘moderne’ overheid dient als volgt te handelen aldus de code:

“Een overheid die past bij de huidige samenleving moet minder betuttelen en meer ruimte bieden aan mensen, bedrijven en organisaties. Dat geldt voor alle overheden. Ook elkáár moeten zij meer ruimte bieden.”

“De interbestuurlijke verhoudingen vormen een belangrijke factor in de relatie tussen overheid en samenleving. Nog te vaak is onduidelijk welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is. Daardoor ontstaat verschil van inzicht over de taken die elke laag op zich moet nemen. Taken worden daardoor soms gebrekkig uitgevoerd, of juist dubbel, of zelfs helemaal niet. Soms zijn ambtenaren van verschillende overheden onvoldoende op de hoogte van elkaars activiteiten. In het ongunstigste geval ontstaat een moeras van relaties en verantwoordelijkheden. Uiteindelijk zijn het de burgers die wegzakken in dat moeras.”

Deze citaten maken goed duidelijk welk frame aan de wijziging van het interbestuurlijk toezicht ten grondslag is gelegd. Dat is een sterk gekleurd frame als het gaat om het functioneren van het bestaande interbestuurlijk toezichtsinstrumentarium en het is een zeer ambitieus frame als het gaat om de verwachtingen van de daarin aan te brengen veranderingen. Daarvan mag niets

minder dan een betere relatie tussen overheid en burgers worden verwacht en een steun in de rug bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

Het stelsel dat in 2012 tot stand kwam en dus nu ruim tien jaar functioneert, geeft ruim baan aan horizontale verantwoording. Hierdoor wordt verondersteld dat het verticale toezicht een stap terug kan doen. Die horizontale verantwoordingsmechanismen zouden daarbij in handen moeten komen te liggen van de gemeenteraad. In de dualisering van de verhoudingen binnen de gemeente heeft de raad naast een vertegenwoordigende en een kaderstellende taak ook nadrukkelijk een controlerende taak gekregen, waarbij de horizontale verantwoordingsplicht van het college voor de uitvoering van medebewindstaken bij uitstek goed zou passen.<sup>3</sup> De verticaal toezichthouder – in deze verhoudingen veelal het provinciebestuur – kan een stap terug doen in vertrouwen op het functioneren van deze horizontale verantwoordingsmechanismen. Het instrumentarium van het gerevitaliseerde generiek toezicht zou uit de taboesfeer moeten geraken.

Het provinciebestuur werd nadrukkelijker dan voorheen gepositioneerd als toezichthouder voor de gemeentebesturen. Het provinciebestuur is bevoegd toezichthouder voor alle medebewindstaken die bij wet aan het gemeentebestuur zijn opgedragen, tenzij het een uitzondering betreft zoals opgenomen in Bijlage I van de Gemeentewet. Het interbestuurlijk toezicht op grond van die wetten is voorbehouden aan het Rijk (op grond van artikel 124b, eerste lid van de Gemeentewet). Het gaat hier grosso modo om wetgeving op domeinen waarin de provincies niet over expertise beschikken.



Het toezichthoudend provinciebestuur is bij de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht gebonden aan de bepalingen uit de Gemeentewet. Onder meer betekent dit dat het provinciebestuur niet mag ingrijpen voordat het gemeentebestuur een hersteltermijn is gegund (artikel 124, lid 2 van de Gemeentewet). Voor het overige is het provinciebestuur vrij om zijn toezichttaak op eigen wijze vorm te geven. Datzelfde geldt ook voor de minister wanneer deze bevoegd is tot het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht. Het provinciebestuur, de commissaris van de Koning en de minister beschikken op grond van artikel 124e van de Gemeentewet over toezichtsbevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), zoals het betreden van plaatsen (art. 5:15 Awb), het vorderen van inlichtingen (art. 5:16 Awb) en het vorderen van inzage van zakelijke gegevens en

---

3 De vraag is overigens waarop die drie taken of rollen zijn gebaseerd. In de Gemeentewet zijn ze in ieder geval niet terug te vinden.

bescheiden (art. 5:17 Awb). Eenieder is verplicht medewerking te verlenen aan de ambtenaren die zijn belast met het toezicht (art. 5:20, lid 1 Awb).

Het uitgangspunt van het interbestuurlijk toezicht is dat de toezichthouder bij de uitoefening van zijn taak en de inzet van instrumenten de beginselen van selectiviteit en proportionaliteit huldigt. De toezichthouder dient daarbij uit te gaan van vertrouwen.

Het onder toezicht gestelde gemeentebestuur zou door deze andere inrichting van het toezicht minder bemoeienis moeten ervaren en minder (bestuurs)lasten moeten maken.

## De werking van het gerevitaliseerde toezicht

Het gerevitaliseerde interbestuurlijk toezicht trad op 1 oktober 2010 in werking. De belangrijkste toezichthouder in dit stelsel is het provinciebestuur, hoewel ook de minister op een heel aantal terreinen bevoegd is. Wanneer dat laatste het geval is, is dat vaak te herkennen aan termen als 'stelseltoezicht' of 'systeemtoezicht'. Afgezien daarvan – een voorbeeld is het toezicht op de uitvoering van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) – gaat het provinciaal interbestuurlijk toezicht over alle medebewind-staken ('door de wet gevorderde besluiten en handelingen') van het gemeentebestuur (gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en burgemeester). Dat gaat om tientallen domeinen en wettelijke regelingen. De reikwijdte van het toezicht is in de praktijk teruggebracht tot een zestal domeinen: archief- en informatiebeheer, gemeentefinanciën, huisvesting statushouders, monumenten en archeologie, ruimtelijke ordening en het omgevingsrecht. Opvallend is dat alle provincies dezelfde zes toezichtdomeinen hebben geselecteerd met soms nog een zevende domein – zoals waterbeheer – daaraan toegevoegd. De VNG, het IPO en het ministerie van BZK hebben een zogenaamd implementatieoverleg gevoerd, voorafgaand aan de invoering van de wet RGT. Daar zou een risicoanalyse zijn uitgevoerd, die aan deze selectie van domeinen ten grondslag is gelegd. Daarvan kon echter niets worden teruggevonden. Wel kon uit beleidsdocumenten van de provincies worden afgeleid, dat het daarbij vooral ging over maatschappelijke risico's en niet om het risico dat gemeenten de uitvoering van de medebewindswetgeving onvoldoende op orde hebben. De keuze voor de zes domeinen lijkt vooral ingegeven door de al bestaande praktijk in vier van de zes domeinen. De terreinen van 'monumenten en archeologie' en 'ruimtelijke ordening' zijn aan het provinciaal toezichtpakket toegevoegd. Voor de andere domeinen gold al een arrangement van specifiek toezicht; de wet RGT heeft die

arrangementen – met uitzondering van het financieel toezicht – generiek gemaakt. De meeste provincies hebben niettemin het aloude financiële toezicht in het nieuw ontwikkelde IBT-stelsel geïntegreerd. Bij de weging van de beoordelingen op de verschillende toezichtdomeinen neemt het financieel toezicht – niet verrassend – een belangrijke plaats in.

De provinciebesturen hebben het interbestuurlijk toezicht vooral vormgegeven als systeemtoezicht. Dat wil zeggen dat het toezicht gericht is op het behalen van maximaal toezichtsrendement met selectieve en beperkte vormen van informatieverzameling. De uit de accountancy afkomstige leidende gedachte is dat handelingen en besluiten worden voortgebracht door systemen (van organisatievormen en procedures). Als het systeem adequaat functioneert, is de kans gering dat in de producten van dat systeem fouten zitten. Om de kwaliteit van het systeem vast te stellen, kunnen allerlei indicatoren worden benut waarover dan gegevens moeten worden ingewonnen. De interbestuurlijke toezichthouder is er onder de wet RGT toe gehouden erop toe te zien, dat onder toezicht staande bestuursorganen wettelijk gevorderde besluiten 'naar behoren nemen'. Geen enkele interbestuurlijke toezichthouder controleert alle daarvoor in aanmerking komende besluiten en handelingen. Men beoordeelt wel het systeem, bijvoorbeeld aan de hand van kritische prestatie-indicatoren (om de vraag te beantwoorden of het archief goed in elkaar zit) of aan de hand van wettelijke systeemverplichtingen (heeft het gemeentebestuur een uitvoeringsprogramma en een jaarverslag vergunningverlening, toezicht en handhaving) vastgesteld?). De provinciale toezichthouder beperkt zich in het toezicht veelal tot het opvragen van systematische informatie, zoals ook het Besluit verstrekking systematische toezichtsinformatie (gebaseerd op artikel 124h van de Gemeentewet) indiceert. Dat is informatie die van meer dan een gemeentebestuur, vaker dan eenmalig, wordt gevraagd. Daarvoor hebben zeven provincies een grondslag in een verordening gelegd. Twee provincies sloten daarvoor een bestuursovereenkomst met de gemeenten. De rest heeft daarover informeel afspraken gemaakt.

Systeemtoezicht is niet compleet met alleen een oordeel op basis van systeemindicatoren. De accountant doet ook altijd een steekproef om te kunnen vaststellen dat een goed functionerend systeem goede registraties voortbrengt. Deze *reality checks* worden door de provinciaal interbestuurlijke toezichthouders echter niet gehouden. Deze checks en audits ontbreken in de interbestuurlijke toezichtspraktijk, ook vanwege de beperkte mensen en middelen die voor deze toezichtstaak beschikbaar zijn. Per provincie zijn 2-10 fte's (afhankelijk van de grootte van de provincie en het aantal gemeenten daarbinnen) belast met deze taak: te weinig om met intensiever toezicht aan de slag te gaan. Bij het overgaan – decentraliseren – van deze taak naar de provinciebesturen leverde het Rijk



maar mondjesmaat de bijbehorende middelen. Voor de organisatie-inrichting bij de provincies heeft de revitalisering van het interbestuurlijk toezicht wel gevolgen gehad: de uitoefening van het specifieke toezicht vond voorheen binnen de provinciehuizen plaats op verschillende onderdelen en is na oktober 2012 geconcentreerd bij een centraal IBT-onderdeel. Dat zorgt voor professionalisering en meer eenduidigheid van het toezicht.

Het provinciaal interbestuurlijk toezicht heeft veelal de vorm van een stoplichtmodel: de kwaliteit van de uitvoering van de medebewindswetgeving is op orde ('groen'), kan beter ('oranje') of is onvoldoende ('rood'). De indruk bestaat dat die oordelen in de loop van de tijd steeds positiever zijn geworden: de kwaliteit van de uitvoering van medebewindswetgeving zou dus vooruit zijn gegaan. Dat is vooral het geval op het terrein van financieel toezicht en monumenten en archeologie. Bij omgevingsrecht, ruimtelijke ordening, statushouders en archiefbeheer is dat in mindere mate het geval. Deze informatie is inmiddels gedateerd: het zou verbazing wekken als de provinciaal toezichthouder voor de huisvesting van statushouders door de meeste gemeenten het stoplicht niet op rood heeft staan.

Die oordelen komen terecht in toezichtsbrieven, die de toezichthouder naar de gemeente stuurt. Daarmee is wel iets vreemds aan de hand. Het uitgangspunt van de wet RGT was 'vertrouwen op horizontale verantwoordingsmechanismen'. Met andere woorden, de eerstelijns controle van de uitvoering van de medebewindstaken door het college geschiedt door de raad. Dan zou verwacht worden dat de provinciale toezichtsoordelen naar de raad gaan, zodat die immers ondersteund wordt in zijn controlerende taak. Dat is in een aantal provincies ook het geval, maar in de meeste provincies gaan de toezichtsbrieven naar het college met het verzoek die door te sturen aan de raad. Die toezichtsoordelen van de provinciale toezichthouder komen op z'n best op de raadsagenda als ingekomen stuk; zelden wordt er een debat aan gewijd. Sterker nog: de door de wetgever veronderstelde controle door de raad blijkt, voor wat betreft de kwaliteit van de uitvoering van medebewindswetgeving, in de praktijk niet te bestaan. Dat wil niet zeggen dat de gemeenteraad geen controle uitoefent, maar die is hoofdzakelijk gestuurd vanuit de representatieve functie van de raad: politieke controle dus.

Duidelijk is dat de 'gerevitaliseerde generieke instrumenten' van schorsing, vernietiging en indeplaatsstelling nog meer dan voorheen ultimum remedium zijn geworden. Het provinciaal toezicht heeft de afgelopen tien jaar in slechts enkele gevallen geleid tot een indeplaatsstelling. Het ging bij de gemeente Delfzijl (2017) over de huisvesting van vergunninghouders en bij de gemeente Westland (2020) over het opnemen van een islamitische school in het

scholenplan. In dit laatste geval was het een besluit van de minister. In de casus Delfzijl was het een besluit van het Gronings provinciebestuur. Veel vaker hebben provinciebesturen de interventieladder beklommen. Dat bestond uit het verzenden van 'formele' brieven, maar meestal volstond ambtelijk of bestuurlijk overleg om oplossingen te vinden en vertraging of onvolkomenheden bij de uitvoering van medebewindswetgeving te voorkomen. Provinciaal toezichthouders hebben daarnaast veel energie gestoken in regelmatige contacten met hun gesprekspartners bij de gemeenten. De beïnvloeding kreeg op de domeinen vaak de vorm van 'advies' en 'voorkantsturing', in het kader van ambtelijke gesprekken die in een vaste cyclus plaatsvonden. Gemeenten worden langs die weg gestimuleerd om te zorgen voor adequate inrichting van de uitvoering van wettelijke taken en het voorkomen van taakverwaarlozing. Medewerkers bij gemeenten zijn gematigd positief over de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht door de provincies. Het houdt bestuurders en raadsleden, maar ook ambtenaren scherp. De toezichtsoordelen helpen gemeentebesturen 'minder populaire' besluiten te nemen of aan minder geliefde thema's toch aandacht te besteden. Ook ambtenaren voelen zich soms door de provinciale oordelen gesterkt. Dit speelt misschien wel het sterkst bij het archief- en informatiebeheer en bij de huisvesting van statushouders. Tegelijkertijd blijkt ook dat de meeste geconstateerde problemen op voorhand reeds bekend zijn bij de verantwoordelijke ambtenaren en meestal ook bij de bestuurders, voordat deze in het kader van het interbestuurlijk toezicht geconstateerd worden. Er is ook een heel aantal gemeentelijke gesprekspartners dat betrekkelijk onverschillig staat ten opzichte van het provinciaal toezicht.



## De reactie van de minister

Al met al is het de vraag wat de verandering van het interbestuurlijk toezicht precies heeft opgeleverd. Het provinciale systeemtoezicht laat zich het best typeren als een praktijk van overleg, advisering en waarschuwing. Dat wijkt niet sterk af van de toezichtuitoefening van voor de wet RGT. Formele sancties worden niet ingezet en er is geen sprake van revitalisering en anders dan de bedoeling was, worden de instrumenten van het generieke interbestuurlijke toezicht uitsluitend als ultimum remedium gehanteerd. Overleg en advies passen ook beter bij de minder verticale verhoudingen tussen overheden dan schorsing en vernietiging. En het stapje voor stapje beklimmen van de interventieladder is ook passend bij de huidige bestuurlijke verhoudingen. Maar: gaat de kwaliteit van de uitvoering van de medebewindswetgeving ook vooruit? Het eerlijke antwoord is dat we dat niet weten, maar er zijn ook geen signalen van het tegendeel. En het nieuwe stelsel is zeker doelmatig, want de uitvoeringslasten zijn betrekkelijk laag.

Wat de evaluatie uit 2017 wel duidelijk maakt, is dat de veronderstelde controle op de kwaliteit van de uitvoering van medebewindswetgeving door de gemeenteraad niet van de grond is gekomen. De raad, zo luidt het ontvullende antwoord, interesseert zich eigenlijk nauwelijks voor die vraag. Sterker nog: ook als de provinciale toezichtsbrieven kritisch zijn en tot beleidsaanpassingen en -intensiveringen aanleiding zouden moeten geven, figuren die brieven zelden anders dan als stukken ter kennisgeving op de raadsagenda. Wellicht is er reden om van die ambitie over de controlerende rol van de raad af te stappen?

De minister denkt daar anders over. In haar beleidsreactie van juni 2018 stelt de minister dat gestreefd moet worden naar modernisering van het interbestuurlijk toezicht. Als eerste uitgangspunt van de Agenda Toekomst van het Toezicht noemt zij 'horizontaal voorop', waarmee wordt bedoeld op die rol van de gemeenteraad. Ook de andere uitgangspunten passen in de lijn die met de wet RGT is ingezet: 'toezicht is zo licht mogelijk', 'toezicht is risicogericht', 'toezicht geschiedt uniform, maar er is ruimte voor maatwerk', 'verbinden van inzichten', 'transparante inrichting' en 'lage lasten'.<sup>4</sup> Deze agenda is uitgewerkt in het Actieplan Agenda Toekomst van het Toezicht van juni 2020. Volgens dit plan moet er langs vijf lijnen worden toegewerkt naar 'het nieuwe interbestuurlijk toezicht'. Daarbij wordt de positie van de gemeenteraad opnieuw als eerste genoemd en dat heet hier 'Versterken verbinden horizontale controle en verticaal toezicht'. Andere punten uit het actieplan: 'Beter voeren dialoog', 'Beter leren via toezicht', 'Uniformeren uitvoering toezicht' en 'Toezichthouder richt zich op gedeelde risico's'.

Die eerste lijn is in feite een continuering van het aloude uitgangspunt dat het primaat van het toezicht op de uitvoering van medebewindswetgeving bij de gemeenteraad moet liggen: "De toezichthouder informeert de gemeenteraad en via de politieke verhoudingen wordt de gemeente de gelegenheid geboden om de wettelijke medebewindstaak van B&W op orde te brengen. Als dit gebeurt, kan de toezichthouder op afstand blijven." Interessant uit dit onderdeel van het actieplan is de zinsnede over "(...) het periodiek voeren van gesprekken zowel ambtelijk als bestuurlijk tussen de provinciale toezichthouder en het college en/of de gemeenteraad. De resultaten worden gebruikt als input voor dialoog (zie 2), leren (zie 3) en voor toetsingskaders (zie 4)."

Het is zeer de vraag of optimisme over de controlerende taak van de gemeenteraad en de meerwaarde van verbinding met het verticaal toezicht gerechtvaardigd is. De afgelopen jaren laten in ieder geval op dat punt geen verandering

4 TK 29 362, nr. 273.

zien. Integendeel: door verschijnselen als fragmentatie en volatiliteit zijn gemeenteraden en verhoudingen tussen raden en colleges in toenemende mate gepolariseerd en is er steeds meer ruimte voor politieke controle en minder voor een systematische blik op de kwaliteit van de uitvoering. Dat de minister van BZK volhardt in deze aanpak wekt daarom verbazing en roept de vraag op hoe lang die lijn nog kan worden volgehouden.

Interessant uit het actieplan is de tweede lijn: ‘Het beter voeren van de dialoog, met als doel het verder versterken van en meer inhoud geven aan het goede gesprek tussen toezichtsontvanger en toezichthouder.’ De gedachte hierbij sluit aan bij de al eerder geconstateerde veranderde verhoudingen tussen overheden: van verticaal naar meer horizontaal. Het voeren van een dialoog, het markeren van *good practices*, het geven van adviezen en het versterken van elkaar kan het realiseren van de doelstelling van het interbestuurlijk toezicht (de kwaliteitsverbetering van de uitvoering van medebewindswetgeving) dichterbij brengen.

## De Groningse maatwerkaanpak



Interessant is dat aansluitend op een van de lijnen uit het actieplan van de minister van BZK door een van de provincies al enkele jaren eerder het voortouw was genomen voor een andere invulling van het interbestuurlijk toezicht. Mede naar aanleiding van de evaluatie van de wet RGT uit 2017 en een evaluatie van het Groningse IBT uit april 2016 volgt de provincie Groningen sinds enkele jaren de zogenaamde ‘maatwerkaanpak’.<sup>5</sup>

“De kern van IBT II is maatwerk: in de toekomst wil het provinciaal bestuur met elke gemeente afzonderlijk een toezichtsplan maken, waarin de specifieke kenmerken van die gemeente centraal staan. Het interbestuurlijk toezicht gaat zich dan richten op die onderwerpen die er toe doen. Gemeente en provincie nemen zodoende samen de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het bestuurlijk functioneren.”<sup>6</sup>

Essentie van de maatwerkaanpak is dat de toezichthouder niet langer in een stelsel van systeemtoezicht halfjaarlijks de door de gemeenten aangeleverde

---

5 Ridder, K. de (2016, 11 april). *Onderzoek evaluatie IBT Groningen. Eindrapport.*

6 Gedeputeerde Staten, provincie Groningen (2017, 2 mei). *Interbestuurlijk toezicht in Groningen, IBT II*, (p. 3).

systematische informatie beoordeelt, maar samen met de gemeenten bepaalt waar verbeteringen mogelijk zijn en op die manier ook samen stappen voorwaarts zet. Samenwerking is daarbij dus een kernbegrip. “Het gemeentebestuur en de toezichthouder maken een gezamenlijke analyse van de risico’s in de uitvoering van wettelijke taken. Op basis van die analyse komen het gemeentebestuur en de toezichthouder een toezichtsplan-op-maat overeen.”<sup>7</sup> Uit een recente evaluatie van de Groningse maatwerkaanpak komen de positieve resultaten daarvan naar voren. De gemeenten zijn tevreden over deze nieuwe werkwijze en voelen zich daardoor ook serieus genomen in hun perspectief op de risico’s en geholpen bij de door te voeren verbeteringen. Waar het toezicht zich voorheen vooral tussen een gemeente en de provincie afspeelde, kunnen gemeenten in de nieuwe aanpak ook elkaar ondersteunen en van adviezen voorzien. Het toezicht heeft daarmee een minder controlerende en meer stimulerende insteek gekregen.

Tijdens een conferentie over de Groningse maatwerkaanpak op 16 november 2023 leken sommige provincies met enige afgunst naar Groningen te kijken. De provincie Groningen telt tien gemeenten; een provincie als Noord-Brabant kent er maar liefst 56. Dat maakt dat het volgen van een maatwerkaanpak betrekkelijk veel menskracht vergt die mogelijk niet beschikbaar is. Aan de andere kant kwam tijdens de bijeenkomst ook een voorbeeld voorbij van een provincie met een kleiner aantal gemeenten waar de politiek-bestuurlijke wil ontbrak om deze weg in te slaan.

## Conclusie: blijven sleutelen aan interbestuurlijk toezicht

Na ruim tien jaar ervaring met interbestuurlijk toezicht op de nieuwe gerevitaliseerde leest, is het goed een nieuwe weg in te slaan en afscheid te nemen van bestaande dogma’s. Een van die uitgangspunten die niet blijken te werken in de praktijk, is de rol van de gemeenteraad in de controle van het college bij de uitvoering van medebewindstaken. Dat is trekken aan een dood paard: de raad gaat die rol eenvoudigweg niet vervullen. Het interbestuurlijk toezicht zou ook op een andere manier verder kunnen verbeteren. Dat kan als provincies en gemeenten in aansluiting op gehorizontaliseerde interbestuurlijke verhoudingen elkaar meer opzoeken en in een dialoog komen tot een eerlijke analyse van de risico’s in de uitvoering van medebewindstaken en het opstellen van een gedragen plan om maatregelen te nemen en verbeteringen te treffen.

---

7 Zie noot 6.

Daarvoor is ambtelijke capaciteit nodig, maar vooral ook politiek-bestuurlijke wil. Dossiers als de energietransitie en de ruimtelijke opgaven die op dat vlak voorliggen, het migratievraagstuk en de huisvesting van statushouders, maar ook de informatiehuishouding van veel overheden vragen om een gezamenlijke investering in kwaliteit. Frits van der Meer zal het er mee eens zijn: “Dit is het hervormingsperspectief. Daarbij gaat het er niet alleen om de kwaliteit van die publieke dienstverlening op peil te houden, maar ook om deze te verbeteren gegeven de aard van de uitdagingen waarmee de samenleving en het openbaar bestuur worden geconfronteerd.”<sup>8</sup>



---

8 Meer, F. van der (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat. De gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance systeem*. In: Publicatiereeks Overheid en Arbeid, 51, 25, CAOP.



# 18. Europa en binnenlands bestuur:

hoe waardeconflicten  
de uitvoering van beleid kleuren

**Bernard Steunenber**  
Hoogleraar Bestuurskunde met inbegrip van  
neo-institutionele economie, Universiteit Leiden

## Introductie

Het meerlagige bestuursstelsel van de Europese Unie (EU) is buitengewoon boeiend, maar levert ook diverse uitdagingen op. Wanneer het gaat om het vormen van gemeenschappelijk beleid, moeten de vertegenwoordigers van de lidstaten én de politieke vertegenwoordigers in het Europees Parlement tot een compromis zien te komen, waarbij de Europese Commissie een actieve rol speelt. De uitdaging is om in die context met zeer verschillende gezichtspunten en belangen tot overeenstemming te komen, waarbij gevestigde belangengroepen en andere maatschappelijke organisaties proberen hun visies een rol te laten spelen. Op het moment dat het beleid is gekozen en in de vorm van regulering een rol kan gaan spelen, komen de lidstaten en vaak ook de decentrale overheden in beeld. Beleid dat in Brussel is vastgesteld, moet worden uitgevoerd. Afhankelijk van het gekozen juridische instrument (verordening of richtlijn) ontstaat er een proces waarin geprobeerd wordt om de doelstellingen die in het beleid centraal staan op een of andere manier in de praktijk te brengen. Ook dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Onderzoek laat zien dat wanneer het om de uitvoering gaat, er tussen landen grote verschillen bestaan in de manier van werken, de activiteiten ('outputs') en de uitkomsten ('outcomes') (Treib, 2014; Hill & Huppe, 2022).

De redenen voor die verschillen in uitvoering lopen uiteen. In het onderzoek tot dusver is vooral bekeken hoe de uitvoering verloopt en welke aspecten daarvan kunnen leiden tot verschillende beleidsuitkomsten. Het kan daarbij gaan om verschillen in capaciteit qua kennis, personeel en geld (Tallberg, 2002). Een tweede groep factoren betreft de context waarin het beleid tot uitvoering moet komen, waarbij *policy fit* een belangrijke rol speelt. Het gaat dan om de mate waarin het voorgenomen beleid past bij de lokale omstandigheden (Börzel, 1999; Heritier et al., 2001). Deze verklaring omvat ook verschillen in institutionele en administratieve tradities binnen de lidstaten (Falkner et al., 2005; Hille & Knill, 2006). Een derde groep factoren richt zich op conflicten en geeft aan dat weerstand bij lokale stakeholders met een andere opvatting ertoe zal bijdragen dat de uitvoering een andere wending krijgt (Steunenberg, 2010; Dimitrova & Steunenberg, 2017). Opnieuw zal er sprake zijn van een andere uitvoering dan verwacht.

De verschillende verklaringen blijken ieder voor zich verantwoordelijk te zijn voor een deel van de verschillen die worden geconstateerd bij de uitvoering van Europees beleid. Dat is interessant en het laat ook zien dat een pluriforme aanpak belangrijk is voor het begrijpen van de uitvoering. Niet één, maar meerdere perspectieven kunnen helpen bij de vraag waarom de uitvoering van beleid blijkt te haperen of soms anders is. Tegelijkertijd ontstaat de vraag of alle mogelijke

perspectieven al in kaart zijn gebracht. In deze bijdrage wil ik ingaan op een perspectief dat tot dusverre minder belangstelling kreeg.

De verklaringen tot dusver gaan vooral in op diverse 'externe' omstandigheden voor het beleid – variërend van kenmerken van het systeem waarin de uitvoering plaatsvindt tot de institutionele en culturele opvattingen van betrokkenen bij de uitvoering en het complex van lokale belangen. Kenmerken van het beleid zelf kunnen echter ook een rol spelen bij het begrijpen van de reden voor een andere uitvoering. Ik wil nu laten zien hoe *waardeconflicten* die bij de formulering en vaststelling van het formele beleid een rol spelen, een oorzaak kunnen zijn van de latere problemen bij de uitvoering.

Met deze focus op waarden steek ik de hand uit naar Van der Meer (2021, p. 190 en p. 295), die ook over het belang van waarden schrijft, maar vanuit een ander perspectief. In zijn werk hebben waarden vooral betekenis voor de organisatiecultuur van publieke organisaties. Het zijn dan constellaties die aan het openbaar bestuur ten grondslag kunnen liggen en het functioneren van organisaties kunnen bepalen. In deze bijdrage ga ik vooral in op waarden die ten grondslag kunnen liggen aan beleidsvisies en die gedragen worden door een bredere coalitie van beleidsmakers én maatschappelijke groepen en kiezers. Dat kunnen 'advocacy coalitions' zijn (Sabatier, 1988), 'epistemic communities' (Haas, 1992) of groepen die verbonden zijn met 'policy discourses'. Ik gebruik het begrip 'uitvoeringscoalitie' om de groep aan te geven die bepaalde waarden over het beleid deelt. Dat kunnen uitvoerders zijn, maar ook anderen die lokaal een rol spelen in het bediscussiëren van dit beleid en dus samen het discours over een bepaalde invulling van beleid dragen. De term 'lokaal' duidt op de jurisdictie waarin de uitvoering tot stand komt. Dat kan een gemeente zijn, de regio waarin sprake is van gemeentelijke samenwerking, de provincie of het Rijk, afhankelijk van hoe de uitvoering in een lidstaat is georganiseerd.



In dit hoofdstuk laat ik eerst zien hoe waardeconflicten zich in beleid kunnen manifesteren. Daarbij speelt de besluitvorming over EU-beleid een rol, waarin conflicten in beleid kunnen worden 'verpakt'. Vervolgens worden deze conflicten bij de uitvoering weer 'uitgepakt', omdat uitvoerders keuzes moeten maken. Daarbij bouw ik voort op een eerdere verkenning van dit onderwerp door Steunenbergen en Dimitrova (2023). Om deze ideeën te illustreren, ga ik vervolgens in op het Europese burgerschapsbeleid, in het bijzonder het onderdeel dat de vestiging van EU-burgers in andere lidstaten regelt. In dat beleid is een waardeconflict verpakt over de vraag wie er nu onder 'familie' valt. In een conventionele opvatting worden paren van hetzelfde geslacht, al dan niet gehuwd, uitgesloten en is er onduidelijkheid over de status van eventuele kinderen.

Het gevolg van dit verpakte waardeconflict is dat deze onduidelijkheden bij de uitvoering een invulling moeten krijgen. Daarvoor zijn de waarden van de lokale uitvoeringscoalitie van belang, omdat op basis van die waarden een verduidelijking wordt gegeven. Op Europees niveau draagt dit bij aan verschillen in de uitvoering en tot incoherentie van dit EU-beleid. In de conclusie maak ik de balans op en geef ik aan waarom meer aandacht voor waarden in het beleid belangrijk is voor het analyseren van de uitvoering.

## Verpakte en weer uitgepakte waardeconflicten

Over waarden is veel geschreven en bestaan verschillende conceptualiseringën. Die verschillen komen ook weer terug in het werk waarin waarden een rol spelen bij het omzetten van Europese richtlijnen (Dimitrova & Rhinard, 2005) en de uitvoering van beleid in de lidstaten (Dörrenbächer, 2017). Vaak worden waarden gezien als gevoelens of overtuigingen die bepalen wat men goed of wenselijk vindt in een samenleving, of een oordeel over goed en fout. Wat betreft deze overtuigingen, geeft Sabatier (1998, p. 103) aan dat er verschillende gradaties bestaan die een rol kunnen spelen. Er kunnen *kernovertuigingen* ('deep core') bestaan over de elementaire normatieve uitgangspunten en causale percepties over sociale verschijnselen. De tweede categorie zijn *beleidsovertuigingen* ('policy core'), wanneer het gaat om de uitgangspunten en gedachten over beleid en hoe beleid in een samenleving een rol kan spelen. De laatste categorie zijn '*secondary aspects*' die te maken hebben met de meer operationele invulling van beleid in termen van instrumenten en de wijze waarop verschillende actoren daarbij betrokken moeten worden. In mijn betoog gaat het bij waarden vooral om de kern- en beleidsovertuigingen. Dat zijn waarden, zoals ook Sabatier aangeeft, die maar moeilijk zijn te veranderen en in belangrijke mate het handelen en de werkwijze van uitvoerders bepalen.

Waarden, zoals we die hierboven hebben gedefinieerd, kunnen een belangrijke rol spelen bij de formele besluitvorming over beleid en de uiteindelijke uitvoering. Hoe dat gebeurt, heeft te maken met een scheiding tussen degenen die betrokken zijn bij de formulering en vaststelling van beleid op Europees niveau en de uitvoering van dit beleid op een ander, lokaal niveau. Dit is typerend voor een beleidsproces in de context van *multi-level governance*. Verder ga ik ervan uit dat er *verschillende* waarden bestaan tussen beleidsmakers in de besluitvormingsfase.

Het hebben van verschillende waarden levert vaak een conflict op: de beleidsmakers komen er bij de formulering niet meteen uit. Een oplossing of compromis zoeken betekent dat het conflict niet wordt opgelost, maar op een

bepaalde wijze wordt geneutraliseerd. Het conflict blijft bestaan, maar men vindt een formulering waarmee elk van de groepen kan leven. Die kan bestaan uit het gebruik van vage of ambigue termen, het niet-regelen van de onderdelen van de concept-regeling waarover een conflict bestaat, het bieden van beleidsvrijheid of het uitstellen van bepaalde onderdelen tot een veel later moment, wat politiek bezien buiten de tijdshorizon van de deelnemende partijen ligt. Het waardeconflict wordt daarmee ontweken, maar blijft wel onderdeel van het beleid. Het wordt op deze wijze als het ware in beleid verpakt zonder dat er een oplossing komt. Het aantrekkelijke van het verpakken van conflicten is dat de onderhandelende partijen verder kunnen. Daarmee staat het eerdere waardeconflict verdere besluitvorming over de formele vaststelling van beleid niet meer in de weg.

Zodra EU-beleid is geformaliseerd, in de vorm van een verordening of richtlijn, wordt de uitvoering opnieuw geconfronteerd met dit verpakte waardeconflict. Hoe dit conflict wordt uitgepakt en wat daarmee vervolgens gebeurt, is afhankelijk van hoe de lokale context het Europese beleid ervaart. Op dat punt zijn verschillende reacties denkbaar, die Steunenbergh en Dimitrova (2023) in kaart hebben gebracht. Hun theorie is dat wanneer verpakte waardeconflicten in een lokale context terecht komen, dit conflict weer kan worden geactiveerd op basis van de waarden van de uitvoerders. In deze bijdrage werk ik dit idee verder uit ten aanzien van hoe lokaal op een verpakt waardeconflict wordt gereageerd.



De eerste mogelijkheid is dat op lokaal niveau sprake is van een *dominante* uitvoeringscoalitie, waardoor op dat niveau homogene waarden bestaan die de uitvoering mede bepalen. Afhankelijk van die waarden krijgt de uitvoering kleur en ontstaat er een uitvoeringspraktijk die kan afwijken van een jurisdictie waarin andere waarden gelden. Het waardeconflict op Europees niveau wordt nu zó uitgepakt dat er lokaal geen conflict ontstaat, omdat binnen de jurisdictie de waarden van deze coalitie worden gevolgd. Wanneer de uitvoering *tussen* verschillende jurisdicties wordt vergeleken, is er een lappendekken van verschillen, doordat iedere jurisdictie de eigen waarden volgt. Europees bezien is in dit geval sprake van verschillende uitvoeringspraktijken die op een gefragmenteerde wijze inhoud geven aan het beleid.

De tweede mogelijkheid is dat het waardeconflict op Europees niveau ook op lokaal niveau een waardeconflict veroorzaakt. Het beleid resoneert met de beleidsovertuigingen van verschillende uitvoeringscoalities. Het eerder verpakte waardeconflict komt nu opnieuw op tafel. In dit proces, waarbij verschillende groepen lokaal een dominante positie trachten te creëren, spelen macht, beleidsleren en druk van buiten een rol (bijvoorbeeld vanuit het Rijk wanneer het decentrale overheden betreft). Dit proces kan leiden tot uitstel en vertraging

totdat uiteindelijk een dominante uitvoeringscoalitie is gevormd. Die coalitie zal haar waarden in beleid vertalen, waardoor opnieuw verschillen tussen jurisdicties ontstaan.

Het verpakken of uitpakken van waardeconflicten kan worden geassocieerd met het gebruik van *beleidsvrijheid* (Franchino, 2007). Daarmee wordt de mogelijkheid bedoeld om in een beleid iets niet te regelen of mogelijkheden open te laten, waarover uitvoerders een keuze kunnen maken. Beleidsvrijheid is geen onbegrensde, maar een *gebonden* vrijheid: het is een optie binnen een kader waarin verschillende aspecten van beleid zijn geregeld. Het hebben van beleidsvrijheid wordt soms duidelijk door het gebruik van woorden als ‘mag’ of ‘kan’, waarbij een actie van de kant van de uitvoerders wordt beperkt tot een bepaalde handeling, situatie of aanvullende waarborgen. Het is ook denkbaar dat uitvoerders in bepaalde situaties nadere regels kunnen opstellen voor zover de Europese wetgever niet naar een *level playing field* streeft. In dat geval is de uitvoering gebonden aan de beleidsstandaarden die de Europese regeling voorschrijft.

Beleidsvrijheid is niet alleen gebonden, het heeft ook een element van *onbepaaldheid*. Dat uitvoerders bepaalde mogelijkheden hebben, wil nog niet zeggen dat ze die ook benutten. Om die onbepaaldheid verder in te vullen, spelen waarden een rol. Waarden maken duidelijk of uitvoerders hun beleidsvrijheid gaan benutten en op welke wijze.

Kortom, wanneer beleid verpakte waardeconflicten heeft, zoals we dat in deze paragraaf hebben uitgewerkt, zijn verschillen in de uitvoering van Europees beleid te verwachten. Zelfs wanneer er lokaal geen waardeconflicten bestaan, zijn er op Europees niveau verschillen in de uitvoering te verwachten, aangezien tussen de jurisdicties verschillen in waarden kunnen bestaan. Hoe vertaalt dit fenomeen zich naar de praktijk van de uitvoering van Europees beleid?

## Partners en kinderen in het Europese burgerschapsbeleid: het verpakken van een conflict

### De achtergrond

Om het vrije verkeer van personen en in het bijzonder van werknemers binnen de EU te bevorderen, zijn op Europees niveau verschillende maatregelen genomen (O’Leary, 1999). Eén daarvan betreft de richtlijn over het verblijfsrecht van EU-burgers in een andere lidstaat (Richtlijn 2004/38). Daarbij wordt in deze richtlijn onderscheid gemaakt tussen een verblijf voor een periode van maximaal drie maanden en een verblijf voor langere tijd.

De richtlijn geeft aan dat iedereen het recht heeft om gedurende drie maanden in een andere lidstaat te wonen zonder dat er aan bepaalde voorwaarden of verplichtingen moet worden voldaan, anders dan het bezit van een geldig identiteitsbewijs of paspoort. Voor een verblijf langer dan drie maanden gelden nadere voorwaarden en worden verschillende groepen gespecificeerd. Het beleid gaat specifiek in op studenten die in een andere lidstaat gaan studeren, werknemers of zelfstandigen die zich in een gastland willen gaan vestigen en de situatie van 'economisch niet-actieve' EU-burgers. Werkzoekenden mogen ook langere tijd in een andere lidstaat zijn, maar het wordt lastiger wanneer zij na een periode van zes maanden geen baan hebben gevonden en een beroep doen op sociale uitkeringen.

Voor een voorbeeld van een waardeconflict zal ik in deze bijdrage vooral ingaan op degenen die naast een EU-burger mee kunnen reizen naar een gastland en daar ook een verblijfstitel kunnen krijgen. Om te voorkomen dat de complicaties rondom sommige categorieën van economisch niet-actieve burgers een rol gaan spelen, ga ik uit van de casus van een EU-burger die vanwege een nieuwe baan naar het gastland verhuist, daar werkt en gaat wonen en daarmee voldoende middelen van bestaan heeft, inclusief een ziektekostenverzekering. Wie kunnen naast deze werkende EU-burger een verblijfstitel krijgen om langer dan drie maanden in het gastland te verblijven?



Artikel 3 van de richtlijn geeft aan dat 'familieleden' ook een verblijfstitel krijgen. Daarbij is het van belang te zien hoe familieleden zijn gedefinieerd. In artikel 2.2 wordt duidelijk dat dit de echtgenoot en de eventuele kinderen zijn. (Ook ouders kunnen hieronder vallen wanneer zij 'te hunnen laste zijn'.) Dit is natuurlijk een vrij klassieke invulling van het concept familie. Verder geldt dat ook de partner van de EU-burger in aanmerking komt wanneer er sprake is van geregistreerd partnerschap en "... voor zover de wetgeving van het gastland geregistreerd partnerschap gelijkstelt met huwelijk en aan de voorwaarden van de wetgeving van het gastland is voldaan" (artikel 2.2.b). Deze formulering is omstreden omdat geregistreerde partnerschappen niet door iedere EU-lidstaat worden erkend en er bovendien grote verschillen bestaan voor wat betreft de betekenis van het concept familie (Luick & Castrén, 2018).

### Het politieke debat

Hoewel de Europese Commissie het wetgevingsproces in 2001 start met een nog beperktere invulling van het concept familie, is vooral het Europees Parlement daar ongelukkig mee. Het Parlement heeft in totaal zeven sessies van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken nodig om zijn positie in eerste lezing te bepalen. Het wordt duidelijk dat de definitie

van familieleden te beperkt is ingevuld door de Commissie en ook huwelijken van personen van hetzelfde geslacht en geregistreerde partnerschappen zou moeten omvatten. De voorgestelde amendementen geven aan dat volgens het Parlement ‘familie’ in ieder geval de echtgenoot of de geregistreerde partner omvat “... irrespective of sex, according to the relevant national legislation” (Europees Parlement, 2003, amendement 14 en 15). Het Parlement gaat zelfs nog een stap verder door ook de ongehuwde partner op te nemen. Dat is de persoon “... irrespective of sex, with whom the applicant has a durable relationship, if the legislation or practice of the host and/or home Member State treats unmarried couples in a corresponding manner to married couples and in accordance with the conditions laid down in any such legislation” (amendement 16).

Ook de discussies in de Raad van Ministers zijn ingewikkeld, waarbij het voorstel twee keer als een B-item op de agenda is ingezet voor een inhoudelijk debat met de verantwoordelijke ministers. Dit na uitvoerige discussie in de onderliggende werkgroep en in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper), die als voorportalen fungeren voor de vergadering van ministers. De centrale thema's van die discussies zijn de definitie van familie, de waarborgen tegen uitzetting van burgers die te lang en zonder geldige basis in een gastland verblijven en de wijze van registratie van burgers in het gastland (Europese Commissie, 2002).

### Naar een compromis

Uiteindelijk bereikt de Raad in september 2003 een politiek akkoord, waarna een gemeenschappelijk standpunt wordt vastgesteld (het eindpunt van de eerste lezing van de wetgevingsprocedure, voordat we overgaan naar de tweede lezing). Dat betreft ook het heikele punt van de definitie van familie, waarbij het compromis is dat geregistreerde partnerschappen worden meegenomen maar alleen wanneer “... the legislation of the host Member State treats these as equivalent to married couples. When the host Member State does not recognize registered partners under its national law, partners of EU citizens will not have an automatic right of entry and residence in that Member State”. Tot slot wordt nog opgemerkt dat “... the host Member State shall facilitate the entry and residence of the partners with whom the EU citizen has a durable relationship duly attested” (Raad van Ministers, 2003, p. 7). Dit laatste klinkt natuurlijk goed, maar hoeft nog niet te betekenen dat partners in een duurzame relatie inderdaad in een gastland worden toegelaten. Dat geldt overigens ook voor geregistreerde partnerschappen, want daarvoor is erkenning door het gastland nog steeds noodzakelijk.

In de laatste onderhandelingen wordt de formulering van familie niet meer door het Parlement gewijzigd. De rek in de onderhandelingen is eruit. Dit standpunt wordt door het Parlement in tweede lezing goedgekeurd, waarna de richtlijn in het

voorjaar van 2004 wordt aangenomen. Daarmee is het conflict over wie wel en wie niet familie is, niet opgelost. Dat geldt ook voor geregistreerde partnerschappen en duurzame relaties. Het conflict is verpakt in een formulering die iedere lidstaat beleidsvrijheid biedt, maar voor deze groep een allesbehalve eenduidig Europees recht op vrije vestiging biedt.

## De uitvoering van het burgerschapsbeleid: het uitpakken van het conflict

Bij het uitpakken van dit onderdeel van het Europese burgerschapsbeleid is het natuurlijk niet op voorhand duidelijk wat er zal gebeuren. Het gaat nu vooral om hoe de lokale dominante coalitie met het waardeconflict wil omgaan. Wat betreft familie en wat dat nu precies omvat, bestaan verschillende waarden. In meer traditionele landen, waarin kerkelijkheid een belangrijke rol speelt, wordt vaak een meer conventioneel familieconcept gehanteerd. Familie bestaat dan uit een man en een vrouw, vaak met kinderen, waarbij de man meestal de enige kostwinner is. In meer vooruitstrevende landen wordt meer variatie onderkend en zijn partners van hetzelfde geslacht ook familie, inclusief hun mogelijke kinderen. Verder is het huwelijk in die landen zeker niet de enige samenlevingsvorm die kan duiden wat familie is.



De European Values Study' (EVS, 2017) laat zien welke waarden er in verschillende Europese landen bestaan. In dit onderzoek is ook een vraag opgenomen die betrekking heeft op het waardeconflict in het burgerschapsbeleid en die gerelateerd is aan de discussie over de afbakening van wat familie is. In die stelling wordt gevraagd of homoseksuele of lesbische stellen volgens de respondent hetzelfde recht hebben op het adopteren van kinderen als traditionele stellen. Kortom, of deze stellen ook familie in de vorm van kinderen mogen hebben. Het percentage respondenten dat deze stelling steunt, is in landen als Bulgarije, Cyprus, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen en Slowakije minder dan 20%. Dat zijn de laagste scores in vergelijking met andere EU-lidstaten. Dat zijn ook de landen waarin geen homohuwelijk mogelijk is en soms een beperkte erkenning geldt van buitenlandse huwelijken. Landen als Tsjechië (27%) en Italië (27%) scoren hoger, maar ook niet geweldig op deze vraag. In Italië, Griekenland en Tsjechië is wel een geregistreerd partnerschap mogelijk, maar dit levert diverse complicaties op ten aanzien van bijvoorbeeld erfrecht.

Kortom, we zien dat er een andere invulling wordt gegeven aan burgerschap op basis van de verschillende waarden die in de EU-lidstaten centraal staan. Zoals verwacht levert dit *binnen een land* een bepaalde nationale uitvoeringspraktijk op.

*Tussen landen* leidt dit tot grote verschillen, wat de coherentie van het Europese beleid in de weg staat. Die ongelijkheid is het gevolg van het verpakte compromis en de wijze waarop dat compromis in de lidstaten weer is uitgepakt.

Naar aanleiding van de eerste evaluatie van dit beleid (Europese Commissie, 2008) wordt dit punt als een van de knelpunten benoemd. In een resolutie geeft het Parlement zijn zorgen weer over de “... restrictive interpretation by Member States of the notion of ‘family member’ (artikel 2), of ‘any other family member’ and of ‘partner’ (artikel 3), particularly in relation to same sex partners, and their right to free movement under Directive 2004/38/EC” (Europees Parlement, 2009, p. 5). Verder zijn er volgens het Parlement nog verschillende andere problemen met de uitvoering, waaronder de hoge administratieve lasten voor de aanvragers en de vraag wat nu ‘voldoende middelen’ zijn wanneer het gaat om het toestaan dat Europese burgers langer dan drie maanden in een ander land kunnen verblijven.

## Hoe nu verder met de waarden en de uitvoering?

In deze bijdrage laat ik zien hoe waardeconflicten zich in beleid kunnen manifesteren. Daarbij speelt de besluitvorming over EU-beleid een rol, waarin conflicten in beleid worden verpakt. Vervolgens wordt in de uitvoering dat conflict weer uitgepakt en krijgt het een bepaalde invulling. In het voorbeeld van het Europese burgerschapsbeleid is een waardeconflict verpakt over de vraag wie er onder familie valt. Die onduidelijkheid en het compromis dat daarover is gesloten, laat verschillende definities toe. Dat leidt in de uitvoering tot grote variatie. Daarbij gaat het om het erkennen van wie wel of niet als partner wordt gezien, mede in het licht van homohuwelijken, geregistreerde partnerschappen en duurzame relaties.

De wijze waarop waardeconflicten worden uitgepakt is belangrijk, omdat daarmee inhoud wordt gegeven aan het ‘waarden-lege’ begrip beleidsvrijheid. Op dat punt spelen lokale uitvoeringscoalities een rol die op basis van beleidsovertuigingen of hun beleidsdiscours tot een invulling komen. Dat kan een conventionele invulling van het concept familie zijn, of juist een ruimere en meer liberale invulling. Dat levert op *lokaal* niveau een coherente uitvoering van het beleid op, terwijl er op het niveau van *Europees* beleid grote verschillen bestaan. Die verschillen leiden tot een *incoherente* uitvoering, omdat EU-burgers nog steeds te maken hebben met diverse barrières ten aanzien van het vrije verkeer van personen. Ook ondervinden zij vervelende consequenties die te maken hebben met het al dan niet erkennen van hun persoonlijke levenssituatie in andere EU-lidstaten.

De focus op waarden in onderzoeken naar de uitvoering van EU-beleid zorgt voor een belangrijke aanvulling. Door waarden meer centraal te stellen in dit onderzoek, wordt duidelijker waarom uitvoeringscoalities tot een bepaalde aanpak komen en welke keuzes daarbij worden gemaakt. Ook wordt duidelijk hoe beleid wordt gezien en ingevuld, inclusief de discussies over wat wel en niet werkt in de praktijk. Steunenbergh en Zwaan (2023) laten zien hoe beleidsdiscoursen de uitvoering van het staatsteunbeleid in Nederland beïnvloeden. In dat onderzoek komt allereerst naar voren dat er verschillende beleidsdiscoursen bestaan die aangeven hoe dit beleid betekenis heeft en aangepakt zou moeten worden. Vervolgens hebben die beleidsdiscoursen invloed op de werkwijze, waarbij sommige uitvoerders in hun werkgebied voor een formele en voorzichtige aanpak kiezen, terwijl anderen een meer inhoudelijke en ambitieuze aanpak kiezen die evengoed binnen hetzelfde beleidskader past. Kortom, uitvoering en waarden vormen een vruchtbaar onderzoeksveld dat helpt om meer inzicht te krijgen in waarom we de dingen doen zoals wij ze doen.



## Literatuurlijst

Börzel, T. A. (1999). Towards convergence in Europe: Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain, *Journal of Common Market Studies*, 37, 573-96.

Dimitrova, A. L., & Steunenberg, B. (2017). The power of implementers: a three-level game model of compliance with EU policy and its application to cultural heritage. *Journal of European Public Policy*, 24, 1211-32.

Dimitrova, A. L., & Rhinard, M. (2005). The power of norms in the transposition of EU directives. *European Integration Online Papers*, 9(16). <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2005-016.pdf>

Dörrenbächer, N. (2017). Europe at the frontline: Analyzing street-level motivations for the use of European Union migration law. *Journal of European Public Policy*, 24, 1328-47.

Europees Parlement (2003). *Report on the proposal for a Directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs, A5-0009/2003 (23 januari).

Europees Parlement (2009). *Resolution on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, P6-TA-2009-0203 (2 april).

Europese Commissie (2002). *Press release Conclusions 2462nd Council Meeting Competitiveness*, 13839/02 2002/344 (14 november).

Europese Commissie (2008). *Report on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, COM(2008)840 (10 december).

Europese Commissie (2009). *Communication on guidance for better transposition and application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, COM(2009)313 (2 juli).

Europese Commissie (2013). *Communication on Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference*, COM(2013)837 (25 november).

Raad van Ministers (2003). *Conclusions 2525th Council Meeting Competitiveness*, 12339/03 2003/259 (22 september).

EVS (2020). *European Values Study 2017: Integrated Dataset (EVS 2017)*. GESIS Data Archive (ZA7500 Data file Version 4.0.0, doi.org/10.4232/1.13560).

Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M., & Leiber, S. (2005). *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge University Press.

Franchino, F. (2007). *The powers of the Union: Delegation in the EU*. Cambridge University Press.

Haas, P. M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46, 1-35.

Héritier, A., Kerwer, D., Knill, C., Douillet, A. C., Lehmkuhl, D., & Teutsch, M. (2001). *Differential Europe: The European Union impact on national policymaking*. Rowman & Littlefield.

Hill, M., & Hupe, P. (2022). *Implementing Public Policy: An introduction to the study of operational governance (4th edition)*. Sage.



Hille, P., & Knill, C. (2006). It's the bureaucracy, stupid: The implementation of the *acquis communautaire* in EU candidate countries 1999-2003. *European Union Politics*, 7, 531-52.

Luick, D., & Castrén, A.-M. (2018). Personal understandings and cultural conceptions of family in European societies, *European Societies*, 20, 699-714.

O'Leary, S. (1999). The free movement of persons and services. In P. Craig & G. De Burca (Eds.), *The Evolution of EU Law* (pp. 377-416). Oxford University Press.

Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5, 98-130.

Spaventa, E., Renny, N., & Minderhoud, P. (2022). *The legal status and rights of family members of EU mobile workers*. Publications Office of the European Union.

Steunenberg, B. (2010). Is big brother watching? Commission oversight on the national implementation of EC directives. *European Union Politics*, 11, 359-80.

Steunenberg, B., & Dimitrova, A. (2023). *Differences in EU policy implementation: How divides over values can impact policy*. Leiden University (working paper).

Steunenberg, B., & Zwaan, P. (2023). Working with the EU: How discourses shape the application of EU state aid rules. *Journal of Common Market Studies*, online first.

Tallberg, J. (2002). Paths to Compliance: Enforcement, management and the European Union. *International Organization*, 56, 609-43.

Treib, O. (2014). Implementing and Complying with EU Governance Outputs. *Living Reviews in European Governance*, 9(1), <http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2014-1/>.

Van der Meer, F. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: de gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance systeem*. CAOP.



19.

# De enabling state op lokaal niveau: Wmo als voorbeeld

Rigtje Passchier

Docent en Promovenda, Universiteit Leiden

## Inleiding

De voorwaardenscheppende staat, waarborgstaat, *enabling state of enabling framework state* is een van de rode draden in het oeuvre van Frits van der Meer (Raadschelders et al., 2015; Van der Meer, 2021). In dit staatsmodel voert de overheid niet meer zelf uit, maar zorgt zij voor samenhangend beleid en schept zij de gunstige en noodzakelijke randvoorwaarden waaronder burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven hun maatschappelijke doelen kunnen verwezenlijken. Het is in de internationale bestuurswetenschappen omarmd als een van de invloedrijke governance-concepten (Bevir et al., 2003) om de veranderende rol van de overheid te analyseren. Op nationaal niveau is het concept in ruime mate getoetst (Page & Wright, 2007). Het is op verschillende beleidsterreinen toegepast, zoals infrastructuur en milieu (Van den Berg et al., 2015) en sociale en ecologische innovatie (De Schutter & Dedeurwaerdere, 2021). Afgezien van enkele publicaties (De Schutter & Dedeurwaerdere, 2021; Kuhlmann et al., 2015) is empirisch onderzoek naar de enabling state op lokaal niveau echter achtergebleven (Raadschelders et al., 2015). In Nederland is het concept nog niet eerder op het niveau van gemeenten toegepast. Daarom is voor dit onderwerp gekozen in deze bijdrage aan het liber amicorum voor Frits van der Meer. Uitgangspunt is dat de gemeente de concretisering van de enabling state op lokaal niveau is: de gemeente zorgt voor lokale samenhang en schept de condities – al dan niet op interactieve wijze – waaronder de maatschappij kan floreren (Van der Meer & Dijkstra, 2015). Deze rol wordt in de praktijk aangeduid met de term *regiegemeente*. Hier wordt het enabling state-concept als voorbeeld toegepast op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De gemeente heeft immers de regiefunctie toebedeeld gekregen voor de Wmo-taken, die in 2015 via drie decentralisaties in het sociaal domein (3D) zijn uitgebreid (Rijksoverheid, 2015, p. 10). Op grond van de Wmo moeten gemeenten ervoor zorgen dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig thuis kunnen wonen. Mensen die niet op eigen kracht zelfredzaam zijn, moet de gemeente ondersteunen met bijvoorbeeld dagbesteding of hulp bij het huishouden. Daarvoor moet de gemeente onderzoek (laten) doen naar de persoonlijke situatie. De wet verplicht daarnaast tot samenwerking met zorgaanbieders en zorgverzekeraars, met het oog op afgestemd individueel maatwerk voor cliënten. De meeste gemeenten – 80 procent sinds 2017 (Arum et al., 2023) – hebben de nieuwe taken overgedragen aan sociale wijkteams, waarin verschillende professionals in de wijk met elkaar samenwerken om bewoners te helpen. Wijkteams vormen ook vaak de toegang tot de gespecialiseerde zorg. De gedachte achter de 3D is dat gemeenten dicht bij hun inwoners staan en daardoor beter weten waar zij behoefte aan hebben. En door de hulp op maat te regelen, kan goedkoper en efficiënter gewerkt worden. De verwachting was ook dat het beroep op (dure) specialistische zorg daarmee zou afnemen. De overdracht van taken is

daarom gepaard gegaan met een bezuiniging, waardoor gemeenten een kleiner budget kregen.

In het voorbeeld van de Wmo wordt ten eerste gekeken naar hoe gemeenten de enabling state – de regiefunctie – bij de sociale wijkteams in de praktijk vormgeven, en ten tweede tegen welke problemen gemeenten aan lopen. Gemeenten zijn, zo wordt hier aangenomen, niet geheel vrij in de invulling van de regiefunctie, omdat zij afhankelijk zijn van de aanwezige condities. Twee condities worden hier genoemd. Tot slot volgen enkele concluderende opmerkingen over wat het onderzoek en de benaderingswijze toevoegen in theoretische zin.

## Opzet van de regiefunctie bij sociale wijkteams

De enabling state is verbonden met het multi-level governance-systeem (MLG-systeem), waarin publieke en private partijen op verschillende schaalniveaus (van Europees tot lokaal niveau) met elkaar samenwerken in de zorg voor goede publieke dienstverlening. In dit systeem hebben de bestuurslagen (EU, Rijk, provincie, gemeente) en andere overheden een voorwaardenscheppende rol. Daarbij richten zij zich op hun kerntaken: 1) de zorg voor veiligheid (politie, justitie, defensie), 2) een betrouwbaar en transparant juridisch en bestuurlijk systeem, zodat bedrijven en burgers rechtszekerheid hebben, 3) een betrouwbaar financieel systeem en een solide financieel-economisch beleid, 4) een moderne fysieke infrastructuur, 5) een menselijke infrastructuur, 6) systeemverantwoordelijkheid, 7) een sociaal vangnet bieden voor mensen die minder zelfredzaam zijn. Op lokaal niveau zijn de verhoudingen concreter en tastbaarder dan op landelijk niveau; wethouders en raadsleden worden op straat of in de voetbalkantine aangesproken, ambtenaren spreken inwoners direct aan het loket en onderhouden dagelijks contact met bedrijven en instellingen. Daarom is de analyse op lokaal niveau uitgebreid van een binaire (politiek-ambtelijk) naar een driehoeksrelatie (politiek-ambtelijk-maatschappij) (Van der Meer & Dijkstra, 2015).



De regiefunctie wordt zowel politiek als ambtelijk vormgegeven, op basis van geld, capaciteit en de waarden van *good governance*. De Wmo is onderdeel van het sociaal domein, dat daarnaast de in 2015 gedecentraliseerde taken uit de Jeugdwet en Participatiewet beslaat. Het sociaal domein is niet afgebakend (SCP, 2016); gemeenten kunnen er ook taken als schuldhelpverlening, armoedebestrijding, welzijn, kinderopvang en onderwijs onder scharen – in lijn met de landelijke wens voor integraal lokaal beleid voor het oplossen van maatschappelijke problemen. De Wmo maakt deel uit van het sociale vangnet. Het is primair aan de politiek om te bepalen hoe groot dit vangnet is en welke

doelgroepen en voorzieningen eronder vallen. Daarnaast besluit de politiek over de manieren van samenwerking – zelf uitvoeren en/of uitbesteden – met gevolgen voor de gemeentelijke rol en het opdrachtgeverschap van de wethouder. De ambtelijke organisatie ondersteunt het college van B&W bij de uitvoering van zijn bevoegdheden, maar heeft daarin een eigen positie en eigen verantwoordelijkheid. De taken van de ambtelijke organisatie draaien om beleidsadvisering, de realisatie (ambtelijk opdrachtgeverschap, contracteren) en (de organisatie en het management van) de uitvoering.

### Politiek

Het college van B&W en de gemeenteraad bepalen het Wmo-beleid. In de lokale beleidsnota's komen de kernelementen van het landelijk Wmo-beleid terug: zorg dicht bij mensen, preventie, meer zelfredzaamheid en participatie, en hulp van mantelzorgers en vrijwilligers, een verschuiving van zware naar lichte vormen van zorg en van zorg naar welzijn, keuzevrijheid, ruimte voor professionals en experimenten. Soms benoemen gemeenten speerpunten als fraudebestrijding. Een gemeentelijk doel is om zo veel mogelijk effectiviteit en efficiency na te streven en de kosten zo laag mogelijk te houden. Sinds 2022 staat daarnaast een betrouwbare overheid hoog in het vaandel.

Lokale politici buigen zich ook over het aanbod van voorzieningen. De Wmo valt uiteen in algemene en maatwerkvoorzieningen. Onder *algemene voorzieningen* (toegankelijk zonder indicatie) vallen meestal welzijn en buurthuizen die een rol vervullen in de Wmo-zorg. Ook Wmo-maatwerkvoorzieningen als dagbesteding en sociale wijkteams worden regelmatig als algemene voorziening aangeboden. Onder de *maatwerkvoorzieningen* (toegankelijk met indicatie) vallen onder meer huishoudelijke hulp, begeleiding, dagbesteding, ondersteuning van mantelzorgers, hulpmiddelen en woningaanpassing, en de opvang voor dak- en thuislozen. Maatwerkvoorzieningen worden individueel toegekend op basis van een onderzoek naar de persoonlijke situatie (het zogenoemde 'keukentafelgesprek'). Sommige gemeenten besluiten om voorzieningen (als begeleiding) ook collectief aan te bieden. Voor sommige voorzieningen geldt een eigen bijdrage, waarvan de hoogte door de raad wordt vastgesteld. De raad kan ook bepaalde groepen (zoals minima) ontzien bij het betalen van een eigen bijdrage aan de zorg. Welke doelgroepen komen in aanmerking voor hulp? Soms worden er geen aparte Wmo-doelgroepen benoemd, met het argument dat het bij de Wmo om individueel maatwerk draait. Of worden er juist subgroepen benoemd om recht te doen aan maatwerk en passende hulp. Sommige gemeenten besluiten bepaalde doelgroepen voorrang te verlenen bij het toekennen van voorzieningen (kwetsbare ouderen) of juist uit te sluiten ('zelfredzame' dak- en thuislozen). Soms wordt extra budget toegekend aan wijken of voormalige deelgemeenten waar de problematiek zich ophoopt en extra voorzieningen nodig geacht worden.

In veel gemeenten maken sociale wijkteams deel uit van de lokale basisstructuur sociale zorg. Er is veel variatie. Sommige gemeenten kiezen voor brede, integrale teams die ook specialistische hulp aankunnen. Andere kiezen voor doelgroepgerichte teams (voor jeugd en gezin, voor volwassenen, of huishoudens met meervoudige problematiek). Wat van de wijkteams wordt verwacht, kan variëren van ‘bijdragen aan preventie’, ‘afhandelen van Wmo-meldingen’ of ‘integrale hulp bieden’ tot ‘spil in de transformatie’ van het lokale sociale zorgstelsel. Het wijkteam vormt vaak een extra hulplaag; bestaande structuren zijn niet afgebouwd. Politiek bepaald is ook de *toegang* tot de Wmo (digitaal, telefonisch, fysiek) en op welk schaalniveau die georganiseerd is (wijk, deelgemeente, gemeente, regionaal). Vanuit de integrale gedachte wordt wel gekozen voor één toegang voor alle hulpvragen (bijvoorbeeld het wijkteam voor laagdrempelige toegang in de wijk). Een andere insteek is de keuze voor doelgroepgerichte toegang (bijvoorbeeld volwassenen met diverse hulpvragen bij het wijkteam, dak- en thuislozen bij het gemeentelijk of regionaal loket). Vaak bestaan er meerdere toegangen naast elkaar.

Het college en de raad beslissen of de gemeente taken zelf uitvoert of ze uitbesteedt, met gevolgen voor de gemeentelijke rol. In de meeste gevallen besluiten gemeenten om zelf een deel van de ondersteuning ter hand te nemen in het sociaal domein, maar ook om algemene en maatwerkvoorzieningen (al dan niet in regionaal verband) in te kopen en/of te subsidiëren. Veel besturen en gemeenteraden hebben afspraken vastgelegd in uitvoeringsbesluiten over resultaatgericht werken met aanbieders, de wijze van bekostiging, inkoopstrategieën en subsidiebeschikkingen. Sociale wijkteams worden volledig in eigen beheer uitgevoerd of in een gemeentelijk samenwerkingsverband met één of meerdere aanbieders, of uitbesteed aan één aanbieder, een netwerk van aanbieders of consortium. Hier dringt zich de keuze voor bepaalde gemeentelijke rollen op: als opdrachtgever, subsidieverlener, aanbesteder, (mede)ontwikkelaar van het lokale sociale zorgstelsel en/of facilitator van de samenwerking in de wijk. De rol van de gemeente kan variëren van gesloten autoritair tot faciliterend en hangt af van de wijze waarop de gemeente partners wil betrekken (zie de Participatieladder in Pröpper & Steenbeek, 2009). Het hangt samen met hoe de wethouder het opdrachtgeverschap wil invullen en hoe transparant een gemeente wil zijn. Dit is niet alleen een politieke kwestie, maar met name van belang voor de ambtelijke organisatie die de regiefunctie mede invulling geeft. In dit verband is het goed om te vermelden dat de lokale politiek geregeld besluit tot bezuinigingen op de bedrijfsvoering, gekoppeld aan plannen voor digitalisering, met gevolgen voor de ambtelijke capaciteit.



## Ambtelijk

De realisatie van de regiefunctie is aan de ambtelijke organisatie. Zij richt de relatie in met de aanbieders (van wijkteams, algemene en maatwerkvoorzieningen) en met burgers. Bij de rolverdeling tussen gemeente en aanbieders gaat het om de verdeling van taken, bevoegdheden en middelen. Op grond van deze verdeling zijn rollen benoemd en contracten opgesteld, meestal op basis van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties. Voor de wijkteams fungeert de directeur sociaal domein vaak als ambtelijk opdrachtgever. De (raam)contracten (op basis van inkoop of subsidie) bevatten de randvoorwaarden voor samenwerking, (financiële) afspraken over te leveren dienstverlening (al dan niet met leveringsverplichting en voorwaarden voor onderaannemers), of te leveren aantallen fte's voor de wijkteams, kwaliteitseisen, en afspraken over verantwoordelijkheden met betrekking tot partnerschappen met de gemeente en/of wijkpartners. Voor sommige gemeenten zijn kortlopende (jaar)contracten gebruikelijk, terwijl andere waarde hechten aan langdurige partnerschappen. Voor de bekostiging kiezen de gemeenten uit drie opties: 1) inspanningsgericht (een afspraak over de levering van een dienst of product in een afgesproken tijdseenheid, PxQ), 2) outputgericht (een afspraak over de te behalen output of het te behalen resultaat, arrangementen of trajectfinanciering waarbij de aanbieder bepaalt hoe het resultaat wordt bereikt) of 3) taakgericht (een afspraak over de taak voor de aanbieder om deze vorm te geven voor een populatie, lumpsumfinanciering). Aanbestedingen zijn in dit verband een (jaarlijks) terugkerend fenomeen. Gemeenten hebben vaak verschillende inkoopsporen voor de wijkteams, algemene voorzieningen en (typen) Wmo-maatwerkvoorzieningen. Sommige gemeenten stellen hun tarieven en de afbakening van producten en diensten jaarlijks bij, en contracteren jaarlijks of tussentijds de aanbestedingen voor nieuwe aanbieders.

De gemeente kan de relatie met de wijkteams al dan niet interactief vormgeven en de rol van maatschappelijke partners beperken of verruimen. De rol van wijkteamaanbieders kan beperkt blijven tot adviseur binnen het wijkteam, deelnemen aan een evaluatie en/of een marktconsultatie in een aanbestedingsproces. Andere gemeenten kiezen voor een (netwerk) samenwerking met aanbieders, waarbij deze verantwoordelijk zijn voor de levering van fte's, de deskundigheidsbevordering van hun professionals, en samen met de gemeente verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van de wijkteams. Weer andere gemeenten kiezen in navolging van hun politieke bestuurders voor een ruimere rol voor aanbieders, omdat zij vinden dat de kennis bij de professionals en aanbieders zit. Deze gemeenten delegeren taken en bevoegdheden op het gebied van indicatiestelling en toewijzing van maatwerkvoorzieningen aan aanbieders van het wijkteam, en naar andere partijen in een stelsel waarbij wijkteam, welzijn

en aanbieders van specialistische zorg gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de verdeling van hulp aan cliënten. Sommige gemeenten kiezen daarbij voor een ontwikkelrol, waarbij gemeenten en aanbieders samen de ontwikkeling van het sociale zorgstelsel vormgeven. Er wordt dan gesproken van stelselsturing. Utrecht staat bekend om zijn sturingsmodel op basis van waarden, kaders en randvoorwaarden, en leren en verbeteren via dialoog, data en informatie. Wijkteampartijen zijn dan medebeslisser, samenwerkingspartner en soms initiatiefnemer van activiteiten, zoals pilots in de wijk. Dergelijke gemeenten laten een aanbesteding voorafgaan door een lang interactief traject waarbij aanbieders, cliënten en andere betrokkenen (de input voor) de aanbesteding mede ontwikkelen tijdens door de gemeente georganiseerde bijeenkomsten en sessies. Aan het eind van het interactieve spectrum kiezen sommige gemeenten voor een initiatiefrol voor aanbieders (of een consortium), waarbij de gemeente de onderlinge samenwerking faciliteert met geld, het aanreiken van een samenwerkingsstructuur, een opdracht en ondersteunende communicatie. Opvallend is het gebruik van (eigen kracht-)retoriek in het sociaal domein om de gewenste beleidsverandering te bewerkstelligen, en het leunen op pilots en experimenten om nieuwe werkwijzen en samenwerkingen in de wijk uit te proberen en te stimuleren.



De nieuwe taken en werkwijzen vragen om een passende ambtelijke organisatie. Er vinden veel en vaak reorganisaties plaats om bezuinigingen in combinatie met digitalisering te realiseren en om de ambtelijke organisatie beter toe te rusten voor de uitvoering van de publieke dienstverlening in het sociaal domein. Loketten zijn opgericht en/of (digitaal) vernieuwd, nieuwe uitvoeringsorganisaties zijn ingericht en managementstructuren zijn aangepast. Tegelijkertijd hebben gemeenten geïnvesteerd in hun capaciteit op het gebied van inkoop en aanbestedingen, en in hun kennis van de Wmo 2015, en soms in vaardigheden voor beleidsambtenaren om opgaven op te pakken in netwerken met bewoners en organisaties (de zogeheten *urban professional*).

## De uitvoering

### Organisatie van de uitvoering

De uitvoering kan op verschillende manieren georganiseerd zijn. Niet-uitbestede wijkteams maken deel uit van de gemeentelijke hiërarchie en worden binnen de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie via meerdere leidinggevende niveaus en een gemeentelijk wijkteamleider hiërarchisch aangestuurd. Elders bestaat een multidisciplinair team uit ingehuurde professionals en gemeentelijke medewerkers, en opereert het team binnen de gemeentelijke hiërarchie onder

aansturing van de gemeentelijk wijkteamleider en hiërarchisch leidinggevenden op meerdere niveaus. Uitbestede wijkteams kunnen deel uitmaken van platte organisaties van één of enkele aanbieders met enkele leidinggevenden, weer andere wijkteams bestaan uit losse (zelfsturende) netwerken van professionals van verschillende organisaties. De bestuurlijke eenheid kan bestaan uit een gemeentelijke directie, een bestuurlijk samenwerkingsplatform van gemeente en aanbieders, directie en bestuur van een (door de gemeente opgezette) stichting die gerund wordt door één of meerdere aanbieders, of de bestuurders van een samenwerkingsplatform van aanbieders. Elders vormen aanbiedersplatforms de overlegstructuur waarbinnen professionals (samen)werken, en waar de gemeente faciliteert door bijvoorbeeld het voorzitterschap of andere expertise te leveren. De bestuurlijke eenheid is er om problemen te agenderen en op te lossen en de kwaliteit van de zorg te verbeteren, en zorgt vaak voor (online) deskundigheidsbevordering en goedlopende (onderlinge) samenwerking. Vaak is er een regeling voor complexe gevallen, zoals (gemeentelijke) 'doorbraaktafels' of specialistische teams. Verder wordt gezorgd voor een (gedetailleerd) registratiesysteem voor de wijkteams, in combinatie met werkinstructies, handleidingen, protocollen, methodieken en meetinstrumenten.

### Wijkteams

De meeste wijkteams opereren op wijk- of buurtniveau. De teams zijn verschillend van samenstelling (gemeente en/of aanbieders en/of vrijwilligers, zoals ervaringsdeskundigen) en herbergen meer of minder verschillende expertises. De activiteiten kunnen beperkt blijven tot het voeren van het keukentafelgesprek (onderzoek conform de Wmo 2015) waarbij de zelfredzaamheid gemeten wordt, een plan van aanpak<sup>1</sup>, het bieden van (kortdurende) basishulp en het afstemmen van zorg met aanbieders en professionals van algemene en maatwerkvoorzieningen en gemeentelijke diensten (W&I). Indien de toegang indirect via doorverwijzing verloopt, vindt een intake plaats met afstemming met de doorverwijzende partij. Andere wijkteams met directe toegang hebben een inloop- en/of baliefunctie en bieden basishulp en mantelzorgondersteuning. Zij stemmen af met huisartsen (wijkverpleging in het kader van de Zorgverzekeringswet) en de toegang tot langdurige 24-uurszorg (in het kader van de Wet langdurige zorg) en bieden coördinatie van de hulp (conform 1G1P1R<sup>2</sup>), groepsactiviteiten en een online aanbod. Sommige wijkteams bieden vormen van proactieve zorg, zoals bemoeizorg aan zorgmijders, en/of benaderen potentiële

1 Niet te verwarren met een ondersteuningsplan conform de Wmo 2015; dat wordt overgelaten aan aanbieders.

2 Eén gezin, één plan, één regisseur.

hulpbehoevenden actief (de zogeheten vroegsignalering). Niet iedere gemeente geeft een beschikking af voor een Wmo-maatwerkvoorziening. Sommige gemeenten werken met verwijfsbrieven voor een aantal maatwerkvoorzieningen. Alle wijkteams nemen deel aan pilots en proeftuinen, georganiseerd door de gemeente en/of het Rijk, met tal van andere deelnemers, zoals gemeentelijke afdelingen, de Belastingdienst, het UWV, zorgverzekeraars, maatschappelijke organisaties en cliënten.

## Het toezicht

### Kwaliteit van de ondersteuning

Om zicht te houden op de kwaliteit van de dienstverlening maken gemeenten gebruik van monitoring en accountgesprekken met de gecontracteerde partijen. Richtsnoeren zijn de KPI's (cliëntstromen, zorggebruik, wachttijden en wachtlijsten, klachtenafhandeling en cliënttevredenheid) en gegevens uit het landelijk iWmo-berichtenverkeer (toewijzing, zorglevering en declaratie van de ondersteuning). Daarnaast huren gemeenten vaak onderzoeks- en adviesbureaus in voor evaluaties en onderzoek. Opvallend in het sociaal domein is dat de effectiviteit van hulpinterventies niet of nauwelijks wordt onderzocht. Ook de opbrengst van pilots en proeftuinen wordt vrijwel nooit geëvalueerd. Het wettelijk Wmo-toezicht is in 2017 op gang gekomen en is meestal bij de regionale GGD belegd, die onder meer calamiteiten en incidenten onderzoekt. Sommige gemeenten hebben het toezicht in de functies van het wijkteam zelf georganiseerd, zoals in de rol van de wijkteamleider, het vier-ogen-principe bij een verwijzing naar specialistische hulp en intercollegiale toetsing. Verder wordt bijvoorbeeld gemonitord op het (tijdig) leveren van het juiste personeel, de professionaliseren van het vak van de wijkteammedewerkers, de ontwikkeling van het methodisch werken en invulling geven aan het partnerschap. Andere gemeenten zorgen voor kwaliteitscoaches die het werk van wijkteammedewerkers checken. Zorgaanbieders leggen bij de gemeente verantwoording af over de financiën en geven kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de kwaliteit van de zorg op basis van thema's of casuïstiek. Alle gemeenten hebben klachtenregelingen en (onafhankelijke) meldpunten, en/of verwijzen – allereerst – naar de zorgaanbieder.

### Hele stelsel

Gemeenten houden toezicht op het hele stelsel met dashboards met steeds verfijndere data en cijfers die informatie geven over de zorgvraag tot op wijk- en buurtniveau. Via de reguliere gemeentelijke planning- en controlcyclus wordt de gemeenteraad geïnformeerd met voortgangsbrieven en -rapportages



over kosten en kostenbeheersing, voorjaars- en najaarsnota's, jaarverslagen en andere jaarlijkse of tweejaarlijkse rapportages. Deze bevatten KPI's (cliëntstromen, zorggebruik, wachttijden en wachtlijsten, klachtenafhandeling en cliënttevredenheid), onder meer op basis van gegevens uit het landelijk iWmo-berichtenverkeer.

## Waar lopen gemeenten en wijkteams tegenaan?

Gemeenten kampen met structurele financiële tekorten in het sociaal domein (BDO, 2023; BZK, 2023) en een stijgende zorgvraag. Gemeentebesturen spreken hun algemene reserves aan, verhogen de onroerendezaakbelasting (ozb) om gaten in de begroting te dichten en voeren bezuinigingen door om de groei van de uitgaven te beteugelen. De bezuinigingen komen vaak neer op meer zelfredzaamheid en preventie, meer voordeel verwachten van wijkgerichte samenwerking en lagere tarieven en budgetplafonds voor zorgaanbieders om de kosten te beheersen. Gemeentelijke inkoop- en aanbestedingstrajecten hebben de relatie met zorgaanbieders op spanning gezet en voeden het onderlinge wantrouwen. Lange, energievretende aanbestedingsprocessen zorgen voor veel onrust en gaan bij veel aanbieders ten koste van de zorg voor cliënten. De concurrentie op tarieven leidt tot een race naar de bodem. Aanbieders troeven elkaar af met steeds scherpere tarieven, prijsvechters hebben hun entree gemaakt. Het gevolg: schaalvergroting door fusies en overnames, personeelstekorten, verloop en onervaren medewerkers in de wijkteams en de specialistische zorg.

Met de focus op wijkgericht werken hebben gemeenten nieuwe loketten in het leven geroepen, en zien we een scala aan activiteiten en projecten met een brede waaier aan betrokken publieke en private actoren in de wijk, die onderling moeten samenwerken. Projecten worden op verschillende plekken binnen de ambtelijke organisaties tegelijkertijd ontwikkeld met aanbieders, zorgverzekeraars, partijen als de Belastingdienst, het UWV en (groepen) bewoners. Veel projecten en pilots zijn tijdelijk van aard en het doel en de toegevoegde waarde zijn niet altijd duidelijk. Dat heeft geleid tot een versnipperd sociaal domein, overlap in het aanbod en onoverzichtelijkheid voor de gemeenten zelf, aanbieders en andere maatschappelijke organisaties, (wijkteam)professionals en inwoners. Op veel plekken wordt geconstateerd dat de gemeente moeite heeft met wijkgericht werken en er niet op is ingesteld.

Bij de organisatie van de uitvoering van de wijkteams kan sprake zijn van een stoeve samenwerking tussen de gemeente en de aanbieders op bestuurlijk

en managementniveau met gevolgen voor het functioneren van de wijkteams. Daarbovenop wordt regelmatig een gat tussen beleid en uitvoering geconstateerd: de beleidsafdelingen hebben iets bedacht waar de uitvoering niet mee uit de voeten kan en de uitvoering zou volgens de beleidsmakers te veel hulp indiceren en te veel geld uitgeven. Maar ook als taken volledig zijn uitbesteed, kan tussen aanbieders onderling spanning ontstaan, doordat sommige aanbieders ondanks een opnameplicht niet leveren, of zich niet aan de afspraken (kunnen) houden om de deskundigheid van hun eigen medewerkers te bevorderen, of geen/weinig betrokkenheid tonen bij de netwerksamenwerking in de wijk. Geregeld is de aanpak van complexe gevallen met domeinoverstijgende problematiek gebrekkig.

Bij de wijkteams zelf spelen tal van uitvoeringsproblemen. De eerdergenoemde onoverzichtelijkheid van het aanbod zorgt er, in combinatie met de vele partijen, voor dat wijkteammedewerkers minimaal één jaar bezig zijn om een wijk of gebied te leren kennen. De nieuwe werkwijze blijkt geen sinecure (keukentafelgesprekken voeren om de zelfredzaamheid te bepalen, mantelzorgers betrekken en het coördineren van de hulp met de cliënt, welzijn en specialistische hulp volgens het 1G1P1R-principe). Veel professionals krijgen de nieuwe gewenste werkwijze niet of moeizaam onder de knie. Daar komt bij dat het soms hoge personeelsverloop (met als gevolg veel jonge, onervaren medewerkers) en de capaciteitsproblemen en wachtlijsten (bijna overal in het sociaal domein) niet helpen. De afstemming met vooral specialistische hulp en gemeentelijke afdelingen werk en inkomen verloopt vaak moeizaam. Onduidelijke of vage gemeentelijke opdrachten en doelstellingen, en onderlinge afspraken kunnen wrevel veroorzaken. De vele tijdelijke projecten en pilots zorgen voor gebrek aan continuïteit in de hulp aan cliënten. Het effect is dat lokale stelsels vastlopen en de zwaarste cliënten (met name ggz, LVB en domeinoverstijgende problematiek) buiten de boot vallen. Een deel van de cliënten blijkt langdurig hulp nodig te hebben en keert regelmatig terug. Daarnaast wordt door gemeenten en professionals geconstateerd dat bewoners van sommige wijken lastig of niet te bereiken zijn door een gebrek aan vertrouwen in de overheid en in professionals.

Gemeenten, tot slot, hebben niet altijd zicht op de kwaliteit van de wijkteamondersteuning en de inzet van welzijn en specialistische hulp. Vooral het zicht op onderaannemers is vaak beperkt. Wel vinden gemeenten dat ze de zorgvraag goed in beeld hebben, maar gemeenteraden klagen dat ze te weinig zicht hebben op de uitbesteede taken. De focus op het resultaat ontnemt het zicht op de processen.



## Aanwezige condities

Er is behoorlijk wat variatie in hoe gemeenten invulling geven aan de regiefunctie, de enabling state op lokaal niveau. Zoals aangegeven is in het onderzoek aangenomen dat de invulling van de regiefunctie niet louter het product is van een vrije keuze, zoals netwerkonderzoekers wel eens naar voren brengen (Hupe & Klijn, 1997; Pröpper et al., 2004; Span et al., 2012). Gemeenten zijn afhankelijk van de aanwezige condities. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen condities uit de a) institutionele context, b) interne context en c) maatschappelijke context. Twee condities in de institutionele context worden hier besproken.

### Institutionele context

Gemeenten komen structureel geld tekort. Zij zijn sterk afhankelijk van de bijdrage van het Rijk. Met de drie decentralisaties in het sociaal domein in 2015 hebben gemeenten er weliswaar veel geld bijgekregen, maar zij ondervinden tegelijkertijd de gevolgen van forse bezuinigingen en extra kortingen. Alleen al binnen het Wmo-budget is op oude en nieuwe taken € 1,2 miljard gekort (Van Nijendaal, 2014). Andere bezuinigingen waren de opschalingskortingen in verband met de opdeling van het land in vijf landsdelen. Deze opdeling is niet doorgegaan, maar de opschalingskorting is gebleven. De bezuinigingen kwamen boven op een stapeling van bezuinigingen mede als gevolg van de bankencrisis van 2008, waardoor gemeenten vóór de 3D al flink hebben gesneden in hun bedrijfsvoering en capaciteit, en afdelingen hebben verzelfstandigd. De financiële problemen bij de Wmo zijn verergerd met de introductie van het landelijk Wmo-abonnementstarief per 2020 en de AMvB 'reële prijs Wmo 2015' (ingevoerd per 10 februari 2017), die het Rijk in het kader van zijn systeemverantwoordelijkheid heeft doorgevoerd. Het Wmo-abonnementstarief heeft geleid tot spanningen tussen gemeenten en het Rijk over geld en beleidsvrijheid. Met het landelijk abonnementstarief verviel de inkomensafhankelijke bijdrage voor Wmo-maatwerkvoorzieningen. Dat heeft volgens de gemeenten een aanzuigende werking gehad, met ernstigere financiële tekorten en wachtlijsten als gevolg. Door de AMvB 'reële prijs' (die is ingevoerd om een race naar de bodem tegen te gaan) zijn niet alleen de Wmo-zorgkosten gestegen, maar is ook spanning en wantrouwen ontstaan tussen gemeenten en zorgaanbieders. Er zijn meer discussies over tarieven en onderzoeken naar kostprijzen, die ten koste gaan van de aandacht voor de kwaliteit van het aanbod. De financiële situatie is voor gemeenten precair geworden; zij worstelen permanent met een disbalans in taken, bevoegdheden en bekostiging (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021). De zorgen en ergernis bij gemeenten nemen toe over het zogenoemde 'ravijnjaar' 2026. Het Rijk wil met ingang van dat jaar de uitkering aan gemeenten structureel verlagen (Van den Dikkenberg, 2022). Een ander financieel probleem is incidenteel geld, onder meer vanuit citydeals en andere

landelijke actieprogramma's, waardoor veel wijkprojecten op tijdelijk geld draaien. Dit leidt tot klachten over steeds meer incidenteel geld op de gemeentelijke begroting en een gebrek aan continuïteit in de hulp aan cliënten.

Het Rijk heeft, mede op gezag van de Tweede Kamer (Rijksoverheid, 2015, p. 75), een standaardisatie van gegevens en gegevensuitwisseling afgedwongen. De landelijke iWmo-standaard zorgt ervoor dat gemeenten, zorgaanbieders en landelijke partijen als VNG Realisatie en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dezelfde definities hanteren (zoals de start- en stopdatum van een Wmo-maatwerkvoorziening). Voor de Wmo-producten zijn landelijke productcategorieën vastgesteld, die verplicht worden gebruikt in het landelijk iWmo-berichtenverkeer tussen gemeente, wijkteam en zorgaanbieders. Ze sluiten ook aan bij de gemeentelijke afstemming met zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zoals het CAK, dat verantwoordelijk is voor het innen van de eigen bijdragen van cliënten, en de Sociale Verzekeringsbank (SVB), die verantwoordelijk is voor het uitbetalen van het persoonsgebonden budget (pgb). Er zijn landelijke werkinstructies en een landelijke standaardproductcodelijst. De i-standaarden worden vastgesteld door het Zorginstituut Nederland,<sup>3</sup> en zijn door het Ketenbureau i-Sociaal Domein<sup>4</sup> gekoppeld aan de drie gemeentelijke uitvoeringsvarianten: inspanningsgerichte bekostiging, outputbekostiging en taakgerichte bekostiging. De uitvoeringsvarianten leggen de verbinding tussen inkoop, de zorgadministratie en de uitwisseling van gegevens via het iWmo-berichtenverkeer. De productcategorieën zijn vertaalbaar naar de financiële verantwoording van Wmo-voorzieningen in de landelijke verantwoording die gemeenten moeten afleggen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken. Standaardisatie verhoogt weliswaar de efficiency en de kwaliteit van de zorg, maar beperkt de mogelijkheden van gemeenten om tegemoet te komen aan de lokale verscheidenheid. Daarmee staat dit op gespannen voet met de uitgangspunten voor lokaal en individueel maatwerk van de Wmo 2015.



---

3 Zorginstituut Nederland is een zelfstandig bestuursorgaan, dat erop toeziet dat burgers verzekerd zijn en blijven volgens de Zvw en de Wlz.

4 Het Ketenbureau i-Sociaal Domein is de opvolger van het programma I-Sociaal Domein, dat begin 2016 is opgezet om een werkagenda van de VNG, branches voor zorgaanbieders en het ministerie van VWS uit te voeren, op basis van knelpunten op het gebied van de informatievoorziening in de iWmo- en iJw-keten. Het Ketenbureau wordt inhoudelijk aangestuurd door de Stuurgroep i-Sociaal Domein, die bestaat uit vertegenwoordigers van zorgaanbieders, de VNG en VWS.

## Concluderende opmerkingen

Enkele concluderende opmerkingen tot slot. In het Nederlands bestuursstelsel staat het lokale bestuur met de laarzen in de modder. Daar wordt tastbaar hoe het beleid wordt toegesneden op de lokale situatie en hoe het in de praktijk uitpakt. Welke wetenschappelijke 'lacune' wordt met dit onderzoek gevuld? De *regiegemeente* is een vaag en leeg begrip, dat voor meerdere interpretaties vatbaar is en dat wel beschreven is door eerdergenoemde netwerkonderzoekers. In hun onderzoek ligt de nadruk op hoe directief of faciliterend de lokale overheid stuurt. Het voordeel van de hier gekozen benaderingswijze vanuit de sterk met elkaar verbonden MLG- en enabling state-concepten, is dat zichtbaar wordt gemaakt dat gemeenten in een context opereren. De MLG- en enabling state-concepten bieden een analytisch kader om de (gewijzigde) onderlinge verhoudingen van bestuurslagen, het functionele bestuur (regionale samenwerkingen, zbo's) en de horizontale samenwerkingen van publieke en private actoren (hier: gemeenten en Wmo-aanbieders) én de samenhang te duiden. De uitgebreidere analyse op lokaal niveau op basis van een driehoeksrelatie (politiek-ambtelijk-maatschappelijk) geeft bovendien een handvat om de gemeentelijke regierol te isoleren en de concrete interactie te beschrijven en te duiden.

## Literatuurlijst

BDO (2023). *De financiële staat van het sociaal domein van Nederlandse gemeenten in 2021*. <https://www.bdo.nl/nl-nl/actueel/zorgen-om-houdbaarheid-financiële-situatie-sociaal-domein>

Bevir, M., Rhodes, R. A. W., & Weller, P. (2003). Traditions of governance: Interpreting the changing role of the public sector. *Public Administration*, 81(1), Article 1.

De Schutter, O., & Dedeurwaerdere, T. (2021). *Social Innovation in the Service of Social and Ecological Transformation: The Rise of the Enabling State*. Taylor and Francis. <https://doi.org/10.4324/9781003223542>

Hupe, P. L., & Klijn, E. H. (1997). *De gemeente als regisseur van het lokaal preventief jeugdbeleid*. Sardes.

Kuhlmann, S., Veit, S., & Bodumil, J. (2015). Public Service Systems at Sub National and Local Levels of Government: A British-German-French comparison. In F. M. van der Meer, J. C. N. Raadschelders, & T. A. J. Toonen (Eds.), *Comparative civil service systems in the 21st century* (2nd ed., pp. 162-184). Palgrave MacMillan. <https://doi.org/10.1057/9781137491459>



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). *De Staat van het Bestuur 2022*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/20/staat-van-het-bestuur-2022>

Page, E., & Wright, V. (Eds.) (2007). *From the active to the enabling state: The changing role of top officials in European nations*. Palgrave.

Pröpfer, I. M. A. M., Litjens, B., & Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de regiefunctie*.

Pröpfer, I. M. A. M., & Steenbeek, D. A. (2009). *De aanpak van interactief beleid: Elke situatie is anders* (3e druk). Coutinho. <https://www.coutinho.nl/nl/de-aanpak-van-interactief-beleid-9789046901656>

Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Raad voor het Openbaar Bestuur. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/03/11/adviesrapport-rust-reinheid-regelmaat>

Raadschelders, J., Toonen, T., & Van der Meer, F. (2015). Civil servants in the enabling framework state of the 21st century. In F. van der Meer, J. Raadschelders, & T. Toonen (Eds.), *The Civil Service in the 21st Century. Comparative perspectives* (2nd ed., pp. 299–315). Palgrave.

Rijksoverheid (2015). *Memorie van Toelichting Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33841-3>

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. SCP. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2016/05/18/overall-rapportage-sociaal-domein-2015>

Span, K. C. L., Luijckx, K. G., Schalk, R., & Schols, J. M. G. A. (2012). What Governance Roles do Municipalities use in Dutch Local Social Support Networks? *Public Management Review*, 14(8), 1175-1194. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.664013>

Van Arum, S., Van Rooijen, S., & Kros, K. (2023). *Sociale (wijk)teams: Peiling 2022*. Movisie. <https://www.movisie.nl/publicatie/sociale-wijkteams-peiling-2022>

Van den Dikkenberg, R. (2022). *Gemeentefinanciën - 'Het wordt steeds krapper.'* VNG Magazine. <https://vng.nl/artikelen/gemeentefinancien-het-wordt-steeds-krapper>

Van der Meer, F. M. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: De gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance systeem*. CAOP.

Van der Meer, F. M. (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren: De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief. Inaugurele rede Universiteit Leiden*. Universiteit Leiden. <http://sfx.leidenuniv.nl/sfx>

Van der Meer, F. M., & Dijkstra, G. S. A. (2015). *MLG and the enabling state in the Netherlands: Implications for Political-administrative and societal relations at the local level*. IIAS.

Van Nijendaal, G. A. (2014). Drie decentralisaties in het sociale domein. In J. H. M. Donders & C. A. de Kam (Eds.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2014*. Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

20.

# Grenzen aan de voorwaarden- scheppende staat

**René Torenvlied**

Hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit Twente

**Matthijs Moorkamp**

Universitair Hoofddocent Bestuurskunde, Radboud Universiteit

## De voorwaardenscheppende staat

Nederland kent een grondwet waarin de soevereiniteitsopdracht niet is omschreven (Van der Pot, 2014, p. 172-173). Of onze democratische rechtsorde haar grondslag vindt in het volk of in de koning is onbepaald in ons staatsbestel. De Nederlandse overheid en haar burgers (of het koninkrijk en zijn onderdanen) zijn gebonden aan een rechtsorde met democratische spelregels die uitgingen van een bepaalde verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burgers. Geredeneerd vanuit de traditionele liberale gedachte van de nachtwakerstaat heeft de overheid de verantwoordelijkheid om burgers te beschermen tegen agressie vanuit buitenlandse mogendheden en tegen machtsmisbruik van de overheid zelf. Geredeneerd vanuit de traditionele sociale beginselen van de verzorgingsstaat heeft de overheid de verantwoordelijkheid om voorzieningen in stand te houden die het welzijn van burgers bevorderen – letterlijk van de wieg tot het graf.

De uitwerking van de grondwettelijke sociale grondrechten in publieke voorzieningen werd eind jaren tachtig onhoudbaar en onbetaalbaar. Nederland was ziek geworden en de verzorgingsstaat was failliet gegaan. De verantwoordelijkheid voor publieke voorzieningen werd deels overgedragen van de staat naar de samenleving: naar marktpartijen, naar non-profitorganisaties en naar zelforganisaties van burgers. Het neocorporatistische bestuursmodel, met daarin een centrale rol voor publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en vakbonden, werd vervangen door een publiek-privaat bestuursmodel waarin 'de markt' belangrijke overheidstaken overnam.

De verschuiving van verantwoordelijkheid ging gepaard met bestuurlijke hervormingen. Veel overheidstaken werden opgeheven en geprivatiseerd: uitbesteed aan bedrijven met een winstoogmerk die opereren op een quasimarkt. Dat had ook gevolgen voor de bestuurskunde en politicologie. In Washington deed de grap de ronde dat politicologen en bestuurskundigen werden opgeleid om een empirisch object van studie zó goed te begrijpen dat zij dit later, in de praktijk, vakkundig konden slopen. In Nederland was het in de jaren negentig niet veel anders. Veel bestuurskundigen hielden zich in die tijd druk bezig met 'kerntakendiscussies', 'uitbesteden' en het 'op afstand plaatsen' van een 'slagvaardige' overheid. Het proces werd het 'uithollen van de staat' genoemd (Peters, 1994).

In die 'uitgeholde staat' werd het legitieme monopolie op collectieve besluitvorming overgedragen aan een amalgaam van marktpartijen. Deze visie, of ideologie, werd omarmd door middenpartijen op het hele politieke spectrum, inclusief de sociaaldemocraten. Met aanbestedingscontracten als bindmiddel

zouden bedrijven een efficiëntere allocatie van maatschappelijke middelen kunnen bewerkstelligen. Politieke oordeelsvorming en collectieve besluitvorming werden daarmee ingeruild voor de 'tucht van de markt'. Die markt bestond overigens meestal uit een oligopolie van enkele aanbieders met een wettelijke taak, waarbij de aanbieders eigenlijk niet konden of mochten omvallen. Zodoende was de louterende werking van de vrije markt een mythe die verhulde hoe – achter de schermen – de gesloten neocorporatistische netwerken vervangen werden door netwerken van overheidsbestuurders en CEO's uit het bedrijfsleven. De staat kwam 'buitenspel' te staan (Torenvlied & Hakfoort, 2001).

De begrippen 'lege staat', 'neoliberale staat' of 'regulerende staat' werden gebruikt als labels om een staatsbestel te beschrijven waarin de overheid verantwoordelijkheden overdroeg aan de samenleving. In zijn oratie en verdere werk heeft Frits van der Meer zich verzet tegen een dergelijke – in zijn ogen – veel te simpele beschrijving van deze ontwikkeling van ons staatsbestel. Frits werd daarbij geïnspireerd door het werk van Edward Page en Vincent Wright, waaraan hij samen met Jos Raadschelders een bijdrage leverde (Page & Wright, 1999). Het staatsbegrip werd in dit werk, en daaropvolgende bijdragen, beschouwd vanuit de veranderende rol van bureaucratische elites. De staatsopvatting die zich volgens Van der Meer het beste verhiel tot de transformatie van bureaucratische elites was die van de 'voorwaardenscheppende staat'. Dit heeft hij het sterkst uiteengezet in zijn oratie (Van der Meer, 2012) en een decennium later in een boekpublicatie (Van der Meer, 2021).



## Een ordentelijk land

Van der Meer (2021, p. 84) omschrijft de voorwaardenscheppende staat "als een staat waarin het openbaar bestuur bestaat uit het geheel van overheden en andere instanties bekleed met publiek gezag die de randvoorwaarden scheppen voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer". Een kernbegrip in deze omschrijving is 'ordentelijk'. Frits zal hierover ongetwijfeld goed hebben nagedacht. 'Ordentelijk' wordt door het gezaghebbende Van Dale Groot Synoniemenwoordenboek omschreven als: fatsoenlijk, behoorlijk, betamelijk, gemanierd, gevoeglijk, goedschiks, net, netjes, oorbaar. De Van Dale voegt daaraan toe dat het begrip 'ordentelijk' informeel ook wel de betekenis 'christelijk' wordt toegekend. Het concept van de voorwaardenscheppende staat krijgt hiermee een onmiskenbare en sterke normatieve lading.

Het gebruik van de term 'scheppen' in de voorwaardenscheppende staat creëert bovendien – bewust of onbewust – een perspectief van verruiming van handelingsperspectieven van maatschappelijke actoren. De Angelsaksische

term ‘enabling’ drukt dit verruimende handelingsperspectief zelfs nog sterker uit. Bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers krijgen randvoorwaarden mee waarbinnen zij (eindelijk) speelruimte krijgen om zich op een ordentelijke wijze tot elkaar te kunnen verhouden. Maar de werkelijkheid is soms anders. Burgers moeten ook beschermd worden tegen het maatschappelijk verkeer. Zij moeten worden beschermd tegen het onfatsoen, de onbehoorlijkheid, de onbetamelijkheid en de ongemanierdheid van andere burgers en van bedrijven die sjoemelen met de regels. Op de markt wentelen sectoren en bedrijven immers risico’s en gevaren af op individuele consumenten.

Vanuit een liberaal perspectief vormt dat afwentelen van risico’s op individuele consumenten geen probleem. Iedere burger heeft immers de vrijheid om zich te onttrekken aan deze individuele risico’s. Het wordt anders wanneer de activiteiten van sectoren en bedrijven externe effecten meebrengen, zoals groepsrisico’s voor de veiligheid van omwonenden of werknemers. De voorwaardenscheppende staat zal, om een ordentelijk maatschappelijk verkeer mogelijk te maken, de verantwoordelijkheid moeten nemen om maatschappelijke sectoren te reguleren. Naarmate de noodzaak daartoe groter is, zoals in sectoren waar de externe veiligheid in het geding is, gaat het scheppen van voorwaarden hand in hand met het reguleren van gedrag en het beperken van de handelingsperspectieven van burgers en bedrijven. Dat vraagt van de staat om medeverantwoordelijkheid te nemen door risicovolle activiteiten te (de)reguleren die maatschappelijke waarde toevoegen (denk aan lpg-installaties, Schiphol, Chemelot, Pernis, vuurwerkshows of kermisattracties).

## De verlamde staat: regulering van professioneel vuurwerk als voorbeeld

Er zijn mensen die ervan houden om zelf vuurwerk af te steken. Zij nemen daarbij – bewust of onbewust – een risico op letsel. De overheid en de vuurwerkbranche garanderen dat consumentenvuurwerk – binnen de grenzen van verantwoord gedrag – veilig kan worden afgestoken. Er zijn veel mensen die genieten van een mooie professionele vuurwerkshow. Een aantal gemeenten biedt een dergelijke show aan als alternatief bij een lokaal verbod op het afsteken van vuurwerk. Professioneel vuurwerk afsteken is voorbehouden aan vakbekwame professionals. Daarbij gaat de aandacht in de eerste instantie uit naar de veiligheid van het publiek.

Dat er aandacht bestond voor de veiligheid van het publiek bij vuurwerkshows was vanzelfsprekend. Op Koninginnedag 1999 vond er bijvoorbeeld een aantal incidenten plaats bij een vuurwerkshow in Utrecht. Op drie locaties raakten toeschouwers gewond door rondvliegend vuurwerk. Op het Smakkelaarsveld

kantelden niet vastgezette vuurwerkboxen, waardoor het professionele vuurwerk het publiek in vloog en twee personen verwondde. Op 1 juli 1999 werd de directeur aangehouden van het vuurwerkbedrijf dat deze vuurwerkshows verzorgde. De voorzitter van de Vereniging Evenementenvuurwerk Nederland (VEN) bracht in het Algemeen Dagblad het gebrek aan deskundigheid bij veel bedrijven in de vuurwerkbranche aan de orde.

Wie was er verantwoordelijk voor de voorwaarden waaronder een ordentelijke afsluiting van Koninginnedag kon plaatsvinden met een vuurwerkshow? Dat lijkt een triviale vraag, maar is het niet. Het vuurwerkbedrijf zelf was in ieder geval niet verantwoordelijk voor de voorwaarden, maar wel voor niet vakbekwaam handelen. Maar ja, wie stelde eisen aan vakbekwaamheid? Wie stelde regels, verleende vergunningen en moest daarop toezicht houden? Welnu, de voorwaardenscheppende staat, in dit geval de Rijksverkeersinspectie. De vuurwerkbranche zelf speelde hierin vrijwel geen rol. Eigenlijk, zo bleek pas recent uit onderzoek naar de vuurwerkrampen van Culemborg en Enschede, lukte het de rijksoverheid niet om een besluit op te stellen dat professioneel vuurwerk reguleerde. De voorwaardenscheppende staat bleek een verlamde staat: machteloos om integraal de voorwaarden te scheppen waaronder professioneel vuurwerk veilig kon worden vervoerd, opgeslagen, verkocht en 'gebezigd' (afgestoken).



Die verlamming bij het opstellen van voorwaarden voor een veilige omgang met professioneel vuurwerk speelde al sinds de jaren tachtig. De vuurwerkrampe van Culemborg, in februari 1991, bracht hierin geen verandering. Pas na de vuurwerkrampe van Enschede, in mei 2000, kwam hierin verandering. In 2002 kwam er een einde aan deze situatie en kondigde de rijksoverheid een vuurwerkbesluit af dat een veilige omgang met professioneel vuurwerk regelde. Hoe had het zover kunnen komen?

## Wie schept de voorwaarden? Bureaupolitieke strijd over verantwoordelijkheid<sup>1</sup>

Sinds het begin van de jaren tachtig woedde er een interdepartementale strijd tussen de ministeries van Verkeer en Waterstaat (VenW) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) over de vraag waar de

---

1 De navolgende casusbeschrijving hebben wij ontleend aan Torenvlied et al., 2023, hoofdstuk 5.

verantwoordelijkheid voor gevaarlijke stoffen zou moeten worden belegd. De Wet gevaarlijke stoffen (Wgs) viel onder de verantwoordelijkheid van VenW. Het was het ministerie van VenW al jaren een doorn in het oog dat specifieke niet-vervoersactiviteiten met gevaarlijke stoffen onder zijn verantwoordelijkheid vielen. Voor het gebruik ('bezigen' genoemd in de wet) van gevaarlijke stoffen moest VenW bezigingsvergunningen afgeven. Ook voor het afleveren van gevaarlijke stoffen en het 'ter aflevering voorhanden hebben' van gevaarlijke stoffen was een vergunning nodig van VenW. Op naleving van deze vergunningen werd toezicht gehouden, eerst door het Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen (KMCGS) en later door de Rijksverkeersinspectie (RVI) van dit ministerie.

Het ministerie van VenW vond het vanuit zijn kerntaken onwenselijk om voor dergelijke activiteiten verantwoordelijk te zijn en daarvoor capaciteit en middelen te moeten inzetten. Het wilde zich beperken tot een verantwoordelijkheid voor de import en het vervoer van gevaarlijke stoffen. In 1979 schreef het toenmalige Directoraat-Generaal voor het Vervoer van VenW een notitie aan de Tweede Kamer met daarin een pleidooi voor een overgang van de Wgs naar een nieuwe wet: de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs). Die ene letter verschil zou in de praktijk veel gaan uitmaken. In de nieuwe wet zou namelijk worden opgenomen dat de verantwoordelijkheden van VenW voor gevaarlijke stoffen zich uitsluitend beperkten tot het vervoer. De wet kwam er (voorlopig) niet, omdat het ministerie van VROM geen verantwoordelijkheid wilde dragen voor de andere activiteiten met gevaarlijke stoffen.

#### *Strijd over professioneel vuurwerk*

Als tussenoplossing trad in 1986 de Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms) in werking. In deze wet verschoof een deel van de formele verantwoordelijkheid voor gevaarlijke stoffen van het ministerie van VenW naar het ministerie van VROM. Maar VROM kon en wilde niet alle taken overnemen, mede vanwege de expertise die daarvoor nodig was en niet beschikbaar was binnen het ministerie. Daarom bleef ondertussen de Wet gevaarlijke stoffen gewoon van kracht, met het daarop gebaseerde Reglement gevaarlijke stoffen (Rgs), en daarmee ook de verantwoordelijkheden van VenW – tot groot ongenoegen van dat ministerie.

Professioneel vuurwerk bleek hierbij het grote struikelblok. Op 11 juli 1990 schreef de directeur-generaal Vervoer van het ministerie van VenW aan de directeur-generaal Milieubeheer van het ministerie van VROM dat "het uiterst ongewenst zou zijn dat de inwerkingtreding van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, waarvan het ontwerp (...) aan de Tweede Kamer zou worden aangeboden, zou worden vertraagd doordat de vuurwerkregelgeving niet op tijd zou zijn overgenomen door de Wet milieugevaarlijke stoffen" (Torenvlied et al., 2023, p. 114). Iets later stootte VenW

een cruciale verantwoordelijkheid af: op 27 november 1990 schafte de minister de invoervergunning af die werd geëist aan importeurs van (professioneel) vuurwerk. De onderhandelingspartners van VenW en VROM realiseerden zich daarbij heel goed dat de feitelijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid van professioneel vuurwerk in Nederland werd overgedragen aan Chinese vuurwerkexporteurs met een dubieuze reputatie en dubieuze connecties met importeurs (Torenvlied et al., 2023, p. 118).

In de zomer van 1991 was er een uitgewerkt ontwerpbesluit voor *consumentenvuurwerk* voorbereid. Daarbij, zo was de gedachte, zouden in een tweede deel van dit besluit regels worden gesteld voor *professioneel vuurwerk*. De concept-Nota van Toelichting stelde dat de bedoeling was dat beide besluiten tegelijkertijd in werking zouden treden. Hiervan kwam helemaal niets terecht. Het vuurwerkbesluit voor professioneel vuurwerk werd nooit gerealiseerd. De bureaupolitieke strijd tussen de departementen van VenW en VROM over wie verantwoordelijkheid zou moeten en kunnen dragen voor de uitvoering van een dergelijk besluit over professioneel vuurwerk hield dit tegen. Formeel vloeyde die verantwoordelijkheid voort uit de Wgs, waarvoor het ministerie van VenW verantwoordelijk was. Het ministerie van VROM wees op een beperkte milieurelevantie van het handelen met ontplofbare stoffen (in het kader van externe veiligheid) en ook op het ontbreken van ervaring en kennis bij VROM. Daarom vond VROM dat de verantwoordelijkheid voor de controle op naleving van een vuurwerkbesluit voor professioneel vuurwerk bij VenW moest blijven liggen.



In het voorjaar van 1992 bespraken de directeur-generaal Milieubeheer van VROM en de directeur-generaal van de Arbeid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een alternatief om deze patstelling te doorbreken. De toezichthoudende taken met betrekking tot professioneel vuurwerk zouden wellicht door de Arbeidsinspectie kunnen worden uitgeoefend. De strijdende ministeries probeerden zo de verantwoordelijkheden over te hevelen naar het ministerie van SZW, tevergeefs.

In 1993 kwam er eindelijk een vuurwerkbesluit voor consumentenvuurwerk. In de tussentijd werd er op het ministerie van VROM gewerkt aan een vuurwerkbesluit voor professioneel vuurwerk. Op 21 november 1994 was een ontwerpbesluit hiervoor gereed. Het ministerie van VenW stopte vanaf dat moment met het jaarlijks verlenen van bezigingsvergunningen. De termijn werd gesteld tot de datum van de inwerkingtreding van de Wvgs. Men ging ervan uit dat de vergunningen na die datum onder de verantwoordelijkheid van VROM zouden vallen. Dat laatste bleek een belangrijke misrekening, die onder meer tot gevolg had dat de vergunningen formeel verstrekt werden tot de ingang van de Wvgs per

1 augustus 1996 en informeel veel langer, omdat men de termijn later over het hoofd had gezien. Bovendien zou eind 1996 de verantwoordelijkheid nog steeds bij VenW blijven, aangezien VROM op succesvolle wijze weerstad bleef bieden.

### Erkenning en certificering: eerste poging strandt

Het ontwerpbesluit van VROM voor professioneel vuurwerk leunde sterk op een erkenningsregeling en een certificeringsregeling voor het hanteren van professioneel vuurwerk. Uitgangspunt van de erkennings- en certificeringsregeling was zelfregulering door de vuurwerkbranche. Men ging ervan uit dat de vuurwerkbranche prima zelf in staat zou zijn om regels op te stellen voor de externe veiligheid van vuurwerk en de veilige omgang met vuurwerk te garanderen in het kader van arbeidsveiligheid. Een erkenningsregeling paste ook uitstekend bij de ambities van het kabinet-Kok I op het gebied van marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (de 'MDW-operatie'). Erkenningsregelingen werden voorgesteld als een vorm van 'coproductie' tussen overheid en bedrijfsleven. Eisen aan bedrijven werden door overheid en bedrijfsleven gezamenlijk opgesteld.

Het toezicht en de handhaving droeg de overheid over aan de private sector. De vuurwerkbranche zou een stelsel van certificering van 'erkende' vuurwerkbedrijven moeten oprichten. Van een voorwaardenstellende staat, met vechtende ministeries, verschoof de nadruk naar de voorwaardenscheppende staat. Het ontwerpbesluit belastte de 'inspectie SZW' en het college van B en W met het toezicht op de naleving van het besluit. Dit voorstel was natuurlijk uiterst curieus en laat zien dat de ministeries van VenW en VROM hun verantwoordelijkheid wilden afschuiven op een ander ministerie en op het lokale bestuur.

Nu schoof een nieuw ministerie aan in de strijd: het ministerie van Justitie. Het Openbaar Ministerie wilde namelijk het stelsel van vergunningverlening continueren, op grond van ervaringen uit strafzaken met vuurwerkbedrijven die de wet hadden overtreden. Het had, met een beroep op het vergunningenstelsel van VenW, goede resultaten geboekt bij het vervolgen van criminele activiteiten van sommige bedrijven in de vuurwerkbranche. Bij het Openbaar Ministerie bestond grote vrees dat de doeltreffendheid van het vuurwerkbesluit ernstig zou worden aangetast wanneer de bewijslast bij vuurwerkbedrijven zou worden gelegd.

Het ministerie van VROM ging vol in de tegenaanval. Het was zelfs voornemens om het vergunningenstelsel af te schaffen voordat er überhaupt een erkenningsregeling was opgesteld. Dit onder verwijzing naar het regeringsbeleid, dat zich kenmerkte door deregulering. In de zomer van 1995 escaleerde het

conflict tot het niveau van de bewindspersonen. De minister van VROM wilde het vuurwerkbesluit, ondanks het meningsverschil met haar collega van Justitie, gewoon doorgeleiden naar besluitvorming in de ministerraad. Er ontstond een gespannen situatie, waarbij de minister van Justitie een 'blauwe brief' toch niet hoefde te sturen naar haar collega, Kamervragen werden gesteld over het ontbreken van een wettelijk kader voor professioneel vuurwerk en een informeel overlegje werd afgezegd *en marge de* ministerraad. Uit een interne nota van 28 maart 1996 aan de minister van Justitie bleek dat het overleg over het vuurwerkbesluit voor professioneel vuurwerk compleet vast was gelopen. Er was een nieuwe impasse ontstaan. Het ministerie van Justitie blokkeerde het scheppen van voorwaarden voor zelfregulering door de vuurwerkbranche.

### Erkenning en certificering: tweede poging strand

Het ministerie van VenW bleef tegen beter weten in optimistisch. Een jaar later, op 15 januari 1997, stuurde VROM een nieuw concept-vuurwerkbesluit naar andere ministeries en betrokken organisaties. Het was een uitgewerkt besluit dat zowel consumentenvuurwerk als professioneel vuurwerk integreerde – volgens een eerdere wens van het ministerie van VROM. Voorwaarde voor dit besluit was een deugdelijke regeling voor de erkenning van vuurwerkbedrijven en de certificering van vakbekwame vuurwerkprofessionals.



Weer een jaar later was er een concept 'Erkenningsregeling vuurwerkbedrijf' gereed. Er zou een Stichting erkenning vuurwerkbedrijf (STEV) komen, die zou voortvloeien uit de Regeling nadere eisen aan vuurwerk. Deze stichting zou zowel certificaten uitreiken (via een examencommissie door exameninstituten) als inspecties/controles moeten uitvoeren op het voldoen aan de erkenningseisen. De meeste ruimte was ingeruimd voor de eisen aan het bezigen van vuurwerk – de belangrijkste vergunningverlenende en toezichthoudende taak van het ministerie van VenW.

De concept-erkenningsregeling werd op 2 juni 1999 in een interdepartementaal overleg compleet afgeschoten. Het ministerie van Justitie vond het stuk een 'gilderegeling', waarbij regels niet (wettelijk/juridisch) handhaafbaar waren. Het ministerie van SZW vond het onwenselijk dat de vuurwerkbranche grote discretionaire ruimte kreeg. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) vond dat er te weinig normen werden gesteld, waardoor de overheid haar grip zou verliezen op de regulering van vuurwerk. Het ministerie van Economische Zaken (EZ) verwachtte een strijdigheid met EU-wetgeving. Het ministerie van VROM had juist weer problemen met het publiekrechtelijke karakter van de regeling.

De rijksoverheid wilde af van de lastige materie van het scheppen van voorwaarden voor het veilig omgaan met professioneel vuurwerk. Wat was dan het voorstel dat de gezamenlijke departementen op 2 juni 1999 bespraken? De verantwoordelijkheid voor de vergunningverlening en het toezicht op het *bezigen* van professioneel vuurwerk zou van VenW geheel moeten worden overgeheveld naar de gemeenten. Men schoof de last van vergunningverlening en handhaving bij het bezigen van professioneel vuurwerk gewoon door naar de colleges van B en W. Omdat niemand bij de rijksoverheid verantwoordelijkheid wilde nemen voor professioneel vuurwerk en de vuurwerkbranche geen privaatrechtelijke verantwoordelijkheid hiervoor wilde nemen, moesten de gemeenten het maar regelen, was blijkbaar de gedachte.

De gemeentebesturen zouden hun nieuwe bevoegdheid moeten baseren op de algemene plaatselijke verordening. De gezamenlijke ministeries gingen er gemakshalve van uit dat de colleges van B en W eisen zouden gaan stellen in de vorm van een bewijs van vakbekwaamheid en een werkplan ter ontbranding van professioneel vuurwerk. Men realiseerde zich in het overleg op 2 juni 1999 terdege dat op lokaal niveau niet de expertise aanwezig was om deze vergunningverlenende taak goed te vervullen. Daarvoor kwam bij hen de Arbeidsinspectie weer in beeld, die gemeenten zou moeten ondersteunen. Omdat deze overdracht van verantwoordelijkheden volstrekt onrealistisch was, eindigde het ontwerp-vuurwerkbesluit op dat moment feitelijk in de prullenbak.

### De vuurwerkbranche geeft een visitekaartje af

Drie weken later werd een gezamenlijke reactie van de vuurwerkbranche besproken. Die gaf te kennen dat de impasse veel ongenoegen veroorzaakte en zou leiden tot afstel. Om de reactie kracht bij te zetten, waren enkele *letters of intent* bijgevoegd tussen het bedrijf DGM (Dangerous Goods Management), de Federatie Vuurwerkhandel Nederland (FVN) en het laboratorium HPCL van de Chinese overheid. Het motto was, kennelijk, dat de vuurwerkbranche ook zelf zaken kon regelen, zonder een erkenningsregeling. De vuurwerkbranche stelde dat “deze actie het belang aangaf van het product ‘vuurwerk’ en het belang dat de industrie hecht aan een goed stelsel van afspraken”.

In werkelijkheid probeerde de FVN via twijfelachtige afspraken de Nederlandse overheid buitenspel te zetten. Het bleek zelfs dat een derde *letter of intent* klaarlag om ondertekend te worden. Daarin werd de onafhankelijkheid van PML-TNO als onderzoeksinstituut met een wettelijke taak ondergraven. PML-TNO zou ermee akkoord moeten gaan dat het de inspectierapporten van HPCL accepteerde en alle inspecties met betrekking tot de import en export van ontploffingsgevaarlijke goederen van en naar China aan HPCL zou overlaten. De betreffende

intentieverklaring was niet ondertekend. De intentieverklaringen werden later, in 2002, onderdeel van een strafrechtelijk vooronderzoek naar illegale afspraken tussen de vuurwerkbranche en Chinese producenten.

Het bijzondere van deze situatie was dat de rijksoverheid het proces was ingegaan om met de vuurwerkbranche tot een erkenningsregeling te komen en zodoende de voorwaarden te scheppen voor een veilige omgang met professioneel vuurwerk. De verantwoordelijkheid voor het omgaan met professioneel vuurwerk werd maar niet geregeld onder de paraplu van één wetgevingsregime in een vuurwerkbesluit. Het bleef ook in juni 1999 nog steeds de verantwoordelijkheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (met een sterk onderbezette Rijksverkeersinspectie) en alle afzonderlijke gemeentebesturen (met te weinig expertise en capaciteit, geadviseerd door bureau AMV van Defensie, waar integriteitsproblemen werden vermoed). Het ministerie van VROM hoefde alleen maar tweedelijnstoezicht te houden op de vergunningverlening door gemeentebesturen. Maar dat deed het niet: de Inspectie Milieuhygiëne beperkte zich tot beperkte administratieve handelingen.

### Aanloop naar een vuurwerkkramp

Begin december 1999 kreeg de minister van VenW een bijzonder concept-besluit ter ondertekening aangeboden van haar ambtenaren. Het concept-besluit was nodig ten behoeve van een wijziging van de Regeling houdende een vergunningplicht tot het afleveren, ter aflevering houden en bezigen van vuurwerk. De onderliggende ambtelijke logica was te lezen in het bijgevoegde concept-besluit dat de minister ter overweging meekreeg om te ondertekenen. Dit was het Besluit houdende de intrekking van het Reglement gevaarlijke stoffen. Dit eenzijdige sluitstuk op de overdracht van alle taken met betrekking tot niet-vervoersactiviteiten van gevaarlijke stoffen lag dan eindelijk op het bureau van de minister van VenW. Dit besluit was natuurlijk het sterkst mogelijke dreigende signaal naar het ministerie van VROM. Veelzeggend was dan ook de persoonlijke aantekening op de brief, waarschijnlijk van de minister: “Nu met spoed de definitieve overdracht met VROM regelen!”

Maar de domper kwam al snel. Op 11 april 2000 gaf het ministerie van VROM aan dat er wederom vertraging was in de uitvoering van de overdracht. De directeur-generaal Milieubeheer zei dat dit kwam door de kosten van de door VROM ontwikkelde eindtermen voor de vakbekwaamheid van personen die vuurwerk bezigen. Een dag voor de vuurwerkkramp in Enschede, op 12 mei 2000, schreef de directeur Transportveiligheid van het ministerie van VenW een interne brief aan de directeur-generaal Goederenvervoer over de aankondiging van VROM. De analyse in deze brief was niet mals. Een stellige verwachting van de directeur-



generaal Milieubeheer van VROM dat de overdracht binnen afzienbare tijd zou worden gerealiseerd, werd door de directeur Transportveiligheid van VenW ernstig in twijfel getrokken. De directeur Transportveiligheid stelde voor om het Rgs op een nader te bepalen datum maar gewoon in te trekken, of VROM klaar was of niet. Deze onverantwoorde actie was ongetwijfeld bedoeld om het ministerie van VROM voor een voldongen feit te plaatsen. Een dag later ontplofte SE Fireworks.

## Discussie

De idee van de voorwaardenscheppende staat is een centraal thema in het werk van Frits van der Meer. Wij hebben in deze bijdrage het feilen van de voorwaardenscheppende staat beschreven dat bestond tussen 1991 en 2002 ten aanzien van professioneel vuurwerk. ‘Voorwaarden scheppen’ veronderstelt dat de staat verantwoordelijkheid neemt voor het creëren van randvoorwaarden waaronder een ordentelijk maatschappelijk verkeer kan ontstaan. De casus van professioneel vuurwerk laat zien dat dergelijke randvoorwaarden scheppen ten aanzien van activiteiten met professioneel vuurwerk destijds geen geliefde verantwoordelijkheid was die de ambtelijke top van de betrokken ministeries wilde nemen.

Wij hebben in onze bijdrage beschreven dat het begrip ‘ordentelijk’ normatieve connotaties kent. Van fatsoenlijk, behoorlijk, betamelijk, gemanierd, gevoeglijk, goedschiks, net, netjes of oorbaar handelen door sommige bedrijven in de vuurwerkbranche kon niet worden uitgegaan. De voorwaardenscheppende kernopdracht van de staat werd hierdoor noodgedwongen een voorwaardenstellende kernopdracht. Dat had interessante gevolgen voor de ambtelijke verhoudingen, omdat geen enkel ministerie verantwoordelijkheid wilde dragen voor dat stellen van randvoorwaarden. Het ministerie van VROM weigerde meer dan 15 jaar om de verantwoordelijkheden voor vergunningverlening en toezicht over te nemen van het ministerie van VenW.

De aarzeling om verantwoordelijkheid te nemen bij het scheppen of stellen van randvoorwaarden is begrijpelijk. Wanneer er een probleem ontstaat met een risicovolle activiteit (een ontploffend vuurwerkbedrijf, een lek in een chemische fabriek, een zeer grote brand in een raffinaderij, een neergestort vliegtuig), wordt vrij snel gekeken naar wettelijke voorschriften en de handhaving hierop door de overheid. En wanneer het misgaat, wordt de rekening vaak neergelegd bij de vergunningverlenende instantie. De voorwaardenscheppende of -stellende staat wordt dan aangesproken als (mede)aansprakelijke staat. Dit is een patroon dat Mariana Mazzucato (2015) genadeloos heeft blootgelegd: de overheid

neemt risico's door voorwaarden te scheppen voor innovatie en risicovolle activiteiten. Wanneer er opbrengsten zijn, dan komen deze terecht in de private sector. Wanneer het risico werkelijkheid wordt, dan worden de kosten daarvan afgewenteld op de overheid.

Dat inzicht van Mazzucato is overigens niet nieuw. Tweede Kamerlid Duivesteijn (PvdA) stelde enkele maanden na de presentatie van het rapport van de Commissie onderzoek vuurwerk dat “[H]et bizarre van de Bijlmerramp, de vuurwerkcramp in Enschede en het Nieuwjaarsdrama in Volendam is dat scherper dan ooit in beeld is gebracht hoe belangrijk de rol van de overheid is, maar ook waar anderen dan de overheid een maatschappelijke en professionele verantwoordelijkheid hebben. Wij moeten af van de cultus of de ideologie van wat in het Engels genoemd wordt ‘government bashing’ of in goed Nederlands: ‘kankeren op de politiek’ of ‘de overheid afzeiken’” (geciteerd in Torenvlied et al., 2023, p. 130).

Van der Meer (2021, p. 90) ziet hier een tekortkoming in het begrip van de voorwaardenscheppende staat en verwijst hierbij naar Becks (1992) concept van de risicosamenleving: burgers willen aan de ene kant alle zaken zelf regelen, maar aan de andere kant wel beschermd worden tegen alle mogelijke risico's. Dat kan natuurlijk niet: wie Schiphol wil laten voortbestaan als een intercontinentale hub met grote bereikbaarheid, moet accepteren dat de kans op een vliegcramp in het zeer dichtbevolkte gebied rond deze luchthaven relatief hoog is. Het is maar de vraag of dit werkelijk een tekortkoming is van de voorwaardenscheppende staat of een tekortkoming in de transparantie van politieke oordeelsvorming. Na de Bijlmerramp kwam immers al snel de vraag op wie er in hemelsnaam had toegestaan dat in Nederland luchthavens zijn gebouwd in dichtbevolkt gebied. Na de vuurwerkcramp van Enschede kwam al snel de vraag op wie er in hemelsnaam had toegestaan dat een vuurwerkbedrijf in een woonwijk stond. De werkelijke tekortkoming van de voorwaardenscheppende staat – als verklarend concept – is dat er een verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de staat die deze in werkelijkheid niet altijd wil of kan nemen.



## Literatuurlijst

Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage.

Mazzucato, M. (2015.) *The entrepreneurial state*. Penguin.

Page, E. C., & Wright, V. (Eds.). (1999). *Bureaucratic Elites in Western European States*. Oxford University Press.

Peters, B. G. (1994). Managing the hollow state. *International Journal of Public Administration*, 17(3-4), p. 739-756.

Torenvlied, R., & Hakfoort, J. (Red.). (2001). *De staat buitenspel. Overheidssturing en nieuwe instituties*. Boom.

Torenvlied, R., Moorkamp, M., Couwenberg, S., & Heldeweg, M. (2023). *Leren van twee vuurwerkrampen*. Universiteit Twente.

Van der Meer, F. M. (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst*. Inaugurele rede. Rijksuniversiteit Leiden.

Van der Meer, F. M. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat*. CAOP.

21.

# Van vergeten naar verheerlijkt maar niet écht serieus genomen?

Over de relatie tussen het openbaar bestuur  
en de samenleving

**Caelesta Braun**

Hoogleraar Openbaar Bestuur & Maatschappelijke Democratie, Universiteit Leiden

## Inleiding

Wie de kranten openslaat, social media in de gaten houdt en podcasts met politieke beschouwingen luistert, kan al snel tot de conclusie komen dat ‘de samenleving’ en ‘de burger’ belangrijker zijn dan ooit in het denken en handelen van ons openbaar bestuur. Politici nemen zinsneden als ‘de (gewone) burger centraal’, ‘de menselijke maat’ en ‘de samenleving voorop’ veelvuldig in de mond als antwoord op recente heikele kwesties en falend beleid. In politiek-bestuurlijk jargon wordt deze zorg verpakt in nieuwe en hippe (burger)participatie-initiatieven, zoals *hackathons* en keukentafelgesprekken, vernieuwende consultatieprocessen en een enorme hang naar burgerberaden om ‘de burger erbij te betrekken’ en het ‘burgerperspectief’ tot uiting te brengen. De burger en de samenleving lijken daarmee meer dan ooit het centrale thema van politiek en beleid.

De recente aandacht voor de burger en de samenleving heeft niet zozeer te maken met noodzakelijke hervormingen om de samenleving écht serieus te nemen. Dat zou passen bij de veranderende rol van het openbaar bestuur en cruciaal zijn voor de functie van ambtelijke organisaties om het publieke belang te dienen binnen een democratische rechtsorde. Maar de recente aandacht draagt het risico in zich van een *verheerlijking* van een eenzijdig beeld van ‘de burger’. Kijk maar eens naar het gasdebacle in Groningen, de toeslagenaffaire en diverse mislukte akkoorden. Die laten het risico zien dat deze kortstondige verheerlijking vormt voor burgers en de samenleving – in plaats van beleid en besluitvorming die fundamenteel uitgaan van het burgerperspectief en het perspectief van de samenleving. Ik beargumenteer dat een plausibele verklaring hiervoor de beperkte erkenning is van de onderliggende drijfveren en mechanismen die de relatie tussen de overheid en samenleving sturen. En dat daarmee de burger en de samenleving gemakkelijk konden worden vergeten. Of tot een imaginair beeld vervormd konden worden dat past bij de organisatiestructuur van het openbaar bestuur, maar veel minder bij de opdracht om het publieke belang te dienen.

Om de onderliggende drijfveren en mechanismen die de relatie met de samenleving beïnvloeden te begrijpen, moeten we deze relaties binnen de context van de democratische rechtsorde beschouwen. Daar ga ik in dit hoofdstuk nader op in. Op basis van mijn eigen onderzoek naar de toegang van

belangenorganisaties tot ambtelijke besluitvorming, bespreek ik een selectie van deze mechanismen en de implicaties hiervan om de relatie met de samenleving en burgers écht serieus te nemen.<sup>1</sup>

## De relatie met de samenleving gezien vanuit de voorwaardenscheppende staat

Zoals Van der Meer (2012, 2021) laat zien, is de overgang van een welvaarts- en verzorgingsstaat naar een voorwaardenscheppende staat een belangrijke verandering geweest in het publieke domein. Het uitgangspunt van de voorwaardenscheppende staat is het creëren en garanderen van gunstige voorwaarden om het maatschappelijk verkeer goed te laten verlopen. De aanname daarbij is dat de samenleving binnen deze randvoorwaarden haar zaken zelf moet regelen. Daarbij is vanuit een liberaal perspectief de nadruk op de burger en het individu komen te liggen. Vanuit een communair perspectief ligt de nadruk op de gemeenschap of groepen burgers (Van der Meer, 2021, p. 89-90). Samenwerking in een meerlagig bestuurlijk systeem op en tussen diverse schaalniveaus met publieke en private partijen is daarom een belangrijk kenmerk van een voorwaardenscheppende staat.



Voor mijn bijdrage is vooral de observatie van belang dat het uitgangspunt van een voorwaardenscheppende staat – samenwerking met andere overheden en de samenleving op en tussen alle bestuurslagen – een andere invulling impliceert van de rol en plaats van ambtenaren en politieke bestuurders in de publieke dienstverlening én van (leden van) de samenleving tegenover deze staat (Van der Meer, 2012 en 2021). Omdat de verandering richting een voorwaardenscheppende staat al langere tijd gaande is, hadden de relaties met de samenleving al langer aan een passende verandering onderhevig moeten zijn. Dat wil zeggen: gefaciliteerd door ambtenaren met oog voor een gelijk speelveld, gelijke kansen op toegang en een evenredige afweging van de inbreng en resultaten van deze relaties. Recente schandalen, zoals het gasdebacle in Groningen en de toeslagenaffaire, laten op zijn minst zien dat de aard van deze relaties en deze samenwerking onvoldoende paste bij de uitgangspunten van een

---

1 De breed geformuleerde opdracht voor bijdragen aan dit liber amicorum was om eigen werk te relateren aan het werk van Van der Meer. Ik heb daarom vooral geput uit eigen onderzoek en enkele overzichts- en metastudies van collega's, al doet dat geen recht aan de uitgebreide vakliteratuur over de diverse thema's die ik aansnijdt. Zie onder andere Braun (2021a en 2024) voor een uitgebreidere bespreking van de relevante literatuur.

voorwaardenscheppende staat. Dat komt overigens niet alleen tot uiting in deze recente schandalen. Ook de onvolkomen sturing met akkoorden, convenanten en regiodeals laat zien dat het uitgangspunt van de voorwaardenscheppende staat nog onvoldoende is verankerd in de relatie met de samenleving. Als er sprake is van randvoorwaarden om de samenleving zelf te laten floreren, dan zijn een gelijk speelveld, gelijke kansen op toegang tot publieke besluitvorming en een evenredige afweging van de inbreng en resultaten van deze relaties passend. Er lijkt echter vaker sprake te zijn van oneigenlijke beïnvloeding door een selecte groep belanghebbenden, cruciale blinde vlekken voor bepaalde maatschappelijke belangen, een hardnekkige en niet altijd effectieve samenwerking met een kern van bekenden (*usual suspects*) en te weinig politieke en bestuurlijke ruimte om recht te doen aan de relatie met de samenleving (Braun & Fraussen, 2023; Fraussen & Braun 2018).

Tegelijkertijd is inbreng vanuit de samenleving via onder meer akkoorden en convenanten niet alleen effectief, maar ook wenselijk, gezien de veranderende rol van de overheid en de transities waar we voor staan (ROB, 2020 en 2023). Een dergelijk advies past goed binnen de kaders van de voorwaardenscheppende staat, waarvoor de samenwerking met de samenleving een van de uitgangspunten is.

De vraag is dus of de relatie tussen de samenleving en de overheid zodanig vorm te geven is dat we kunnen spreken van een *level playing field*, gelijke kansen op toegang en een evenredige afweging van de inbreng en resultaten van deze relaties. Belangrijk daarbij is of de drijfveren en mechanismen die deze relaties beïnvloeden voldoende herkend en op waarde geschat worden als grondslag voor de doelstellingen en de sturing van deze relaties met de samenleving.

#### *Definities van en onderscheid tussen overheid en samenleving*

Voordat ik inga op deze onderliggende drijfveren en mechanismen die de relatie tussen de samenleving en de overheid beïnvloeden, is het goed om inzichtelijk te maken waar we het precies over hebben als we deze brede begrippen hanteren. Het is dan allereerst van belang om de scheidslijn te trekken tussen wat we beschouwen als ‘openbaar bestuur’ (of ‘overheid’) en wat als ‘samenleving’. Van der Meer (2021, p. 135) spreekt over het onderscheid tussen het openbaar bestuur en de samenleving als een onderscheid tussen twee belangrijke domeinen: ‘het publiekpublieke domein (PPD1)’ en het ‘publiekprivate domein (PPD2)’. Hierbij verwijst PPD1 naar de samenstelling en het functioneren van het openbaar bestuur en PPD2 naar het conglomeraat van (groepen) burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties met een betrokkenheid bij de collectieve dienstverlening. Als we het dan hebben over de relatie met de samenleving,

stelt Van der Meer (2021, p. 135) dat de kern hiervan feitelijk het volgende is: “de samenwerking en samenhang tussen PPD1, als voorwaardenscheppende staat op de diverse bestuurlijke schaalniveaus, en PPD2, met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties eveneens op diverse schaalniveaus”.

Om de relatie(s) tussen de overheid en de samenleving beter te kunnen typeren, is een erkenning nodig van de verschillende hoedanigheden waarin individuen zich kunnen verhouden ten opzichte van de overheid én ten opzichte van elkaar binnen de samenleving. Van der Meer onderscheidt zes typen relaties tussen het openbaar bestuur en leden van de samenleving: het individu als onderdaan, het individu als burger, het individu als klant, het individu als cliënt, het individu als onderdeel van de *civil society* en het individu als partner in cocreatie- of coproductieprocessen (Van der Meer, 2021, p. 160-173). Het belang van een onderscheid tussen deze hoedanigheden is recent nog door Tjeenk Willink onderschreven in zijn openbare brief aan de Staatscommissie rechtsstaat.<sup>2</sup> Hij richt zich op de democratische rechtsstaat als eenheid van analyse en onderscheidt daarbij vier rollen die burgers daarin spelen: 1) als basis voor de vertegenwoordigende democratie (zij bepalen de politieke machtsverhoudingen); 2) als dragers van de maatschappelijke democratie door hun bijdragen aan de samenleving en *civil society*; 3) als justitiabelen die rechtsbescherming genieten en toegang hebben tot de rechter bij geschillen met andere burgers of de overheid; en tot slot 4) als rechthebbenden op bescherming door de overheid.

In elk van deze hoedanigheden of rollen die Van der Meer en Tjeenk Willink onderscheiden, zijn er andere verwachtingen of (impliciet) opgelegde normen die de relatie tussen de overheid en het individu sturen. Een relatie tussen de overheid en het individu als cliënt is van een andere aard dan een relatie met een individu als drager van de maatschappelijke democratie. Als individu functioneren we binnen de samenleving bovendien in verschillende hoedanigheden, vaak tegelijkertijd. Als drager van de maatschappelijke democratie kun je, bijvoorbeeld als voorzitter van de buurtvereniging, betrokken zijn bij lokale besluitvorming. Als partner in coproductie kun je vervolgens ook een rol spelen in de uitvoering daarvan, vanuit diezelfde buurtvereniging. Niet alleen deze verschillende hoedanigheden van individuele burgers zijn van belang bij het typeren van de relatie met de overheid. Wat we vaak vergeten als we het over de samenleving hebben, is de onderlinge verbinding tussen burgers, maatschappelijke organisaties en het openbaar bestuur, omdat we

---

2 <https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/documenten/brieven/2023/08/13/brief-herman-tjeenk-willink-aan-de-staatscommissie-rechtsstaat>

vaak alleen het individuele aspect (burgerparticipatie) bekijken óf ons enkel richten op private of maatschappelijke organisaties (onder de noemer van belangenbehartiging en lobbyen). Een integraal perspectief is hier echter cruciaal, omdat maatschappelijke organisaties een onmisbare schakel vormen tussen het verenigen én het politiek vertegenwoordigen van individuele burgers in al hun hoedanigheden. De verbinding tussen individuen, maatschappelijke organisaties – oftewel: de maatschappelijke democratie – en overheden zou centraal moeten staan als we het hebben over de relatie tussen de samenleving en het openbaar bestuur (Braun, 2022, p. 6).

De relaties tussen de maatschappelijke democratie en het openbaar bestuur kunnen we daarnaast beter doorgronden als we deze als onderdeel van een democratische rechtsorde beschouwen. Bij de optimalisatie van de relatie tussen de overheid en de samenleving gaat het, zoals Van der Meer (2021, p. 136) terecht concludeert, niet alleen om een “effectieve, efficiënte, responsieve, veerkrachtige, duurzame en democratische rechtsstaat”, maar ook om “de afweging tussen die verschillende waardencriteria”.

De democratische rechtsorde is geen staatsrechtelijk begrip, maar een normatief concept waarbinnen de overheid als democratische rechtsstaat behoort te functioneren. Het gaat bij de democratische rechtsorde om fundamentele beginselen, zoals tolerantie, goede trouw, rechtvaardigheid, redelijkheid, openbare orde en mensenrechten (AVWDR, 2023; Tjeenk Willink, 2019). De democratische rechtsorde verwijst dus naar een combinatie van juridische borging en sociaal-culturele aspecten. Hierbij zijn evenwicht en tegenwicht, samenspraak en tegenspraak, en macht en tegenmacht belangrijke kenmerken van een goed functionerende democratische rechtsorde; daarbinnen kunnen zij niet zonder elkaar. Er is een wederzijdse afhankelijkheid – en daarmee vertrouwen en inlevingsvermogen – nodig om de noodzakelijke verbindingen vorm te geven en te faciliteren binnen de overheid, tussen de overheid en de samenleving en binnen de samenleving (Tjeenk Willink, 2022; Van Ommeren, 2022; AVWDR, 2023).

Bij diverse rollen en hoedanigheden waarin individuen zich, zowel individueel als collectief, verhouden tot elkaar en tot de overheid, spelen maatschappelijke organisaties een belangrijke rol tegenover de trias politica, de media en de wetenschap. Individen verhouden zich soms juist via de media tot de overheid om iets publiekelijk te agenderen en daardoor kan de samenwerking met ambtelijke organisaties onder druk komen te staan. Of ze oefenen via het parlement hun invloed uit, wat de relatie met ambtelijke organisaties weer anders kan beïnvloeden. Anders gezegd: bij de relaties tussen ambtelijke organisaties en de samenleving spelen maatschappelijke organisaties een belangrijke rol binnen de context van de democratische rechtsorde.

Samenvattend spits ik mijn argument toe op ambtelijke organisaties. Verder neem ik het perspectief van maatschappelijke organisaties en hun verbindingen met die ambtelijke organisaties en andere individuen binnen die samenleving als uitgangspunt om de drijfveren en mechanismen van de relatie tussen de overheid en de samenleving te kenschetsen.

## De samenwerking tussen ambtelijke en maatschappelijke organisaties nader verklaard

Voor ambtelijke organisaties zijn samenwerking en relaties met maatschappelijke organisaties cruciaal voor de uitoefening van hun ambt. Er zijn echter nog relatief weinig empirische studies die ingaan op de relatie tussen ambtelijke en maatschappelijke organisaties en in het bijzonder op de achterliggende drijfveren en mechanismen (zie Braun, 2021a en Fraussen & Braun, 2024 voor besprekingen van de literatuur). Als gevolg daarvan blijven de factoren die de relatie tussen ambtelijke organisaties en maatschappelijke organisaties beïnvloeden vaak onderbelicht. Dit hiaat in de literatuur blijkt vooral uit het meest gebruikte verklarende model voor relaties tussen maatschappelijke organisaties en beleidsmakers, dat losjes is gebaseerd op het *resource dependence perspective* van Pfeffer en Salancik uit 1978 (zie Braun, 2012)<sup>3</sup>. Dit model veronderstelt een ruilrelatie en afhankelijkheden tussen maatschappelijke organisaties en beleidsmakers. Maatschappelijke organisaties beschikken volgens dit model over beleidsinformatie die noodzakelijk is voor beleidsmakers en waar ze zelf niet over beschikken, gegeven hun beperkte financiële, inhoudelijke en operationele capaciteit. In ruil voor deze beleidsinformatie verschaffen beleidsmakers maatschappelijke organisaties toegang tot het besluitvormingsproces. De afhankelijkheid van deze informatiele capaciteit wordt als een belangrijke verklarende factor gezien voor de toegang van maatschappelijke organisaties tot het publieke besluitvormingsproces en de invloed die zij daarop hebben. Verschillen in dergelijke capaciteit leiden tot een andere mate van toegang, waarbij algemene en publieke belangen vaak minder toegang hebben dan



---

3 Ik noem dit 'losjes' omdat de meeste toepassingen van het *resource dependence perspective* in de literatuur over belangenorganisaties alleen de 'uitruil van beleidsgoederen' in overweging nemen, zonder daarbij de aard van de organisatieomgeving te beschouwen, de tweede belangrijke pijler van het originele model van Pfeffer en Salancik (1978). Beide pijlers bepalen de afhankelijkheid van een organisatie van de externe omgeving, niet alleen de behoefte aan beleidsgoederen (zie Braun, 2012).

bedrijfsmatige belangen. Dit mechanisme wordt vaak bestudeerd en geobserveerd in de relatie tot beleidsmakers in het algemeen en meer specifiek in het wetgevingsproces (zie Binderkrantz et al., 2017 en Fraussen & Braun, 2024). Omdat ambtelijke organisaties een andere rol in het beleid- en besluitvormingsproces hebben, blijven hiermee belangrijke andere mechanismen onderbelicht. Het model van ruilrelaties op basis van informatiele capaciteit biedt onvoldoende verklaring voor organisaties die schijnbaar weinig beleidsinformatie hebben, maar toch langdurig contact hebben met ambtelijke organisaties (Braun, 2012 en 2013).

Omdat de rol van de overheid in een voorwaardenscheppende staat er met name op gericht is om de juiste voorwaarden te scheppen om het maatschappelijk verkeer ordentelijk te laten verlopen, worden relaties met maatschappelijke organisaties ook gedreven door andere mechanismen dan alleen de informatiele capaciteit. Het gaat hier meer om een bundel aan benodigde capaciteiten dan beleidsinformatie alleen (Albareda et al., 2022; Braun, 2024).

### De fundamentele van de verbindingen tussen ambtelijke en maatschappelijke organisaties

Beleidsinformatie is niet de enige drijvende kracht achter de relaties tussen ambtelijke en maatschappelijk organisaties, maar natuurlijk wel een belangrijke. Beleidsinformatie is van groot belang, zeker gezien de agendavormende en beleidsvoorbereidende rollen van veel (inter)nationale ambtelijke organisaties. Beleidsinformatie heeft dan betrekking op meerdere soorten kennis en informatie. Ten eerste heeft beleidsinformatie betrekking op (*technische*) *expertise en sectorspecifieke kennis*, die nodig is om effectiviteit en beleidsvoorstellen te ontwikkelen of de effecten van diverse scenario's goed te kunnen inschatten. Klassieke voorbeelden van het competitieve voordeel dat technische expertise kan hebben voor maatschappelijke organisaties, zijn technisch complexe domeinen als financiële markten of artificial intelligence. Maar alleen beleidsinformatie van dit type is niet voldoende om de goede relaties tussen maatschappelijke en ambtelijke organisaties te verklaren. Ook *inzicht in het maatschappelijk draagvlak* is van groot belang voor de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor een beleidstraject waarvoor de bewindspersoon uiteindelijk politieke steun moet krijgen binnen de coalitie en in het parlement. Organisaties die door ambtenaren als representatief gezien worden, zijn mede daarom ook graag geziene samenwerkingspartners (Albareda & Braun, 2019). Ze beschikken vaak over een groot netwerk en een centrale positie in de sector, wat hun een specifiek informatievoordeel oplevert. Tegelijkertijd zijn juist ook organisaties van belang die vernieuwende kennis en inzichten in het draagvlak buiten hun eigen sector kunnen bieden (Beyers & Braun, 2014). Daarom zijn brede maatschappelijke coalities steeds vaker relatief succesvol in de toegang

tot en de samenwerking met ambtelijke organisaties. Denk bijvoorbeeld aan de Gezonde Generatie, de Maatschappelijke Alliantie Voortgang Klimaatbeleid en het Ouderenpact. Juist vanwege hun representativiteit en grote draagvlak is de kans groter dat hun stem gehoord wordt. Tot slot is *monitoringsinformatie* een belangrijke vorm van beleidsinformatie. Dit aspect komt tot uiting in de rol die maatschappelijke organisaties spelen als formele waakhond of als meer informeel verantwoordingsmechanisme ten opzichte van verzelfstandigde ambtelijke organisaties (zie Braun & Busuioc, 2021). Niet alleen in deze specifieke rol van (formele) externe waakhond is monitoringsinformatie relevant. Ook in de bredere betekenis van het woord, als het gaat om de effecten van beleid in de publieke dienstverlening, is de capaciteit om dit type informatie te kunnen bieden een belangrijke drijfveer voor het onderhouden van relaties door ambtelijke organisaties. De tegenwoordig in aanzien toegenomen 'ervaringsdeskundigheid' heeft hier ook mee te maken (Braun, 2022). Die draagt bij aan het leren en goed evalueren van beleid en wetgeving, en helpt eerdere blinde vlekken te verkleinen of zichtbaar te maken.

Maar ook al is deze informationele capaciteit erg belangrijk, het is niet de *enige* drijfveer voor samenwerking. Een *intermediërende capaciteit* is dat ook. Het feit dat een organisatie de verbinding kan leggen met een bepaalde doelgroep in de samenleving is waardevol, los van alle andere capaciteiten. Vanuit die optiek was het subsidiestelsel voor lokale migrantenorganisaties ook beter te begrijpen dan alleen vanuit een informationele capaciteit om de samenwerking te faciliteren. Samenwerken met lokale migrantenorganisaties bood met name lokale ambtelijke organisaties de mogelijkheid om in contact te treden met deze groepen in de samenleving, maar ook om snel te kunnen handelen of ergens ter plaatse te kunnen zijn als er zich calamiteiten hadden voorgedaan. Het verklaart waarom organisaties die op het eerste gezicht een beperkte informationele capaciteit hebben, tóch heel waardevol zijn voor ambtelijke organisaties vanwege hun intermediërende capaciteit (Poppelaars, 2007; Braun, 2022). Daarnaast zijn de bereidheid en de capaciteit om in de dienstverlening zelf een rol te spelen (*operationele capaciteit*) een belangrijke drijfveer voor veel samenwerkingsrelaties. Een dergelijke capaciteit kan ook in de beleidsvorming al effect hebben: het aantonen van de bereidheid én de operationele capaciteit kan al genoeg reden zijn voor samenwerking. De combinatie van informationele en operationele capaciteit helpt het potentieel van akkoorden, convenanten en regiodeals te verklaren, waarbij informationele capaciteit voor de besluitvorming én operationele capaciteit voor de uitvoering belangrijke drijfveren voor akkoorden zijn.



Tot slot: samenwerking of coalitievorming met maatschappelijke organisaties kan ook gedreven worden door een *reputatiebevorderende capaciteit*. Organisaties die procedureel of vanwege hun expertise een sterke reputatie hebben, kunnen omwille hiervan als belangrijke samenwerkingspartner gezien worden (zie Overman et al., 2019). Het helpt ambtelijke organisaties om zelf een sterke reputatie uit te bouwen op een bepaald terrein en zich onafhankelijker te kunnen bewegen ten opzichte van de politieke arena. Onderzoek op Europees niveau laat zien dat dergelijke drijfveren door veel agentschappen genoemd worden om relaties aan te gaan en te onderhouden met maatschappelijke organisaties (Arras & Braun, 2018; Braun & Busuioc, 2021).

Wat bovenstaande drijfveren (informatieele, intermediairende, operationele en reputatiebevorderende capaciteit) met elkaar gemeen hebben, is dat ze een bewuste en/of strategische overweging impliceren om met specifieke organisaties een samenwerking aan te gaan. Tegelijkertijd is een dergelijke bewuste of strategische keuze voor ambtelijke organisaties niet altijd mogelijk of is deze beperkt gegeven de (politieke) context waarin ze functioneren. Het opbouwen en onderhouden van relaties werkt dus niet alleen volgens deze meer strategische en inhoudelijk drijfveren; ook andere mechanismen zijn van belang bij het verklaren van (langdurige) relaties, zoals wederzijds vertrouwen en een routinematige of geïnstitutionaliseerde samenwerking die niet altijd even strategisch of effectief hoeft te zijn (Braun, 2012; Braun, 2013). Of zoals een oud-collega jaren geleden ooit reflecteerde op haar periode als ambtelijk adviseur: “Nou, zo bewust selecteerden we niet, we selecteerden iedere keer gewoon wat namen uit ons bestand, omdat het nou eenmaal de gewoonte was om deze organisaties om inbreng te vragen.”

Als we ambtenaren vragen waarom ze samenwerken met maatschappelijke organisaties, dan komt ook juist die combinatie van overwegingen naar voren met vertrouwen en routine (Braun, 2012; Braun, 2024a). Het geeft aan dat inzicht in de onderliggende drijfveren en mechanismen van relaties tussen ambtelijke en maatschappelijke organisaties nodig is om de aard van deze samenwerking beter te kunnen doorgronden. Samenwerking in de besluitvormingsfase hoeft bijvoorbeeld niet alleen het resultaat te zijn van de kwaliteit van de technische expertise die een organisatie kan bieden, maar kan heel goed voortkomen uit de behoefte om samen te werken met een strategische speler in een sector die zelf wellicht minder relevante inhoudelijke kennis heeft, maar wel inzicht heeft in de ontwikkeling en het draagvlak binnen de sector.

## Verbindingen tussen de overheid en de samenleving in beweging

Het uitgangspunt van de voorwaardenscheppende staat (samenwerking tussen en met verschillende bestuurslagen en de samenleving) veronderstelt volgens Van der Meer (2021, p. 89-90) een andere invulling van de rol van ambtenaren: die wordt meer regulerend en intermediërend. Juist deze rolopvatting vereist inzicht in de verschillende drijfveren en mechanismen en de vaardigheid om daarmee te kunnen variëren (of er in ieder geval bewust mee om te gaan). Wat werkt voor de ene samenwerking, werkt immers minder goed voor de andere samenwerking. Het belang van de samenwerking op langere termijn kunnen laten prevaleren boven nuttige technische expertise op de korte termijn is een passende vaardigheid bij een meer intermediërende rol van ambtenaren. Als onvoldoende recht wordt gedaan aan deze drijfveren en mechanismen, zien we dat deze samenwerkingsverbanden ook minder effectief kunnen zijn. Akkoorden en convenanten zijn vaak effectiever wanneer deze zijn gebaseerd op een duidelijke politieke afweging van diverse publieke waarden, die een kader schept waarbinnen met diverse maatschappelijke organisaties naar oplossingen kan worden gezocht. De combinatie van expertise en operationele capaciteit zou de doorslag moeten geven en niet zozeer de garantie van maatschappelijk draagvlak; daar had het politieke kader al voor moeten zorgen (zie Braun, 2021b; ROB, 2020).



Dit alles brengt mij tot twee slotbeschouwingen. Ten eerste: het kunnen doorgronden van de diverse drijfveren en mechanismen die relaties met maatschappelijke organisaties beïnvloeden, betekent dat de rol van de ambtenaar niet alleen als intermediërend en regulerend moet worden opgevat (Van der Meer, 2021), maar ook als faciliterend en in staat om verbindend leiderschap vorm te geven (Fraussen & Braun, 2018). De ambtenaar vervult als het ware een sleutelpositie in het optimaal verbinden van de horizontale samenwerking met maatschappelijke organisaties binnen de verticale besluitvormingsdynamiek in het openbaar bestuur. Daarbij moeten ambtenaren deze samenwerkingsverbanden kunnen initiëren, maar ook zodanig kunnen faciliteren dat ze daarbij niet altijd een leidende rol hoeven te spelen, maar wel kunnen schakelen tussen verschillende rollen als de voortgang van de samenwerking daarom vraagt (Sullivan et al., 2023).

Ten tweede vraagt de erkenning van deze drijfveren en mechanismen een andere inbedding van deze samenwerkingsrelaties binnen ambtelijke organisaties. Er moet ruimte en tijd gemaakt worden (en op termijn moet dit geïnstitutionaliseerd worden als reguliere aanpak) om passende samenwerkingsvormen toe te passen op deze relaties en om een eerlijke en evenredige afweging te maken tussen de inbreng van diverse maatschappelijke organisaties. Dat vraagt om een andere

aanpak dan een *hackathon* of een burgerberaad in een laat stadium, waar vervolgens te beperkt tijd en ruimte is om de resultaten ervan mee te wegen (Fraussen & Braun, 2024; Braun, 2022).

*Van vergeten naar verheerlijkt naar het écht serieus nemen van de samenleving*

De relatie met de samenleving is een van de kernaspecten van de voorwaardenscheppende staat. Het denken in beleidscapaciteiten en mechanismen als drijfveren voor deze samenwerkingsrelaties helpt om inzichtelijker te maken waardoor burgers en de samenleving *vergeten* konden worden. Te weinig aandacht voor de intermediërende capaciteit en de lange miskennis van het belang van monitoringsinformatie speelden bijvoorbeeld een rol bij de toeslagenaffaire. Een zwaardere weging van de inbreng van maatschappelijke organisaties met specifieke informatiecapaciteit (vooral technische expertise van bedrijfsbelangen) ten opzichte van monitoringsinformatie van andere doelgroepen over (zeer) negatieve bijwerkingen speelt vaker een rol. Je hoeft maar aan de tabakslobby te denken om deze onevenredigheid voor je te zien. Tegelijkertijd helpt het ook om de huidige verheerlijking van 'de burger' of 'de samenleving' als abstracte imaginaire beelden te duiden. (Bijvoorbeeld een overwaardering van het inzicht in draagvlak en ervaringsdeskundigheid die losgezongen is van de relaties met andere maatschappelijke organisaties bij veel, maar niet alle, burgerberaden.) Je neemt maatschappelijke organisaties serieus door een balans te zoeken tussen de verschillende drijfveren en daarmee een gelijk speelveld, gelijke kansen op toegang tot publieke besluitvorming én een evenredige weging te realiseren. Het definiërende kenmerk van de democratische rechtsorde is de balans tussen evenwicht en tegenwicht, inspraak en tegenspraak, macht en tegenmacht. Op dezelfde manier is de juiste balans tussen maatschappelijke organisaties én binnen de maatschappelijke democratie cruciaal om de relatie met de samenleving te laten slagen.

Van vergeten naar verheerlijkt maar niet écht serieus genomen?

## Literatuurlijst

Adviescommissie Versterken Weerbare Democratische Rechtsorde (AVWDR) (2023). *Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iedereen te laten werken*. AVWDR.

Albareda, A., Braun, C., & Fraussen, F. (2023). Explaining why public officials perceive interest groups as influential: on the role of policy capacities and policy insidership. *Policy Sciences*. DOI: 10.1007/s11077-023-09491-9

Albareda, A., & Braun, C. (2019). Organizing Transmission Belts: The Effect of Organizational Design on Interest Group Access to EU Policy-making. *Journal of Common Market Studies*, 57(3), 468-485.

Arras, S., & Braun, C. (2018). Stakeholders Wanted! Why and how European Union Agencies involve non-state stakeholders. *Journal of European Public Policy*, 25(9), 1257-1275.

Binderkrantz, A. S., Pedersen, H. H., & Beyers, J. (2017). What is access? A discussion of the definition and measurement of interest group access. *European Political Science*, 16, 306–321.



Beyers, J., & Braun, C. (2014). Ties that Count. Explaining interest group access to policy makers. *Journal of Public Policy*, 43(1), 93-121.

Braun, C. (2024a [nog niet gepubliceerd]). *De verbinding met buiten ten goede gekeerd: over drijfveren, uitdagingen en kansen in de samenwerking met maatschappelijke partners*; onderzoek in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Braun, C. (2024b [nog niet gepubliceerd]) Administrative lobbying: on executive policy packages and stakeholder engagement. In D. Coen, & A. Katsaitis (Eds.), *The handbook on lobbying and public policy*. Palgrave.

Braun, C. (2022). *Ongekende Belangen. Over Maatschappelijke Democratie en Bestuurlijke Responsiviteit*, oratie uitgesproken op 16 september 2022.

Braun, C. (2021a). Bureaucracy-Interest Group Interactions. In P. Harris, A. Bitonti, C. S. Fleisher, & A. S. Binderkrantz (Eds.), *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0\\_32-1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0_32-1)

Braun, C. (2021b). Aan tafel op het Malieveld. Rutte III en de omgang met het maatschappelijk middenveld. In J. Schinkelshoek, & G. Voerman (Eds.), *Niet stoffig toch? Terugblik op het kabinet-Rutte III* (pp. 83-94). MI Instituut.

Braun, C., & Busuioc, E. M. (2020). Stakeholder engagement as a conduit for regulatory legitimacy, *Journal of European Public Policy*, online first, <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1817133>

Fraussen, B., & Braun, C. (2024 [nog niet gepubliceerd]). Belangenvertegenwoordiging. In J. van der Voet, & S. M. Groeneveld (Eds.), *Handboek Publiek Management*. Coutinho.

Braun, C., & Fraussen, B. (2023). Over regels voor het samenspel tussen overheid en belangenbehartigers. Waarom effectieve lobbywetgeving meer is dan transparantie en integriteit. *Ars Aequi*, mei, 332-336.

Fraussen, B., & Braun, C. (2019). Verbindend leiderschap: publiek leiderschap en stakeholder engagement, factsheet. Geraadpleegd van <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/factsheet-verbindend-leiderschap.pdf>

Braun, C. (2013). The driving forces of stability: Exploring the nature of long-term bureaucracy-interest group interactions. *Administration & Society*, 45(7), 809-836.

Braun, C. (2012). The Captive or the Broker? Explaining public agency-interest group interactions. *Governance: An international journal of policy administration and institutions*, 25(2), 291-314.

Overman, S., Busuioc, M., & Wood, M. (2019). A multidimensional reputation barometer for public agencies: a validated instrument. *Public Administration Review*, 80(3), 415-425.

Poppelaars, C. (2007). Resource Exchange in Urban Governance. On the Means that Matter. *Urban Affairs Review*, 43(1), 3-27.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2023). *Het regeerakkoord als startdocument. Signalement*. ROB.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*. ROB.

Sullivan, E., Fraussen, B., & Braun, C. (2021). *Lead, Link or Leverage? Recognizing government roles in collaborative governance processes across political systems*. Working paper under review.

Tjeenk Willink, H. (2022). *Tot zover ben ik gekomen*. De Herman Tjeenk Willink Lezing, 2 juni 2022. Raad van State.

Tjeenk Willink, H. (2019). *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*. Prometheus.

Van der Meer, F. M. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: de gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance systeem*. CAOP.

Van der Meer, F. M. (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst*. Inaugurele rede. Leiden University.

Van Ommeren, F. (2022). Op zoek naar rechtsstatelijke cultuur. *Nederlands Juristenblad*, 38(december 2022), 3136-3141.





22.

# Het openbaar bestuur in de ontvangende rol bij public affairs

**Arco Timmermans**

Public Affairs expert, Universiteit Leiden

## Wat is de ontvangende rol in public affairs?

Public affairs is het systematisch voorbereide repertoire aan activiteiten dat wordt ingezet om het beleidsproces en de eigen maatschappelijke positie te beïnvloeden. Het is breder dan lobbyen, omdat public affairs ook draait om het bewaken van de eigen maatschappelijke positie en reputatie. Het is een organisatiefunctie die zowel de zendende als de ontvangende rol kan omvatten. Dit hoofdstuk gaat over de ontvangende rol.

Het openbaar bestuur is niet de enige maar wel een bijzondere ontvanger van spelers met belangen en idealen die invloed willen uitoefenen. De organisaties van het openbaar bestuur zijn bijzonder, omdat zij naast andere hulpbronnen ook formele bevoegdheden hebben voor beleid. Hun democratische rol bestaat uit het geven van toegang – van burgers tot bedrijven en van ngo's tot kennisinstellingen. Activistische groepen rammelen zelf aan de poort en ook daarbij moeten overheidsorganisaties zich positioneren. De ontvangende rol gaat samen met de democratische representatieve rol (Walker et al., 2008). Organisaties in het openbaar bestuur zijn ook bijzonder in de public affairs, omdat zij zelf steeds vaker de rol van ontvanger en zender combineren.

Onderzoek onder Kamerleden en topambtenaren laat zien dat zij zich steeds kritischer opstellen tegenover belangenbehartigers (Van Venetië & De Haan, 2018). Een zender van een boodschap met een sterke maatschappelijke positie is aantrekkelijker om toegang te verlenen. Bovendien speelt de lobbyreputatie mee: spelers met een slechte naam die wantrouwen losmaken, zijn voor beleidsmakers riskanter om mee aan tafel te gaan of mee gezien te worden. Een partij uit het bedrijfsleven of uit de maatschappelijke omgeving met belangen of idealen die geloofwaardig investeert in een vertrouwensband met de ontvanger, heeft dan een streepje voor. Dit wordt versterkt door de 'publikisering' van de lobby: door onderzoek en journalistieke onthullingen wordt de verborgen lobby steeds zichtbaarder. Belanghebbenden houden zelf ook openlijker pleidooien voor het aanpakken van problemen en de keuze voor oplossingen. Door deze publikisering is de druk sterker geworden om verantwoording af te leggen over de wijze van zenden en ontvangen in de lobby.

In dit hoofdstuk staat het gedragsperspectief op de ontvangende rol centraal. Hieronder worden eerst enkele trends genoemd in de lobby en public affairs die de druk op de ontvangende rol vergroten. Het werken op de grens tussen de binnen- en buitenwereld, 'boundary spanning' (Williams, 1998), is tegelijk belangrijker én moeilijker geworden. Daarna komen verschillende opvattingen over de ontvangende rol van het openbaar bestuur aan de orde. Vervolgens kijken

we naar het gedrag in de ontvangende rol en brengen we het repertoire bijeen in een schema. We sluiten af met een blik op de toekomst: wat betekent dit alles voor de rolvulling aan de ontvangende kant? Hoe kan deze verder worden geprofessionaliseerd? En hoe kan er een evenwicht worden bereikt tussen slagvaardig openbaar bestuur aan de ene kant en responsief bestuur aan de andere kant?

## Dynamiek in het speelveld en druk op het grenzenwerk

Vroeger spraken we in Nederland over de 'ijzeren ring' en een strak georganiseerd overleg in de belangenbehartiging (Van den Berg & Franke, 1998). Hoewel die termen nog steeds worden gebruikt en we in ons poldermodel volop werken aan akkoorden om spelers met uiteenlopende belangen tot afspraken te brengen, is het politieke en maatschappelijke speelveld drastisch veranderd. In de kabinetsformatie is een verkenner nodig om de gevoeligheden te onderzoeken voordat er een informateur op de klus kan worden gezet. In de arena's van belangenbehartiging en pleidooien voor idealen loopt de vorm van procesbegeleiding en interventie uiteen van stikstofbemiddelaar tot mobiele eenheid.



Deze druk op het traditionele spel van belangenbehartiging komt door vier v-factoren. De eerste is *volume*: er komen steeds meer spelers bij die voor hun materiële belangen of idealen opkomen. Er is een groeiend aantal stakeholders, van groot en internationaal tot klein en lokaal, privaat, maatschappelijk of publiek en professioneel dan wel als amateur vanuit de buurt. Hiermee samenhangt de tweede v: toenemende *variatie* aan spelers, zoals groepen burgers die zich organiseren, activisten die terreinwinst zoeken en zich herorganiserende leden van traditionele belangenorganisaties, zoals leraren (PO in Actie), huisartsen (Het Roer Moet Om), boeren (Farmers Defence Force) en 'muitende makelaars' die zich niet kunnen vinden in de koers van de NVM (FD, 2023). De opkomst van uitdagers veroorzaakt meer variatie (Van Venetië & Timmermans, 2024). Het is de opkomst van een 'new power' buiten de traditionele institutionele kaders die veel lastiger in de hand te houden is (Heimans & Timms, 2018). V-factor drie is die van het *vlieg wiel*: de toegenomen snelheid van informatie, nieuws en de opkomst van issues die in korte tijd andere issues van de agenda verdrijven. Het vlieg wiel gaat gepaard met het 'bandwagon-effect': het verschijnsel dat een specifiek issue een enorme rij volgers aantrekt en dat iedereen meeloopt achter de muziek aan (Halpin, 2011). Het is de lobbypendant van de mediahype. Deze derde v is een geglobaliseerde factor; digitale platforms faciliteren de grenzeloze expansie van pleidooien rond issues (Hall, 2022). De vierde v ten slotte

is *vluchtigheid*. We kunnen deze factor ook grilligheid noemen, zichtbaar in snel wisselende voorkeuren en affiliaties. In de politiek zijn er ongekende electorale verschuivingen, in de belangenbehartiging zijn er wisselende coalities die ad hoc worden gevormd en ook weer worden ontbonden.

In deze carrousel van spelers, issues, belangen en beleid vraagt de positie op de grens van de binnen- en buitenwereld van het openbaar bestuur enorme behendigheid en doortastendheid. Ambtenaren moeten voortdurend de agenda van hun departement of directie zien af te stemmen op de signalen die ze van buiten krijgen. Volksvertegenwoordigers hebben te maken met de partijorganisatie en de politieke agenda die daar al vóór de verkiezingen is opgesteld, maar willen ook luisteren naar de burgers. Bestuurders hebben misschien houvast aan het coalitieakkoord, maar ze weten vanuit hun rol dat de agenda altijd een mix is van geplande aandacht en reacties op gebeurtenissen die tot verschuivingen in prioriteiten dwingen.

Of belangenbehartigers nu de binnenroute volgen met directe contacten en discreet gehouden gesprekken of de buitenroute met verbreding van de reikwijdte van aandacht – de boodschap komt uiteindelijk terecht aan de deur van het departement, de Kamerfractie, de uitvoeringsorganisatie of het gemeentehuis. Toegang is niet hetzelfde als invloed, maar invloed begint vaak wel bij toegang. Welke visies zijn er op de ontvangende rol van het openbaar bestuur waar die toegang mede door wordt bepaald?

## Visies op de ontvangende rol

In ons Nederlandse systeem van consensusdemocratie en gestructureerd overleg tussen beleidsmakers en belangenorganisaties zit een impliciete visie op de ontvangende rol ingebakken. Het model van de consensusdemocratie wordt in verband gebracht met het corporatisme en neocorporatisme in de belangenbehartiging (Crepaz & Lijphart, 1995). Het is een historische institutionele infrastructuur die wel onder druk staat, omdat nieuwe spelers nog geen vaste of duidelijke plek aan tafel hebben en de tafel ook niet altijd beschouwen als locatie om hun belangen naar voren te brengen. Daardoor is er wrijving in de betekenis van vertegenwoordiging.

Als we wat verder kijken dan de institutionele genetica en politieke besluitvorming, wat is dan het beeld over de visie op de ontvangende rol? Adviezen en zelfs initiatieven daarover zijn er wel. In de Tweede Kamer zijn de afgelopen tien jaar enkele nota's met ideeën verschenen en deze zijn met gemengde gevoelens

door de Kamerfracties en de zittende kabinetten onthaald. Voor de verkiezingen van november 2023 schreven bijvoorbeeld GroenLinks-PvdA, NSC en D66 er wel over in hun verkiezingsprogramma, de PVV en VVD niet. Een deliberatieve opvatting over democratie ziet de rol van de overheid vooral als een procedurele om burgers te betrekken en hen op te tillen tot volwaardige participanten. Deze opvatting staat negatief tegenover lobbyen en belangenbehartiging, omdat er machtsverschillen bij bestaan en politieke afwegingen daardoor scheef worden getrokken (Bitonti, 2017). Een andere opvatting geeft de overheid verantwoordelijkheid voor het organiseren van de aggregatie van belangen en hierbij is het beeld van belangen en hun behartigers positiever (Bitonti, 2017). Hier komt de ontvangende rol van de overheid dus het meest naar voren. Ook is er een verbinding naar de meer participatieve benadering mogelijk door nadruk op de toegang voor burgers en de lobby door *grassroots*, groepen burgers die met wensen en initiatieven komen (Walker, 2014; Alemanno, 2017). De gedachten in deze richting zijn bijvoorbeeld gepresenteerd door de Raad voor het Openbaar Bestuur in een rapport over mogelijke wegen van een louter politieke naar een bredere, maatschappelijke democratie (ROB, 2017).

Zover is het in Nederland nog niet. De toegang tot het openbaar bestuur wordt grotendeels bepaald door wat de gewoontes en routines zijn binnen afzonderlijke organisaties en de functionarissen die in een ontvangende rol zitten of terechtkomen (Greening & Gray, 1994). Zo kan het zijn dat de ene organisatie veel opener en responsiever is dan de andere. Om hier meer zicht op te krijgen, is het nuttig om een taxonomie te ontwikkelen van het gedragsrepertoire in de ontvangende rol.



## Het gedragsrepertoire in de ontvangende rol

Elke organisatie en elke medewerker<sup>1</sup> heeft de keuze hoe hij of zij omgaat met belangenbehartigers. Hoe hoger het bewustzijn van deze rol, des te meer hierbij sprake is van een repertoire. Hoe lager dit bewustzijn, des te meer het gedrag ad hoc zal zijn.

De literatuur over reactietypen en -strategieën aan de kant van de ontvanger van de belangenbehartiging is schaars; het is een nog weinig systematisch onderzocht onderwerp. Dit ondanks een heel scala aan pogingen in Nederland om doelgroepen van beleid bij de vorming daarvan te betrekken, van akkoordenpolitiek op

---

1 Binnen de grenzen van zijn of haar bevoegdheden en organisatiecultuur.

landelijk niveau tot de inzet in de wijk in de gemeente Zoetermeer. Bestaande bijdragen uit de literatuur gaan over sociale bewegingen (publieke sfeer) en bedrijfskunde (private sfeer). Zo maken Buchholz et al. (1994) onderscheid tussen vier opstellingen. Het eerste type is inactief en bestaat uit het negeren van het onderwerp of de boodschapper. Het tweede type is reactief: in een negatieve vorm door tegen de zender in te gaan en het onderwerp te bestrijden of in een positieve vorm door mee te gaan en zich aan te passen. Een proactieve opstelling (type drie) is meer anticiperend en dit kan bedoeld zijn als preventie of juist om belangenbehartigers aan te moedigen. Type vier is interactief, waarbij zo veel mogelijk op basis van gemeenschappelijk geformuleerde belangen een weg vooruit wordt gezocht. Behalve een goed ontwikkeld bewustzijn is voor de laatste twee types ook moed vanuit de organisatie nodig. Gamson (1975) ontwikkelde een typologie die is gebaseerd op de speltheorie en die onderscheid maakt tussen coöperatieve en non-coöperatieve situaties. Een organisatie in de ontvangende rol kan de boodschapper en de inhoud en doelen van de boodschap al dan niet als legitiem zien. Acceptatie van de zender kan dan verschillende vormen aannemen, zoals consultatie, onderhandeling, ondersteuning met middelen of het aangaan van personele banden (Gamson, 1975, p. 31).

Door de combinatie van deze twee indelingen is een typologie mogelijk op twee dimensies: de mate van openheid voor belangenbehartigers die toegang zoeken en de mate van activiteit aan de ontvangende kant. Tabel 1 presenteert de vier typen die zo kunnen worden onderscheiden.

Deze opstellingen zijn vier basisstrategieën aan de ontvangende kant in de public affairs. Echt uitgebreid empirisch onderzoek naar deze of andere types van opstellen is er nog nauwelijks. We kunnen wel een beeld vormen op basis van informatie uit een reeks gesprekken over zendende en ontvangende rollen met personen die werkzaam zijn in de public affairs in Nederland (Van Venetië, 2015; Van Venetië & De Haan, 2018). Uit deze gesprekken komen de vier typen naar voren, in de praktijk zien we diverse varianten daarvan. Onderstaand schema geeft voorbeelden, waarbij de ordening verloopt van passief en gesloten tot actief en open.

Tabel 1: opstellingen in de ontvangende rol<sup>2</sup>

REACTIETYPE	VORM VAN DE REACTIE	TOELICHTING
Actief en gesloten	Afwijzen	Jouw waarheid tegenover die van de zender zetten.
Bestrijden door een tegenaanval	Een tegenoffensief inzetten	Bij voorkeur in de media. Bijvoorbeeld door het issue anders te framen.
	Medestanders mobiliseren	Partners vragen om jou openlijk te steunen tegen de zender.
	De rechter inschakelen	Procederen om acties van de zender te voorkomen of te beëindigen.
Bestrijden door verplaatsen	Afschuiven naar een andere ontvanger	‘Wij gaan er niet over.’ Afschuiven kan naar een brancheorganisatie of naar een ander bestuursniveau: de gemeente schuift af naar het Rijk, het Rijk naar de provincie, de gemeente of de EU.
Bestrijden door afkopen	Financiële compensatie geven	Financiële middelen inzetten om de zender het zwijgen op te leggen.



(De tabel gaat verder op volgende pagina.)

<sup>2</sup> Aangepast op basis van Timmermans et al. (2019, pp. 322-324).

REACTIETYPE	VORM VAN DE REACTIE	TOELICHTING
Bestrijden door imiteren	Technieken van de zender gebruiken	Bijvoorbeeld zelf een mediacampagne beginnen, je eigen boodschap veranderen of er elementen uit de boodschap van de ontvanger in verwerken (overgieten met 'de saus van de ontvanger').
	Zelf een nieuwe zender in het leven roepen	Die zender draagt jouw boodschap uit en bedenkt een oplossing, bijvoorbeeld in de vorm van een groep klanten of andere eindgebruikers.
Bestrijden door anticiperen	Inzicht in de beweegredenen opdoen en daarop gebaseerd zelf handelen	Zelf de eerste stappen zetten voordat de zender handelt.

REACTIETYPE	VORM VAN DE REACTIE	TOELICHTING
Passief en gesloten Negeren	Zich niet met de zender bezighouden, aandacht aan andere zaken geven	Doorgaan op de ingeslagen weg. Komt voort uit het bewust ontkennen van het probleem of uit het niet serieus nemen van de zender.

REACTIETYPE	VORM VAN DE REACTIE	TOELICHTING
Passief en open Afwachten	Stilzitten en aankijken wat de zender doet	Commentaar zoeken op de eigen argumentatie of de maatschappelijke reactie inventariseren.

REACTIETYPE	VORM VAN DE REACTIE	TOELICHTING
<b>Actief en open</b>  Uitnodigen door een nieuw speelveld te creëren	Informatie inwinnen	De zender dwingen zich te decentraliseren. Je reactie overlaten aan lokale managers, regionale afdelingen, individuele leden of (vanuit de rijksoverheid gezien) aan gemeenten.
	Centraliseren van diverse los opererende zenders	Alleen praten met de zenders met een gelijkkluidend belang als zij de krachten bundelen.
	Een informeel platform creëren	Via het platform kunnen de zenders hun ideeën en alternatieve oplossingen aandragen.
	Zelf samenwerken	Een nieuwe coalitie opzetten.
	Formele consultatie opzetten	Inspraak organiseren om het verzet te kanaliseren of om steun te faciliteren.
	In handen leggen van een commissie	Bijvoorbeeld een onafhankelijke onderzoekscommissie instellen die aanbevelingen of alternatieve oplossingen formuleert.
Uitnodigen door te praten	Charmeoffensief opzetten	Het wantrouwen wegnemen, bijvoorbeeld via informele gesprekken met de zender 'aan de keukentafel'.
	Overtuigen	Argumenten geven om het eigen gelijk kracht bij te zetten en de zender van gedachten te laten veranderen.
	Inkapselen in overleg	In een overleg het issue kleiner maken of het issue juist verbreden of compliceren.
Uitnodigen door samen te werken	Overnemen en meegaan	Akkoord gaan met de wensen van de zender.
	Samen onderzoek doen	Samen een gedragen nieuwe oplossing bedenken.
	De zender helpen of subsidiëren	



Welke opties organisaties en functionarissen in de ontvangende rol ook kiezen uit deze reeks opstellingen en activiteiten, er is in de praktijk lang niet altijd sprake van een echte *strategie*. Een strategie kenmerkt zich door systematisch voorbereid, weloverwogen en doelbewust gedrag. Daar kan een normatief uitgangspunt voor bestaan, zoals een gefundeerde en principiële opvatting over belangen in de democratie. Er kunnen ook pragmatische gronden zijn, opgedane ervaring en een inschatting van de eigen positie in een omgeving waarin veel spelers niet eenmalig maar juist aanhoudend hun boodschappen met belangen en idealen komen leveren.

Van de voorbeelden in tabel 1 kan een taxonomie worden gemaakt. Bij elk van de basistypen horen een aantal tactieken. Deze vormen het hele repertoire van gedrag in de ontvangende rol. De tactieken zijn ontleend aan de literatuur over beleidsinstrumenten voor de overheid (Hood, 1983; Stone, 2012), in dit geval specifiek gericht op het invullen van de ontvangende rol in public affairs. Het gaat om communicatie, prikkels, normen en organisatorische arrangementen. Normen verschillen hier van regels om aan te geven dat we het hebben over een gedragsperspectief en niet over een formeel reguleringsperspectief door wetgeving et cetera op de ontvangende rol, al kunnen die in de praktijk wel betrekking op elkaar hebben. Formele regels kunnen natuurlijk ook volgen na ontstane normen. En niet alle tactieken bij een van de vier basistypen zullen altijd tegelijk worden toegepast; meestal is dit zelfs niet het geval en wordt er maar één tactiek ingezet.

Tabel 2 bevat de tactieken bij elk van de vier basistypen, beginnend bij bestrijden en eindigend bij uitnodigen. De tactieken in de taxonomie lopen van informatief naar structurerend door het speelveld te vormen of dit juist in te perken.

Tabel 2: tactieken bij opstellingen in de ontvangende rol

	COMMUNICATIE	PRIKKELS	NORMEN	ARRANGEMENTEN
Bestrijden	tegenspreken, anticampagne	sancties instellen, uitkopen	beperkende normen stellen	speelveld inperken of opheffen
Negeren	zwijgen	kosten signaleren	formalistisch reageren	speelveld verlaten
Afwachten	informatie inwinnen	kosten en baten calculeren	normen handhaven	speelveld bevrozen
Uitnodigen	aanmoedigen	sponsors	verruimende normen stellen	speelveld creëren of uitbreiden

## Bestrijden

Het klinkt hard en confronterend, maar als we kijken naar het gedrag van het openbaar bestuur in de ontvangende rol, dan komen bestrijden en de inzet van de bijhorende tactieken frequent voor en is het soms zelfs routine. Het is de opstelling die door Noakes en Gillham (2006) 'strategic incapacitation' wordt genoemd: het wegnemen van de capaciteit om als zender binnen te komen. Functionarissen in overheidsdienst die de toegangsdeur moeten bewaken, stellen bijvoorbeeld beperkende normen. In dit deel van het repertoire past ook het stellen van normen en voorwaarden voor belanghebbenden zelf die toegang zoeken. Verder zijn inperking van het speelveld of het opheffen van kanalen voor toegang tactieken om in de ontvangende rol de zaak op te schudden. Een voorbeeld hiervan is het resoluut afwijzen van een rol als aanspreekpunt of van de verantwoordelijkheid voor een kwestie. De tactiek van het uitkopen lijkt op een positieve financiële prikkel, maar wie de zwaarbeladen discussie over de inkrimping van de veestapel en het verminderen van het aantal boerenbedrijven in de buurt van Natura 2000-gebieden heeft gevolgd, weet dat het een instrument is waar door betrokkenen ook een heel andere betekenis aan wordt gegeven. Dit laat zien dat de opstelling en de inzet van tactieken deels een kwestie van perceptie is. Bij een ontvangende rol hoort bewustzijn van de percepties bij de inzet van het repertoire. Daarom liggen de verschillende bestrijdingsmiddelen dicht bij het ontkennen van de toegang, waarbij Cobb en Ross (1997) stellen dat dit voor de overheid tegen uiteenlopende kosten kan gebeuren. In hun nog steeds nauwelijks opgevolgde studie van meer dan 25 jaar geleden, brengen zij de manieren in beeld waarop de toegang tot de agenda wordt geweigerd en laten zij zien hoe tactieken vaak zijn gekoppeld aan culturele strategieën om boodschappers met belangen en idealen buiten de deur te houden of om hun punten louter symbolisch af te doen.



## Negeren

Veel passiever maar nog steeds gesloten is negeren. Dat percepties bij de tactieken belangrijk zijn, blijkt ook uit de veelgehoorde klacht dat de overheid groepen burgers in allerlei rollen rond onderwerpen die hen bezighouden 'niet hoort' en dat zij hen dus negeert. Dit deel van het repertoire bestaat eruit dat de ontvanger de kosten voor de zender laat zien om diegene te ontmoedigen. De ontvanger kan ook door een formalistische opstelling laten blijken dat hij niet ontvankelijk is voor de zender en de inhoud van diens boodschap. Dit is minder confronterend dan bestrijden, omdat er niet openlijk sprake is van diskwalificatie of buitenspel plaatsen. Desondanks kunnen de zenders van boodschappen met dringende belangen of idealen flink aanstoot nemen aan een negerende opstelling en de druk opvoeren of de confrontatie vergroten.

## Afwachten

Ook in de passieve stand, maar met meer potentieel voor een open opstelling, zijn de toepassingen van communicatieve, prikkelende, normerende of structurerende tactieken die horen bij afwachten. Afwachten omvat huiswerk door het berekenen van kosten en baten om ofwel naar een uitnodigende of naar een bestrijdende modus over te schakelen. Het inwinnen van informatie hoort hier ook bij en is een in Nederland vaak gebruikte manier om zaken te depolitiseren of om tijd te winnen: het instellen van een adviescommissie. Niet overgaan tot een actievere opstelling als ontvanger kan ook komen door politieke of ambtelijke onzekerheid en een gebrek aan capaciteit om met spelers van buiten in gesprek te gaan, of met de politieke rijping van onderwerpen en beleid dat nog in de pijplijn zit. Aan de andere kant vraagt afwachten geduld en coördinatie binnen de eigen organisatie. Nog niet reageren is soms moeilijker voor professionals in een ontvangende rol dan de reflex volgen om juist wél te reageren.

## Uitnodigen

Actief en open is ten slotte uitnodigen. Dit kan letterlijk uitnodigend naar buiten gericht zijn, maar dit type omvat alle gevallen waarin de ontvangende rol meer in het algemeen een positieve opstelling laat zien. De tactieken hiervoor zijn dan ook: luisterend en aanmoedigend in de communicatie, positieve prikkels, normen die verruimend werken op de toegangsmogelijkheden en het structureren van het speelveld door extra ruimte te scheppen of een heel nieuw speelveld op te zetten. Het uitgangspunt bij de uitnodigende opstelling is dan dat er vertrouwen is in de spelers, dat de boodschap serieus wordt genomen en dat de aangeleverde informatie wordt erkend als nodig om goed beleid te ontwikkelen. Vergeleken met andere landen gaat de uitnodigende rolopvatting in de public affairs minder gepaard met ‘transactioneel lobbyen’<sup>3</sup> en meer met de uitruil van informatie. Soms is dit technische informatie, maar we moeten bedenken dat lobbyen en public affairs niet hetzelfde zijn als advisering door wetenschappelijke deskundigen. Er is altijd een selectie in de kennis en informatie die op tafel komt of die via de publieke arena onder de aandacht wordt gebracht. Wanneer het speelveld gericht wordt verruimd om nieuwe en diverse spelers toe te laten, is dit ‘gesponsord pluralisme’ (Van Waarden, 1992). In welke omvang ook, de uitnodigende rol heeft consequenties voor de afwegingen die er vervolgens door beleidsmakers worden gemaakt, zoals een gesloten opstelling ook implicaties heeft voor de selectie van de onderwerpen die wel of niet op de agenda komen.

---

3 Bijvoorbeeld electorale steun of donaties verlenen in ruil voor invloed op het beleid.

## Wat is er nodig voor professioneel bewustzijn?

In Nederland bestaat een heel scala aan manieren om doelgroepen dichter bij de vorming van beleid te brengen. Daarbij steekt de relatie met de burger er wel bovenuit in de varianten die worden uitgetoet. De ervaringen hiermee zijn wisselend, zo bleek in november 2023 nog eens uit onderzoek onder burgers en gemeenteambtenaren (Publiek Denken, 2023). Naast de relatie met burgers en de initiatieven voor coproductie bij beleid en uitvoering zijn de meeste andere pogingen ingebed in het poldermodel, waarbij de ontvangende rol die het openbaar bestuur speelt sterk afhankelijk is van het moment en de persoon. Hierdoor hebben degenen aan de ontvangende kant én partijen aan de zendende kant vaak het gevoel dat zij overvallen worden of klinken er verwijten dat er sprake is van privileges en achterkamertjes in politieke en ambtelijke lobbycontacten.

Met de toenemende druk op transparantie en verantwoording is het voor de democratische legitimiteit van het openbaar bestuur noodzakelijk dat het professionele bewustzijn en de bijhorende competenties worden versterkt. Dit helpt professionals in de publieke dienst om beter koers te houden in de bandbreedte tussen onder- en overreactie op signalen uit de omgeving. Ook de ontvangende rol bij lobbyen en public affairs hoort bij het informatieberoep dat bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren uitoefenen. Daar zijn diverse competenties mee verbonden die voor een deel al bestaan en tot de opgedane kennis en vaardigheden horen, maar die explicieter vanuit het gedragsperspectief op de ontvangende rol kunnen worden bekeken om ze daar ook toe te passen. Bij verborgen blijvende lobbycontacten is het ook – of juist – nodig om vooraf de impact daarvan in te schatten en deze inschatting een organisatorische inbedding te geven. We moeten hier realistisch in zijn, maar als dit alleen afhangt van het moment, de opvatting en affiniteit van de afzonderlijke ontvangers, dan is dit in wezen een soort willekeur die we met de beginselen van behoorlijk bestuur juist willen voorkomen bij de uitvoering van beleid. De omgang met spelers die veel meer en luidruchtiger de buitenroute lopen, vraagt weer andere professionele kwaliteiten in de ontvangende rol. Ook hier geldt: paniek en spijt achteraf over wel of niet handelen en het naar links of rechts laten hangen van de oren van ontvangende partijen kan beter voorkomen worden.

Het is een hele opgave, maar met al het bestuurlijke vermogen, bestaande professionalisme en de bevoegdheden die overheidsorganisaties bijzonder maken in het speelveld van public affairs, is het eigenlijk geen optie meer om hier *niet* in te investeren. Publieke organisaties kunnen ook leren van hun opstelling, terugkijken op toegepaste tactieken en vooruitkijken naar de keuze uit het repertoire. Het is ook geen statisch repertoire, omdat er ontwikkeling kan zijn,



vaak ook van de ene opstelling naar de andere, inclusief de tactieken die daarbij worden gebruikt. Of de volgorde een gelukkige keuze is en of die eigenlijk door gebrek aan inzicht en strategie is veroorzaakt, is dan weer een kwestie van vergroting van het bewustzijn. De taxonomie die in dit hoofdstuk is gepresenteerd, kan hier behulpzaam bij zijn. Het kan een vertrekpunt zijn voor het bewuster invullen van de ontvangende rol en voor het leren van ervaringen door deze veel meer als professionals in het openbaar bestuur te delen en ze samen te brengen om patronen te kunnen zien. Hier helpt het om ervaringen te delen, onderzoek te doen en professioneel te leren en te trainen om zo de ontvangende rol op te tillen naar dagelijks democratisch en verantwoord handelen.

## Literatuurlijst

Alemanno, A. (2017). *Lobbying for Change*. Icon Books.

Bitonti, A. (2017). Public Affairs and Political Philosophy. In Ph. Harris, & C. S. Fleisher (Red.), *The SAGE Handbook of International Corporate and Public Affairs*. SAGE Publications.

Buchholz, R. A., Evans, W. D., & Wagley, R. A. (1994). *Management Responses to Public Issues. Concepts and Cases in Strategy Formulation*. Prentice Hall.

Cobb, R. W. en Ross, M. H. (1997) (Red.) *Cultural Strategies of Agenda Denial. Avoidance, Attack, and Redefinition*. University Press of Kansas.

Crepaz, M., & Lijphart, A. (1995). Lining and integrating corporatism and consensus democracy: Theories, concepts, and evidence. *British Journal of Political Science*, 25(2), 281-288.

Gamson, W. A. (1975). *The Strategy of Social Protest*. Irwin Press.

Greening, D. W., & Gray, B. (1994). Testing a Model of Organizational Response to Social and Political Issues. *The Academy of Management Journal*, 37(3), 467-498.

Hall, N. (2022). *Digital Advocacy*. Oxford University Press.

Halpin, D. (2011). Explaining policy bandwagons: Organized interest mobilization and cascades of attention. *Governance*, 24(2), 205-230.

Heimans, J., & Timms, H. (2018) *New Power*. Penguin Random House.

Het Financieele Dagblad (2023, 13 februari). *Hommeles bij de makelaars*.

Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. Macmillan.

Publiek Denken (2023). Voor verbetering vatbaar. *Nieuwsbrief 47*. Publiek Denken.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2017). *Democratie is meer dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun politieke leefwereld*. Raad voor het Openbaar Bestuur.

Stone, D. (2012). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. W.W. Norton & Co.



Timmermans, A., Coops, R., Van Keep, S., De Lange, R., & Van Venetië, E. (2019). *Public affairs in maatschappelijk perspectief. Professional tussen wetenschap en praktijk*. Wolters Kluwer.

Van den Berg, J., & Franke, M. (1998). Van 'ijzeren ring' tot 'poldermodel'. De politieke lobby ter discussie. In R. van Schendelen en B. Pauw (Red.), *Lobbyen in Nederland. Professie en profijt*. Sdu.

Van Venetië, E. (2015). *Zo ga je om met actiegroepen. Negen reactiestrategieën*. <https://www.hetgrotelobbyen.com/>

Van Venetië, E., & De Haan, J. (2018). *Door Haagse ogen. Kamerleden en topambtenaren tillen de gemeentelijke lobby naar een hoger niveau*. Brave New Books.

Van Venetië, E., & Timmermans, A. (2024). The Rise of Challengers in the Arenas of Lobbying and Advocacy. In A. Timmermans (Red.), *Research Handbook on Public Affairs. Connecting Evidence and Strategy*. Edward Elgar.

Van Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21(1-2), 29-52.

Walker, E. T. (2014). *Grassroots for Hire: Public Affairs Consultants in American Democracy*. Cambridge University Press.

Walker, E. T., Martin, A. W., & McCarthy, J. D. (2008). Confronting the State, the Corporation and the Academy: The Influence of Institutional Targets on Social Movement Repertoires. *American Journal of Sociology*, 11, 35-76.

Williams, P. (2012). *Collaboration in Public Policy and Practice. Perspectives on Boundary Spanners*. The Policy Press.

# 23. De burger als coproducent

Trui Steen

Full Professor Public Governance, KU Leuven

## De burger als coproductent van publieke dienstverlening: meer actueel dan ooit

In zijn analyse van het openbaar bestuur schenkt Frits van der Meer niet enkel aandacht aan de rol van het ambtelijk apparaat, maar gaat hij ook dieper in op de verhouding tussen overheid en burger. Hij onderscheidt daarbij rollen als onderdaan, burger, coproductent, klant en cliënt. De betrokkenheid van burgers in cocreatie, coprovisie en coproductierelaties wijst op de “gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van overheid en burgers voor de publieke zaak” (Van der Meer, 2021, p. 166) en vertaalt zich concreet in diverse initiatieven waarbij burgers publieke dienstverlening mee vormgeven, uitvoeren en evalueren. Een belangrijke evolutie in de samenwerking tussen overheid en burgers is inderdaad dat niet langer voornamelijk aandacht uitgaat naar het activeren van burgers in een deliberatieve democratie of naar de burger als eerder passieve consument van publieke dienstverlening, maar ook naar de mogelijkheid om burgers nauwer te betrekken bij de eigenlijke uitvoering van publieke dienstverlening. Bij dat laatste gaat het niet enkel over inspraak in beleidsvorming en -planning of over aanspraak maken op klantgerichte dienstverlening, maar over burgers die actieve coproductenten worden van de publieke diensten waarvan zijzelf en ook andere gebruikmaken. Een voorbeeld zijn de burgerbegrotingen die we in verschillende, vooral lokale besturen bemerken: burgers worden uitgenodigd om ideeën aan te reiken en mee te beslissen over de wijze waarop een deel van het overheidsbudget wordt ingezet, én gaan vervolgens ook aan de slag om de uitgekozen projecten mee uit te voeren, bijvoorbeeld door sociale en culturele activiteiten in de buurt te organiseren. Een ander voorbeeld zijn buurtbewoners die een extra helpende hand bieden om straten en pleinen proper te houden en daarbij nauw samenwerken met de gemeentelijk diensten waarvan ze materiaal ter beschikking krijgen.

Een aantal maatschappelijke veranderingen ligt ook ten grondslag aan de aandacht voor het betrekken van burgers in de coproductie van publieke dienstverlening: een groeiend bewustzijn van de inzetbaarheid van kennis en vaardigheden van gebruikers bij het aanpakken van complexe maatschappelijke uitdagingen, de beschikbaarheid van nieuwe technologieën die het potentieel vergroten om burgers actief te betrekken, de financiële druk ervaren door overheden en de vertrouwenscrisis ten aanzien van marktgerichte modellen voor dienstverlening (Needham, 2008; Meijer, 2012; Lember et al., 2019). De betrokkenheid van burgers bij het leveren van publieke dienstverlening kreeg bovendien een sterke impuls tijdens de COVID-19-pandemie. De vraag naar publieke dienstverlening nam dramatisch toe, waarbij de overheid niet anders kon dan erop vertrouwen dat burgers deze mee mogelijk maakten: van het zich houden aan het beleid van sociale afstand tot het bieden van informele zorg

(Steen & Brandsen, 2020). Maar coproductie maakt ook deel uit van een breder en fundamenteeler debat over de zogenaamde 'crisis van de representatieve democratie', de noodzaak om het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen en de toekomst van de democratie te waarborgen.

Niet verwonderlijk kent coproductie zowel in academisch onderzoek als in bestuurlijke praktijk een stijgende populariteit. Net dat kan een signaal zijn om met de nodige voorzichtigheid dit thema te benaderen. Zijn onze verwachtingen van wat coproductie kan betekenen binnen onze (lokale) democratie niet te hoog, en blijkt dit weer eens een voorbijgaande modetrend binnen het bestuurlijk landschap? En, als we wel realistische verwachtingen hebben, wat zijn dan de uitdagingen om deze ook effectief waar te maken?

## Co-realisatie versus co-destructie van publieke waarden

De mogelijke bijdrage van coproductie tot het realiseren van publieke waarden kunnen we beschrijven aan de hand van drie aspecten: de publieke dienstverlening, de relatie tussen overheid en burgers, en de democratische kwaliteit van het bestuur (Jaspers & Steen, 2019; Acar et al., 2023). Een eerste verwachting is dat het actief betrekken van burgers in publieke dienstverlening bijdraagt tot het verbeteren van deze dienstverlening. Het mobiliseren van inzet en expertise van gebruikers zou de efficiëntie, effectiviteit, kwaliteit en responsiviteit van de dienstverlening ten goede komen. Ten tweede zou de samenwerking tussen overheid en burger wederzijds leren en begrip bevorderen, en zo de onderlinge relatie tussen overheid en burgers, maar ook tussen burgers onderling, ten goede komen. Terwijl burgers een betere inzicht krijgen in de achterliggende processen, verwerven overheden inzichten in de noden en capaciteiten van burgers, en leren burgers ook van elkaar. Ten derde heeft coproductie waarde op zichzelf, daar het burgers toelaat om actief te participeren, waarbij verwacht wordt dat dit op zijn beurt kan bijdragen tot herstel van de democratische legitimiteit.

Tegelijkertijd, is er echter een reëel gevaar dat onzorgvuldige uitvoering van de samenwerking tussen overheid en burgers, of het blind blijven voor mogelijke conflicterende belangen, eerder tot co-destructie dan co-realisatie van publieke waarden leidt (Williams et al., 2016; Steen et al., 2018; Jaspers & Steen, 2019). Coproductie kan weliswaar een groter deel van de capaciteiten en middelen van de samenleving mobiliseren, het blijft echter onwaarschijnlijk dat de openbare dienstverlening fundamenteel kan verbeteren – of, pessimistischer gesteld, dat de huidige kwaliteitsniveaus kunnen worden gehandhaafd – zonder extra



investerings. Zoals in elke samenwerking zal ook in coproductie niet alles perfect lopen. Het risico bestaat hierdoor dat onderling begrip en vertrouwen eerder onder druk komen te staan, dan groeien (Fledderus & Honingh, 2016). Coproductie kan, daarenboven, enkel bijdragen tot de democratische kwaliteit van het bestuur, wanneer voldoende aandacht is voor empowerment/emancipatie en inclusie; met andere woorden als diverse groepen binnen onze samenleving en ook kwetsbare burgers betrokken worden in coproductie-initiatieven en een gelijke toegang tot dienstverlening gegarandeerd blijft (Brandsen, 2020).

## Het verzekeren van duurzame coproductie

Een belangrijke uitdaging is niet enkel het verzekeren van co-realisatie eerder dan co-destructie van publieke waarden, maar ook het over de tijd heen verduurzamen en opschalen van vaak kleinschalige coproductie-initiatieven. Al te weinig is er aandacht voor de effecten van coproductie vanuit een meer langetermijnperspectief. Dit gebrek aan aandacht betreft zowel de praktijk als het onderzoek. Overheden worden gedwongen door de waan van de dag, terwijl ook academici praktisch beperkt zijn in hun mogelijkheden om longitudinaal onderzoek uit te voeren. Het verduurzamen van coproductie betreft de vraag of de oorspronkelijke doelstellingen van een coproductie-initiatief zijn bereikt en of deze effecten, zoals een grotere tevredenheid en groeiend vertrouwen van burgers of meer levendige en inclusieve buurten, bestendig kunnen worden ook nadat een specifiek coproductie-initiatief is afgesloten. Daarnaast verwijst de term verduurzamen naar het institutionaliseren van coproductie als 'methode' voor het leveren van publieke dienstverlening in het (lokale) bestuur en voor het opschalen ervan, bijvoorbeeld naar andere beleidsdomeinen of naar bredere groepen van burgers. Dat betekent zowel het opbouwen van langetermijnsamenwerkingsverbanden als het versterken van bereidheid en capaciteit onder zowel publieke professionals als burgers om ook in nieuwe projecten samen te werken (Jaspers & Steen, 2020; Steen & Hauttekeete, 2020; Steen, 2021; McMullin, 2023).

Heel wat coproductie-initiatieven zijn tijdelijk van aard, zoals een leegstaande ruimte die in afwachting van herbestemming door de gemeente tijdelijk in gebruik genomen wordt voor buurtwerking. Toch kunnen we de vraag naar de duurzaamheid van coproductie-initiatieven en hun uitkomsten ook bij dergelijke tijdelijke initiatieven met een positief-kritische blik bekijken. Net het tijdelijke karakter van coproductie-initiatieven, de wetenschap dat het maar 'voor even' is, kan een impuls bieden tot openheid voor innovatie en experiment. Tegelijkertijd is er, ondanks het tijdelijke karakter van veel coproductie-initiatieven, de

mogelijkheid om ook op langere termijn meerwaarde te creëren voor de gemeenschap. In de samenwerking tussen lokaal bestuur en burgers, waarbij vaak ook middenveldorganisaties betrokken zijn, kunnen bestaande sociale netwerken zichzelf versterken én kunnen nieuwe relaties en samenwerkingsverbanden opgestart worden. Ook een tijdelijk coproductie-initiatief kan daardoor een hefboom worden voor het vormgeven aan een langetermijnvisie op de sociale en ruimtelijke ontwikkeling van een gemeente of buurt (Steen, 2021).

## De bereidheid van burgers om zich te engageren

Misschien wel het belangrijkste inzicht dat nodig is om een coproductie-initiatief vorm te geven, is begrijpen waarom mensen bereid zijn om zich te engageren als coproductent van publieke dienstverlening. Binnen de coproductieliteratuur is hier al heel wat aandacht aan besteed (bijvoorbeeld Alford, 2002; van Eijk & Steen, 2014, 2016, 2017; Barbera et al., 2016). Onderzoek toont heel diverse motivaties van burgers. Deze kunnen zowel gericht zijn op de voordelen die coproducerende burgers voor zichzelf ervaren, bijvoorbeeld zelf kunnen meegenieten van een nieuw ingericht buurtpark, als op de voordelen die ze zien voor anderen en voor de bredere gemeenschap, bijvoorbeeld een buurtbewoner die hulp aanbiedt op een deelplatform waar hulpvragen en aanbod gelinkt worden.



Bij het afwegen of men zich wil engageren in een coproductie-initiatief, vragen burgers zich echter ook af of zij over de nodige competenties beschikken om het proces van publieke dienstverlening te begrijpen en te beïnvloeden, om hun eigen behoeften en deze van de bredere gemeenschap te verwoorden, of om specifieke taken uit te voeren (Van Eijk & Steen, 2014; Voorberg et al., 2015). Zowel inhoudelijke als praktische drempels, of gebrek aan informatie, kunnen burgers weerhouden om zich te engageren (Pestoff, 2012; Moynihan & Thomas, 2013).

De bereidheid van burgers om zich te engageren in coproductie blijkt toe te nemen naarmate zij een grotere verbinding voelen met de buurt (*'community attachment'*), en naarmate er meer gemeenschapsgerichte initiatieven zijn in een buurt (Thijssen & Van Dooren, 2013; Letki & Steen, 2021). Wanneer de context bevorderlijk is voor coproductie, blijken weinig stimuli nodig voor burgers om zich te engageren. Inspelen op de motivatie van burgers kan echter wel een verschil maken in een context die eerder ongunstig is voor coproductie. Onderzoek laat zien dat het geven van geldelijke beloningen weinig bijdraagt tot het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij coproductie (Letki & Steen, 2021; Voorberg et al., 2018). Maar publieke professionals kunnen bijvoorbeeld wel het belang of nut van de betrokken dienstverlening voor burgers of hun nabije omgeving

(vrienden, familie) benadrukken (Pestoff, 2012). Een leesouder die op school taalspelletjes oefent met kinderen die lezen lastig vinden, doet dit niet vanuit een bezorgdheid voor zijn of haar eigen kind, maar herkent mogelijk wel het belang van kwaliteitsvolle scholing omdat hij of zij zelf ouder is.

## Inclusie als uitdaging

De grootste uitdaging blijft echter hoe kwetsbare of doorgaans moeilijk te bereiken groepen aan te spreken, zoals mensen die leven in armoede, mensen met een beperking of etnisch-culturele minderheden. Als burgers de weg naar coproductie niet vinden, kunnen ze minder invloed uitoefenen op de publieke dienstverlening en is er het risico dat met hun belangen minder goed rekening wordt gehouden. Factoren die in het bijzonder kwetsbare groepen kunnen weerhouden van participatie zijn bijvoorbeeld de vaak intimiderende formats waarbinnen participatie wordt georganiseerd en het jargon dat daarbij wordt gebruikt, het overmatige beslag dat gelegd wordt op de tijd van mensen, tegenstrijdige verwachtingen over welke aspecten aandacht verdienen of welke invloed burgers daadwerkelijk hebben, en ook de perceptie dat het coproductie-initiatief weinig toegevoegde waarde zal leveren (Brandsen, 2020).

Eerdere ervaringen bepalen mede het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid en hun perceptie van de wijze waarop deze hen betreft. Belangrijk daarbij is of burgers verwachten dat de publieke professionals daadwerkelijk openstaan voor coproductie, ze kansen zullen bieden om op een zinvolle wijze samen te werken, en ook effectief gebruik zullen maken van de inbreng van burgers zodat hun engagement een verschil kan maken (Van Eijk & Steen, 2013, 2014; Bovaird et al., 2016). Om kwetsbare en moeilijk te bereiken groepen te engageren, is extra inspanning en een gerichte aanpak nodig. Voorbeelden hierbij zijn mensen persoonlijk uitnodigen, ontmoetingen niet in publieke gebouwen maar in meer 'vertrouwde' locaties zoals een voetbalkantine organiseren, en de samenwerking kleinschalig houden (Brandsen, 2020). Om een meer diverse groep burgers te betrekken, kunnen professionals ook tussenpersonen inzetten, zoals 'ambassadeurs' die de lokale buurt kennen (Vanleene, 2019) of ervaringsdeskundigen die zelf een achtergrond hebben van bijvoorbeeld armoede of drugsgebruik (Van Dijck & Steen, 2023).

## Weloverwogen inzet van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën

Een overheid kan engagement van burgers dus ondersteunen door de juiste incentives aan te bieden die aansluiten op de mogelijke motivaties van burgers, maar ook door coproductie-initiatieven op een praktische wijze te faciliteren en praktische drempels tot deelname weg te werken. Nieuwe informatie- en communicatietechnologieën zijn daarbij steeds vaker een ingezet hulpmiddel. Burgers online betrekken, bijvoorbeeld via een website, e-mail, sociale media of apps, verruimt de mogelijkheden voor coproductie, omdat het toelaat om los van plaats of tijd samenwerking op te zetten.

Maar vervolgens roept dit allerlei nieuwe vragen op. In onderzoek naar het rapporteren van problemen onder gebruikers van een *smart mobility*-project vonden we bijvoorbeeld dat, wanneer zowel online als offline tools worden aangeboden, mensen toch nog vooral naar offline participatie teruggrijpen (Rodriguez Müller et al., 2021). De zogenaamde 'digitale kloof', het gegeven dat bepaalde groepen in onze samenleving minder digitaal 'geletterd' zijn of minder gemakkelijk toegang hebben tot digitale media-tools, speelt hierbij een rol. Maar ook de vertrouwdheid van mensen om via meer traditionele kanalen, zoals het gemeenteloket of de telefoon, het lokale bestuur te benaderen blijkt belangrijk. Gewoontes laten zich niet zomaar veranderen. En een deel van de verklaring ligt mogelijk opnieuw bij het vertrouwen dat mensen hebben in de opvolging van hun inbreng: biedt face to face communiceren dat tikkeltje meer vertrouwen dat het issue dat men rapporteert ook effectief opvolging zal krijgen? Het overschakelen naar een digitale overheid biedt heel wat mogelijkheden, waaronder het potentieel om ook bij coproductie-initiatieven nieuwe doelgroepen aan te spreken. Indien bij dergelijke initiatieven, het *digital by default*-idee (het *steeds* aanbieden van mogelijkheden om digitaal aan te sluiten) echter vertaald wordt als *digital only* (het *enkel* aanbieden van mogelijkheden om digitaal aan te sluiten), dan brengt dit het gevaar met zich mee dat bepaalde groepen burgers opnieuw minder gemakkelijk of zelfs helemaal niet bereikt worden.

We zien ook steeds vaker projecten waarbij burgers via gebruik van nieuwe technologische tools actief bijdragen tot een meer efficiënte en effectieve dienstverlening, bijvoorbeeld door innovatieve diensten of producten mee te creëren tijdens hackathons. Evengoed zien we ook projecten waar de burgers veeleer passieve coproducten blijven, bijvoorbeeld wanneer ze via een app gegevens delen over hun gebruik van verschillende vervoersmiddelen. Technologieën veranderen met andere woorden de relatie tussen professionele dienstverleners en burgers/gebruikers, en kunnen burgers tot actieve



coproducten maken, maar evengoed ook leiden tot meer gecentraliseerde monitoring en controle (Lember, 2018). Een goede balans tussen offline en online interactie en een doordachte inzet van technologie blijven daarom belangrijke aandachtspunten.

## Een nieuwe rol voor de overheid en de publieke professional

Coproductie-initiatieven steunen op draagvlak onder en betrokkenheid van een veelheid aan actoren, niet enkel die van geëngageerde burgers maar ook van de professionals in publieke organisaties, en daarnaast vaak ook van burgerorganisaties en middenveldactoren, en soms ook private for-profit-organisaties. De governance van dergelijke samenwerkingen vormt een uitdaging op zich. Het lokaal bestuur kan als initiatiefnemer een sterk sturende rol nemen, maar evengoed kan het een rol nemen als facilitator die meehelpt de randvoorwaarden te verzekeren zonder daarbij al te sturend op te treden. Het is met andere woorden belangrijk om niet alleen top-down naar burgercoproductie te kijken, vanuit de vraag waar en wanneer het lokaal bestuur burgers kan uitnodigen om publieke dienstverlening mee te produceren. Een even belangrijke taak van de overheid is om initiatief en inzet van burgers te herkennen en deze vervolgens te faciliteren. Voorbeelden hiervan zagen we opnieuw tijdens de COVID-19-crisis toen verschillende lokale besturen de hulpbereidheid van burgers ondersteunden met een (digitaal) platform dat vraag en aanbod met elkaar kon verbinden, en zo mensen met een heel diverse achtergrond met elkaar in contact bracht (Hauttekeete & Steen, 2020).

Zeker voor de professionals die werken bij de overheid en die in nauw contact staan met de gebruikers van de publieke dienstverlening, de zogenaamde *'street level bureaucrats'*, heeft burgercoproductie een grote impact. Ze krijgen immers de vraag om naast hun eigen professionele kennis ook te bouwen op de ervaring die burgers hebben als gebruikers van publieke dienstverlening (Tuurnas, 2015). Een aandachtspunt voor deze professionals is, zoals eerder aangegeven, om in het ganse proces toegang te verzekeren voor moeilijk te bereiken en te engageren doelgroepen. Hierbij aansluitend is het belangrijk voor professionals om verschillen tussen groepen burgers te herkennen: de onderscheiden noden en verwachtingen die burgers hebben, de verschillen in kennis en expertise die zij meebrengen, en de diverse rollen die ze kunnen en willen opnemen in een coproductie-initiatief (Tuurnas, 2020).

Een eveneens belangrijke rol is die van moderator, met name wanneer conflicterende belangen naar voren komen. Het betrekken van burgers bij het herinrichten van een wijk, bijvoorbeeld, kan zorgen voor inclusie en empowerment van specifieke doelgroepen, maar kan ook zorgen voor financiële opwaardering van een buurt waardoor in een proces van gentrificatie kwetsbare groepen net verdrongen worden. Coproductie kan ontmoeting en solidariteit tussen gemeenschappen stimuleren door een diversiteit aan actoren samen te brengen. In succesvolle initiatieven kunnen de sociale, culturele, economische en ecologische ambities van coproducenten elkaar versterken. Maar evengoed kunnen claims die verschillende groepen bewoners en gebruikers leggen, met elkaar botsen, kunnen groepen worden in- maar ook uitgesloten. Dan is het, ook voor de publieke professional, een uitdaging om abstracte termen als ‘algemeen belang’ of ‘maatschappelijke meerwaarde’ te concretiseren in feitelijke voorstellen tot compromis of praktische oplossingen (Jaspers & Steen, 2019; Steen, 2021).

Niet enkel het opnemen van nieuwe rollen en taken maakt coproductie weinig evident voor heel wat professionals binnen de publieke sector. Het willen beschermen van de eigen professionele positie of het niet herkennen van de mogelijke voordelen van coproductie kan ook zorgen voor weerstand bij professionals om samen te werken met burgers. Onderzoek naar de openheid van professionals ten aanzien van coproductie toont dat de organisatie hier een belangrijke rol kan spelen. Wanneer vanuit het organisatiemanagement de nodige ondersteuning geboden wordt aan professionals van wie gevraagd wordt om nauw samen te werken met burgers, blijkt dat deze professionals meer belang hechten aan coproductie. Dergelijke ondersteuning kan bijvoorbeeld in de vorm van het aanbieden van training, het meenemen van samenwerking met burgers als onderdeel van het waarderings- en beloningsbeleid, of het vermijden dat coproductie tot nieuwe vormen van ‘red tape’ leidt (Van Eijk et al., 2019; Tuurnas, 2020).



## Besluit

Coproductie stelt de traditionele relaties tussen publieke dienstverleners en burgers/gebruikers ter discussie. Burgers reageren verschillend op de mogelijkheden die ze krijgen om de publieke diensten die zij ontvangen mee vorm te geven. Op hun beurt staan professionals in de publieke dienstverlening niet steeds open voor een meer actieve inbreng van ‘leken’. Coproductie kan publieke waarden helpen waarmaken, maar kan deze ook belemmeren. Het potentieel dat uitgaat van coproductie lijkt echter voldoende om bredere experimenten te rechtvaardigen (Brandsen et al., 2018). Ik citeer graag Frits van der Meer opnieuw,

wanneer hij erop wijst dat termen als coproductie, cocreatie of coprovisie betekenen dat “de inbreng van burgers hier niet gemist kan worden vanwege een verrijking van de oplossingen, het begrip van de aan te pakken vraagstukken en de onontbeerlijke steun voor die collectieve actie” (van der Meer, 2021, p. 166).

Zeker op het niveau van de lokale besturen, waar directe interactie tussen bestuur en burger het vaakst voorkomt, staat coproductie terecht volop in de belangstelling. Een realistisch verwachtingsmanagement waarbij voor alle actoren voldoende duidelijk wordt hoever ambities (kunnen) reiken, ondersteuning en het versterken van participatievaardigheden bij burgers én professionals, aandacht voor de duurzaamheid van coproductie, en waakzaamheid dat het activeren van enkele burgers niet afdoet aan gelijke toegang tot publieke dienstverlening voor burgers die grotere drempels ervaren om zich actief te engageren, kunnen de praktijk daarbij op de goede weg helpen.

## Literatuurlijst

Acar, L., Steen, T., & Verschuere, B. (2023). *Public values? A systematic literature review into the outcomes of public service co-creation* *Public Management Review* (Published online: 7 Dec. 2023).

Alford, J. (2002). Who do public sector clients co-produce? Towards a contingency theory. *Administration & Society*, 34(1), 32-56.

Barbera, C., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2016). What Mr. Rossie wants in participatory budgeting: two R's (Responsiveness and Representation) and Two I's (Inclusiveness and Interaction). *International Journal of Public Administration*, 39(13), 1088-1100.

Bovaird, T., Stoker, G., Jones, T., Loeffler, E., & Pinilla Roncacio, M. (2016). Activating collective co-production of public services: influencing citizens to participate in complex governance mechanisms in the UK. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 47-68.

Brandsen, T. (2020). Vulnerable citizens: will co-production make a difference?. In Bovaird, T., & Loeffler, E. (Eds.). *The Palgrave handbook of co-production of public services and outcomes* (pp. 527-39). Springer International Publishing.

Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). How to encourage co-creation and co-production: some recommendations. In Brandsen, T.; Steen, T., & Verschuere, B. (Eds.). *Co-production and co-creation. Engaging citizens in public services* (pp. 299-302). Routledge.

Dijck, C. van, & Steen, T. (2023 - online first) Engaging experts by experience as co-producers: challenges and strategies. *Public Management Review*.

Eijk, C. van, & Steen, T. (2013). Waarom burgers coproductent willen zijn: een theoretisch model om de motivaties van coproducerende burgers te verklaren, *Bestuurskunde*, 22(4), 72-81.

Eijk, C. van, & Steen, T. (2014). Why people co-produce: analyzing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. *Public Management Review*, 16(3), 358-382.

Eijk, C. van, & Steen, T. (2016). Why engage in co-production of public services? Mixing theory and empirical evidence. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 28-46.



Eijk, C. van, Steen, T., & Torenvlied, R. (2019). Public professionals' engagement in co-production: the impact of the work environment on elderly care managers' perceptions on collaboration with client councils. *American Review of Public Administration*, 49(6): 733-748.

Eijk, C. van, Steen, T., & Verschuere, B. (2017). Co-producing safety in the local community: a Q-methodology study on the incentives of Belgian and Dutch members of neighbourhood watch schemes. *Local Government Studies*, 43(3), 323-343.

Fledderus, J., & Honingh, M. (2016). Why people co-produce within activation services: the necessity of motivation and trust – an investigation of selection biases in a municipal activation programme in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 69-87.

Hauttekeete, L., & Steen, T. (2020). Burgerparticipatie in tijden van corona: een bijzonder sociaal experiment. *Impuls*, 10(3), 25-27.

Jaspers, S., & Steen, T. (2019). Realizing public values: enhancement or obstruction? Exploring value tensions and coping strategies in the co-production of social care. *Public Management Review*, 21(4), 606-627.

Jaspers, S., & Steen, T. (2020). The sustainability of outcomes in temporary co-production. *International Journal of Public Sector Management*, 33(1), 62-77.

Lember, V. (2018). The increasing role of digital technologies in co-production and co-creation. In Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (Eds.). *Co-production and co-creation. Engaging citizens in public services* (pp.115-127). Routledge.

Lember, V., Brandsen, T., & Tonurist, P. (2019). The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation. *Public Management Review*, 1665-1686.

Letki, N., & Steen, T. (2021). Social-psychological context moderates incentives to co-produce: evidence from a large-scale survey experiment on park upkeep in an urban setting. *Public Administration Review*, 81(5), 935-950.

McMullin, C. (2023 – online first). Expectations versus reality: the sustainability of co-production approaches over time. *Public Management Review*.

Meer, F. van der (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat. De gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance systeem*. CAOP. Meijer, A. (2012). Co-Production in an information age. *Voluntas*, 23(4), 1156–1172.

Moynihan, D. P., & Thomas, J. C. (2013). Citizen, customer, partner: rethinking the place of the public in public management. *Public Administration Review*, 73(6), 786-796.

Needham, C. (2008). Realising the potential of co-production. *Social Policy and Society*, 7(2), 221–231.

Pestoff, V. (2012). Co-production and third sector social services in Europe: some concepts and evidence. *Voluntas*, 23(4), 1102-1118.

Rodriguez Müller, A. P., Lerusse, A., Steen, T., & Van de Walle, S. (2021). Understanding channel choice in users' reporting behavior: evidence from a smart mobility case. *Government Information Quarterly*, 38(1), 101540.

Steen, T. (2021). De duurzaamheid van tijdelijkheid. *Impuls*, 11(1), 28-30.

Steen, T., & Brandsen, T. (2020). Co-production during and after the COVID-19 pandemic: will it last?. *Public Administration Review*, 80(5), 851-855.

Steen, T., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2018). The dark side of co-creation and co-production: seven evils. I In Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (Eds.). *Co-production and co-creation. Engaging citizens in public services* (pp.284-293). Routledge.

Steen, T., & Hauttekeete, L. (2020). Burgerparticipatie en lokale democratie: een bewogen huwelijk. *Impuls*, 10(4), 6-12.

Thijssen, P., & van Dooren, W. (2016). Who you are/where you live: do neighbourhood characteristics explain co-production?. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 88-109.

Tuurnas, S. (2015). Learning to co-produce? The perspective of public service professionals. *International Journal of Public Sector Management*, 28(7), 583-598.

Tuurnas, S. (2020). Skilling and motivating staff for co-production. In Bovaird, T, & Loeffler, E. (Eds.). *The Palgrave handbook of co-production of public services and outcomes* (pp.491-506). Springer International Publishing.



VanLeene, D. (2019). *(Vulner)ability. Engaging with citizens in community development*. Universiteit Gent.

Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). A systemic review of co-creation and co-production: embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.

Voorberg, W., Jilke, S., Tummers, L., & Bekkers, V. (2018). Financial rewards do not stimulate co-production: evidence from two experiments. *Public Administration Review*, 78(6): 864-873.

Williams, B., Kang, S-C., & Johnson, J. (2016). (Co)-contamination as the dark side of co-production. Public value failures in co-production processes. *Public Management Review*, 18(5), 692-717.



# 24. Uitleiding

Gerrit Dijkstra

Jos Raadschelders

Caspar van den Berg

In de voorgaande hoofdstukken hebben we vele zeer interessante beschouwingen kunnen lezen die nauw samenhangen met het wetenschappelijke werk van Frits. Het zou nu tijd moeten zijn om conclusies te trekken. Wij doen dat echter uitdrukkelijk niet; het is niet mogelijk en zou ook veel te ambitieus zijn. Wel kunnen we enkele observaties geven, die zijn gebaseerd op de diverse bijdragen.

We hopen trouwens dat het werk van Frits en de beschouwingen uit dit liber (jonge) wetenschappers aanzetten tot nader onderzoek en publicaties; niet alleen nationaal, maar zeker ook internationaal vergelijkend onderzoek.

Een eerste observatie betreft de enorme complexiteit van het onderscheid privaat-publiek. We spreken zo eenvoudig in de media, in de politiek, in het bestuur en in de volksmond over 'de' overheid. Of 'de' staat. Maar wat houden deze begrippen nu eigenlijk in? Het eerlijke antwoord is dat we het niet weten. Het is zo simpel om te praten over de overheid, de publieke sector, publiek management en de semipublieke sector, maar tot op heden heeft nationaal noch internationaal onderzoek daar een duidelijk antwoord op kunnen geven. En om eerlijk te zijn: dat alomvattende antwoord bestaat ook niet. Het begrip 'overheid' is in Nederland nergens in formele documenten, zoals de grondwet, gedefinieerd. En wellicht moeten we ook ophouden (of zelfs niet starten) met het zoeken naar sluitende definities, maar accepteren dat het complex is. Vrij naar het prachtige artikel van Nobelprijswinnaar Herbert Simon – *The architecture of complexity* (1962) – is de vervolgvraag hoe die complexiteit er dan (na dit cliché) uitziet en hoe deze nader geduid kan worden. In het wetenschappelijke werk van Frits komen deze vragen expliciet of impliciet veelvuldig aan de orde. Het is uiteraard geen toeval dat deze vragen in de diverse bijdragen aan dit liber ook expliciet of impliciet aan de orde zijn gekomen.

Een tweede observatie betreft het bijzondere karakter van de publieke sector of de overheid, om deze termen toch maar te gebruiken. 'De' overheid is geen bedrijf en heeft een bijzondere positie in de maatschappij, met onder andere de bevoegdheid om eenzijdige maatregelen op te leggen en daarbij te beschikken over de 'zwaardmacht', een wat ouderwetse, maar nog steeds zeer passende term. Zeker de impliciete of expliciete aanhangers van New Public Management lijken dit te ontkennen dan wel te bagatelliseren.

Een derde observatie betreft, in lijn met het bovenstaande, de gevolgen van het bijzondere karakter van de overheid voor de omvang, de representativiteit en het functioneren van het ambtelijk apparaat. Ondanks de zogenaamde normalisering van de ambtelijke rechtspositie blijft dit nog steeds cruciaal. Deze vraagstukken worden in sterke mate bepaald door politieke en maatschappelijke discussies en

publieke waarden. Het proefschrift van Frits en Renk Roborgh had hier betrekking op, in navolging van de dissertatie van hun promotor Van Braam.

Een vierde observatie betreft de voorwaardenscheppende staat. De oratie van Frits had de voorwaardenscheppende staat als onderwerp, in relatie tot multi-level governance. In zijn oratie betoogt Frits dat er een overgang is geweest van de nachtwakersstaat naar de verzorgingsstaat en naar de voorwaardenscheppende staat. In zijn oratie is Frits ingegaan op deze ontwikkelingen en hij heeft daarbij (en ook in verdere publicaties, zijn lessen en onderlinge gesprekken) benadrukt dat deze overgang niet zo scherp is. Niet alleen in historisch perspectief, maar ook gezien het feit dat er nu nog steeds elementen van alle drie de typen 'staat' aanwezig zijn, net zoals dit in het verleden het geval was. Terugkomend op de huidige situatie kunnen we stellen dat er ook binnen de voorwaardenscheppende staat belangrijke elementen aanwezig zijn van de nachtwakersstaat (waaronder justitie en veiligheid) en de verzorgingsstaat (waaronder sociale zekerheid en onderwijs). Bovendien werpt dit ook de vraag op wat nu exact verstaan moet worden onder een 'voorwaardenscheppende staat'. Kenmerkend van de voorwaardenscheppende staat is ook, zoals we hierboven hebben aangegeven, de nauwe relatie met multi-level governance.



Een vijfde observatie is dat een behoorlijk aantal auteurs een thematiek heeft gekozen en daarbij een historische benadering heeft gebruikt. Dat past uiteraard naadloos bij het werk van Frits. Natuurlijk speelt bij Frits daarbij zijn achtergrond als sociaaleconomisch historicus, met meer dan duizend uur aan bestuurskundige keuzevakken en een uitgebreid pakket aan economische vakken. Maar het gaat veel verder. Een belangrijke benadering binnen de bestuurskunde is het (historisch) neo-institutionalisme, meer in het bijzonder het concept van padafhankelijkheid (path dependency). Padafhankelijkheid betekent, kort door de bocht, dat de huidige bestuurlijke en institutionele structuur deels, en wellicht zelfs in belangrijke mate, verklaard kan worden door historische ontwikkelingen. Het zal Frits ongetwijfeld deugd doen dat het historisch neo-institutionalisme zo uitdrukkelijk aan de orde komt.

Een laatste observatie is, tot ons genoegen, dat veel van de bijdragen de verschillende thema's in het werk van Frits en uit de inleiding van dit liber combineren. In de inleiding hebben we de verschillende thema's van dit liber genoemd. We hebben de auteurs gevraagd om een onderwerp te kiezen op basis van een van deze thema's, maar de meesten kozen ervoor om op het snijvlak van deze thema's te schrijven. Dit hadden wij als redacteurs niet zo uitdrukkelijk bedoeld, maar het is, gegeven het werk van Frits, wel een prachtig resultaat. Frits zal daar ongetwijfeld zeer tevreden mee zijn als hij dit liber in alle rust volledig

heeft gelezen. Als auteurs en redacteuren hopen we dat dit liber Frits inspiratie geeft om zijn wetenschappelijke carrière voort te zetten en vooral ook door te gaan met zijn werk als emeritus hoogleraar.



# Colofon

ISBN 978-90-75256-16-1

Coördinatie: **Loes Hodemaekers** (Stichting CAOP)

Eindredactie: **Hanneke van Vliet, Katja Graven,  
Christian Goijaarts en Noël Ummels** (Het Nederlands Tekstbureau)

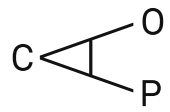
Vormgeving: **Paul Pleijs** (Stichting CAOP)

Fotografie: **Badahos** (via iStockphoto)

Druk: G3M

© 2024 Stichting CAOP





Publicatierreeks Overheid & Arbeid, 2024

Nummer 58



9 789075 256161 >