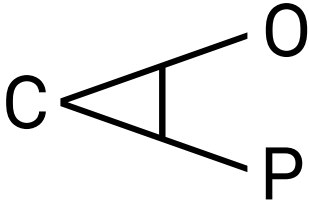




openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat

De gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst
in een multi-level governance systeem - Frits van der Meer



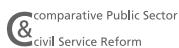
Deze uitgave werd mede mogelijk gemaakt door
het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ABP.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



CAOP ondersteunt vier bijzondere leerstoelen: de Albeda Leerstoel,
de Ien Dales Leerstoel, de Leerstoel Comparative public sector en civil service reform
en de Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt.



openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat

De gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst
in een multi-level governance systeem - Frits van der Meer

Bijzonder Hoogleraar CAOP-leerstoel 'Comparative Public Sector and Civil Service
Reform' Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden

inhouds- opgave

voorwoord

23

1

tabellen

en schema's

27



2

inleiding

33

de gevolgen van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance systeem

Inhoudsopgave	2.1	Het openbaar bestuur, de bevordering van geluk en de samenleving	34
	2.2	Het functioneren van het openbaar bestuur in relatie tot een persoonlijke en maatschappelijke ontwikkeling en groei	37
	2.3	De vraagstelling, uitgangspunten en benaderingswijze uitgewerkt naar hoofdstukken	41

3

de wortels

47

en context van de politiek-bestuurlijke
institutionele vormgeving van het openbaar
bestuur en de samenleving vanuit een
vergelijkend perspectief

3.1	Inleiding	48
3.2	Vergelijkende benaderingen: mogelijkheden en beperkingen	49
3.3	Het belang van een historische context en benaderingen voor een goed begrip van de ontwikkeling van de samenleving en het management van de publieke sector	50
3.4	Het historisch institutionalisme als middel om de werking en ontwikkeling van het stelsel van openbaar bestuur en de samenleving beter te begrijpen	53
3.5	Typering van het maatschappelijke en politiek-bestuurlijke stelsel	58
3.5.1.1	Naar een nieuwe eenwording en hernieuwde diversificatie van het openbaar bestuur en de samenleving: zoeken naar eenheid in verscheidenheid	58
3.5.1.2	De invloed van maatschappelijke verscheidenheid op een groeiende maatschappelijke eenheid	60
3.5.2	Nederland als constitutionele democratie met een institutioneel ontwerp afkomstig uit het midden van de 19e eeuw	67
3.6	Een korte typering van het Nederlandse stelsel, nu als politiek-bestuurlijk en maatschappelijk amalgaam	69



4

naar een

71

voorwaardenscheppende staat als bepalend staats- en besturingsmodel

Inhoudsopgave

4.1	Inleiding	72
4.1.1	Het VUCA-karakter van uitdagingen en veranderingen waarvoor openbaar bestuur en samenleving zijn gesteld	73
4.2	Van government naar governance als veranderingstraject: gevolgen voor openbaar bestuur en bureaucratie	77
4.3	Van verzorgingsstaat tot voorwaardenscheppende staat: context, inhoud en beperkingen	80
4.4	Tekortkomingen van het concept van de voorwaardenscheppende staat en mogelijke oplossingen	89
4.5	Is de voorwaardenscheppende staat te beschouwen als een bestuurlijk eindmodel?	92
4.6	Dimensies van een (veranderend) management van de publieke sector, een veelvormig fenomeen: naar een trechtermodel	94
4.7	De voorwaarden voor het succes van hervormingen van de publieke sector: politieke en rationeel-technische succes- en faalfactoren	99

5

de zorg

voor het algemeen belang als opdracht
voor openbaar bestuur en samenleving

103

5.1	Het algemeen belang en de publieke zaak	104
5.2	Hoe ontstaat en komt men tot een formulering van het algemeen belang?	107
5.3	Afronding	111



6

de (verschuivende) 113

grens tussen publiek en privaat en
de daarmee verbonden hervormingen

Inhoudsopgave

6.1	Inleiding	114
6.2	Criteria achter de dichotomie privaat- publiek en de toepassing op organisaties in de publieke dienstverlening	115
6.3	Is er wel één juiste grens te trekken?	118
6.4	Een toename van het aantal toezichthouders als gevolg van privatisering en deregulering	120
6.5	Regulering, deregulering en reregulering: inhoud, achtergronden, resultaten en beperkingen	120
6.6	Een weging van de voor- en nadelen van privatisering en deregulering ten opzichte van etatisering en regulering: de voordelen	122
6.7	Een weging van de voor- en nadelen van privatisering en deregulering ten opzichte van etatisering en regulering: de nadelen	126
6.8	Afronding	131

7

publiek domein 133

en multi-level governance: decentralisatie en de relatie tussen openbaar bestuur en samenleving

7.1	Inleiding	134
7.2	Publiek domein: PPD en PPD1	135
7.3	Decentralisatie en de opbouw van het openbaar en binnenlands bestuur	137
7.4	Twee hoofdvormen van decentralisatie: de territoriale en functionele vorm	138
7.4.1	Territoriale decentralisatie	138
7.4.2	Functionele decentralisatie	142
7.5	Bestuurlijke multischaligheid en integraal bestuur	145
7.5.1	Bestuurlijke vormgeving in relatie tot schaal en catchment area	146
7.6	Integraal bestuur, wat houdt dat in?	150
7.7	Integraal bestuur in relatie tot decentralisatie	150
7.8	De toekomst van het Huis van Thorbecke	158
7.9	Privaat-publiek domein: openbaar bestuur en samenleving	160
7.9.1	Inleiding	160
7.9.2	Publiek domein: PPD 2	161
7.9.3	Overheid – onderdaan	163
7.9.4	Overheid – burger	165
7.9.5	Overheid – burgers in cocreatie-, coprovisie- en coproductierelaties	166
7.9.6	Overheid – klant	167
7.9.7	Overheid – cliënt	168
7.9.8	Overheid – civil society	169
7.9.9	Overheid, belangengroepen en media	172
7.10	Afrondend	176



8

bedrijfsvoering, 179

management en managementhervormingen
en leiderschap

Inhoudsopgave

8.1	Inleiding	180
8.2	De achtergronden van de opkomst van het (overheids)management en de inhoudelijke aandacht voor de bedrijfsvoering als aandachtsveld	183
8.3	New public management: inhoud, fasen, voor- en nadelen en alternatieven	186
8.4	De praktijk, toepassing en resultaten van bedrijfsvoeringshervormingen en new public management in het Nederlandse openbaar bestuur	191
8.5	Leidinggeven, managen en leiderschap	193
8.6	Leiderschap in de Nederlandse publieke sector	198
8.6.1	De publieke praktijk	199
8.7	Afweging	201

9

publieke

functionarissen: ambtenaren, politici en hun onderlinge relaties

203

9.1	Inleiding	205
9.2.1	Actoren: ambtenaren en politici	205
9.2.2	De politieke actoren: volksvertegenwoordigers en bestuurders	206
9.2.3	Eerste begripsbepaling: ambtenaren, het ambtelijk apparaat en het civil service system	211
9.3	Politiek-ambtelijke relaties volgens de bestuurswetenschappelijke literatuur, het (staats)recht en in de bestuurspraktijk	212
9.4.1	Een herontwerp van de politiek-bestuurlijke betrekkingen in de jaren negentig en later: de kwestie van de politieke controle	216
9.4.2	De veranderingen van manipulatie van de besluitvormingsarena's als politiek controlemiddel	217
9.4.3	Politieke controle via de benoeming van personen	218
9.4.4	Potentiële gevolgen van een toenemende politieke controle op het ambtelijk apparaat	222



10

een veranderend 255

bestuur en het personeel van de publieke
sector en het ambtelijk apparaat: vier invalshoeken

Inhoudsopgave

10.1	Inleiding	226
10.2	De regeling van de positie van ambtenaren en HRM-systemen	229
10.2.1	De typen personeel werkzaam in de publieke sector	229
10.3	De juridische en arbeidspositie van ambtenaren	230
10.4	Het waarom van de herziening van de ambtelijke rechtspositie	237
10.5	Het karakter van het arbeidssysteem in het openbaar bestuur	241
10.5.1	Inleiding	241
10.5.2	Indeling van arbeidssystemen: functie en carrièresysteem	241
10.5.3	Indeling van arbeidssystemen: open en gesloten systemen en mobiliteit	242
10.5.4	Algemene Bestuursdienst: een open carrièresysteem	243
10.5.5	HRM en de bezoldiging van het overheidsperoneel	244

11

het aantal

249

ambtenaren en de omvang van het overheidspersoneel

11.1	Inleiding	250
11.2	De omvang van het overheidspersoneel	251
11.3.1	De veranderende omvang van het ambtelijk apparaat: het totaal van het openbaar bestuur van 1849 tot op heden	253
11.3.2	De veranderende omvang van het ambtelijk apparaat naar onderdelen van het openbaar bestuur	257
11.4	Een internationale vergelijkende analyse van de omvang van het overheidspersoneel	265
11.5	Verklaringen voor de groei van het openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat	274
11.6	Een beoordeling van de personeelsontwikkeling van openbaar bestuur en publiek domein	276



12

de indeling, 279

samenstelling, mobiliteit en representativiteit
van het openbaar bestuur

Inhoudsopgave

12.1	Inleiding	280
12.2	De samenstelling naar hiërarchische indeling in termen van de zwaarte van functies en inschaling	281
12.2.1	De hiërarchische en functionele indeling van het ambtelijk apparaat in Nederland	281
12.2.2	De functionele indeling naar het type ambtenaar dat werkzaam is en de bijdrage aan fasen in het bestuursproces	283
12.3	Het type ambtenaar werkzaam in het openbaar bestuur ingedeeld naar werkzaamheden	286
12.4	De mate van mobiliteit	288

13

representatieve 293

bureaucratie en de samenstelling van het ambtelijk apparaat

13.1	Inleiding	294
13.2	De samenstelling van het ambtelijk apparaat naar opleidingsniveau	296
13.3	De indeling naar leeftijd in de periode 2000-2018	298
13.4	De samenstelling naar man-vrouwverdeling en (niet-westerse) migratieachtergrond in de periode 1980-2018	299
13.5	De indeling van ambtenaren met niet-westerse migratieachtergrond (1e en 2e generatie)	303
13.6	Veranderingen in de samenstelling van het ambtelijk apparaat: implicaties	305



14

functioneren

309

beeld, imago en legitimiteit van
openbaar bestuur van ambtenaren

Inhoudsopgave

14.1	Inleiding	310
14.2	Het functioneren van het openbaar bestuur en ambtenaren vanuit internationaal perspectief	311
14.3	Problemen en crises in het overheidsfunctioneren	315
14.3.1	Een crisis in het Nederlandse bestuur en bureaucratisme	315
14.3.2	Bureaucratisme in de Nederlandse praktijk	318
14.3.4	De plaats van de ABD en de kritiek op het overheidsfunctioneren: een terzijde	321
14.3.5	Een eind aan de crises	323
14.4	Beeld, imago en kritiek op het openbaar bestuur en de ambtelijke organisatie	323
14.5	Resumerend	333

15

politiek

ambtenaren en de kwaliteit van openbaar bestuur en ambtelijke dienst

335

15.1	De kwaliteit van openbaar bestuur en ambtelijke dienst	336
15.2	Een veranderend openbaar bestuur: gevolgen voor de rol, positie, het functioneren en de kwaliteit(szorg) van ambtenaren	344
15.2.1	Richting de toekomst	346



literatuur

353

auteursinformatie 389



eindnoten

391



voorwoord

Prof.dr. Frits (M.) van de Meer
Bijzonder hoogleraar
Comparative Public Sector and Civil Service Reform
Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden,
Campus Den Haag en het CAOP

‘Op een punt voel ik me echt onbehagelijk en dat betreft een concrete les uit het verleden. De loyaliteit van ambtenaren tegenover hun taak als bewaarders en hun openheid tegenover de gebruikers – de burgers – is een zeer kostbaar goed... Frederik de Grote vond de ambtenaar uit. Geef hem zekerheid, laat hem werken binnen een apolitieke bureaucratische orde en men zal merken dat hij bereid is tegen een relatief laag loon te werken... De overheid is een onbetrouwbare werkgever geworden. Dit is gevaarlijk. Ons publieke domein heeft toegewijde tuinlieden nodig. Zeker nu de tuin overwoekerd is en op orde moet worden gebracht.’ – F.H. van Holthoon, 1988

Dit boek heeft als onderwerp: de studie van veranderingen in het openbaar bestuur, met name waar het de relatie met het ambtelijk apparaat betreft. Specifiek gaat het over de gevolgen van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance systeem. In het bijzonder behandelt het eerste deel hoe dat openbaar bestuur in brede zin functioneert en wordt bestuurd (gemanaged) om de samenleving blijvend van dienst te kunnen zijn. Dat wordt hier het management van de publieke sector genoemd. Het management van de publieke sector omvat meer dan alleen de activiteiten van (publiekrechtelijke) overheden. Het omvat ook de inzet van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij de vormgeving van publieke belangen. Over wat dat laatste inhoudt, komen we nader te spreken. Het boek omvat een verdere uitwerking van mijn onderzoekagenda als bijzonder hoogleraar op de leerstoel Comparative Civil Service and Public Sector Reform aan de Universiteit Leiden en bij het CAOP in de afgelopen tien jaar. Die agenda is al bepaald bij mijn promotie ‘Ambtenaren in Nederland. Omvang, Bureaucratisering en Representativiteit van het ambtelijk apparaat’ (met Renk Roborgh) in 1993.

De agenda is verder tot uitdrukking gekomen in het internationale civil service systemproject (1995-2015). Die lijnen worden hier verder doorgetrokken.

Het gaat niet om alleen een diepgravende kennisneming van het onderwerp. Ook worden (recente) empirische gegevens gepresenteerd. Daarnaast wordt kritisch gekeken hoe het met de kwaliteit van het management van de publieke sector is gesteld. Internationaal staat het Nederlandse openbaar bestuur hoog aangeschreven (zie hoofdstuk 14). In het politieke debat, klassieke en sociale media worden kritische noten gekraakt over die kwaliteit gegeven een aantal forse crises in de uitvoering van bijvoorbeeld het kindertoelagenbeleid, het jeugd-beleid, het functioneren van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en het toezichtsbeleid in het sociale domein (zie eveneens hoofdstuk 14). Hoe kan het overheidsfunctioneren in dat licht verbeterd worden? 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.

Uitgangspunt is dat de samenleving en het openbaar bestuur elkaar nodig hebben voor een goede zorg voor gemeenschappelijke (collectieve) zaken. Die gemeenschappelijke zorg wordt uitgedrukt met het begrip 'multi-level governance systeem'. Multi-level governance omvat het bestuur van gemeenschappelijke belangen door publieke en private actoren op verschillende schaalniveaus (Marks & Hooghe, 2001; Toonen & Van der Meer, 2006; Peters & Pierre, 2001a; Van den Berg, 2011). Daarnaast is er een voorwaardenscheppende rol weggelegd voor (overheids)organisaties in het openbaar bestuur. Aan de uitleg van beide begrippen wordt in het boek uitgebreid aandacht besteed. Wanneer we spreken over management van de publieke sector, gaat uitdrukkelijk de aandacht niet alleen uit naar interne beheersactiviteiten van overheidsorganisaties. Die interne managementbenadering is zeker van belang, maar het betreft slechts een onderdeel van het management van de publieke sector. Er staat daarom niet voor niets management *van* de publieke sector en niet management *in* de publieke sector. Dat kan wellicht slechts een semantische slimmigheid lijken, maar is het zeker niet. Het gaat evenzeer over de wijze en kwaliteit van de besturing van een multi-level governance systeem.



Dat systeem is opgebouwd uit een veelheid aan (samenwerkende en elkaar bestrijdende) overheids- en private instellingen, organisaties, politiek-maatschappelijke actoren en burgers die actief zijn binnen sectoren van die publieke dienstverlening. Dat multi-level governance systeemniveau is dan ook een bepalende factor voor het karakter van het management en functioneren van de afzonderlijke organisaties binnen dat systeem.

Dat laatste geldt in gelijke mate voor het functioneren van afzonderlijke actoren binnen de organisaties in dat multi-level governance systeem. Deze drie nauw met elkaar verbonden niveaus werken door in de behandeling van de thema's die verderop aan bod komen. Speciale aandacht gaat uit naar de rollen en het functioneren van respectievelijk politici en ambtenaren als cruciale actoren in het openbaar bestuur. Met name zal de sleutelrol van ambtenaren wat betreft hun bijdrage aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en hun relatie met de samenleving worden belicht. Vandaar ook het citaat van Van Holthoon, waarin staat dat voor een goede zorg voor burgers in het publieke domein toegewijde ambtenaren noodzakelijk zijn, die vrijelijk, beschermd en betrokken hun bijdrage aan de publieke zaak moeten kunnen leveren. Dat citaat was ook de aanhef van mijn dissertatie. In aanvulling hierop zou ook gesteld moeten worden dat een goede zorg voor de publieke zaak ook een taak is voor, en afhankelijk is van, de inbreng van toegewijde politici en burgers. Op die geamendeerde inhoud van de stelling van Van Holthoon komen we verderop terug.¹

1

tabellen en schema's

Schema 4.1

Models of state: an analytical approach

Tabel 7.1

Functionele taaktoedeling, rijksoverheid, regionale en lokale overheden

Schema 7.2

Multi-level governance systeem

Tabel 9.1

Politieke volksvertegenwoordigers en bestuurders(posities) bij Rijk, provincie en gemeenten als percentage op de bevolking en het ambtelijk apparaat van Rijk, provincie en gemeenten 1998-2018

Tabel 11.1

Aantal ambtenaren in het openbaar bestuur (Rijk, provincie, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, waterschappen, politie en defensie) in personen, exclusief zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), 1849-2019

Tabel 11.2

Personeelsomvang bij de centrale overheid (Rijk, ZBO's, politie en defensie, rechterlijke macht), lokaal bestuur (gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen) en C/L in fte 2006-2018 ultimo december

Tabel 11.3.1

Personeelsomvang van het openbaar bestuur in 1983 (zonder staatsbedrijven) volgens de oorspronkelijke ongecorrigeerde getallen (A) en de opgeschoonde cijfers volgens de organisatiesamenstelling, 2014 (B)

Tabel 11.3.2

Personeelsomvang van de Europese Commissie (EU), het Secretariaat-Generaal van de Europese Raden (SG), het Europees Parlement (EP), de Europese Juridische Instellingen en agentschappen (EJI), 2019

Tabel 11.4

Arbeidsvolume publiek domein (TP), openbaar bestuur (OB), onderwijs (OND), gezondheidszorg (GEZ), verzorging (ZORG), inclusief kunst en cultuur (KC) in fte; en openbaar bestuur als percentage van het totale publiek domein (OB/TP) alsmede openbaar bestuur en het totale publiek als percentage van de bevolking (respectievelijk OB/B en TP/B) en de beroepsbevolking (respectievelijk OB/BB en TP/BB) in de jaren 1970-2019

Tabel 11.5

Personeelsomvang (personen) van het openbaar bestuur (inclusief ZBO's en bedrijfsmatige activiteiten) en personeel in het publieke domein als geheel (OB, onderwijs, zorg en gezondheidszorg) en (laatste kolom) verhouding (%) OB/P

Tabel 11.6

Werknemers in het publieke domein in 1000-tallen fte en % naar sector in 2016

Tabel 11.7

Burgerlijk overheidspersoneel als percentage van de bevolking (I zonder militairen, II zonder onderwijs en verplegend personeel) in diverse landen in 2009

Tabel 11.8

Personeel in het openbaar bestuur (OB) en publieke domein (PB) als percentage van de beroepsbevolking (BB), 2017

Tabel 11.9

Chart 1: OB/PD op de BB 2017Q4

Tabel 11.10a

Verdeling van personeel werkzaam in algemeen overheidsbestuur verdeeld over centrale, lokale en regionale overheden en sociale zekerheidsinstellingen in 2017

Tabel 11.10b

Verdeling van personeel werkzaam in algemeen overheidsbestuur verdeeld over centrale, lokale en regionale overheden en sociale zekerheidsinstellingen

Tabel 12.1

Totaaloverzicht van de functionele en hiërarchische indeling van het ambtelijk apparaat bij rijksoverheid en gemeenten in 2008 en 2018

Tabel 12.2.1

Indeling naar typen functies en de daarbij behorende beroepen in het openbaar bestuur en de sociale zekerheidsinstellingen (in percentages) op het totaal voor 2020Q1

Tabel 12.2.2

Verdeling van rijksambtenaren absoluut (fte) en procentueel naar bijdrage in het besturingsproces in 2006 en 2018



Tabel 12.3

Percentage tijdsverdeling besteed door beleidsambtenaren die werken voor directoraten-generaal van de centrale overheid 2009

Tabel 12.4

Percentage van personeel openbare orde, veiligheid en justitie op het totaal exclusief ZBO's in 1849-2018; I inclusief overheidsbedrijven, II exclusief overheidsbedrijven, III openbare orde en veiligheidspersoneel zonder defensiepersoneel op het totaal exclusief overheidsbedrijven

Tabel 12.5

Percentage topambtenaren gerekruteerd (vorige positie openbaar bestuur (OB), Rijk en eigen ministerie), 1961-2020

Tabel 12.6

Aantal jaren dat secretarissen-generaal (SG's) en directeuren-generaal (DG's) in functie zijn

Tabel 13.1

Opleidingsniveau van ambtenaren in het openbaar bestuur naar sector in 2018

Tabel 13.2

Opleidingsniveau van ambtenaren in het openbaar bestuur (OB) zonder overheidsbedrijven maar inclusief ZBO's en het opleidingsniveau van de werkzame beroepsbevolking (WB), 1960-2018

Tabel 13.3

Leeftijd van het openbaar bestuur exclusief politie en defensie, 2000-2018

Tabel 13.4

Percentage vrouwen bij Rijk en gemeenten in personen in 1980-2018 en in fte in 1995-2018

Tabel 13.5

Hiërarchische verdeling (T) naar man/vrouw (M/V) van rijkspersoneel naar schaalniveaus Laag, Middelbaar en Hoog in 1976, 2008 en 2018 en gemeentepersoneel in 2018

Tabel 13.6

Percentage vrouwen in het openbaar bestuur in 2010 en 2018 op het totaal (A) en het aandeel vrouwen op het totaal van de (qua percentage) top-10-salarissen in 2010 en 2018 (T10) en naar verhouding A/T10

Tabel 13.7

Percentage ambtenaren met niet-westerse migratieachtergrond (1e en 2e generatie) op het totaal in 2018 en als percentage van de totale instroom van mensen met niet-westerse migratieachtergrond (1e en 2e generatie) op de bevolking in 2018: 13,1% BB (werkzaam en niet werkzaam) 11,6%

Tabel 13.8

Percentage ambtenaren met niet-westerse migratieachtergrond (1e en 2e generatie) naar schaalhoogte bij het Rijk 2015 en op de bevolking in 2019: 13,4%; beroepsbevolking (werkzaam en niet werkzaam) 11,9%

Tabel 13.9

Religious affiliation of the Dutch population and civil servants at central and local government level (%)

Tabel 14.1

Transparency and trust in government

Tabel 14.2

Vertrouwen in de centrale overheid 2007 en 2018 (OECD 2019)

Tabel 14.3(a-c)

Kwaliteit van het openbaar bestuur en de ambtelijke organisatie

inleiding

de gevolgen van de voorwaardenscheppende
staat voor de publieke dienst in een multi-level
governance systeem

2.1 Het openbaar bestuur, de bevordering van geluk en de samenleving

Eind 2008 schreef de latere minister-president Mark Rutte in het VVD-verkiezingsprogramma dat de staat (lees: de overheid) geen geluksmachine is.² Mensen zouden zelf de verantwoordelijkheid voor het eigen leven moeten nemen. Deze uitspraak heeft hij later, ook als premier, meerdere malen herhaald. Hij is in de pers en politieke en wetenschappelijke beschouwingen geciteerd, omdat deze stellingname een terughoudende visie op de rol van de overheid lijkt te suggereren. Dit standpunt werd als een uitdrukking gezien van een neoliberale geesthouding, die op dat moment in de Nederlandse politiek dominant zou zijn geweest. De nadruk zou veel eerder moeten liggen op het particulier initiatief en in het bijzonder ook op het private bedrijfsleven. De opmerking van Rutte had echter ook door een aanvoerder van een confessionele partij uitgesproken kunnen worden.³ Alleen zou hier als alternatief voor de overheid het belang van de groep of de gemeenschap zijn genoemd.⁴ De nadruk op de inbreng en het eigen initiatief van burgers, van profit- en non-profitorganisaties bij het oplossen van maatschappelijke problemen is zeker niet nieuw. Ook sociaaldemocraten en linksliberalen zijn hierin meegegaan. Vanaf het aantreden van het kabinet-Lubbers 1 in 1982, en misschien zelfs al eerder tijdens de kabinetten-Van Agt-Wiegel vanaf 1977, is dit de overheersende visie geweest.⁵ Al deze kabinetten met een wisselende politieke samenstelling van centrumrechts tot centrumlinks hebben een actieve bijdrage gevraagd van het individu, al dan niet in groeps- of bedrijfsverband. Het openbaar bestuur zou zowel op grond van ideologische als pragmatische overwegingen niet in *alle* behoeften van burgers kunnen en moeten voorzien. Daarom werd ook breed in de politiek van begin jaren tachtig de opvatting gedeeld dat de rol en omvang van de overheid moesten worden teruggedrongen met als gevolg een vermindering van het aantal ambtenaren.⁶ Hoewel het in de kritiek op het 'neoliberalisme' met terugwerkende kracht nogal eens vergeten dreigt te worden, is die mening ook in de media en in een groot deel van de wetenschap en het electoraat gangbaar geweest. Politiek, wetenschap, media, samenleving en met name de toppen van het ambtelijk apparaat zijn hiervoor medeverantwoordelijk geweest. Je zou het met een ahistorische (en metafysische) term de tijdgeest kunnen noemen. Het gaat niet om een politieke of maatschappelijke schuldvraag. Een schuldtoerekening is te gemakkelijk en vaak opportunistisch in terugblik. Op de vraag of deze denkrichting is afgedwongen door sociaaleconomische en ideologische factoren, komen we later nog te spreken.

De uitspraak van Rutte komt dicht in de buurt bij wat Margaret Thatcher in 1987 zou hebben opgemerkt: “There is no such thing as society.”⁷ Dat gaat nog een stap verder dan de uitspraak van de Amerikaanse president Ronald Reagan uit ongeveer dezelfde periode: “In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem.”⁸ Deze uitspraken worden tot op vandaag vaak aangehaald om de eerdergenoemde (neoliberale) tijdsgeest te typeren. Daarnaast golden Thatcher en Reagan toentertijd als vertegenwoordigers van een nieuwe generatie bestuurders, die als eersten de omslag naar kleinere overheidsinvloed op de samenleving in praktijk brachten.⁹

Zo heeft deze nieuwe visie ook in de Nederlandse politiek en ambtelijke organisatie eind jaren 1970 en begin jaren 1980 aan populariteit gewonnen. De ministeries van Financiën en Economische Zaken, en daarnaast denktanks als het Centraal Planbureau, hebben een inhoudelijke en beleidstheoretische onderbouwing gegeven aan de noodzaak van een terugtrekkende (centrale) overheid (De Vries & Yesilkagit, 1999). Wat hier voor het rijksniveau is opgemerkt, geldt ook voor de opstelling van lokale overheden. Dit terugtreden is in het toenmalige overheidsbeleid vastgelegd. Terugtreden is een eufemisme voor plaatsmaken voor het bedrijfsleven en de samenleving. Dat bedrijfsleven zou voor echte welvaart en banen kunnen zorgen; beter dan het

openbaar bestuur, maar ook dan de non-profitsector.¹⁰ Het terugtreden was niet alleen een navolging van buitenlandse voorbeelden. Ook hier in Nederland werden voor deze beleidsomslag bouwstenen geleverd vanuit bestuurswetenschappelijke en economisch-wetenschappelijke kringen (Stellinga, 2012).

De beleidsomslag betrof allereerst een toepassing van inzichten ontleend aan de private managementliteratuur en -praktijk binnen het openbaar bestuur (Hood, 1991). Dit werd binnen de bestuurswetenschap gerechtvaardigd door zich te baseren op een rationele actorbenadering vanuit een methodisch individualistisch perspectief (Denhardt & Denhardt, 2000, 2002). Deze versmelting van praktisch privaat management en de benadrukking van de zelfredzaamheid van individuele, rationele en calculerende burgers vormden de basis voor de toentertijd nieuwe publiekmanagementbenadering. Wellicht is het gebruik van het woord ‘burgers’ hier wat ongelukkig, omdat het burgerschap bestaat bij de gratie van het feit dat iemand een lid is (deel uitmaakt) van de samenleving en zich voor die samenleving verantwoordelijk voelt. In die zorg komt het individu tot een burgerschap. Lees voor ‘burgers’ dan liever ‘individuen’ of in het bestuurlijk jargon ‘klanten’ die voor hun eigen belangen kunnen opkomen. Er werd vanaf begin jaren 1990 ook gesproken over een calculerende burger: een burger die weloverwogen en doelgericht op dat



eigen belang afgaat (Schuyt, 1991). We komen er later verder over te spreken of dat beeld wel overeenkomstig de werkelijkheid is.

Het oude besturingsmodel, waaraan de naam van Weber wordt verbonden, zou daarentegen vooral de nadruk op de rechtmatigheid en rechtsstatelijkheid van het overheidshandelen leggen. De tegenstelling is wat gezocht. Deze rechtsstatelijkheid kwam naast een ook in het Weberiaanse model aanwezige ruime aandacht voor de effectiviteit, de efficiency en het democratische gehalte van het overheids-optreden. Dit Weberiaanse model zou hebben moeten wijken voor een (nieuw) publiek management waarbij effectiviteit en efficiency de bovenaan zouden voeren. Later zal worden aangevoerd, dat het idee van een revolutionaire omslag wat overdreven is, omdat deze Weberiaanse bureaucratische kenmerken ook nu nog volop aanwezig zijn. Daarnaast werd ook vroeger in het (praktische) overheidsmanagement van voor de introductie van het nieuwe besturingsmodel veel aandacht besteed aan de bevordering van effectiviteit en efficiency. Het gaat derhalve veel eerder om graduele dan om forse verschillen tussen beide benaderingen.

Los van een zekere ideologische gedrevenheid werden zowel president Reagan en prime minister Thatcher als in Nederland premier Ruud Lubbers en zijn opvolgers geconfronteerd met een diepe en langdurige econo-

mische crisis, hoge werkloosheid en omvangrijke begrotingstekorten. De oude economische politiek van na de Tweede Wereldoorlog om een crisis met extra uitgaven ('deficit spending') te lijf te gaan – niet geheel terecht bestempeld als keynesiaans naar de Britse econoom John Maynard Keynes¹¹ (1936) – zou gegeven de te hoge staatschulden niet meer goed toe te passen zijn. Ook later en tot nog vrij recent zijn de effecten en de invloed van deze marktgerichte benadering van openbaar bestuur en samenleving blijven bestaan. Denk in dit verband eveneens aan de uitdrukking 'de BV Nederland', die ook in deze dagen populair werd.

Tegenover de opinie van Rutte, Thatcher en Reagan staat de zienswijze van Ruut Veenhoven, bijgenaamd 'de geluksprofessor': 'van niets wordt een mens zo gelukkig als van het openbaar bestuur en van ambtenaren'. Dat lijkt wellicht wat overdreven. Geluk is in zijn omschrijving het beschikken over de mogelijkheid om het leven naar de eigen persoonlijke wensen vorm te geven. Dat kan pas in voldoende mate verwerkelijkt worden wanneer de basisbehoeften aan veiligheid, bescherming en ordentelijke publieke voorzieningen zijn gerealiseerd.¹² Veenhoven stelt derhalve: "Burgers zijn significant gelukkiger in landen waar de publieke sector goed functioneert."¹³ Interessant is dat wanneer geluk op deze wijze gedefinieerd wordt, Nederland en de Scandinavische landen hoger scoren op de

wetenschappelijke geluksladder dan zuidelijke mediterrane landen. Dat lijkt wat contra-intuïtief, vooral waar toch nog steeds het wat misplaatste standaardbeeld bestaat van een wat meer depressief ingestelde Scandinavische noorderling. Daar valt tegenin te brengen dat het van de definitie van geluk afhangt hoe die rangorde van gelukkige samenlevingen uitvalt. Wellicht is er veeleer sprake van een schijntegenstelling tussen de opvattingen van Rutte en Veenhoven. Rutte bedoelde dat de overheid niet voor menselijk geluk kan zorgen, maar dat de leden van de samenleving dat zelf moeten realiseren. De overheid zou het handelen van burgers niet kunnen vervangen en zeker niet in de weg moeten staan. Wanneer men het volledige citaat van Margaret Thatcher erop naleest, vallen de overeenkomsten met de opvattingen van Rutte op.

Rutte laat in zijn uitspraak wel de mogelijkheid open dat een openbaar bestuur voor een context zou kunnen zorgen of, anders geformuleerd, voor gunstige randvoorwaarden voor dat maatschappelijk samenleven zou kunnen zorgen. Hij gaat hier niet verder op in. Maar het is ook in een veel breder politiek en wetenschappelijk verband opgemerkt. Over wat die randvoorwaarden inhouden komen we verderop nog uitgebreid te spreken bij de behandeling van de voorwaardenscheppende staat in Nederland. Die voorwaardenscheppende staat vormt, samen met een actieve samenleving, de kern van wat het publieke domein

of het multi-level governance systeem (MLG-systeem) wordt genoemd. Wat de exacte inhoud en gevolgen daarvan voor de publieke dienstverlening zijn, komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

2.2 Het functioneren van het openbaar bestuur in relatie tot een persoonlijke en maatschappelijke ontwikkeling en groei

Laten we meer in detail naar de taak en opdracht van het openbaar bestuur kijken. Dat openbaar bestuur heeft zorg te dragen voor een goede publieke dienstverlening aan burgers en bedrijven. Die dienstverlening moet op peil gehouden en daar waar mogelijk zelfs verbeterd worden. Wie het dagelijkse nieuws volgt of alleen maar goed om zich heen kijkt, valt op dat het openbaar bestuur in een steeds complexere politieke, interbestuurlijke, juridische en sociaal-culturele context opereert. Daarbij is een breed scala aan meningen en opvattingen aanwezig over wat er goed of fout is aan de praktijk van die publieke dienstverlening en waar het naartoe zou moeten gaan. Politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers van Rijk, gemeenten, andere overheidsbesturen, maatschappelijke actoren,



burgers en organisaties geven elk hun eigen mening over wat er beter kan en moet. De rechter houdt daarnaast dat openbaar bestuur een juridische spiegel voor wanneer overheden gezien vanuit hun eigen wetgeving en door hen ondertekende internationale verdragen tekortschieten. Dat was bijvoorbeeld het geval bij het Urgenda-arrest van de Hoge Raad over de uitstoot van broeikasgassen (2019)¹⁴ en de uitspraak (2019) van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over de afwijzing van het Programma Aanpak Stikstof.¹⁵ Beide uitspraken hebben grote gevolgen gehad voor de bouw, de landbouw en de milieubescherming. Tevens hebben maatschappelijke onrust en protest – denk weer aan de klimaattransitie, de vraag naar meer maatschappelijke rechtvaardigheid, gelijkberechting en minder etnische, sociale, regionale en op geslacht en geaardheid gebaseerde achterstelling – gevolgen voor de inhoud van dat overheidsfunctioneren.

Het lijkt erop dat de noodzaak om maatschappelijke vragen – al dan niet in samenwerking met die samenleving – aan te pakken steeds meer in intensiteit toeneemt. Voor de karakterisering wordt vaak de afkorting VUCA in dit verband gebruikt ('t Hart, 2014; Van der Wal, 2017). Het acroniem VUCA omvat de begrippen: Volatility, Uncertainty, Complexity en Ambiguity. Die omstandigheden zouden het huidige bestuur erg complex maken en om een nieuwe publiekmanagementbena-

dering vragen. We komen later op dit begrip terug, omdat deze VUCA-condities niet alleen voor nu, maar eigenlijk voor elke tijd opgaan. Voor nu voldoet dat die VUCA-condities allereerst een gevolg zijn van een intensievere en snellere inter- en intramaatschappelijk verkeer. Er zijn over de jaren intensere relaties en meer raakvlakken tussen mensen ontstaan. In het verlengde daarvan zijn de onderlinge afhankelijkheden binnen leef- en organisatorische verbanden ook in intensiteit toegenomen. Oorzaken zijn onder meer de gestegen welvaart, de gegroeide en groeiende bevolking, de toenemende internationalisering en de globalisering van maatschappelijke en sociaaleconomische verhoudingen, en niet in het minst de ontplooiingswens van burgers. Hoe meer raakvlakken er tussen (belangen van) burgers zijn en hoe meer gemeenschappelijke zaken moeten worden geregeld, hoe meer grensconflicten over botsende vrijheden van burgers ontstaan die om een conflictbeslechting vragen. De intensivering van deze onderlinge afhankelijkheden maakt het maatschappelijk verkeer echter ook meer kwetsbaar voor crises. Denk hierbij aan de banken- en kredietcrisis van 2007 tot 2011 met in haar kielzog grote financiële en sociaaleconomische consequenties, waar eenieder, maar zeker ook het openbaar bestuur, mee te maken kreeg. Dat blijkt eveneens uit de coronacrisis van 2020-2021 en de wijze waarop vanuit de politiek en het openbaar bestuur daarop is ingegrepen.

Het openbaar bestuur heeft zeker de inbreng en medewerking van de samenleving nodig, maar moet ook op die medewerking toezien. Het liefst met zo weinig druk als mogelijk. Dat heet in de woorden van Hood en Schuppert (1988) het principe van het 'minimum public power'. Pas wanneer het niet anders kan, worden (bestuurlijke) druk en dwang opgevoerd. Allereerst door besturen die dicht bij de burger staan, zoals gemeenten, en daarna door de hogere overheden. Dat zag men bijvoorbeeld met het advies om anderhalve meter afstand te bewaren en mondkapjes in drukke (winkel)gebieden te dragen. Eerst wordt gewezen op de eigen verantwoordelijkheid en wanneer een deel van de mensen daar niet aan voldoet, wordt er gehandhaafd. Dat principe van minimum public power is tevens te beschouwen als een uiting van het principe van een democratische rechtsstaat.

Wel is het zo dat naarmate iets als een coronavirus als een sterkere bedreiging wordt gezien, het initiatief meer komt te liggen bij de (centrale) overheid. Dit hebben we ook in 2020 gezien. Bij een vermindering van de dreiging zal je (waarschijnlijk) weer zien dat de rol van het centrum minder belangrijk wordt, zoals in de crisis-onderzoeksliteratuur van onder meer Rosenthal (1984) en zijn toenmalige Leids-Rotterdamse onderzoeksgroep Crisis Onderzoeksteam (COT) is aangegeven. Daarnaast zijn de verwachtingen van burgers ten opzichte van

dat openbaar bestuur toegenomen, ondanks dat sommige politici en groepen stellen (zie het voorgaande) dat voor het openbaar bestuur een kleinere rol zou moeten zijn weggelegd. Een enkele keer worden beide tegenovergestelde stellingnames – weliswaar niet op hetzelfde moment, maar wel kort na elkaar – door een en dezelfde persoon of groep van personen ingenomen. Op die ambivalentie en wellicht schijnbare tegenstelling komen we terug bij de bespreking van het op gezette tijden negatieve imago van het openbaar bestuur en ambtenaren. Die uitdagingen en het opereren in een glazen huis, waarbij de betrokken politieke bestuurders en ambtenaren worden gevolgd door een kritische volksvertegenwoordiging, een mondig publiek, een zelfbewuste pers en op sociale media, kan ook een stimulans zijn om zich juist in te zetten voor de publieke zaak. Een stimulans niet alleen voor politici en ambtenaren, maar ook voor betrokken burgers en organisaties in de samenleving. Het woord 'uitdaging' betekent dat het werken in de publieke sector om deze reden juist interessant en motiverend kan zijn.

Meer in praktisch opzicht is het de taak van het openbaar bestuur om allerlei maatschappelijke vraagstukken aan te pakken om zo de problemen het hoofd te kunnen bieden. Daarnaast biedt het openbaar bestuur voorzieningen aan waarvoor een private oplossing (door individuen zelf, door groepen van personen en



door profit- en non-profitbedrijven en -organisaties) geen uitkomst biedt, tekortschiet of verwacht wordt tekort te schieten. Iets wordt dus als een (urgent) probleem ervaren en dat probleem kan niet individueel of door een groep mensen op eigen kracht worden aangepakt en opgelost. Op de vraag of men het zelf aankan, komen we in de hoofdstukken 5 en 6 over het onderscheid tussen publiek en privaat en de gevolgen voor openbaar bestuur uitvoerig terug. Dat zal in laatste instantie de kern van het politieke besluitvormings- en beslissingsproces blijken te zijn.

Een gegeven maatschappelijke toestand wordt als niet-bevredigend ervaren: dat is het aanvangspunt bij het maken en uitvoeren van beleid.¹⁶ Zoals de term ‘beleid’ al suggereert moet er bewust naar een gewenste toestand worden gewerkt. Het gegeven probleem moet worden weg- gewerkt door middelen van allerlei aard en bijpassende instrumenten. Denk daarbij meer in concreto aan de maatregelen om de gevolgen van het coronavirus en de covid-19-pandemie terug te dringen. Het gaat om maatregelen die de bevolking niet alleen medisch, maar ook sociaaleconomisch beschermen. Breder gaat het om het interne (politie en justitie) en externe (defensie) veiligheidsbeleid, het vluchtelingenbeleid om vluchtelingenstromen te reguleren en eventueel waar nodig op te vangen, en het milieubeleid waarmee men een antwoord probeert te geven op

de klimaat- en duurzaamheidsproblemen. Al dat beleid wordt gevormd en uitgevoerd door allerlei organisaties in het openbaar bestuur, zoals Europese instellingen, ministeries, zelfstandige bestuursorganen, gemeenten, provincies, waterschappen, de politie en defensie.

Dat beleid maken en uitvoeren gebeurt niet alleen door overheden, maar meer en meer in samenhang met en door de bevolking, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Zonder de medewerking van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zou elk beleidsprogramma qua uitwerking futiel zijn. Beleid gaat om de beïnvloeding van menselijke gedragingen. Zo handhaaft de politie de openbare orde. De rechtspraak herstelt een eventuele inbreuk op de rechtsorde. Burgers zelf creëren door hun gedrag een toestand van orde en veiligheid door zich bijvoorbeeld aan snelheidsregels te houden en niet te stelen. Maar daar stopt het niet: burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering. Die betrokkenheid van burgers is niet iets van de laatste jaren, zoals soms wordt beweerd, maar is in de Nederlandse context een traditioneel en wezenlijk aspect, neergelegd in de maatschappelijke institutionele structuur en de publieke dienstverlening. Dit vormt het vastgelegde patroon van gedeelde verantwoordelijkheden in de zorg voor de behartiging van die publieke taken.

Tot in de jaren 1970 was die gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van openbaar bestuur en samenleving grotendeels gegoten in de vorm van een verzuilde beleidsontwikkeling en uitvoering. De verzuiling was gebaseerd op een onderverdeling van de samenleving in segmenten waarin de levensbeschouwelijke overtuiging centraal stond. Gegeven de duurzame basis van die verzuiling in die periode leidde dit tot stabiele relaties tussen openbaar bestuur en samenleving en in de samenleving (Lijphart, 1968; Daalder, 1974; Van Schendelen, 1978). Na de ontzuiling zijn die samenwerkingsverbanden qua karakter gewijzigd. Ze zijn meer van tijdelijke aard geworden, meer pluriform (veelvormig) van karakter en meer actoren zijn erbij betrokken. Dat betreft actoren op terreinen als het milieu en de consumentenzorg, maar ook vele andere belangen- en pressiegroepen (Bekke, De Vries & Neelen, 1994).

Voor de bijdragen van en samenwerking tussen overheden en private partijen betrokken bij de formulering en tenuitvoerlegging van publieke doeleinden op diverse (geografische) schaalniveaus, is in de bestuurswetenschappen de term 'multi-level governance' gereserveerd. Dit perspectief vormt de context waarbinnen de moderne publieke dienstverlening te begrijpen is. Daarnaast veronderstelt een multi-level governance systeem een andere stellingname en rol van het openbaar bestuur: de al eerder genoemde voorwaardenscheppende

taak en rol van het openbaar bestuur, politici en ambtenaren. Wat in essentie van politici en ambtenaren qua rol, inhoud, houding et cetera wordt verwacht, is een afgeleide van een veranderend openbaar bestuur en een samenleving in beweging. Ook kan de omgekeerde volgorde van belang zijn. Om veranderingen in de samenleving te kunnen (be)geleiden, zijn hervormingen van dat openbaar bestuur wat betreft de werking, opbouw en het functioneren noodzakelijk. Daarom zijn er (ver)nieuw(d)e eisen te stellen aan de inhoud van het werk, de vaardigheden en de opstelling van politici en het ambtelijk apparaat. Als context wordt de omslag en overgang van een welvaarts- naar een voorwaardenscheppende staat opererend binnen een multi-level governance systeem genomen (Page & Wright, 2007; Kerkhoff, Van der Meer & Raadschelders, 2011; Van der Meer, 2012). Dit werken we in de volgende hoofdstukken verder uit.



2.3 De vraagstelling, uitgangspunten en benaderingswijze uitgewerkt naar hoofdstukken

Gegeven het bovenstaande gaan we in dit boek verder in op de manier waarop in de publieke sector de dienstverlening is georganiseerd. Hoe functioneert dat geheel en hoe is het ingericht en toegerust om de samenleving blij-

vend van dienst te kunnen zijn? Dat ingericht en toegerust zijn, functioneren en de samenleving blijvend van dienst zijn, omvat de betekenis van management zoals hier opgevat. Uitdrukkelijk is dit management niet alleen gericht op interne beheersactiviteiten binnen overheidsorganisaties. Die interne focus miskent dat er een veelheid aan instellingen, organisaties en politiek-maatschappelijke actoren bij die publieke dienstverlening betrokken zijn. Dat (MLG-) systeemniveau van de publieke sector is meer dan een omgevingsfactor voor het managen en functioneren van de afzonderlijke organisaties. Systeemvragen zijn evenzeer relevant voor het kwaliteitsniveau van de publieke dienstverlening door publieke organisaties. Die relevantie geldt ook voor de afzonderlijke actoren binnen de organisaties in dat systeem van de publieke sector. Deze drie managementdimensies zijn nauw met elkaar verbonden. Ze werken door in elk van de onderwerpen die later aan bod zullen komen. We besteden daarom in dit boek ook ruim aandacht aan de basiskenmerken van het publieke bestel en de Nederlandse ambtelijke apparaten. Daarnaast gaan we in op de principes die ten grondslag liggen aan de bestaande ordening. Kennis daarvan is ook noodzakelijk voor de latere beroepspraktijk. Dat veronderstelt tevens een kritische beoordeling van die kenmerken aan de hand van de eisen van goed bestuur (good governance), waarbij – maar niet uitsluitend – de effectiviteit, de efficiency, de duur-

zaamheid in meervoudige betekenis, de responsiviteit, het democratische gehalte, de veerkracht, de legitimiteit en de rechtsstatelijkheid van dat bestuur en de geleverde dienstverlening een rol spelen. Bij toepassing in de praktijk omvat dit een weging van een reeks soms tegenstrijdige eisen, die met elkaar verzoend moeten worden.

We zullen bij de behandeling van deze thema's gebruikmaken van een internationale en historische vergelijking om de huidige en toekomstige situatie en gebeurtenissen op hun juiste waarde te schatten. Een belangrijke verandering in het publieke domein vormt, zoals aangegeven, de overgang van een welvaarts- en verzorgingsstaat naar een voorwaardenscheppende staat, waarbij in een multi-level governance systeem op allerlei schaalniveaus met publieke en private partijen moet worden samengewerkt. Dit heeft gevolgen voor de rol en plaats van ambtenaren en politieke bestuurders in de publieke dienstverlening (Van der Meer, 2012). Dat geldt ook voor (leden van) de samenleving op systeem-, groeps- en individueel niveau, aangezien meer van de inzet van deze actoren (betrokkenen) wordt verwacht.¹⁷ Denk daarbij aan onderwerpen als de participatiesamenleving, publiek-private samenwerking, 'the right to challenge', coproductie en cocreatie bij de totstandbrenging van publieke diensten. Op de inhoud komen we terug in hoofdstuk 7, waarin de (veranderende) relatie tussen openbaar bestuur en samenleving

aan de orde wordt gesteld. Tegen die achtergrond worden relevante veranderingen en hervormingen besproken. Die veranderingen kunnen zowel uit zichzelf, zonder vooropgezet plan optreden ('emergent change') als op bewuste wijze ('deliberate change') zijn geïnitieerd.¹⁸ Dat laatste, deliberate change, is de kern van het hervormingsbegrip. Een hervormingsplan, dat een bewuste verandering beoogt, hoeft nog geen actie, laat staan een positief effect op te leveren. Sommige plannen blijven alleen voortleven op papier, maar de inhoud komt niet tot uitvoering en brengt geen werkelijke effecten voort. Dat deliberate changes en hervormingen niet automatisch tot positieve resultaten hoeven te leiden, spreekt haast vanzelf. Dat geldt evenzeer voor de uitkomsten van emergent changes.

De veranderingen doen zich voor in het gehele publieke domein. Ze raken zowel het publieke gedeelte (de overheden) als het privaat-publieke domein, dat bestaat uit profit- en non-profitorganisaties. Kortom, ze grijpen in op het gehele multi-level governance systeem. Het begeleiden van deze veranderingen is een opdracht voor politieke bestuurders, volksvertegenwoordigers, ambtenaren en andere betrokkenen. Relevant is dan de vraag: hoe functioneren die organisaties in het openbaar bestuur en de daar werkende politieke en ambtelijke functionarissen? Het uitgangspunt van dit boek is dat het management van de publieke sector

en daar optredende veranderingen en hervormingen een veelvormig (multidimensionaal) karakter bezitten. Dat geldt ook voor de veranderingen daarin. De verschillende typen hervormingen hangen met elkaar samen. Men kan spreken van verschillende, maar nauw met elkaar verbonden hervormingslagen. Dit wordt in het vierde hoofdstuk verder uitgewerkt in een trechtermodel van dimensies van het management van de publieke sector en daar optredende veranderingen en hervormingen.

Wat zijn de belangrijkste onderwerpen en hervormingslagen die in afzonderlijke hoofdstukken worden uitgewerkt en besproken? Die betreffen thema's als 'de veranderende afbakening tussen de publieke en private sector', 'de veranderingen in de verdeling van taken, bevoegdheden en middelen en macht over lichamen van territoriaal en functioneel bestuur', 'de relaties tussen het openbaar bestuur, de samenleving en de burger' en 'de relaties tussen politieke, ambtelijke en maatschappelijke actoren'. Verder gaan we in op veranderingen in het management van openbaarbestuursorganisaties. In het bijzonder worden drie op elkaar volgende generaties new public management besproken. Daarnaast komt de steeds sterkere aandacht in het openbaar bestuur voor publiek leiderschap aan bod. Gegeven deze veranderingen in het multi-level governance systeem en de opkomst van de voorwaardenscheppende staat gaan we in op de gevol-



gen voor de ambtelijke dienst. Hierbij gaat het specifiek over de implicaties voor de feitelijke en gewenste taak en rol en het opereren van de betrokken ambtenaren. Tevens omvat het de gevolgen voor de professionaliteit, het interne management, de wenselijke opstelling en houding ten opzichte van politiek en samenleving en het strategische en operationele overheidsperoneelsbeleid. De zorg voor een blijvende ambtelijke kwaliteit is daarom een kernthema van openbaar bestuur en bestuurswetenschappen. Het komt ook naar voren in de opkomst en zoektocht naar wat in de bestuurswetenschappelijke literatuur de *nieuwe* ambtenaar is gaan heten.

De onderwerpen die aan de orde komen – na de inleiding – zijn dus:

1. De wortels en context van de politiek-bestuurlijke institutionele vormgeving van het openbaar bestuur en de samenleving vanuit comparatief perspectief.
2. De inhoud van en kanttekeningen bij de voorwaardenscheppende staat in relatie tot het multi-level governance systeem.
3. De dimensies van het management van de publieke sector en daar optredende veranderingen en hervormingen: een multidimensionaal karakter.
4. De veranderende afbakening tussen de publieke en private sector met ambigue processen van privatisering, collectivisering, deregulering, reregulering en regulering.
5. De veranderingen in de verdeling van taken, bevoegdheden en middelen tussen lichamen van territoriaal en functioneel bestuur met consequenties van multischaaligheid; de (on)mogelijkheden van integraal bestuur, waaronder het intergouvernementeel management; en de inhoud en begrenzing van lokale en centrale regietaken.
6. De meervoudige relaties tussen het openbaar bestuur en de burger: burger, onderdaan, klant, cliënt, coproductent en coprovisie; de betrekkingen tussen en samenhang van een voorwaardenscheppend openbaar bestuur en de civil society.
7. De technische en politieke dimensies van de interne en externe organisatie van bedrijfsvoering (veranderingen), waaronder het publiek leidinggeven, management en leiderschap.
8. De veranderende relaties tussen politieke en ambtelijke bestuurders en de noodzaak en begrenzing van loyale tegenspraak en appraaisal.

9. De veranderende rol, functie en positie van de ambtelijke organisatie: naar een nieuwe ambtenaar en publieke dienst.
10. Een blik op de toekomst van de voorwaardenscheppende staat in relatie tot de achtergronden van huidige uitvoeringscrises.

Uiteindelijk komen we dan weer terecht bij de uitgangsvraag: leiden nationale en internationale veranderingen in de samenleving tot een versterking van het multi-level governance karakter van het openbaar bestuur en wat zijn de effecten daarvan via de voorwaardenscheppende staat op de omvang, organisatie en het functioneren van de publieke dienst (de ambtelijke apparaten)?



de wortels

en context van de politiek-bestuurlijke
institutionele vormgeving van het openbaar
bestuur en de samenleving vanuit
een vergelijkend perspectief

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een schets gegeven van de institutionele en historische context waarbinnen het management van de publieke sector in Nederland is vormgegeven. Op basis daarvan kunnen we de gevolgen van de voorwaarden-scheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance systeem in kaart brengen. Het gaat bij die schets uiteindelijk om de kenmerken van het institutionele ontwerp van zowel het maatschappelijke als het politiek-bestuurlijke systeem. Twee zaken zijn van belang om nader te omschrijven. De eerste betreft het begrip 'institutioneel ontwerp'. Zoals hieronder uiteen wordt gezet, duidt de term 'institutioneel' op een duurzaam karakter van opzet, structuren en wijze van opereren. Een tweede punt van aandacht betreft de inhoud van het woord 'systeem'. Dat duidt op een zekere eenheid, eigenheid, een bepaalde identiteit. Zowel die duurzaamheid als die eigenheid van een identiteit zijn relatief en zeker niet in beton gegoten. Deze onderwerpen worden hieronder uitgewerkt.

Om het voor Nederland relevante institutionele ontwerp en de ontwikkeling daarvan te kunnen begrijpen, gebruiken we een bestuurshistorische en internationale vergelijkende benadering. Internationaal omdat, wanneer je het Nederlands bestuursstelsel bestudeert, dat stelsel niet absoluut uniek is en veel gelijkenissen met andere stelsels vertoont. Daarnaast heeft het Nederlandse stelsel veel invloed ondergaan van de (grotere) landen om heen. Dat was vroeger zo en is nog steeds het geval, waarbij de invloed zich niet beperkt tot de directe omgeving, maar ook tot een veel breder Europees en mondiaal perspectief als gevolg van de globalisering. Bijzondere aandacht gaat uit naar het historisch institutionalisme als middel om de duurzaamheid, werking en ontwikkeling van het stelsel van openbaar bestuur en de samenleving beter te kunnen plaatsen. Zo kan vervolgens ook het maatschappelijke en politiek-bestuurlijke stelsel over de jaren heen worden getypeerd en de ruimte voor veranderingen casu quo hervormingen geëuid. Bij dat laatste gaan we in op processen die hebben geleid tot enerzijds een unificatie (eenwording), maar ook nieuwe diversificatie (meer verscheidenheid) van die samenleving en parallel daaraan van het openbaar bestuur. Het gaat dan uiteindelijk om een politieke en maatschappelijke zoektocht naar eenheid in verscheidenheid. Uiteindelijk kunnen we dan tot een typering komen van het Nederlandse (staats)bestel en de samenleving als een constitutionele democratie met een institutioneel ontwerp uit het midden van de 19e eeuw, waarbij de nadruk ligt op de betrokkenheid van een gedifferentieerde samenleving.

3.2 Vergelijkende benaderingen: mogelijkheden en beperkingen

Voordat we dat karakter van het Nederlandse politiek-bestuurlijke institutionele ontwerp kunnen bespreken en in verband daarmee ingaan op de evoluerende samenleving, moeten we eerst ingaan op de meerwaarde en beperkingen van een historisch en internationaal vergelijkend perspectief op dat management van de publieke sector en de bestuurlijke veranderingen. Dat internationaal vergelijkende perspectief is vrij bekend: we vergelijken landen om overeenkomsten en verschillen te constateren. De bedoeling is op die manier gemeenschappelijke of unieke factoren die een bepaalde ontwikkeling kunnen verklaren, te isoleren. Dat wordt reliëf gegeven door een historischinstitutionele benadering. Het internationaal vergelijkende aspect is voor sommigen in de politiek en maatschappelijke werkelijkheid niet vanzelfsprekend. Dit wordt duidelijk uit een artikel in het Financieele Dagblad van al wat langer geleden (22-11-2011). Daarin stelde een Kamerlid: 'Internationale vergelijkingen zijn niet zo bruikbaar, want de structuren van de landen zijn fundamenteel anders.' Maar hoe anders zijn ze? Daarnaast kunnen partijen creatief omgaan met de beschikbare cijfers. Die mogelijkheid wordt groter wanneer we proberen te werken met datasets bestaande uit

cijfers die tussen landen vergelijkbaar moeten worden gemaakt. Denk daarbij aan de uitspraak 'Lies, damned lies and statistics' door Mark Twain in zijn 'Chapters from my autobiography' (1906-1907), en waarschijnlijk ten onrechte toegeschreven aan de Britse 19e-eeuwse staatsman Benjamin Disraeli (Van der Meer, 2012). Sommigen stellen overigens dat – volgens de Britse econoom Giffen (1892) – de oorspronkelijke versie luidde: 'There are liars, there are outrageous liars, and there are scientific experts.' Wellicht is deze variant voor de gemiddelde volger van berichten in de media herkenbaarder na de nodige schandalen in de wetenschap en de bijdragen van allerlei experts in recente beleidsdebatten.

Mocht het voorgenoemde kritiekpunt correct zijn, dan is dat nogal nadelig voor een vergelijkende analyse van overheidshervormingen en in het bijzonder van het ambtelijk apparaat. We kunnen kort zijn: met de nodige voorzorgen zijn er valide vergelijkingen te trekken. Dit blijkt onder meer uit de vaak gebruikte benchmarks, uitgevoerd op allerlei terreinen binnen en buiten het openbaar bestuur. Er kan een zeker nut van uitgaan bij voorzichtig en zorgvuldig gebruik van deze benchmarks, al gaat het er maar om de eigen situatie in perspectief te plaatsen en zo te weten te komen wat het eigene is van onze instellingen, structuren en instituties, zodat – mocht het nuttig en noodzakelijk zijn – we kunnen leren van buiten-



landse voorbeelden. Vergelijkingen en benchmarks zijn eerste aanzetten tot meer inzicht, maar leveren die kennis en dat inzicht niet automatisch op. Meten is nog geen weten, maar eerder een in aanleg nuttig middel om te weten (te komen). Het kan verschillen aan het licht brengen, waarvoor vervolgens een verklaring moet worden gezocht. Kortom, meten functioneert als een heuristisch instrument. Is een internationale vergelijking iets nieuws? Binnen de academische wereld en in de 19e-eeuwse wetenschapspraktijk van de bestudering van het staats- en het latere bestuursrecht is altijd graag gebruikgemaakt van de vergelijkende methode. Voorbeelden zijn te vinden bij hoogleraren recht in Nederland als Thorbecke, Buys en Krabbe, allen in het verleden verbonden aan de Leidse universiteit. Die aandacht voor internationale vergelijkingen is ook te vinden bij de grondleggers van de Nederlandse bestuurskunde, zoals Gerrit van Poelje. Behalve van deze internationale vergelijking wordt ook van een historische vergelijking gebruikgemaakt. Allereerst kan het besef gestimuleerd worden dat instituties door mensen worden gemaakt en over de tijd evolueren. De ontwikkelingen van het huidige openbaar bestuur zijn daarvoor beter te begrijpen. Op deze wijze wordt het inzicht in het hoe en waarom van de staat en de organisatie van publieke organisaties aangescherpt. Het is niet alleen verstandig en goed, maar zeker ook noodzakelijk om te kijken naar én aan te geven waarom

je die historische context en terugblik zou moeten hanteren en wat dan de meerwaarde ervan kan zijn. Dat is voor meer op de directe toekomst gerichte personen, mensen die zichzelf als actiegericht zien en sommige toekomstvoorspellers niet zonder meer vanzelfsprekend. Wat is dan de meerwaarde om meer dan oppervlakkig aandacht aan die historische dimensie te besteden?

3.3 Het belang van een historische context en benaderingen voor een goed begrip van de ontwikkeling van de samenleving en het management van de publieke sector

'The past is a foreign country: they do things differently there.' – L.P. Hartley, 1953

Uit een veelheid aan bestuurshistorische beschouwingen (zie onder meer het werk van Raadschelders, 1994, 1998.; Raadschelders & Rutgers, 1996; Rutgers, 2004; Wagenaar, Rutgers & Kerkhoff, 2011; Painter & Peters, 2010) en politicologische analyses (Pierson & Skocpol, 2002; Pierson, 2004) uit de historische (institutionele) school komt de toegevoegde waarde van een historiserende benadering voor het

begrip van vraagstukken van politiek-bestuurlijke ontwikkelingen en met name hervormingen naar voren. De afgelopen decennia hebben een rijke oogst aan bestuurshistorische wetenschappelijke kennis opgeleverd. Inmiddels is er zo een omvangrijke bestuurshistorische en historischinstitutionele ‘body of knowledge’, om het met de Engelse term aan te duiden, tot stand gekomen. Op grond van de analyses van voorgenoemde auteurs wordt duidelijk dat de studie van het openbaar bestuur meer reliëf krijgt wanneer men de langlopende ontwikkeling over de jaren in ogenschouw neemt. Laten we daarom hier een begin maken met de bespreking van de historische en institutionele context van het politiek-bestuurlijke ontwerp van de publieke dienstverlening en het openbaar bestuur.

Op een viaduct, of beter gezegd een overspanning, met daarop een futurologisch adviesbureau over de Prins Clauslaan in Den Haag vlak bij het Centraal Station stond te lezen: ‘Don’t look back the future is before you’. Dit lijkt een variatie op een muziektitel van de blueszanger John Lee Hooker. Ook mindere zangers en groepen hebben dergelijke titels opgenomen. Dit bureau is inmiddels niet meer op die plek gevestigd. Het werk is mogelijk opgegeven of het bureau heeft zijn beste tijd achter de rug. Kijk niet even over de schouder achterom is overigens in het drukke verkeer, en met name op dat specifieke deel van de Prins Clauslaan bij het gerechtshof, in

letterlijke zin een wat gevaarlijk en onverstandig advies. Wat meer in overdrachtelijke zin is het eveneens niet ongevaarlijk. Het is zeker niet praktisch te noemen. Wel is de aantrekkingskracht in te voelen. Om zonder de last van het verleden te dragen een onbeschreven toekomst te kunnen bewandelen, kan zeker aantrekkelijk zijn. De ballast van het verleden ontbreekt dan en er hoeft alleen met het mooie van de toekomst rekening te worden gehouden. De dag ligt open en alles is bij aanvang mogelijk. Zoals ook de uitvinder Doc Emmett Brown zegt aan het eind van het derde deel van de filmreeks ‘Back to the Future’ bij de vraag van de vriendin van de hoofdpersoon Marty waarom de ontslagbrief van de toekomstige werkgever aan de Marty van de toekomst nu is uitgewist. Doc Emmett Brown zegt dan met een grote stelligheid – volledig in tegenstelling tot wat eerder in de filmserie is beweerd en getoond: “Vanzelfsprekend is dat blad leeg en vanzelfsprekend is de toekomst nog onbeschreven en niet ingevuld. Het komt er eigenlijk op aan wat je zelf van het leven maakt.” Mensen, die deze lijn van redeneren volgen, zijn niet gekluisterd aan de erfenis van schuld en mislukking uit het eigen verleden en het verleden van anderen en kunnen zo tot grote hoogte stijgen.

Een toekomst ontdaan van de ketens van het verleden is dan wat meer in Bijbelse termen geformuleerd een bevrijding van de erfzonde. Het verlangen, dat nog tot vervulling moet gaan



komen, wordt ook in de literatuur als het mooiste gezien. Het plan dat nog in de praktijk moet worden gebracht, is nog perfect in de weerspiegeling van alle mogelijkheden. De belofte is dan aantrekkelijker dan de realiteit. De maakbaarheid van de toekomst heeft nog steeds een buitengewoon grote aantrekkingskracht. De aantrekkelijkheid van technologisch innovatief denken met de rug gekeerd naar het verleden en vooruitgang is ook nu groot (Dijkstra & Van der Meer, 2020; Nisbet, 1980). Het beeld daarvoor is dat van de titaan (een soort halfgod) Prometheus, vertaald uit het Grieks degene die van tevoren denkt, de bedachtzame. Dit in tegenstelling tot zijn broer Epimetheus, die eerst deed en dan dacht.¹⁹ Prometheus staat symbool voor de Kennis gebracht aan de mensen, gebaseerd op de techniek. Dit komt tot uitdrukking in het beeld van het vuur (het symbool van de eigen scheppingskracht) en daarmee de bevrijding van de mens van de macht en wispelturigheid van de goden, of zo men wil allegorisch gezien van de natuur. Het is in het Engels poëtischer geformuleerd als de 'promise of the day'. Vertaald komt dat neer op de belofte van de dag: de nieuwe dageraad. Dit staat in grote tegenstelling tot het directe verleden, waar menig beladen moment of desillusie is te vinden. Ook zou op dat verleden niet lang te teren zijn. Geen wonder daarom de blijvende populariteit van loterijen, gokinstanties, toekomstvoorspellingen en -voorspelers, astrologie en astrologen, futuro-

logen, trendwachers en aanverwante deskundigen. Behalve als vermaak en boerenbedrog voor een nieuwsgierig publiek, zoals vroeger ook op kermissen en in jaaralmanakken, voorzien moderne varianten van trendwachers en futurologen in een behoefte om de toekomst begrijp- en beheersbaar te maken door middel van wat ze zelf zien als op wetenschappelijke en op meer gesystematiseerde kennis gebaseerde visies. Maar dromen over de toekomst zijn helaas soms bedrog. Het is buitengewoon aardig de uiteindelijke resultaten van ontwikkelingen op bepaalde terreinen te contrasteren met de inhoud van bepaalde toekomstverwachtingen uit het verleden op deze specifieke onderwerpen en terreinen. Dit contrast tussen droom en realiteit is niet alleen groot, maar in voorkomende gevallen vaak ook humoristisch.

Maar die toekomst is niet afgesneden van het verleden, ze wordt (deels) daardoor bepaald. Dat is de kernboodschap van de historisch institutionele benadering. Tegenover de hoop op een onbelast verleden staat ook bij sommigen een hang naar het verleden. Dat laatste kan leiden tot de herinnering aan, of zelfs het heruitvinden van, een glorieus gemeenschappelijk verleden en een vertroosting voor huidige tekortkomingen en/of een troosteloze toekomstzijn.

3.4 Het historisch institutionalisme als middel om de werking en ontwikkeling van het stelsel van openbaar bestuur en de samenleving beter te begrijpen

De historisch institutionele structuur wordt door met name bestuurshistorici als van essentieel belang gezien voor een goed begrip van de werking en ontwikkeling van het stelsel van openbaar bestuur in relatie tot de samenleving. Laten we eerst goed kijken naar de betekenis en de inhoud van de term 'institutie'. Deze verhandeling mag wellicht wat abstract lijken. Ze vormt echter het fundament voor een analyse en begrip van optredende veranderingsprocessen in bestuur en samenleving, en geeft ook aan waarom een politiek-bestuurlijke en maatschappelijke orde zo duurzaam kan zijn. Het begrip 'institutie' is afkomstig uit de sociologie. Een eerste punt is dat uitgelegd moet worden wat we in dit verband onder instituties verstaan. We gaan hierbij uit van het nieuw institutionalisme en niet van het oude, op politieke instellingen gebaseerde institutionalisme (Thelen & Steinmo, 1990).²⁰ De kern van de term 'institutie' is het Latijnse woord 'stare': staan of blijven. 'Instituere' betekent dan bouwen, creëren, vormen,

blijvend maken. En institutie veronderstelt een mate van blijvendheid en verduurzaming, blijvendheid van gedrag en denken, een zich herhalend patroon in handelingen dat tevens extern zichtbaar is en erkend wordt (Krasner, 1988; zie ook March & Olsen, 1989). Instituties hebben een interne en externe kracht en deze kunnen ook qua werking worden afgedwongen. Met het oude institutioneel perspectief werd naar een organisatie of ander verband gewezen. In staatskundige en politicologische werken had men het dan bijvoorbeeld over het Rijk, gemeenten, ministeries en parlement. Een gezin als concreet verband of een kerk als organisatie kan met dat oude institutiebegrip worden aangeduid. Ook hier is sprake van een gegeven vorm van handelen en denken. Met die laatste woorden 'gegeven vorm van handelen en denken' komen we bij het nieuw institutionalisme, dat zijn wortels heeft in de sociologie. Instituties zijn dan regelsystemen die het handelen en denken van actoren bepalen (in ieder geval deels medebepalen), die extern voor betrokkenen en omstanders herkenbaar zijn en waarvan de uitkomsten en werking voorspelbaar zijn, waarvan de werking formeel of informeel kan worden afgedwongen en een zekere duurzaamheid kent.

Het begrip 'regelsysteem' vraagt misschien om een nadere uitleg, omdat het zo abstract klinkt. Een regel geeft aan wat mag en moet op basis van een daarin vervatte norm. Instituties omvatten als gezegd



waarden en normen: dat is ook de essentie van het begrip 'cultuur'. Een waarde is een algemene opvatting over datgene wat goed en fout wordt gevonden. Een norm is dan een concrete uitwerking daarvan en een richtsnoer voor het handelen. Wanneer je spreekt over een norm, gaat het over de manier waarop je je concreet in een bepaalde omstandigheid mag en/of moet gedragen. Een norm geeft richting en beperkt in zekere zin ook het brede spectrum aan mogelijkheden van handelen. Een norm geeft dan een concrete richting aan gedrag en verhoogt als zodanig het de voorspelbaarheid daarvan. Een norm wordt gedragen door een regel en komt in voorgeschreven gedrag tot uiting. Zo spreken we bijvoorbeeld over Gezin, Recht, Kerk en Marktmechanisme als regelsystemen die een bepaald handelen, beperkt, mogelijk maken. Als we dan 'gezin', 'recht' et cetera met hoofdletters schrijven, gaat het niet over een bepaald gezin of een bepaalde kerk of kerkelijke organisatie, maar over de kenmerkende regels, normen en waarden die een gezin, kerk of rechterlijke instantie als verband of organisatie in hun werking bepalen. Een institutie als regelsysteem (de abstractie) is dan de drijvende kracht achter een organisatie en/of maatschappelijk verband (het concrete). Vandaar soms de verwarring over wat een institutie nu is. Zo wordt ook een ambtelijke organisatie in de betekenis van een civil service system als institutie gezien, als 'mediating institutions in order

to mobilize human resources in the service of the state in a given territory' (Bekke, Perry & Toonen, 1996; Bekke, 1999). Ook wanneer we spreken over een politiek-bestuurlijk institutioneel ontwerp van het openbaar bestuur en over de samenleving, keren zowel de daarvoor bepalende regelsystemen, die voor min of meer duurzame handelingspatronen zorgen, als de daarop gebaseerde organisaties en verbanden terug.

Tot slot, bij de bespreking van het institutiebegrip volgt nu de (dynamische) procesmatige omschrijving. Institutionaliseren wordt binnen de sociale wetenschappen omschreven als structuurvorming door middel van cultuurvorming en cultuurvorming door middel van structuurvorming. Deze wat cryptische omschrijving is beter te begrijpen wanneer je beseft dat een bepaald patroon (structuur) van handelen is vastgelegd in die regelsystemen, hetgeen dan ook effect heeft op de daaraan verbonden normen en waarden. In de praktijk van de rechtspraak hebben die normen een uitwerking gekregen in wat rechtvaardig recht en rechtvaardige rechters worden gevonden. Omgekeerd omvat cultuur de opvattingen over hoe je je goed moet gedragen. Denk aan hoe een levensovertuiging (godsdienstig en niet-godsdienstig) gebaseerd op het optreden van een charismatische leider een meer permanent karakter kan krijgen in de structurering van het handelen. Dat institutionaliseringproces bestendigt ook het

voortbestaan van de institutie in beide betekenissen.

Ook het omgekeerde kan het geval zijn: dat noem je een proces van de-institutionalisering en is vaak de basis van een fundamenteel veranderingsproces. Het permanent maken of verduurzamen van gedrag is een belangrijk aspect van het begrip ‘padafhankelijkheid’ of in het Engels ‘path dependency’. Veel historisch institutionalisten leggen de nadruk op de consequenties van de padafhankelijkheid voor een verdere bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkeling. Wat houdt padafhankelijkheid in? Er zijn vaste gebaande paden in de bestuurlijke en maatschappelijke geschiedenis, net als beddingen van een rivier, waarlangs de gebeurtenissen plaatsvinden, gestroomlijnd en gestructureerd worden. Het is ook mogelijk om een biologische vergelijking te maken: in een plantenzaadje zit een bepaalde boom besloten. In de genen zit ook het verdere wezen besloten. Daarmee zit in deze visie een zeker determinisme (bepaaldheid) en is er geen volledige vrijheid voor wat men wil doen. De toekomst is niet volledig open. Anders dan de verledenloze toekomst worden die toekomstige structuur en gebeurtenissen gestructureerd en (tot in zekere mate) bepaald door gebeurtenissen in het verleden. Gewoonte, gewinning, maar ook de noodzaak van compromis zijn dan bepalend. Men heeft het niet alleen voor het zeggen. Daarom kan deze notie van padafhankelijkheid op

de nodige kritiek rekenen. Die kritiek omvat onder meer dat het begrip weinig duidelijkheid biedt over veranderingen, die toch waarneembaar zijn volgens B. Guy Peters (2019), maar dat het, volgens Bernard Steunenberg in zijn Leidse oratie (2001), evenmin voldoende theoretisch houvast biedt.

Veranderingsmomenten waarop de loop van de geschiedenis verandert, worden ‘critical junctures’ genoemd (Peters, 2012). De vraag is: hoe stel je deze critical junctures niet anders dan achteraf met enige zekerheid vast en hoe kun je de komst ervan verklaren en, nog lastiger, voorspellen, als verklaring van een meer passieve aard en met een terugwerkend karakter? Harold Macmillan, de Britse premier van 1957 tot 1963 gaf als antwoord op de vraag wat een bepaalde grote gebeurtenis kon verklaren: “Events, dear boy, events.”²¹ Dat kan heel goed mogelijk zijn, maar in de moderne organisatieveranderingsliteratuur wordt anticipatie op gebeurtenissen op prijs gesteld, zodat gebruikgemaakt kan worden van het momentum, in de termen van Kingdon (1984) een ‘window of opportunity’. Dat toeval is daarom zo lastig, omdat men zich er moeilijk op kan voorbereiden, tenzij men de gave heeft, in staat is en voorbereid is om op het toeval te reageren; een vorm van serendipiteit. Er is als gezegd kritiek geuit op het determinisme en het achteraf reconstrueren van critical junctures. Een vrij oude en gangbare gedachte binnen de historische bestuurskunde over systeem-



wijzigingen is dat een crisis iets kan veranderen in (een) vrij gesteld stelsel van politiek-bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen, zoals dat in Nederland wordt aangetroffen. Die verhoudingen en dat stelsel worden onder druk van een crisis getest en indien de druk maar hoog genoeg is, worden de verhoudingen ontvroren: ‘never waste a good crisis’. Dit betreft een systeembreigende crisis en een met het bestaande stelsel concurrerend verhaal over die te vernieuwen samenleving, met een bijpassend bestuur, politieke en ambtelijke functionarissen. De eerder gestelde vraag blijft staan: wanneer is zo’n crisis het geval en kun je die omslag niet alleen pas achteraf constateren en eigenlijk ook reconstrueren? Gaat het dan niet om wijsheid achteraf? Die vraag kan hier open blijven.

Maar over een window of opportunity en de richting van een verandering is nog iets meer op te merken. Een window of opportunity kan erop gericht zijn om fundamentele veranderingen op collectief en maatschappelijk niveau te realiseren. Kan een fundamenteel ingrijpende gebeurtenis als een crisis dan niet een betere samenleving dichterbij brengen? Het aantal thema’s in dit opzicht is in wezen onbeperkt. Het falen van het maatschappelijke financieel-economische systeem is velen al lang een doorn in het oog. Een oneerlijke inkomens en welvaartsverdeling kan grote gevolgen hebben voor de garantie op een gelukkig en verzekerd bestaan van

mensen. Zo’n oneerlijke verdeling betreft ook een fundamentele aanpak van problemen van duurzaamheid in meervoudig opzicht. Daarnaast omvat ze de vraag naar een daadwerkelijke beïnvloeding van het eigen leven en dat van de naasten in een democratische orde, evenals de aloude vraag en het eerdergenoemde verlangen naar een rechtvaardige overheid en rechters en wetten. Ook dan wordt in Macmillans woorden een event als een crisis beschouwd als een goede veranderingsmogelijkheid. Vandaar de uitdrukking ‘never waste a good crisis’ (Van der Meer, 2020).²²

Onlangs (2020) heeft Wim van de Donk, de voormalige commissaris van de Koning in Noord-Brabant en huidige voorzitter van het college van bestuur en rector magnificus van Tilburg University, naar aanleiding van de covid-19-crisis in een weblecture voor de Vereniging voor Bestuurskunde dit adagium weer gebruikt. De publicatie heeft op de website van het blad ‘Binnenlands Bestuur’ geleid tot negatieve reacties. Dit verwijst naar de eerder aangegeven gedachte dat een crisis een fundamentele verandering tot stand kan brengen. Daar zit wat in, aangezien fundamentele veranderingen in de Nederlandse geschiedenis maatschappelijk en staatkundig door belangrijke crises zijn *gestimuleerd*: men denke aan de opstand tegen de Spaanse koning, de val van de Republiek en de opeenvolgende woelingen, de Europese revolutie van 1848 en de sociale gevolgen van de afloop van

1914-1918. Maar veel verwachtingen over een heel andere maatschappelijke orde en de ideale samenleving bleven uit. Met name was dat het geval in de nasleep van wat men als een majeure crisis kan beschouwen: de Tweede Wereldoorlog, waarvan het einde, 75 jaar geleden, in deze wat vreemde coronaomstandigheden is herdacht. Voor het einde en gedurende de Bevrijding zijn er een reeks toekomstplannen opgesteld voor een betere samenleving en een daadwerkelijke politiek bestuurlijke vernieuwing in reactie op de verschrikkingen van de oorlog en de inertie van de jaren dertig.

Maar kun je op samenlevingsniveau niet iets door een crisis veranderen? Van die prachtige plannen kwam in ieder geval op de korte termijn niet echt iets substantieels terecht. Later bleek de nieuwe orde niet toekomstbestendig, maar ook toen kwam er geen ideale samenleving. Over de urgentie en de exacte veranderingsrichting hoeft dan ook geen consensus te bestaan. Anders zouden we hier ook nu niet over hoeven te praten. Elsschot zegt het zo in zijn gedicht 'Het Huwelijk' (1910): '... tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren ...'²³ Wellicht is dan een geëigender formulering: 'zou moeten leiden' tot een betere samenleving. De vraag is dan: een betere samenleving in wiens ogen? Wiens normen, opvattingen en toekomstplannen gelden daarbij?

De uitspraak 'never waste a good crisis' kent ook meer omstrede aspecten. Auteurs, belanghebbenden op allerlei terreinen, belangenorganisaties en propagandisten – voor vergroening; de totstandbrenging van een nieuwe economische orde; de verstrekking van duurzame economische steun; de komst van nieuwe arbeidsverhoudingen met meer ruimte voor werkgevers, werknemers, ouderen, jongeren; voor of tegen minder vliegen; voor minder vlees et cetera – proberen dan de crisis als een window of opportunity te gebruiken. Voor of tegen elk van die standpunten kan men het nodige inbrengen, maar daar gaat het hier niet om. Het idee dat een crisis gebruikt kan en moet worden om de eigen al lang bestaande opvattingen en ideeën te kunnen doordrukken, wekt verzet op. Immers, een van de aardige punten van een gezonde en actieve samenleving is dat er verschillende opvattingen bestaan waarbij men op basis van liefst een fatsoenlijk gesprek tot een zekere eenheid tracht te komen met respect voor de diversiteit van opvattingen.

Dat gesprek over die gemeenschappelijke waarden vormt de basis voor de deliberatieve (gespreksgerichte) democratie in de politieke filosofie. Het erdoorheen proberen te drukken van de eigen opvattingen omdat men geen zicht heeft op, dan wel geen respect of oog heeft voor, het feit dat er andere mensen en groepen zijn die er andere opvattingen op nahouden, getuigt juist van de oude arrogante en



niet-open mentaliteit in een samenleving waar juist het verzet groeide was en is. Juist daarom moeten belangengroepen, smaakmakers in een debat, wetenschappers met een missie, scientisten (mensen die een wetenschappelijke en activistische houding en stellingname in één persoon verenigen) zo oppassen. Dan hebben we het nog niet over de boodschappen van futurologen en trendwatchers, voor wie men sowieso altijd al wat moet oppassen; tenzij zoals eerder gesteld met een zekere terughoudendheid voor vermaak genuttigd. De uitdrukking ‘never waste a good crisis’ lijkt het doordrukken van de eigen opvatting te impliceren wanneer verzet en waakzaamheid van omstanders door de crisis zijn verminderd. Die uitdrukking spreekt te veel van een oude geest en een regentenmentaliteit. Dat daar verzet tegen opkomt en dat de mogelijkheid van verandering daardoor alleen al dwarsgezet wordt, is niet zo merkwaardig. Van daar dat de hevige strijd gaande is wie van deze mogelijke opening gebruik kan maken om de eigen opvattingen in de praktijk te kunnen brengen.

Het gaat niet alleen om abrupte veranderingen op systeemniveau. Dit is een principiële punt bij het begrijpen van fundamentele veranderingen in samenleving en openbaar bestuur. Voor dat begrijpen moeten we verder gaan dan het verklaren van het optreden van critical junctures (kritieke en plotselinge veranderingsmomenten). Het gaat ook om incrementele veran-

deringen naast de schoksgewijze veranderingen (Mahoney & Thelen, 2010). Incrementele veranderingen, die het aanzicht van het politiek-bestuurlijke en het maatschappelijke (institutionele) systeem over de jaren heen fundamenteel kunnen veranderen (Pierson & Skocpol, 2002; Pierson, 2004; Kickert & Van der Meer, 2011). Daarop zullen we bij de bespreking van hervormingen in het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke stelsel verderop in het boek terugkomen.

3.5 Typering van het maatschappelijke en politiek-bestuurlijke stelsel

3.5.1.1 Naar een nieuwe eenwording en hernieuwde diversificatie van het openbaar bestuur en de samenleving: zoeken naar eenheid in verscheidenheid

Laten we eerst de relatie tussen geografische, klimatologische, culturele en demografische factoren en de vorming van een gedifferentieerde (internationale, regionale en lokale) maatschappelijke identiteit verkennen. In het verlengde daarvan komen de politiek-bestuurlijke traditie en politiek-bestuurlijke institutionele inrichting, als gevolg én oorzaak, aan de orde. Bij de bespreking van factoren die bepalend zijn voor de eigenheid en de differentiatie van een land en zijn bevolking en in het kielzog van de vorming van het politiek-bestuurlijke

en maatschappelijke stelsel, gaan we eerst in op de geografische omstandigheden.

Nederland is een constitutionele democratie in het noordwesten van Europa, direct gelegen aan de Noordzee met aan de overkant Groot-Brittannië, aan de zuidkant begrensd door België en aan de oostgrens door Duitsland (Van der Meer, 2011). Iets verder weg gelegen, maar voor Nederland vanuit historisch oogpunt cultureel en in politiek (vooral bedreigend) opzicht belangrijk: Frankrijk.²⁴ Nederland is een vlak, dichtbevolkt land, doorsneden door brede traag stromende rivieren²⁵ met alleen in het uiterste zuidoosten enige beperkte verhoging. Deze geografische aanduiding is zeker niet opmerkelijk. In dit land weet men dat over het algemeen wel. Het is in feite een open deur intrappen. Buitenlandse Europese bezoekers waren hier wel door geïmponeerd en meenden dat dit wel een invloed op de bevolking en de Hollandse volkskarakter moest hebben. Hier wordt de aanduiding 'Holland' gebruikt, omdat dit landsdeel ook toen vanuit economisch en politiek perspectief, terecht of ten onrechte, het meest in het oog sprong.

Zoals gezegd hebben buitenstaanders en buitenlandse reizigers daarvan verslag gedaan. Die waarnemingen zijn tot in het recente verleden nog door Nederlandse compilatieauteurs in boeken verzameld om de Nederlandse lezer te vermaken. Deze

boeken vinden en vonden gretig aftrek in het geval van een positief oordeel en wellicht uit zelfhaat in het geval van een negatieve waardering.²⁶ Misschien speelt onzekerheid of het gevoel als klein land niet mee te tellen bij het wat intellectuele lezerspubliek een rol. De schrijvers probeerden hun eigen land een spiegel voor te houden van wat daar goed en slecht was; vandaar de soms overdreven vergelijking met andere landen. De boeken bevatten positieve en negatieve oordelen. Zie het wat overdreven positieve oordeel van de Portugese journalist Ramalho Ortigão in zijn boek 'Holland' uit 1883.²⁷ Daarin prees hij Nederland, onder meer de uitstekende en op de praktijk gerichte universiteiten, de hemel in; alleen maar om een voorbeeld te tonen aan wat hij zag als de achtergebleven Portugese samenleving en bestuur. In het verleden werd door niet-goedgezinde burens (vooral de Britten) gesuggereerd dat de ligging en het vaak sompige klimaat bepalend zijn (geweest) voor de eigenschappen van het volk dat deze lage of neerlanden bevolkt. Nederlanders waren direct, hardwerkend, bekwaam in de handel en geneigd tot samenwerken in noodsituaties, maar wel kil, gierig, bot, gericht op vooral de eigen materiële en minder op de hogere en intellectuele zaken in het leven. Als (deel)verklaring is aan te voeren dat met name in het noordelijke en westelijke gedeelte van het huidige Nederland dat samenwerken noodzakelijk was om het water buiten te houden, maar of dat van onderop



kwam of werd opgelegd, is een onderwerp van debat. De negatieve uitleg van deze effecten van geografie op de Nederlandse volksaard kan gevonden worden in de Britse scheldaanduiding ‘Dutch’ in samenstellingen. Hoezeer in de 17e eeuw deze negatieve kwalificaties uit naijver en bittere jaloezie werden geboren, geeft het navolgende 19e-eeuwse citaat van de Britse dichter Thomas Hood aan: ‘Holland... lies so low they’re only saved by being dammed [damned]’, in de tweeledige en overdrachtelijke betekenis van de uitdrukking.

Een geografische omstandigheid kan de noodzaak van menselijk handelen en bestuurlijke optreden in zekere zin beïnvloeden en ook wel typeren, maar er is geen reden om een causaal verband te veronderstellen. Dat kan net zover gezocht en dubieus zijn als in de 19e-eeuwse frenologie. Daar zochten men naar een relatie tussen de hersenen, schedel- en gelaatsvorm en het menselijk karakter. De variatie tussen Holland, Utrecht, Overijssel, Groningen, Zeeland, Drenthe, Brabant, Friesland, Gelderen en Limburg was aanzienlijk (Knippenberg & De Pater, 2011; Frijthoff, 2019) en is nu wat minder groot, maar nog steeds aanwezig. Dat geldt zeker voor het onderscheid tussen de Randstad en de andere delen van het land. Dat toe te schrijven aan geografie en klimaat gaat wat (te) ver. Men moet ten eerste oppassen met overmatig benadrukken van de gevolgen van de geografie. Geografie als bindend en bepalend element sug-

gereert een eenheid en eigenheid op basis van vooral fysieke en daarnaast bepaalde klimatologische factoren. Om die laatste suggesties als centraal principe te nemen gaat wat ver en kan ook tot onaanvaardbare stereotyperingen leiden, met alle gevolgen van dien (zie Frijthoff, 2019). Daarvan moet voldoende afstand worden genomen. Toch kunnen er wel effecten zijn – de bescherming tegen het water, de oriëntatie op (doorvoer)handel en opslag gegeven de geringe bodemschatten en vanwege de beperkte oppervlakte de nadruk op intensieve landbouw – maar ze moeten niet overdreven worden. Maar toch, op dit ogenblik en in het verleden werd een zeker verband verondersteld tussen de geografie en meer in het bijzonder tussen de natuurlijke gesteldheid en de fysieke en economische inrichting en het bestuur van een land. Ook nu nog wordt in Nederland gewezen op de effecten van de strijd tegen het water op de noodzaak tot samenwerking: polderen en de polderdemocratie (Hendriks & Toonen, 1998). Dat zou bepalend zijn geweest voor een grote gemeenschapszin.

3.5.1.2 De invloed van maatschappelijke verscheidenheid op een groeiende maatschappelijke eenheid

Culturele en structurele factoren als godsdienst, taal, lokale en regionale variëteit en gemeenschapszin, de gevolgen van immigratie- en emigratie, een koloniale verleden, een eertijds verzuilde samenleving, overgelever-

de bestuurlijke en maatschappelijke tradities: ze zijn alle bepalend (ge-weest) voor de mate van maatschappelijke verscheidenheid en eenheid in een land als Nederland. Maar daar niet alleen, ook in België en Duitsland spelen deze factoren. Niet alleen geven zij de relevante maatschappelijke breuklijnen aan, ze zijn evenzeer een object voor bestuurders om een maatschappelijke uniformering en vooral eenheid tot stand te brengen om zo hun bewind te vereenvoudigen en te bestendigen. De politiek-bestuurlijke implicaties en effecten van een onderscheid binnen de bevolking naar onder meer variatie in taal, godsdienst, regionale herkomst en etniciteit zijn al lange tijd het onderwerp van aandacht in politiek en wetenschap geweest. Deze aandacht is zeker terug te voeren tot in de 19e eeuw met de hang naar nationalisme en de populariteit van een groeiende nationale eenwording, vaak onder de druk van een meerderheidsbevolking en aangevoerd door politiek-maatschappelijke en wetenschappelijke elites. Voor de duidelijkheid, tot recent en zeker tot in de vroege 20e eeuw is er ook langs de eerdergenoemde breuklijnen in grote mate ook in Nederland de nodige pluriformiteit waar te nemen. De oudere term 'de Nederlanden', met een nadruk op het meervoud, geeft daarvan een indicatie.

Tot in de 19e eeuw was er feitelijk geen echt gemeenschappelijke – in de zin van een gestandaardiseerde – taal en ook geen dominante meerder-

heidscultuur te vinden, Tenzij men de cultuur van de liberaal hervormde elite als zodanig zou willen erkennen. Maar ook de positie van die liberaal hervormde bovenlaag is geleidelijk in die 19e eeuw onder druk komen te staan als gevolg van zich emanciperende gereformeerde en katholieke bevolkingsdelen en ongeveer tegelijkertijd de opkomst van de arbeidersbeweging. Waar men nu nog meent buiten de Randstad sterke trekken van een regionale (taal)eigenheid te kunnen zien, was er in die tijd ook in geheel Noord-Nederland een grote variatie in streektalen en dialecten waar te nemen. Over de meer afgezonderde en geïsoleerde streken hoorde men wel, en kunnen we in verslagen lezen, dat inwoners woonachtig in vlak bij elkaar liggende dorpen en steden elkaar maar moeilijk konden verstaan. Interessant is dan dat dit niet alleen gold voor de onderste, maar voor vrijwel alle lagen van de (lokale) samenleving. Voorbeelden kan men aantreffen in de 'Camera Obscura' over de gegoede burgerij in Rotterdam²⁸ of in het dagboek van Van Lennep en Hogendorp over het Stadsfries van de zeer geleerde dominee Adriani in het Friese Dokkum. Het spreken van een dialect was normaal, ook voor de elite, en zeker niet statusverlagend. Met uitzondering van het 'stadsplat' wordt het belang van dialecten op dit moment herontdekt. Dat eigene in taal en dialect was minder een probleem wanneer men elkaar minder vaak buiten die lokale gemeenschap tegenkwam en de (klasse-)effecten



van sociale stratificatie op het interpersoonlijk verkeer in werkverband (baas-werknemer) minder sterk was.

Deze situatie van een grote taalkundige en culturele fragmentatie verminderde geleidelijk in de loop van de tijd en met name in de tweede helft van de 19e eeuw. Deze ontwikkeling zette zich voort in de eerste helft van de 20e eeuw als gevolg van geografische integratie, overheidsbeleid (onderwijs en dienstplicht), de infrastructurele ontwikkeling en de opkomst van media. Een uitzondering op deze beweging in de richting van een maatschappelijke en culturele eenwording betreft de sterkere politieke, bestuurlijke benadrukking en vertaling van de religieuze eigenheid van de protestantse groeperingen die zich losmaakten van de dominante Hervormde Kerk (ten tijde van de Republiek de vroegere staatskerk) en het emanciperende rooms-katholieke volksdeel in een zich verzuilende samenleving, geleidelijk opkomend in de 19e eeuw. Gegeven de geografische concentratie van religies kende deze religieuze pluriformiteit ook een regionale vertaling met een gereformeerde strook van het zuidwesten naar het noordoosten (de Biblebelt) en een vrij homogeen katholiek gebied in het zuidoosten van het land (zie de interessante observaties over regionale verzuiling van Theo Toonen in zijn essay 'Theorie van de provincie' uit 2005). In de overige gedeelten van het land was meer een territoriale vermenging te vinden, maar er was wel

sprake van een functionele scheiding. Met een functionele scheiding wordt bedoeld dat men naast, maar los van elkaar woonde in hetzelfde gebied en toevlucht zocht in het sociale verkeer met de eigen groep. Men winkelde bij voorkeur bij geloofsgenoten, zat op dezelfde school en was lid van dezelfde vereniging, allemaal ingedeeld op basis van de geloofsovertuiging. Dit betekende een sterke maatschappelijke segregatie. Vanuit huidig oogpunt kunnen we dit merkwaardig vinden, maar nu is er meer sprake van een ruimtelijke segregatie op basis van welstand, waar men vroeger dichter bij elkaar woonde. Waar koning Willem I eerst via een strenge regulering van en toezicht op de godsdienstuitoefening de greep op de gehele samenleving wilde krijgen om zo een nationale eenheid te bewaken²⁹, is via de in de Grondwet van 1848 verankerde vrijheid van godsdienst geleidelijk zo'n verzuilde maatschappelijke ordening ontstaan.

De aandacht voor het culturele verleden, de uitbreiding van het (verplichte) onderwijs, de militaire dienstplicht voor mannen en later, in de 20e eeuw, de nationalisering (op nationale schaal opereren) van de pers en nieuwe media als radio en televisie, hebben bijgedragen tot een grotere culturele en taalkundige eenheid. Zoals gezegd was er lange tijd een gedifferentieerde identiteit gegeven, die de voornaamste levensbeschouwelijke groepen als de eigen glorieus momenten uit het verleden

zagen. Een meer gedeeld verleden te benadrukken was de ambitie en het product van de 19e-eeuwse geschiedschrijving, vooral aan de (liberaal gedomineerde) rijksuniversiteiten. Daarnaast heeft ook de zorg voor het cultureel erfgoed een bijdrage geleverd. Jhr. Victor de Stuers (Perry, 2004) heeft in het verlengde van zijn artikel/essay 'Hollands op zijn smalst'³⁰ in 'De Gids' (1873) – waarin hij de teloorgang van het nationaal erfgoed bekritiseerde – als rijksambtenaar en in zijn latere Kamerlidmaatschap geprobeerd een gemeenschappelijk cultureel erfgoed opnieuw te creëren. Van De Stuers wordt gezegd dat hij in het kunst- en cultuurbehoud een mogelijkheid zag om een nationale identiteit en dito bestel te verankeren (Van der Ven, 2009; Pots, 2000). Niet alleen kreeg de monumentenzorg een stimulans. Zijn ambtelijke activiteiten voor de bescherming van het cultureel erfgoed en de opdrachtverlening voor nieuwe monumenten als het Rijksmuseum³¹ hadden mede als bedoeling om te proberen een gemeenschappelijk verleden te herscheppen, een verleden waarop men gezamenlijk trots kon zijn. Dit komt in feite neer op de vaststelling van een historische canon avant la lettre. De parallellen met het heden springen in het oog. Kortom, boven die aparte verzuilde maatschappelijke stromingen en regionale variaties is er gestreefd naar een gedeeld, maar wel verzuild en gedifferentieerd nationaal bewustzijn: een eenheid in verscheidenheid (Raadschelders & Van der Meer, 2008).

Dit gedeelde verleden was dan een Nederlands nationaal bewustzijn, waarbij de Gouden Eeuw, de 'wakkere' handelsgeest en de opstand tegen Spanje met bijpassende standbeelden belangrijke symbolen waren. Als eenheidssymbolen werden bijvoorbeeld nieuwe schoolliedjes met een herdichte lading over onder andere Piet Hein (auteur: de arts J.P. Heije), Michiel de Ruyter ('In een blauw geruite kiel et cetera' van de onderwijzer A.L. de Rop) en het Sint-Nicolaasfeest geschreven, die snel aan populariteit wonnen. Oude tradities als het midwinterblazen in Twente zouden volgens J.J. Voskuil (opnieuw) zijn uitgevonden of zoals de opposenten van Voskuil beweren, nieuw leven zijn ingeblazen. Het zouden 'reinvented traditions' zijn in de termen van Eric Hobsbawm (1983). Zo is ook de herontdekking van kerstrituelen (het kerstgroen) te beschouwen³², en gemeenschappelijke (volks)feesten werden als bindende elementen geïntroduceerd. Sommige van deze rituelen staan nu, in een andere tijd met een andere maatschappelijke samenstelling en opvatting, weer volop ter discussie. De formulering van een nieuwe canon en een nieuwe invulling en formulering van bindende symbolen weerspiegelen opvallend de 19e-eeuwse historische zoektocht naar een 'vaderlandse identiteit'. Historici uit die tijd droegen door middel van hun werk (bewust) daartoe bij. De academische geschiedschrijving in Leiden droeg daar eveneens het nodige aan bij. Zo bekleedde de



liberale Leidse historicus Robert Fruin als eerste de leerstoel Vaderlandse geschiedenis, recentelijk omgedoopt in Nederlandse geschiedenis. Wat al te cynisch geformuleerd zou opgemerkt kunnen worden dat de herschrijving van de geschiedenis naar de (dominante) behoeften van de tijd een centrale opgave van historici is. Men reconstrueerde toen net als nu een verleden met als doel te samenleving te dienen.

Op dezelfde wijze is het onderwijs als factor sterk bevorderend geweest voor een meer gemeenschappelijke (culturele) identiteit. De wetgevende arbeid van Thorbecke en zijn opvolgers/tijdgenoten op onderwijsgebied is al vaker genoemd. Artikel 194 van de Grondwet luidde: 'Het openbaar onderwijs is onderwerp van voortdurende zorg der regering. De inrichting van het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, door de wet geregeld. Er wordt overal in het Rijk van overheidswegen voldoende openbaar lager onderwijs gegeven.' De introductie van de Onderwijswet van 1857 onder minister Van Rappard maakte de oprichting van openbaar (gesubsidieerd) lager onderwijs en de mulo mogelijk. Met de Middelbaar onderwijswet zorgde het tweede kabinet-Thorbecke in 1863 voor de introductie van de hogere burgerschool (later opgegaan in havo en atheneum (Boekholt & De Booy, 1987)). De bedoeling was om het scholingsniveau van de bevolking gegeven ook de industriële en econo-

mische ontwikkelingen te verbeteren. De gevolgen van het onderwijs voor de culturele en maatschappelijke eenwording onder brede lagen van de bevolking vallen moeilijk te overschatten. Eerst was dat onderwijs maar voor een beperkte groep toegankelijk, maar steeds werden meer doelgroepen en bredere lagen van de bevolking in de 19e en vooral in de 20e eeuw erin betrokken. Daarnaast mag het godsdienstige onderwijs voor en van de diverse geloofsrichtingen in de bevolking, zoals de protestantse zondagschool en in katholieke kring het onderwijs voor de verbreiding van de geletterdheid, niet worden onderschat. Dit alles leidde tot een vaststelling en verspreiding van een overkoepelende standaardtaal.

De werkzaamheden van 19e-eeuwse taalwetenschappers Siegenbeek in 1804 en De Vries en Te Winkel in 1863, evenals de standaardisering van spelling en grammatica via de scholen, de pedagogische professionalisering van daar werkzame onderwijsgeveenden via de kweekscholen en de te behalen aktes, zijn voor de toenemende (nationale, bovenregionale en lokale) gemeenschappelijkheid van grote invloed geweest. Die taalstandaardisatie is zo te zien als een uiting van een nationalisering van lokale en regionale gemeenschappen. Geleidelijk wordt het lokale eigene minder en ontstaat er een druk op het gebruik van dialecten; met name de stadsdialecten bij de stedelijke elites in het Westen worden meer

en meer gestigmatiseerd. Eenzelfde verschijnsel gaat nu van die elites uit wanneer zij het voortouw nemen bij een sprong naar een internationale en zelfs geglobaliseerde identiteit. Zie in dit verband het toenemende aantal scholieren en studenten dat studeert aan internationale scholen en deelneemt aan Engelstalige (hoger) onderwijsprogramma's en internationale uitwisselingsprogramma's van de instellingen voor hoger onderwijs. Net als die nationalisering toen was, is ook de huidige internationalisering een langzaam maar voortschrijdend proces. Van de elites en degenen die zich daartoe rekenden verspreidde die nationalisering van de (taal)identiteit zich naar de middenklassen en daarna vervolgens naar de basis van de samenleving, gegeven ook het verplichte schoolbezoek tot op steeds hogere leeftijd.

Een gelijkaardig verhaal kan verteld worden over de gevolgen van de dienstplicht voor mannen. Vanwege die dienstplicht en het gegeven van een nationaal leger moest men elkaar kunnen verstaan, zodat men kon samenwerken zonder ongelukken te veroorzaken. Ook is de nationale concentratie van de media als gezegd van invloed geweest op die zich vormende nationale identiteit. Lokale en regionale kranten waren eerst nog sterk vertegenwoordigd en kregen door de toenemende alfabetisering een breder bereik onder de bevolking. Later namen radio en televisie de functie van kranten over voor wat betreft de

informatievoorziening en verstrooiing. Mede gegeven de schaal waarop deze media opereren, worden taal- en cultuuruitingen volgens sommigen gedemocratiseerd, maar zeker meer geüniformeerd.

De zoektocht naar maatschappelijke integratie vond ook 'fysiek' plaats. Al ten tijde van koning Willem I (bijgenaamd de Kanalenkoning) werd na 1815 veel energie en geld gestoken in de aanleg van zowel kanalen als het wegennet, om zo bij te dragen tot de economische ontwikkeling en herleving van Nederland. Een belangrijke rol had het Corps Ingenieurs van den Waterstaat en der Publieke Werken (Rijkswaterstaat, opgericht in 1798) (Lintsen et al., 2015) In 1839 kwam de eerste spoorweg van de Hollandse Uzeren Spoorweg Maatschappij gereed in de vorm van een traject van Amsterdam naar Haarlem. Na 1860 kwamen met de Spoorwegwet 1860 van het kabinet-Van Hall-Van Heemstra meer staatsspoorwegen tot stand. Al deze ontwikkelingen leidden tot een eenwording van de infrastructuur en een vermindering van het sociaalgeografische isolement van lokale gemeenschappen. Op termijn leidde de ontwikkeling van een geïntegreerd spoorwegsysteem tot de invoering van een standaardtijd waar eerst elke plaats een eigen tijd had op basis van de zonstand, om zo het treinverkeer beter te laten verlopen.

Terzijde zij hier vermeld dat uitvindingen als de fiets de dagelijkse leefom-



geving verder hebben ontsloten en de geografische en mentale afstand verkleind, maar ter relativering: mensen liepen op zoek naar werk al langer en verder. Denk voorts aan de lange afstanden die de marskramers jaarlijks aflegden. Het is goed zich te realiseren dat mensen voor seizoensarbeid en op zoek naar werk grotere afstanden aflegden. Daarbij zij ook opgemerkt dat binnenlandse en buitenlandse migratie in de 19e eeuw ten tijde van de industrialisatie de gewoonste zaak van de wereld was. Net als in de 17e eeuw het geval was met de immigratie van protestantse vluchtelingen uit de zuidelijke Nederlanden en de Hugenoten uit Frankrijk. Op basis van de uitkomsten van de Volkstelling van 1849 kan worden vastgesteld dat 41 procent van de Schiedamse bevolking van, wat we tegenwoordig noemen, Duitse (Westfaalse) herkomst was. Ook toen nam het integratieproces tijd in beslag met de nodige frictie in het begin.

Al de hiervoor besproken factoren hebben geleidelijk gezorgd voor een meer gemeenschappelijk gedeelde identiteit en cultuur en zo voor maatschappelijke integratie. Dit betekent niet dat men alleen maar Nederlander is en zich zo voelt: in meerdere (buiten de Randstad) of mindere mate (binnen de Randstad) voelt men zich ook verbonden met de eigen regio, stad, dorp en straat, maar ook gegeven migratiepatronen met een eigen etnische en hieraan gerelateerde religieuze groep. Los van die samengestelde nationa-

le oriëntatie voelen sommigen zich wereldburger. Mensen kennen een meervoudige, gedifferentieerde identiteit, waartussen idealiter onderlinge verbanden bestaan. Het punt is dat waar eerder de lokale en soms de regionale identificatie de overhand had, dit (deels) geweken is voor een nationaal en, in het geval van wat hier een elite genoemd is, een bovennationaal, wellicht geglobaliseerd gevoel.³³ Dit maatschappelijke en culturele eenwordingsproces is niet uniek voor Nederland. Het bestond ook in bijvoorbeeld Frankrijk, waar in 1880 rond 80 procent van de bevolking geen Standaardfrans sprak maar dialecten, en aan de randen van het land een veelheid van andere talen (Hobsbawm, 1990). In het Nederlands-Duitse grensgebied liepen dialecten ver tot in het noorden van Duitsland in elkaar over. Met de ontwikkeling zoals eerder voor Nederland besproken zijn landsgrenzen in de 20e eeuw ook culturele en gemeenschapsgrenzen geworden.

De classificatie van Hofstede, die de Nederlandse cultuur typeerde als op het collectief gericht, meer feminien, met een zekere maar beperkte mate van risicovermijding, een langetermijnonoriëntatie en een nadruk op zelfbeheersing, is momenteel wellicht een beetje achterhaald door de moderne maatschappelijke ontwikkelingen. Het is maar de vraag of het ooit waar is geweest en niets meer dan een diepgewortelde calvinistische nostalgie, verzacht door liberale/libertijnse ideeën van rond 1960 en 1970.

Daarnaast is deze culturele analyse geworteld in opvattingen en een levenshouding van bepaalde moderne urbane kringen in het westen van het land. Elk van de elementen kan ook andersom worden uitgelegd, al is zeker de Hofstede-benadering een relatieve vergelijking. Toch vertoont die op zich een fundamentele zwakte, aangezien bijvoorbeeld hiërarchische en klassenverschillen in Nederland misschien minder extern duidelijk zijn, maar zeker bestaan door taal, gedrag en culturele voorkeuren. Na de jaren 2000 zijn ook deze culturele dimensies wat verschoven in de richting van een meer individuele, minder vrouwelijke, meer onzekerheid vermijdende, minder zelfingetogen samenleving met een grotere mate van machtafstand.

3.5.2 Nederland als constitutionele democratie met een institutioneel ontwerp afkomstig uit het midden van de 19e eeuw

Heeft het Nederlands politiek-bestuurlijk systeem vanuit een (vergeleijkend) staatsmodel in perspectief gezien dan een eigen karakter? Het is moeilijk om dat Nederlandse model onder één type staatsmodel (Angelsaksisch, Napoleontisch, rechtsstaat of Scandinavisch) te scharen (zie voor de variaties in en tussen deze staatsmodellen Kuhlmann & Wollmann, 2014; Painter & Peters, 2010; Kickert, 2011; Kuhlmann & Bouckaert, 2016; en voor de kritiek op deze modellen: Van der Meer, Raadschelders & Toonen, 2008). Hoewel het Nederlandse sys-

teem verschillende invloeden heeft ondergaan uit de buurlanden, heeft het toch zijn eigen institutionele kenmerken. Vanaf het begin van de 19e eeuw ontstond een rechtsstaatconstructie, gebouwd op een versmelting (amalgam) van een Frans Napoleontische en een prerevolutionair federalistisch systeem van de Republiek der Verenigde Nederlanden. Dit ongemakkelijke amalgam evolueerde in een gedecentraliseerd unitair staatsstelsel met een inbreng van (Germaanse) rechtsstaatprincipes, die door de liberale staatsman Thorbecke aan de Nederlandse behoeften zijn aangepast.

Er is ook sprake geweest van een institutionele sedimentatie. Dit betekent dat er in de loop van de tijd opeenvolgend een opeenstapeling van lagen van politiek-bestuurlijke ontwikkeling en instituties is ontstaan. Hier zien we het historisch institutionalisme en de path dependency weer terugkeren. De Unie van Utrecht (1579) en het 'Pamflet van Afscheiding' (1581) worden meer in algemene zin beschouwd als het begin van de Nederlandse staat in de vorm van de Republiek. Die configuratie bleef intact tot het einde van de 18e eeuw. Sinds 1579-1581 valt de Republiek van de Zeven Verenigde Provinciën in institutionele zin te typeren als een confederatie van zeven semionafhankelijke provincies. Deze structurele verscheidenheid in eenheid ging in de loop van de tijd schuren, omdat regels en conflictoplossings-



mogelijkheden over de tijd heen niet meer geschikt waren om de uitdagingen aan te pakken. Het institutionele conservatisme was hier voor de oplossing een voorname hinderpaal (Andeweg, 1989; Van der Meer, 1995). Vergelijkingen kunnen getrokken worden met de voortdurende institutionele problemen in de Europese Unie en het gefederaliseerde België. Pas in de Franse tijd (1795-1813) werden in Noord-Nederland de door de critici van het oude staatsstelsel noodzakelijk geachte hervormingen uiteindelijk doorgevoerd. Externe druk was daarvoor doorslaggevend. Die druk leverde een opening om de zaken grondig te veranderen. Externe druk is zoals eerder gezegd vaker in de Nederlandse bestuurlijke geschiedenis een voorwaarde geweest om grootschalige veranderingen door te voeren. Gedurende de elf jaar van de Bataafse Republiek (1795-1806) en in de Franse tijd werden tal van politieke, bestuurlijke en sociaaleconomische hervormingen ingevoerd en vastgesteld. Die werden overgenomen in het koninkrijk en op dat patroon werd voortgeborduurd (Van Usselmuiden, 1988; Raadschelders & Van der Meer, 1995).

Voor de liberale revolutie van 1848 en de vaak beweerde dominantie van de nachtwakersstaat had in het bijzonder koning Willem I, en in mindere mate koning Willem II in het verlengde van hem, zich op een krachtig overheidsbestel toegelegd vanuit de gedachte om de Nederlanden economisch op te stoten in de vaart der volkeren. Fysie-

ke infrastructuur en onderwijs zijn in het bestuur van Willem I ook centrale opgaven gebleven, die veel aandacht kregen. Zoals eerder gesteld is dit niet gestopt bij het aantreden van Thorbecke en evenmin heeft de opkomst van wat de nachtwakersstaat is gaan heten die aandacht verminderd. Het is maar de vraag of die benaming nachtwakersstaat juist is (Kerkhoff et al., 2011). Infrastructurele werken gingen dan ook door, vaak in de vorm van een publiek-private samenwerking. Ook ziet men overheden concessies aan bedrijven verlenen om allerlei publieke nutsfuncties te verrichten. Wat wel een groot verschil is met het meer autocratische en persoonlijke bewind van de koningen Willem I en II, is dat met name vanaf ongeveer 1880 deze zorg voor de infrastructuur omvangrijker, breder en intensiever werd. Dit is niet merkwaardig, omdat deze ontwikkeling parallel verliep aan het proces van een opkomende industrialisatie. Deze zorg voor de fysieke infrastructuur is sindsdien een constante factor in de politiek-bestuurlijke aandacht gebleven. Wel zien we enige variatie over de tijd in de omvang en schaal van die zorg voor de infrastructurale taak. Met name is de vraag gesteld of overheidsorganisaties en overheden als Rijkswaterstaat, de waterschappen, de Provinciale Waterstaat en op gemeentelijk niveau publieke werken die taken zelf dienen uit te voeren (in-house productie), of zij deze door burgers laten verrichten of dat ze via 'contracting-out' gebruikmaken van private bedrijven, al dan niet in de

vorm van een publiek-private samenwerking. Al deze vormen van het uitvoeren van aanleg en onderhoud van fysieke infrastructurele taken – in house uitvoering, burgerparticipatie, uitbesteding en publiek-private samenwerking – zijn de gehele periode met een onderscheiden intensiteit waar te nemen.

De belangrijkste hervormingen van het midden van de 19e eeuw betroffen de constitutionele hervormingen die aan de naam van Thorbecke verbonden zijn, maar meer geestelijke vaders kennen. Zo heeft Donker Curtius niet alleen als minister van Justitie de Grondwet door het parlement geloodst, maar is hij ook bij het voorwerk actief betrokken geweest (De Waardt, 2019) (De Grondwet van 1848 vestigde het principe van ministeriële verantwoordelijkheid voor de acties van de monarch en is vandaag nog steeds van kracht. Tot 1848 leidde de koning het kabinet van ministers dat de secretarissen-generaal van de afdelingen, de ministers van Staat en de ondervoorzitter van de Raad van State omvatte (Van Usselmuiden, 1988).) Deze Grondwet schreef twee stukken van wetgeving voor die regionale en lokale overheden verenigden en stroomlijnden: de Provinciewet van 1849 en de Gemeentewet van 1851. Over het algemeen worden de constitutionele, organisatorische, fiscale en monetaire hervormingen die in deze periode tot stand gekomen zijn, gezien als de grondslagen van het moderne overheidsbestel.

3.6 Een korte typering van het Nederlandse stelsel, nu als politiek-bestuurlijk en maatschappelijk amalgaam

Wat zijn dan samengevat de kenmerken van het huidige politieke en maatschappelijke ontwerp? Het Nederlandse politiek-bestuurlijke stelsel wordt gekenmerkt door een constitutionele monarchie als regeringsvorm. Het monarchale is een uitdrukking en symbool van de eenheid. Het constitutionele verwijst naar de inbedding in een democratische rechtsstaat. Er is niet een bepalende heerser (monarchie: heersen), maar de monarch en ook het politieke bestuur zijn dienend aan de samenleving, waar het uiteindelijke democratische primaat berust. Zowel in het ontwerp in de Franse tijd van 1798 als in de ingrijpende aanpassing van Thorbecke in 1848 stond daarom een emancipatie van de burgerij tegen eerst de heersende regentenklasse (1798) en later de vorst (1848) centraal. Er is in die democratische rechtsstaat geen vorst, klasse of groep die boven de wet staat.³⁴ Ook een staat is gebonden aan de wet. Een wet die ook de vrijheid van de burgers ten opzichte van dat gezag beschermt en bepaalt. Het is derhalve niet vreemd dat een rechtsstaat in verband wordt gebracht met het beginsel van een democratie. De staat dient de ontplooi-





ing van die samenleving en de burgers die de samenleving vormen. Daarvoor is verder de bestuurlijk organisatorische vorm van een gedecentraliseerde eenheidsstaat gekozen: weer een eenheid in verscheidenheid. Ook in deze opzet ligt de nadruk op een betrokkenheid en ruimte voor burgers. Die burgers worden gezien als de belichaming en dragers van de staat. Vandaar het accent op het belang van gemeenten, omdat die het dichtst bij de burgers zouden staan. Thorbecke stelde dat de gemeenten er zijn voor burgers, als leerschool van de democratie vanwege de toegankelijkheid en de grotere mate van eenvoud om in die lokale democratie te participeren. In de praktijk is de verhouding tussen het centrum en de lagere bestuurseenheden van zowel territoriale als functionele aard constant aan veranderingen onderhevig geweest, juist om die burgers te kunnen bedienen. In die opbouw is een mix van 'checks and balances', effectieve besturing en de verankering van democratische vertegenwoordiging en verantwoordelijkheid aanwezig. Datzelfde geldt voor de ingebouwde checks and balances binnen Nederland als een niet volledige gescheiden trias politica in het Thorbeckiaans staatsontwerp. De participatie van burgers in het bestuur, maar ook de eigen verantwoordelijkheid om hun leven individueel en/of in groepsverband gestalte te geven, vormen zo het fundament van het moderne staatsbestel. In de zienswijze van Thorbecke hangt een gezonde staatsontwikkeling af van

de ontwikkeling van de delen van die staat (lokale overheden) én burgers als bouwstenen van de staat. Dat kan alleen wanneer die staat én de delen voldoende burgers in staat stelt om individueel en in groepsverband, waaronder in verzuild verband, de eigen belangen te behartigen. Vandaar dat ook de verzuiling in het Thorbeckiaanse ontwerp kan worden ingepast (Toonen, 1987). Dat inpassen geldt niet alleen voor de verzuilde organisaties, maar ook wellicht meer fundamenteel voor de vereniging van burgers om hun belangen te behartigen: de belangen-, pressiegroepen en lobby's. Om die dienende functie waar te maken, wordt van het openbaar bestuur gevraagd goede randvoorwaarden te creëren. Dat was vanaf 1815 met de komst van het koninkrijk al het geval, maar geldt zeker ook nu. In het volgende hoofdstuk werken we de opkomst en ontwikkeling van de voorwaardenscheppende staat uit.

4

naar een

voorwaardenscheppende staat
als bepalend staats- en besturingsmodel

4.1 Inleiding

In de politiek, het openbaar bestuur, de bestuurswetenschappen, de kring van politiek-bestuurlijk advies en de spraakmakende gemeenschap wordt te pas en te onpas opgemerkt dat we nu leven in een tijd waarin veranderingen en hervormingen van het openbaar bestuur en de ambtelijke dienst schering en inslag zijn. Wanneer men minder dan tien of twintig jaar geleden (de periode van de kabinetten-Rutte 1 en -Balkenende 1) of veertig jaar terug (kabinet-Lubbers 1) had geleefd, had men dezelfde zin kunnen uitspreken. Zelfs in de jaren ver daarvoor was er vaak sprake van ingrijpende veranderingen en hervormingen van de publieke sector, zoals we in de vorige hoofdstukken hebben gezien. Terugkijkend is men gewend geraakt aan de uitkomsten van die veranderingen. Bijvoorbeeld een parlementaire democratie, een goed functionerende rechtsstaat, een in vergelijking met elders hoge welvaart en een (relatief) redelijke welvaartsverdeling worden nu als gewoon gezien. Toch zijn deze verworvenheden de uitkomst van veranderingsprocessen die soms schoksgewijs, soms geleidelijk zijn verlopen. Tegenwoordig wordt gewezen op het unieke van de huidige golf van veranderingen in het openbaar bestuur. De aanleiding zou het (toegenomen) VUCA-karakter van de uitdagingen (kunnen) zijn waarvoor zowel de samenleving als het openbaar bestuur is gesteld. Daar wordt eerst een (kritische) behandeling van gegeven, om vervolgens het kernthema 'de transitie van een welvaarts- en verzorgingsstaat naar een voorwaardenscheppende staat tegen de achtergrond van een multi-level governance systeem' te behandelen. We beëindigen dit hoofdstuk met een typering van de hervormingen die een gevolg van de transitie zijn, maar ook deze omslag hebben gestimuleerd. Daartoe wordt ook een multidimensionaal trechtermodel van (in meerdere of mindere mate) samenhangende hervormingen gepresenteerd.

4.1.1 Het VUCA-karakter van uitdagingen en veranderingen waarvoor openbaar bestuur en samenleving zijn gesteld

De uitdagingen en veranderingen waarmee openbaar bestuur en samenleving worden geconfronteerd hebben vaak een conflictueus, ambigu, onzeker en turbulent karakter. Hiervoor wordt het al eerder genoemde acroniem VUCA (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity) gebruikt, afkomstig uit de Amerikaanse strategisch management- en leiderschapsliteratuur.³⁵ De term schijnt uit 1987 te dateren en komt oorspronkelijk uit het Amerikaanse leger (opleidingen). Op het slagveld moet men initiatief kunnen nemen gezien de onzekere situatie, de tegenstrijdige en beperkte informatie, kortom de VUCA-condities. Die VUCA-benadering en de daaraan ontleende (organisatie) oplossingen kunnen momenteel rekenen op een grote mate van populariteit van organisatieconsultants en een aantal wetenschappers.³⁶ Ook het openbaar bestuur heeft te maken met het handelen met onzekerheid, veranderingen, complexiteit et cetera. Maar het is een kwestie van de mate waarin; daarnaast moet rekening worden gehouden met verschillen die samenhangen met de aard van het taakterrein. Niet elk onderdeel van het openbaar bestuur is aan (een hoge mate van) turbulentie onderworpen: tussen het beleid en delen van de uitvoeringspraktijk bestaan verschillen. Continuïteit kan over het hoofd worden gezien door de VUCA-bril. Het

een-op-een overzetten van de situatie in een militair slagveld naar een (algemene) beleidscontext gaat wat te ver. Behalve dat het een inhoudelijke uitdaging is, appelleert het ook aan, en herbevestigt het belang van, de publieke manager als publieke leider – we komen hier nog op terug. Het uitgangspunt is dat politiek-bestuurlijke vraagstukken momenteel een sterk VUCA-karakter bezitten. Dat zou nu meer het geval zijn dan in de simpelere tijden van weleer. Deze uitdagingen vragen dan ook om een sterk veranderend overheidsoptreden en management, waarbij wendbaarheid, flexibiliteit, eigen initiatief, omgevingsgerichtheid, opereren in een netwerk et cetera voor politici, ambtenaren en betrokken burgers kernvaardigheden zijn. Dit wordt neergelegd in aanbevelingen voor publieke managers die bij een dergelijke turbulente en complexe situatie passen (zie ook Van der Wal, 2017; 't Hart, 2014). Over de inhoud en de bruikbaarheid komen we in hoofdstuk 15 te spreken.

Toch zijn er nu al verdere kanttekeningen te plaatsen. Deze wijze van kijken (VUCA) impliceert een geringe aandacht voor de duurzaamheid en tijdsdimensie van bestuurlijke vragen. Zij miskent de continuïteit van de ingewikkeldheid van maatschappelijke opgaven en problemen over de tijd heen. Te veel wordt uitgegaan van een 'present-mindedness'; het unieke van de huidige uitdagingen wordt benadrukt. Als het ware wordt een SCSU-model (Stability, Certainty,



Simplicity, Unambiguity) als stropop geconstrueerd en gecontrasteerd met de huidige VUCA-condities. Soms leidt dit tot een karikatuur van politiek-bestuurlijke vraagstukken en besluitvormingsprocessen uit het verleden om zo de uniciteit en urgentie van de moderne besluitvorming kracht bij te zetten. Een VUCA-urgentie wordt dan gesuggereerd en geconstrueerd. Bij de bijzonderheid, de intensiteit en de grootschaligheid van de huidige maatschappelijke en politiek-bestuurlijke veranderingen (soms zelfs als transities bestempeld) zijn de nodige kritische kanttekeningen te plaatsen. Zijn de enorme omwentelingen in de revolutiejaren 1848, 1917 en 1918 niet van enorme invloed geweest op de herordening en herpositionering van maatschappij, politiek en bestuur (Weber, 1918, 1988)? Was er toen ook niet sprake van een, in de termen van 't Hart (2014), hoge agenda en gezagsturbulentie, waarbij de gevestigde en politiek-bestuurlijke orde ter discussie stond en zelfs aan het wankelen werd gebracht? Dan spreken we nog niet eens over de maatschappelijke en bestuurlijke implicaties van de Tweede Wereldoorlog. De vragen voor het bestuur waren los van deze crisismomenten vanaf het einde van de 19e eeuw complex. Achteraf lijkt alles overzichtelijker en minder complex dan in die tijd zelf. Voor de tijdgenoten was dat zeker niet het geval. Complexiteit is de relatie tussen de moeilijkheid van een op te lossen probleem en het oplossend vermogen (zie ook het werk van Herbert Simon over de

inhoud en basiskenmerken van de notie van complexiteit: 'The architecture of complexity' (1962)). De succesvolle oplossing van een nieuw probleem zorgt voor een nieuwe routine via het leren daarvan. Ook de toename van het probleemoplossend vermogen is vaak een (bestuurstechnologische) respons op een nieuwe uitdaging die bij aanvang bijna onoplosbaar lijkt. Daarom kunnen bij terugblik die problemen uit het verleden (onterecht) minder complex lijken. Datzelfde geldt voor de volatiliteit, onzekerheid en ambiguïteit. De VUCA-eigenschappen zijn daarom altijd van invloed geweest en het gevolg van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke vraagstukken, zonder de VUCA-bewoordingen te gebruiken. Dat is zeker het geval vanaf het einde van de 18e eeuw met de modernisering van het maatschappelijke en het staatsbestel.

De vraag is of die populariteit en het nieuwe van de uitdagingen daarom terecht zijn. Maakt de relativisering iets uit voor de rechtvaardigheid van de bruikbaarheid en populariteit van het VUCA-begrip? Die inhoudelijke VUCA-aandacht, ongeacht de term, kan niet per definitie kwalijk genoemd worden. Het begrip kan de aandacht vestigen op een aantal urgente uitdagingen waarmee publieke organisaties te maken hebben en waarop ze adequaat moeten reageren. Die laatste noodzaak is echter niet nieuw en uniek. Die past in een al bestaande traditie van organisationele contingentietheorieën en in de vele publieke

netwerkbenaderingen. Er zijn eerder soortgelijke benaderingen gelanceerd waarbij het vertrekpunt kritiek was op wat werd gezien als een statische, inflexibele en op een eenvoudige maatschappelijke werkelijkheid geënte bureaucratistische aanpak. Die benadering vindt ook aftrek, omdat bureaucratie wordt gezien als een inperking en een bedreiging van de menselijke vrijheid. Het zou beter zijn wanneer die negatieve effecten van bureaucratie vermeden zouden kunnen worden. Dat bureaucratie als inperking van de rechtsstaat ook een noodzakelijke voorwaarde is voor die vrijheid en het onpartijdig recht doen aan de opgaven van een complexe samenleving, is een andere zaak. Ook de introductie van de term 'governance' zoals eerder besproken, en het new public management en new public governance die later aan de orde zullen komen, past in de traditie om tot een beheersing en vermindering van de bureaucratie te komen. De verpakking is wat anders. Maar om de vraag aan het begin van deze alinea te herhalen: levert deze verpakking iets extra's op? Niet echt. De beweerde noodzaak om deze VUCA-terminologie én -receptuur als nieuw voor te stellen en op grond daarvan een noodzakelijke bestuurlijke omwenteling te propaganderen, omdat de bestaande of de oude aanpak tekortschiet of daartoe niet zou zijn opgewassen, mist doel. De analogie met de enorme snelheid en het improvisatievermogen die nodig zijn op een slagveld, is een brug te ver.

Nu zou men kunnen zeggen: baat het niet dan schaadt het niet. Waarom moet dan toch kritisch naar de VUCA-benadering gekeken worden? Wat zwaar aangezet kan deze als voorbeeld dienen van de manier waarop (management)advisering en de wetenschappelijke bestudering van vraagstukken over organisatie en openbaar bestuur tekort kunnen schieten. Een terecht aandachtspunt als hoe te handelen in een zeer onzekere omgeving als een slagveld wordt, mede vanwege de pakkende afkorting, gekopieerd naar een andere context. Dat kopiëren vindt ook plaats omdat gesteld wordt dat een eerdere benadering onvoldoende effect heeft gehad. De implicatie van deze stelling is dat het normatieve (dat wat door wetenschappers en consultants gewenst wordt: de axiomata (uitgangspunten) van flexibele, niet-bureaucratistische, maar menselijke organisaties en samenleving) richtinggevend wordt. De inhoudelijke beoordeling van het nieuwe van deze axiomata blijft op de achtergrond, evenals een onbevagen empirische toetsing van de effecten van de aan de VUCA-benadering opgehangen receptuur. Er wordt dan veel beloofd, maar het overtuigende bewijs van de juistheid daarvan blijft vanwege de oppervlakkigheid op de achtergrond. Dat besturen complex et cetera is, is immers een permanent onderdeel van het karakter van samenleving en bestuur. Waarom zou dat nu pas tot een nieuw besturingsmodel en nieuwe besturingswijze moeten leiden? Of zijn de gevolgen



voor het handelen al eerder meege-
nomen, maar is het zicht daarop nu
verminderd? Worden daardoor geen
misplaatste oplossingen aangedragen
op basis van een niet goed begrepen
definitie van de bestuurlijke situatie?
Leidt dit nu tot een overhaaste, haast
astmatische en disfunctionele aanpak
van politiek-bestuurlijke en organi-
satorische vraagstukken? Dit manco
komt vaker voor bij organisatie- en
managementonderzoek en -advies.

Terugkerend naar het centrale thema:
zoals gezegd heeft het openbaar
bestuur in zijn (moderne) vormgeving
van 1795 binnen het toen neergeleg-
de patroon steeds hervormingen en
reorganisaties ondergaan. Nu is het
niet de bedoeling om het belang en
de relevantie van politiek-bestuurlij-
ke veranderingen en hervormingen
te relativeren en zo mogelijk weg te
redeneren. We komen over de unici-
teit van die uitdagingen en de mogelijk
uitzonderlijke inspanning die momen-
teel gevraagd wordt van politiek, be-
stuur en samenleving nog uitgebreid
te spreken. Dit geldt in het bijzonder
waar het de relatie betreft tot de vaak
beweerde uitzonderlijke complexiteit
van die problemen, en als gevolg daar-
van de eveneens complexe respons
daarop. Die aandacht voor verande-
ring is niet vreemd, omdat elke tijd
nieuwe (politieke en maatschappe-
lijke) uitdagingen stelt waarop een
antwoord moet worden gegeven. Dat
antwoord moet bestuurlijk vertaald
en in bestuurlijke termen worden ge-
goten. Niet alleen geldt deze consta-
tering voor Nederland, maar ze gaat

ook op voor nabuurlanden, zoals het
Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de
Bondsrepubliek Duitsland. Eigenlijk is
ze relevant op mondiaal niveau.

Tot de jaren 1980 is het overheids-
personeel sterk gegroeid. Begin jaren
1980 is er als gevolg van de toenma-
lige economische crisis een perso-
neelsreductie doorgevoerd. Over de
resultaten en gevolgen daarvan voor
de kwaliteit van de publieke dienstver-
lening en de consequenties voor de rol
van de samenleving en het overheids-
personeel komen we later te spreken.
Hier gaan we in op wat wel wordt
genoemd: het veranderende open-
baar bestuur. Daarbij gaat het om een
eventueel terugtrekkende overheid en
het vaststellen van de consequenties
daarvan, niet alleen voor de omvang
van dat overheidspersoneel, maar ook
voor de samenstelling en het functio-
neren van de publieke dienst. Ontwik-
kelingen in de samenleving hebben
geleid tot een verandering van het
openbaar bestuur in de richting van
het multi-level governance systeem
en de opkomst en de plaats daarin van
de voorwaardenscheppende staat.
Een gulden regel in het wetenschap-
pelijke bedrijf luidt dat men geen
gebruik moet maken van negatief
geformuleerde definities. Wanneer
we spreken van een veranderende en
een veronderstelde terugtrekkende
overheid, moet de aandacht komen te
liggen bij het gesuggereerde 'veran-
deren en kleiner worden', maar tevens
bij wat het resultaat van die veran-
deringen is en wat er gehandhaafd
wordt. We moeten dan bepalen wat

de plaats en meerwaarde zijn van de 'resterende' functies, taken en rollen. Kortom, we moeten een antwoord geven op de vragen: wat moeten die overheden doen, waarom moeten zij juist dan welke bijdrage leveren? We komen aldus in letterlijke zin uit bij de vraag naar het eigene van de overheid. We komen hier later op terug aangezien, zoals is gebleken in academische, publieke en politieke discussies, de nodige misverstanden hierover lijken te bestaan. Hier volstaat voorlopig de opmerking dat wanneer de overheid niet iets eigens heeft, ze geen functie heeft te vervullen in de samenleving. Ze is dan overbodig geworden. Aanhangers van het liberalisme – minarchisten (aanhangers van een 'minimal state', zoals Nozick (2004) en de in libertarische kringen populaire Ayn Rand (1952, 1957)) en anarcho-kapitalisten – zouden dan tevreden kunnen zijn en hun opvattingen bevestigd zien.

Daarom gaan we spreken over de achtergronden van de totstandkoming en de ontwikkeling van een voorwaardenscheppende staat, in het Engels aangeduid als 'enabling state' (Page & Wright, 1999, 2007; Gilbert & Gilbert, 1989). Wat zijn de consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst? Allereerst zou deze opkomst een fundamentele verandering in ons bestel betekenen. Daarbij behoort aandacht voor een verandering van perspectief van government naar governance.

4.2 Van government naar governance als veranderings-traject: gevolgen voor openbaar bestuur en bureaucratie

Momenteel is er sprake van grote veranderingen in de plaats, de structuur en het functioneren van het openbaar bestuur. Dit wordt aangeduid als de omslag van een government- naar een governance-perspectief. (Zie voor de invulling van het begrip 'governance' als startpunt het werk van Rhodes (1996)).³⁷ De eerste moderne verwijzing naar het normatieve begrip 'good governance' in een bestuurs- en besturingsbetekenis is te vinden in een rapport van de Wereldbank uit 1989 over de crisis in governance in Afrika en de noodzaak van good governance als een cruciale voorwaarde voor maatschappelijke, economische en bestuurlijke ontwikkeling. Overigens betekent 'governance' feitelijk niets anders dan bestuur in de bredere betekenis van het woord, omvattend zowel structuren als activiteiten, waarvoor Engelstaligen ofwel de term 'government' ofwel 'administration' moeten gebruiken. De discussie over de betekenis en het gebruik van de term 'governance' is zodoende grotendeels een Engelstalig antwoord op een Engelstalig probleem: het Engels heeft nu eenmaal geen adequaat equivalent van het Nederlandse woord



‘bestuur’. ‘Good governance’ betekent niets anders dan goed bestuur. Wat dat goede dan inhoudt, wordt ingegeven en bepaald door publieke waarden. Dus waarden die betrekking hebben op de kwaliteit van het bestuur. Waarden zijn dan algemene opvattingen over wat goed en nastrevenswaardig is in het verband van het openbaar bestuur. Later komen we terug op dat ‘publieke’ en het karakter en de inhoud daarvan. In de politieke filosofie, de normatieve bestuurskunde en de bestuursfilosofie zijn daar uitvoerige beschouwingen aan gewijd, nationaal in het verlengde van het pionierproject van Mark Rutgers ‘Renaissance of Public Administration’ en de daaruit voortvloeiende artikelen.³⁸ Effectiviteit, efficiency, duurzaamheid, responsiviteit en democratisch gehalte zijn essentiële bestuurlijke waarden. Bij het gebruik in de praktijk kunnen tussen deze waarden conflicten ontstaan, die niet altijd, zoals Rutgers zegt, commensurabel zijn. Dit betekent dat er een afweging tussen waarden moet worden gemaakt waarbij geen objectief en wetenschappelijk optimum is te bepalen. De praktijk moet het uitmaken, waarbij het politieke en maatschappelijke debat over de wenselijke afweging bepalend is.

Van der Meer, Raadschelders, Toonen en Van der Meer (2015), en eerder ook Demmke (2004, 2005, 2011), wijzen erop dat in de literatuur een reeks van externe oorzaken worden genoemd die verklarend zijn voor de huidige golf aan veranderingen in het openbaar bestuur. De rij is indrukwekkend: het

herontwerp van de politieke en economische wereldorde vanwege al wat langer geleden de val van het communisme, de opkomst van nieuwe economische en politieke grootmachten, de globalisering als zodanig, internationale bevolkingsmigratie, de internationale veiligheidssituatie waaronder het terrorisme, duurzaamheidsvraagstukken, de Europese integratie en meer recentelijk de banken- en kredietcrisis (Raadschelders, Toonen en Van der Meer, 2007). Daarnaast zouden andere factoren een rol spelen, zoals nieuwe informatie- en communicatietechnologieën, management- en bedrijfsvoeringstechnieken, de toenemende individualisering, het hogere gemiddelde opleidingsniveau van burgers, de hogere leeftijdsverwachting en vergrijzing. We stoppen hier, maar we kunnen met deze reeks van oorzaken nog wel even doorgaan. Er wordt gesteld dat deze ontwikkelingen consequenties hebben voor de inhoud, functie en rol van de staat en uiteindelijk voor het institutioneel ontwerp van het systeem van openbaar bestuur, in het nieuwe jargon: public governance. Hierbij moet worden aangegeven dat deze woorden en de opsomming van oorzaken soms op bezweringsformules lijken. Het gaat om termen die een hoog abstractieniveau bezitten en vaak niet concreet worden uitgewerkt voor wat betreft de exacte gevolgen voor samenleving, staat en publieke dienst. Wat ze in ieder geval betekenen volgens de smaakmakende gemeenschap en de bestuurswetenschappelijke trendwatchers is een aantasting van het bureaucratisch

georganiseerde overheidsbestuur en de publieke dienst. Vandaar de eerdergenoemde verschuiving van government naar governance, waarbij het laatste zoals eerder betoogd vaak een verpakking is voor het aloude netwerkdenken en waar empirische en normatieve posities in een verwarde en verwarrende kluwen zijn geraakt.

Bij dergelijke vaak zwaar aangezette beweringen, zoals een verschuiving van government naar governance, is een zekere relativering op zijn plaats: al te zwaar aangezette hypes zijn niet goed voor de geloofwaardigheid en ontwikkeling van een vakgebied op de langere termijn en zeker niet voor de samenleving en het openbaar bestuur. Miewald wees al in 1970 op 'the greatly exaggerated death of bureaucracy' als een antwoord op de organisatorische doodverklaring van de bureaucratie door Warren Bennis (1965). In het bestuurswetenschappelijke veld zijn de opvattingen in sommige kringen populair, waarbij de betekenis van de term 'bureaucratie' naar gelang de behoefte verschilt. De vraag is in hoeverre deze uitspraken oordelen zijn of wensdromen. Tegenkrachten, zoals Paul du Gay in zijn 'In Praise of Bureaucracy' (2000), die de perverse effecten van deze nieuwe bestuurswetenschappelijke en organisatiekundige orthodoxie belichten, worden minder duidelijk gehoord. Bij de bespreking van het functioneren van de ambtelijke organisatie komen we hierop terug.

Het gaat bij deze omslag van government naar governance om meer dan een discussie over de 'beste' inrichting van organisaties. Het betreft de implicaties van bureaucratie en de bureaucratische legaal-rationele uitoefening van gezag op de transformatie van de samenleving (Mayntz, 1969; Van Braam, 1980; Du Gay, 2000; Albrow, 1970). Immers, de negatieve effecten van bureaucratie en bureaucratisering voor de individuele en collectieve vrijheid zijn al te vinden bij Weber (das stahlharte Gehäuse of de ijzeren kooi in zijn werk 'Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus') en bij Henry Jacoby (1973) met zijn bureaucratise-ring-van-de-wereld-these. Hoe kan men in een moderne wereld leven zonder bureaucratische beknotting en hoe kan men zich daaruit bevrijden? Zie 'Het slot' van Franz Kafka (waarnaar zelfs in het recente verleden in de Campus Den Haag een brigade is vernoemd), George Orwells '1984', de film 'Brazil' van Terry Gilliam en het comic book van Alan Moore & David Lloyd 'V for Vendetta' (en de latere film met dezelfde titel van McTeigue), waarvan recent het Guy Fawkes-masker populair geworden is bij de Occupy-beweging. In de bestuurswetenschappelijke wereld hebben we een lange voorgeschiedenis op dit vlak van door utopieën geïnspireerde ideeën. Allereerst gaat het meer extreem om het voorbeeld van een gouden verleden, zoals de Uslandse republiek van voor 1262, de Nederlandse waterschappen en minder radicaal de



inspiratie van hoe de 'Founding Fathers' het gewild zouden hebben. Niet alleen dat verleden kan een basis zijn voor een bureaucratieloos of overheidsarm systeem, hetzelfde geldt voor nieuwe technologieën en de daardoor veranderde samenlevingspatronen. De verwachtingen zijn hooggespannen, maar de realiseerbaarheid van die verwachtingen is vaak kwestieus en dat leidt dan weer tot teleurstelling en teleurstelling leidt op haar beurt tot anti-overheidsgevoelens.

4.3 Van verzorgingsstaat tot voorwaardenscheppende staat: context, inhoud en beperkingen

Los van bovengenoemde wenselijkheden en utopieën zijn er ook daadwerkelijk veranderingen in het dominante staatsmodel opgetreden, die al eerder aangeduid zijn als een transitie van een welvaarts- en verzorgingsstaat naar een voorwaardenscheppende staat. De term komt bij Gilbert en Gilbert (1989) vandaan. Daar betreft het vooral de economische aspecten voor welvaart. Hier kiezen we in navolging van Page en Wright (1999, 2007) voor een bredere bestuurlijke invulling. Het woord 'dominant' is hier niet zonder reden gebruikt, omdat in politieke en feitelijke zin boven- en onderstromingen aanwezig kunnen zijn. Het volgende schema, waarin verschillende aspecten van de staatsmodellen zijn onderscheiden, kan behulpzaam zijn.

Schema 4.1: Models of state: an analytical approach

	Night watch state	Enabling state type I	Enabling state type II	Welfare state
Depth of state intervention: societal penetration	Limited/medium	Extensive	Medium	Extensive
Scope of state intervention: dominant tasks	Public Law Safety	Public Law Safety + Enabling tasks	Public Law Safety + Enabling tasks	Full range
Intervention approach:	Night watch state	Enabling state type I	Enabling state type II	Welfare state
Timing	Reactive	Proactive	Reactive	Proactive
Routing	Direct	Indirect + Direct	Indirect + Direct	Direct
Delivery Style (dominant)	Regulatory	Regulatory	Regulatory	Provision
Use of public power performing core tasks	Strong	Strong	Medium/Limited	Limited
State strength	Limited	Medium	Medium	Medium
Intervention instruments:	Night watch state	Enabling state type I	Enabling state type II	Welfare state
(In)Formal	Formal	Formal + Informal	Formal + Informal	Informal + Formal
Type	Legislation	Legislation + Financial	Legislation + Financial	Legislation + Financial + Communicative
Primary coordination mechanisms	1. Hierarchy 2. Market	1. Market 2. Hierarchy	1. Market 2. Hierarchy 3. Communitarian	1. Hierarchy 2. Communitarian
International orientation	Low	Medium	Medium/Low	Low



Bron: F.M. van der Meer, (2012). Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst. Inaugurale rede. Leiden: Leiden University

De welvaarts- of verzorgingsstaat, het dominante staats- en besturingsmodel tot in de jaren 1970, heeft geleidelijk plaatsgemaakt voor een voorwaardenscheppende staat. Dit betekent niet dat er nu geen elementen van die welvaarts- en verzorgingsstaat meer zijn te herkennen en evenmin dat deze staatsvorm niet op de nodige steun in delen van politiek en samenleving kan rekenen. Daar geven discussies over de richting van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg voldoende indicaties van. Wat het wel betekent is dat deze visie op de staatszorg en met name de rol van de overheid in de praktische uitvoering van taken minder bepalend is geworden. In dit laatste staatsmodel is het centrale vertrekpunt het idee dat het creëren en garanderen van gunstige voorwaarden om het maatschappelijk verkeer goed te laten verlopen, de centrale opdracht van de staat is. De omschrijving van het concept laat, evenals governance, de nodige ruimte voor interpretatie. Wellicht verklaart dat ook een deel van de populariteit van de voorwaardenscheppende staat. Die voorwaardenscheppende staat is onder verschillende namen populair geworden in verscheidene geïndustrialiseerde landen. Onder Tony Blair is de naam ‘de derde weg’ bekend geworden. In Nederland zijn in de periode van het leiderschap van Wim Kok en later Wouter Bos ook de sociaaldemocraten deze richting ingeslagen. Het wordt gezien als een middenweg tussen een ongereguleerd marktkapitalisme à la het Thatche-

risme en de uit de kluiten gegroeide verzorgingsstaat van de jaren zestig en zeventig. De benadering van de Britse premier David Cameron met zijn Big Society beweegt zich op hetzelfde vlak. Ook bij Boris Johnson zijn dergelijke aanzetten te zien: ‘I’m a one-nation Tory. There is a duty on the part of the rich to the poor and to the needy, but you are not going to help people express that duty and satisfy it if you punish them fiscally so viciously that they leave this city [London – FM] and this country.’¹³⁹

Massey (1997) heeft gesteld dat de voorwaardenscheppende staat sterke overeenkomsten vertoont met de nachtwakersstaat. Eerder is twijfel uitgesproken of de nachtwakersstaat echt heeft bestaan en niet veel eerder een karikatuur is die ook nog slechts korte tijd heeft geduurd. Maar zoals eerder gezegd is de voorwaardenscheppende staat een juistere benaming dan de nachtwakersstaat in de gebruikelijke betekenis van de term. In deze enabling state wordt de voorwaardenscheppende functie van het openbaar bestuur geaccentueerd en niet alleen de bewakende, behorende of hoedende functies. Vanuit dit opzicht heeft Massey geen gelijk. De staatsaken betreffen vooral het creëren van de juiste randvoorwaarden waarbinnen de samenleving zelf haar zaken moet regelen, met daarbinnen een liberale (individualistische) en een communitaristische (groeps) variant. Vandaar dat we ook de benaming de regulerende staat (‘regulatory

state') tegenkomen, hoewel deze term maar één aspect betreft: de wijze van maatschappelijke interventie. Uitzondering op deze (indirecte) voorwaardenscheppende en regulerende taken zijn de uitvoerende openbare orde en veiligheidstaken, met inbegrip van de ordenende waterstaatstaken, waarbij het een met publiek gezag verbonden uitvoering van taken betreft. In dit geval kan gezegd worden dat de nachtwakersstaat omringd wordt met regulerende en voorwaardenscheppende taken. Het unieke en eigene van die overheid is, anders dan bij de private sector, het vermogen tot het treffen van bindende beslissingen, eenvoudig gezegd: beslissingen waaraan men zich niet kan onttrekken. Die 'bindendheid' is gebaseerd op het beschikken over publiekrechtelijke middelen en kan in het uiterste geval afgedwongen worden door het geweldsmonopolie van de staat. Dit vermogen en de bereidheid daarvan gebruik te maken, bepalen de sterkte van de staat. Te eenvoudig stapt men over dit gegeven in bestuurswetenschappelijke analyses heen. Dit is vooral het geval in recente studies in de netwerktraditie en in normatieve beschouwingen over het voordeel van horizontalisering in het openbaar bestuur. Het gaat uiteindelijk om de uitdaging om verticale (overheid) en horizontale (maatschappelijk) perspectieven met elkaar te verbinden (zie ook het ROB-advies en de discussie daarover: 'Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijks-overheid', 2015).

Probleem bij deze plannen over en analyses van een veranderend publiek domein is hoe men de voorwaardenscheppende rol van de overheid kan laten aansluiten op de maatschappelijke zelfsturing. Aandacht wordt tegenwoordig besteed aan het feit dat binnen het publieke domein de bredere samenleving zelf meer taken op zich moet nemen. In de Big Society-benadering van Cameron is een gedachte over de meerwaarde van een zelf- en coproducerende samenleving te vinden. Wellicht dat de term 'zorgzame samenleving', in Nederland geïntroduceerd (1985) door Elco Brinkman en later door Jan Peter Balkenende benoemd als de participatiemaatschappij, hierbij een beetje in de buurt komt. Dit zou een meer communitaristische variant op de enabling state betreffen, waarbij de vormgeving van het publieke domein buiten het publiekrechtelijke openbaar bestuur wordt ingericht langs de lijnen van het oude, maar nu te revitaliseren maatschappelijk middenveld. Een tweede variant betreft een individualistische en meer liberale variant, waarbij afzonderlijke burgers/marktpartijen een bijdrage leveren aan de vormgeving van maatschappelijke dienstverlening. In dit opzicht kennen we al wat langere tijd de aanbesteding van taken, maar meer recentelijk komt niet alleen het maatschappelijk ondernemerschap naar voren. Deze vorm houdt een vernieuwing in van organisaties in het maatschappelijk middenveld die hun legitimeitsbasis in een ontzuilde



samenleving willen versterken. Daarnaast treden, gegeven de aard van het terrein noodzakelijkerwijs, in beperkte mate maatschappelijke entrepreneurs op. Welke van deze tweede varianten ook de dominante is en wordt, het betreft nog steeds de onderlinge betrekkingen tussen de delen van het publieke domein. Al eerder is gesteld dat Nederland geen traditie kent van een overheersend openbaar bestuur, hoewel de term 'overheid' dat wel zou kunnen suggereren. De verzuilde samenleving, eerder de nachtwakersstaat en de gedecentraliseerde opbouw van het staatsbestel zijn sterke hinderpalen op de weg naar een gecentraliseerd overheidsgezag. De in de netwerk- en in het verlengde daarvan de governance-benadering aangevallen centrale sturingsleer (waarbij de centrale overheid een dominante positie inneemt) is een mythe, wellicht een stropop. Alleen de jaren zeventig zouden een zekere kandidaat zijn voor een periode waarin zulke (centrale) sturingsambities in de praktijk te vinden zijn.

Een wisselwerking tussen overheden, maatschappelijke partijen en burgers op allerlei schaalniveaus, wat tegenwoordig multi-level governance wordt genoemd, is kenmerkend voor de geschiedenis van ons openbaar bestuur. Nu is de rol van die overheden niet dezelfde als die in het klassieke en wat naïeve pluralisme van Amerikaanse politicologen van kort na de Tweede Wereldoorlog wordt bepleit. Het openbaar bestuur registreert niet

alleen maatschappelijke voorkeuren in de context van een (volkomen) concurrentie tussen maatschappelijke (belangen)groepen, maar geeft mede richting. Vandaar dat het openbaar bestuur geen lege huls is. Maar wat is dan de invulling van die voorwaardenscheppende overheid? Experts op dit terrein en voorstanders van dit concept verstaan hieronder niet noodzakelijk een 'grote' overheid in termen van taken. Een enabling state kan dan omschreven worden 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. Hierbij geeft de samenleving zelf vorm aan de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen. De eerdergenoemde overheden en overige instanties treden daarbij op als betrouwbaar openbaar bestuur (in termen van zijn expertise en zijn producten) en dat werkt op een effectieve, efficiënte en eerlijke wijze in de context van de democratische rechtsstaat. In dit verband is er sprake van een (pro)actieve en sterke staat. Zie ook het citaat van Rutte in het begin, dat niet omstreden is.

Welke taken vormen de kern van een voorwaardenscheppende staat? Als taken worden genoemd: het behoud en onderhoud van een betrouwbaar en transparant juridisch en administratief systeem. De samenleving in haar geheel, de zakenwereld en buitenlandse investeerders moeten

kunnen rekenen op een effectieve en (efficiënte) werking van het juridische systeem. Deze voorwaarde impliceert een operationeel juridisch systeem, een neutrale rechtsprekende macht, open toegang tot het rechtssysteem en heldere en eenduidige wetgeving (betreffende eigendomsrechten en contracten). Voor het goed functioneren van een voorwaarden-scheppende staat is een wijdverbreide maatschappelijke legitimiteit van het juridische systeem en de betrokken ambtsdragers van essentieel belang. Aanvullend op deze bestuurlijke en juridische elementen zijn (onafhankelijke) toezichthoudende instellingen noodzakelijk om concurrentie en een 'level playing field' te garanderen. Daarnaast behoort een betrouwbaar financieel systeem en de ontwikkeling van een stabiele financiële beleidsomgeving tot de lijst van noodzakelijk voorwaarden. Voorts zijn te noemen het toezicht op een modern systeem van fysieke infrastructuur (voor wegenbeheer en -aanleg, telecommunicatie) en de ontwikkeling van de menselijke infrastructuur, voornamelijk betrekking hebbend op onderwijs en de aanwezigheid van een goed opgeleide beroepsbevolking. Ook wordt een vangnetfunctie tot de taken gerekend. Ten slotte bestaat er een systeemverantwoordelijkheid⁴⁰ van de staat: in het geval van een bedreiging van vitale en strategische delen van samenleving en economie heeft de staat (Rijk en andere overheden) de verplichting om te interveniëren, sommige zouden zeggen: een morele

verplichting. Die morele verplichting is tevens te vinden in het bieden van een sociaal vangnet. De omvang van dat vangnet laat weer variatie toe. Daarom betekent een voorwaarden-scheppende staat niet een lege en evenmin een zwakke staat (Van der Meer, 2009, 2012). Daarnaast zijn er de nationale strategische basisvoorzieningen, die onder de systeemverantwoordelijkheid vallen te scharen.

Waarom zijn dit de kerntaken en vormen deze het basisskelet van het openbaar bestuur? De juridische en bestuurlijke taken belegd in een voorwaarden-scheppende staat zijn in de nachtwakersstaat te herkennen. Eigenlijk is de term 'nachtwakersstaat' verkeerd en leidt deze af van de kern van waar het hier om gaat. In principe betreft het hier een facilitering en ondersteuning van het maatschappelijk verkeer tussen burgers onderling. Het gaat om de spelregels van het maatschappelijk verkeer. Die spelregels en het woorddeel 'regels' geven aan dat het vooral gaat om normering van de onderlinge betrekking op grond waarvan interpersoonlijke onzekerheid kan worden verminderd. Dan gaat het om de vaststelling van eigendomsrechten, overdracht en vervreemding van eigendom, het recht betreffende persoon en familie, kortom: het burgerlijk recht. Die regeling is in Nederland primair en als eerste gekomen. Hierbij gaat het om de afbakening van onderlinge rechten en vrijheden, maar ten opzichte van het collectief als burger binnen de



samenleving en staat. In het verlengde hiervan en parallel eraan kunnen we het strafrecht plaatsen. In een liberale democratie gaat het om deze afbakening, waarvan de invulling vooral aan burgers wordt overgelaten. Met het toegenomen aantal burgers en de groeiende complexiteit van dat maatschappelijk verkeer wordt die inhoudelijke juridische bemoeienis sterker. Naast de juridische normering en regelgeving horen de vaststelling en handhaving van rechten door een kwalitatief hoogwaardige en onafhankelijke rechtsprekende macht daartoe; hoogwaardig en onafhankelijk om zo arbitrair ingrijpen van machtigen en machthebbers te voorkomen. Indien dat laatste het geval is, kan de maatschappelijke en daaronder de sociaaleconomische onzekerheid grote proporties aannemen, met de daaraan verbonden negatieve gevolgen. Dat geheel van objectieve en neutrale juridische normstelling, handhaving en bewaking van de rechtsorde en waar nodig het herstel ervan, is een basisvoorwaarde voor ordentelijk maatschappelijk verkeer in de vorm van een rechtsstaat. Daarnaast is een goede bestuurlijke kwaliteit van belang voor maatschappelijke en sociaaleconomische ontwikkeling en voorspoed. Internationaal onderzoek laat zien dat het Nederlandse openbaar bestuur hoge en positieve scores kent; in een later hoofdstuk komen we hierop terug. Gewezen wordt op het belang daarvan voor goede maatschappelijke, economische en bestuurlijke ontwikkeling. Omgekeerd

zijn de negatieve implicaties van een tekortschietende of zelfs falende staat elders aanleiding tot hervormingsprogramma's van internationale organisaties als Wereldbank, IMF, EU en OECD. Het gaat hier om een betrouwbare bureaucratie in de woorden van Bekke in zijn oratie (1990), waarin deze voortbouwt op het Weberiaanse gedachtegoed.

Aanvullend op deze bestuurlijke en juridische elementen zijn (onafhankelijke) toezichhoudende instellingen noodzakelijk om goede concurrentie en goed maatschappelijk verkeer te kunnen faciliteren. Ook hierbij gaat het om het garanderen van een level playing field voor maatschappelijke partijen en burgers. Dat level playing field is eveneens bedoeld als garantie van een goed maatschappelijk verkeer. Hier zien we een koppeling tussen de bestuurlijk-juridische en financieel-economische dimensies van het takenpakket van de voorwaardenheppende staat. Daarnaast behoren een betrouwbaar financieel systeem en de ontwikkeling van een stabiele financiële beleidsomgeving tot de lijst van noodzakelijk voorwaarden. Het waarom is makkelijk aan te geven, want het gaat hier om de vormgeving van het maatschappelijk verkeer en de reductie van al te grote onzekerheid. Men moet op geldcirculatie, betrouwbare betaling et cetera kunnen vertrouwen. Vandaar dat het verkeer, de garantie van het geld en het toezicht op dat verkeer en de daarvoor relevante instituties als banken, beurzen

en andere financiële instellingen in publieke handen niet alleen op nationaal, maar ook internationaal niveau vormgegeven moeten worden. Op dat laatste zullen we in de volgende paragraaf ingaan, met name waar het negatieve neveneffecten van de voorwaardenscheppende staat betreft. Niet voor niets wordt het vertrouwen in markten en geldverkeer als essentieel gezien. Een gebrek aan of instorten van vertrouwen leidt dan al gauw tot een financiële crisis met een mogelijke maatschappelijke ontwrichting als gevolg. Dat was een aanleiding tot het stevige overheidsingrijpen na de bankencrisis van 2008/2009, toen het vertrouwen in de financiële sector dreigde in te storten na het omvallen van financiële instellingen die als essentieel voor de werking van het financiële systeem werden beschouwd. Eerder in de geschiedenis stortte het financiële verkeer wel in: kort na de Eerste Wereldoorlog in Duitsland en daarna mondiaal in de crisis van de jaren twintig en dertig. Dat probeerde men koste wat het kost te voorkomen. Een dergelijk ingrijpen zien we ook als gevolg van de lockdown van economie en samenleving als gevolg van de covid-19-pandemie in 2020.

Naast deze taken zijn het toezicht op een modern systeem van fysieke infrastructuur (voor wegenbeheer en -aanleg, telecommunicatie) en de ontwikkeling van de menselijke infrastructuur, voornamelijk betrekking hebbend op onderwijs en de aanwezigheid van een goed opgeleide

beroepsbevolking, als kernonderdelen te noemen. Dit is reeds eerder, zoals gezegd in hoofdstuk 3, in de 19e eeuw, ook te zien geweest. Waar het de menselijke infrastructuur betreft moeten we vooral en primair kijken naar het onderwijs en in eerste instantie naar het directe pre-entry onderwijs (voor de indiensttreding bij een bedrijf en organisatie). Dat was in eerste instantie vooral een gemeentelijke taak, het bijzonder onderwijs werd niet van staatswege bekostigd. Met de industrialisatie, emancipatie van de bevolking en verbreding van het burgerschap naar alle delen van de samenleving ontstaat een vraag naar meer onderwijsvoorzieningen. Die worden dan vanuit het openbaar bestuur zelf of via maatschappelijke organisaties (bijzonder onderwijs) geleverd. Geleidelijk is het openbaar onderwijs feitelijk op afstand komen te staan en heeft het openbaar bestuur in kaderstellend toezicht en financieel opzicht een voorwaardenscheppende rol. Dit geldt ook voor de stimulering van het post-entry onderwijs (na indiensttreding), maar dat is zelfs wat meer op afstand van het openbaar bestuur. De stimulering van kennis door middel van fundamenteel en praktisch toegepast onderwijs behoort hiertoe en wordt als een vangnetfunctie tot de taken gerekend. Ten slotte bestaat er een systeemverantwoordelijkheid van de staat, waarop eerder is ingegaan.

Als we later uitvoerig bij de vraagstukken van de overgang van publieke en private taakbehartiging stilstaan,



moet in de context van de systeemverantwoordelijkheid de zorg voor en de behartiging van vitale en strategische belangen bekeken worden. Het gaat dan om de bescherming van nationale en Europese strategische en vitale belangen, om zo borg te kunnen staan voor de continuïteit van de maatschappelijke samenleving via een ordentelijk verloop van het maatschappelijk verkeer. Dat vitale kan en moet heel letterlijk worden genomen. Er zijn cruciale voorzieningen en hulpbronnen die maatschappelijk onmisbaar zijn. Dat is niet nieuw. In het verleden hebben overheden voorzieningen naar zich toe getrokken in geval van maatschappelijke nood en ontwrichting: denk aan voedsel en energiedistributie en rationering ten tijde van crises. Voorbeelden zijn de brandstofcrisis van de jaren zeventig als gevolg van een olieboycot en oorlogen zoals de Tweede Wereldoorlog en daarna. Dit om de samenleving en de publieke dienstverlening te beschermen. Los daarvan is het de vraag in hoeverre men afhankelijk wil zijn van leveranties van andere landen in tijden van schaarste en nood. Ook hiervan zijn eerdere voorbeelden te geven, zoals de wens om niet volledig afhankelijk te zijn van steenkolenleveranties van oorlogvoerende partijen in de Eerste Wereldoorlog. Het antwoord was een stimulering van de staatskolennijnen. Meer recentelijk speelt het bij de aanbesteding van het 5G-netwerk en veiligheidsimplicaties. Pregnant is het recentelijk na de covid-19-pandemie acuut geworden,

waarbij Nederland afhankelijk is geworden van vaccins en medicijnen uit landen als China en India, waarnaar de productie vanwege kostenbesparing was verplaatst. Dezelfde vraag speelde bij de beademingsapparatuur van Philips in de Verenigde Staten, waar president Donald Trump via de uitvaardiging van een noodmaatregel die, indien gewenst, voor zijn eigen land had willen (en kunnen) bestemmen. De kwestie is in hoeverre je vanuit en bestuurlijk duurzaamheids criterium de beschikking in nationaal en wellicht in Europese Unie-verband moet hebben over dit type vitale en strategische voorzieningen. Een belangrijke vraag betreft, net als bij de systeemverantwoordelijkheid en het bieden van een sociaal vangnet, wat je daaronder verstaat en hoe je dat vaststelt. Belangrijk in deze is dus aan te geven wat nu eigenlijk strategische belangen zijn en wie die bepaalt.

Op grond van deze bespreking valt te concluderen dat een voorwaardenscheppende staat niet een lege en evenmin een zwakke staat is (Van der Meer, 2009, 2012). Het kan actief en interventionistisch zijn, met name waar het naast de klassieke taken de randvoorwaarden betreft. Eveneens wordt duidelijk dat de invulling van voorwaardenscheppende taken niet objectief vast te stellen is, maar een keuzevraag inhoudt. Dat betekent in neutrale zin een functie van het politieke proces, waardoor het politieke proces het primaat van de burger betreft en uiteindelijk een

keuze vanuit de samenleving inhoudt. Los van eerdergenoemde wenselijkheden en utopieën zijn er daadwerkelijke veranderingen in het dominante staatsmodel opgetreden, die al eerder aangeduid zijn als de transitie van een welvaarts- en verzorgingsstaat naar een voorwaardenscheppende staat. Het woord 'dominant' is hier niet zonder reden gebruikt, omdat in politieke en feitelijke zin boven- en onderstromingen aanwezig kunnen zijn.

4.4 Tekortkomingen van het concept van de voorwaardenscheppende staat en mogelijke oplossingen

Nu de omslag naar een enabling state in Nederland duidelijkere vormen aanneemt en in breder Europees verband gegeven de zelfopgelegde en afgedwongen bezuinigingsopdracht na de kredietcrisis, in toenemende mate relevant wordt, heeft diezelfde kredietcrisis de zwakheden en tegenstrijdigheden van het staatsmodel naar voren gebracht. Allereerst, heeft het openbaar bestuur voldoende mogelijkheden in huis om een dergelijke veelomvattende (financiële) systeemcrisis adequaat aan te pakken? Hoewel een substantieel deel van onze economie nationaal van aard is, hebben Europese en mondiale ontwikkelingen een steeds grotere

greep daarop gekregen. (Financiële) governance structuren op internationaal en Europees niveau schieten tekort. De politieke en maatschappelijke wil ontbreekt om daar op korte termijn in te voorzien. De vrijmaking van het internationale geldverkeer en de financiële deregulering zijn sneller verlopen dan het proces van financiële internationale institutionalisering: de governance structuren lopen achter bij de internationalisering/globalisering. Dat komt op het financieel-economische vlak in het bijzonder naar voren, maar hetzelfde speelt in de sectoren van openbare orde en veiligheid en bij de behandeling van internationale migratiestromen. Een belangrijke factor voor het ontbreken van de maatschappelijke steun voor fundamentele maatregelen is erin gelegen dat een deel van de bevolking het positieve saldo van globalisering, open verkeer van werknemers en dergelijke lager schat dan een meestal hoger opgeleid deel van de bevolking met meer kansen op de nieuwe flexibele arbeidsmarkt.

Daarnaast is die systeemverantwoordelijkheid en in bredere zin het vermogen om die voorwaardenscheppende staatstaken vorm te geven, in twijfel getrokken vanwege het tekortschieten in operationele kennis en vaardigheden van politieke bestuurders en ambtenaren. Gezien vanuit het geaggregeerde niveau kan men zich afvragen of er voldoende institutionele capaciteit in het openbaar bestuur aanwezig is. Daarbovenop



komt dat vanwege de veelal indirecte vorm van overheidsbemoeienis pas achteraf kan worden opgetreden, als het kwaad al geschied is. Hebben toezichthouders als de OPTA, NMA, Consumentenautoriteit en NVWA voldoende kennis, menskracht en middelen in huis om hun controlerende taak waar te maken? Dezelfde vraag geldt voor overheden ten aanzien van aanbestede of uitbestede taken. Voorts kan men hier pas achteraf optreden. Dit is sterker het geval bij een systeemfalen, zoals de recente banken- en kredietcrisis heeft laten zien (Van der Meer, 2012). Een laatste kritiekpunt betreft de kloof met maatschappelijke verwachtingen in wat door Beck (1992) een risicosamenleving is genoemd. De veelgenoemde en geroemde wil van de bevolking om zaken zelf individueel te regelen blijkt samen te gaan met een wens voor collectieve voorzieningen en interventie op algemeen samenlevingsniveau. De wil, de bereidheid en het vermogen tot zelfredzaamheid zijn niet in de gehele samenleving op dezelfde wijze aanwezig. Men moet oppassen om een politieke en wellicht door delen van de samenleving nagestreefde wenselijkheid tot maatschappelijke werkelijkheid te verklaren.

Te veel wordt de politieke keuze voor een voorwaardenscheppende staat als objectief voorgesteld. Als een technocratische (management)opvatting over het openbaar bestuur waarbij het gemeenschapselement wordt vergeten, met maatschappelijke

onvrede als gevolg. Een ongelijke verdeling van winst en verlies als gevolg van beleidsveranderingen in verband met de introductie van een voorwaardenscheppende staat: goed voor de elite en niet voor anderen in samenleving. Dit heeft de opkomst van het populisme als mogelijk gevolg.

De omslag van een verzorgingsstaat naar een voorwaardenscheppende staat heeft geleid tot een tegengestelde ontwikkeling wat betreft het karakter van het werk van de gemiddelde ambtenaar. Deze ontwikkeling is tegenovergesteld aan de veranderingsrichting die vanaf het begin van de 19e eeuw tot het derde kwart van de 20e eeuw viel waar te nemen. Waar Van Braam (1957) en De Jong (1982) zeggen dat overheid en bedrijfsleven qua taken steeds meer op elkaar gingen lijken, is dat nu minder het geval. Een gevolg van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat is geweest dat het werk van ambtenaren zich vooral op terreinen bevindt waar het unieke, het bindende karakter van de overheid zich openbaart. Het gaat dan om ambtenaren die werkzaam zijn op het terrein van de klassieke overheidstaken en het scheppen van gunstige maatschappelijke randvoorwaarden als uitdrukking van de voorwaardenscheppende staat. Als gevolg hiervan wordt overheidspersoneel meer dan in de welvaarsstaat gedomineerd door openbare-orde- en veiligheidspersoneel en het regulerende en mediërende personeel werkend in een multi-level governance context. De afstand

tussen de aard van de publieke en private sector qua type werkzaamheden wordt daarmee groter. Het resultaat is dat het onderscheidende van de taken van de overheid ten opzichte van de private sector de afgelopen jaren juist is versterkt. Dit betekent overigens niet dat er een terugkeer plaatsvindt naar wat sommigen als een hiërarchisch en autoritair openbaar bestuur zien.

Hiërarchisch en autoritair moeten niet aan elkaar gelijk worden gesteld. Een diepgravende lezing en analyse van Webers gedachten over bureaucratie en gezag in het onderdeel 'Gezags-sociologie' in 'Wirtschaft und Gesellschaft' (1976) laat zien dat hij onder hiërarchie een boven- en onderschikking van competenties (kring van taken en bevoegdheden) verstond, waarbij de competenties breder en smaller kunnen worden ingevuld, zodat professionals daarin ruimte krijgen. De beschrijving van competenties voorkomt arbitrair ingrijpen. Verplating van de hiërarchie kan daarom, in tegenstelling tot de verwachting van velen, zorgen voor een eenvoudiger en willekeurig ingrijpen van de top. Dat is des te belangrijker en gevoeliger, omdat de eerdergenoemde bindende taken publiek gezag vragen, waarbij de context van de democratische rechtsstaat essentieel is. Het gaat dan om een ambtenaar die als zelfbewuste professional zich gebonden acht aan politiek en samenleving. In een intelligent opgezette bureaucratie (in de neutrale betekenis

van het woord) kan een dergelijke publieke dienaar ('public and civil servant') werken.

Bij de nieuwe plaats van ambtenaren in het bestuurlijke stelsel past een bepaalde rechtspositie. In de eerder aangehaalde publicatie van Van den Berg, Van der Meer en Dijkstra (2012) wordt betoogd dat voor Nederland de nieuwe overheid geen 'genormaliseerde' arbeidsrechtelijke positie voor ambtenaren vereist. Sterker nog, aan de gelijktrekking van de ambtelijke met de private rechtspositie, zoals dat 1 januari 2020 voor grote delen van het ambtelijk apparaat heeft plaatsgevonden, kleven belangrijke nadelen, zowel in financiële als in bestuurlijke zin. Gegeven deze tendens moet gesteld worden dat de bepaling van de positie van ambtenaren meer vraagt dan een simpele gelijkschakeling met de private sector. Op het terrein van werk en inhoudelijke plaats in het arbeidsproces bestaat er een noodzaak voor een nieuwe regeling van de ambtelijke rechtspositie, waarbij een publiekrechtelijke regeling van vraagstukken op het terrein van integriteit, moraliteit, politieke neutraliteit en de bescherming van de ambtelijke professionaliteit tegen willekeur van politiek en management een vereiste is. Eerst zullen we ingaan op publieke sector hervormingen die zowel ten grondslag liggen aan als het gevolg zijn van de beweging in de richting van de voorwaardenscheppende staat. Het gaat hierbij om wederzijds versterkende ontwikkelingen die een



causaliteit in twee richtingen beteken. De vraag die in paragraaf 4.6 aan de orde komt is: welke veranderingen/hervormingen zijn als gevolg van de transitie in de richting van de voorwaardenscheppende staat waar te nemen? Tevens helpt deze bespreking om de verschillende dimensies van het management van de publieke dienstverlening in kaart te brengen

4.5 Is de voorwaardenscheppende staat te beschouwen als een bestuurlijk eindmodel?

Maar eerst: is de voorwaardenscheppende staat te zien als een eindmodel? Een beetje als de 'the end-of-history'-these van Francis Fukuyama (1992), waarin alle conflicten overwonnen zijn en mensen leven in een 'liberal democratic' (in de bredere Amerikaanse betekenis) 'equilibrium'. Vanuit een historisch perspectief is dit al een gevaarlijke opmerking. Het lijkt een noodzakelijke en onvermijdbare ontwikkeling te suggereren. Een dergelijk historisch determinisme is gebaseerd op (wetenschappelijk) drijfzand. Het zou daarnaast de meest grove vorm van padafhankelijkheid suggereren. Op grond van wat eerder is gesteld kan worden opgemerkt dat dit zeker niet het geval is.

Allereerst hebben we het over staatsmodellen. De functie van een model is een schematische weergave van

de werkelijkheid te bieden. Het is een poging om die (bestuurlijke) werkelijkheid te vatten om daar greep op te krijgen. Een typering betekent ook dat een vorig model niet geheel overbodig is geworden. Zo zijn nog steeds elementen uit de verzorgingsstaat (welvaart, welzijn) aanwezig en relevant. Let op het verschil in de hiervoor gehanteerde terminologie: verzorging, welzijn en welvaartsstaat. De gedachte achter de benaming welvaartsstaat is vooral economisch van aard. Uit de aanduidingen 'verzorging' en 'welzijn' spreekt daarnaast de zorgzaamheid van de staat voor het welzijn van burgers. Daarnaast is het model van de voorwaardenscheppende staat vrij abstract en breed wat betreft de invulling geformuleerd. Negatief geformuleerd: er kan veel daaronder worden geschaard. Kijken we naar het model van de voorwaardenscheppende staat (schema 4.1) dat in paragraaf 4.3 is gepresenteerd, dan worden daarin twee varianten geïntroduceerd: een communautair (gemeenschaps) model en een meer liberaal op individuele burgers en organisaties gericht model. Worden er goede randvoorwaarden geboden voor de ontplooiing van individuele burgers en bedrijven of voor groepen in de samenleving? Dat laatste perspectief komt neer op een benadrukking van het belang van maatschappelijke zelforganisatie. Die maatschappelijke zelforganisatie was overigens ook al aan te treffen bij de verzuilde vormen van de verzorgingsstaat en in zekere zin ook bij de nachtwakersstaat.

Het gaat derhalve om relatieve accentverschillen bij de staatsmodellen wat betreft de taken en de verdeling van verantwoordelijkheden in het publieke domein. In deze zin zou gegeven een toegenomen eigen verantwoordelijkheid van de samenleving – collectief en individueel – gesproken worden van een overgang van een verzorgingsstaat naar een verzorgingssamenleving. Het openbaar bestuur houdt/krijgt een kaderstellende (voorwaardenscheppende) rol en de samenleving – zowel burgers als maatschappelijke, gezondheids-, welzijns- en onderwijsorganisaties – geven die vorm in de dagelijkse praktijk. Vandaar ook de voortgezette noodzaak van samenwerking tussen openbaar bestuur en maatschappelijke actoren binnen het multi-level governance systeem. Het gevaar van een al te grote relativering van verschillen tussen de staatsmodellen daarentegen is wel dat de blik op maatschappelijke verhoudingen in het publieke domein vertroebeld kan worden. Toch zijn die accentverschillen tussen de staatsmodellen niet zonder belang. Het ligt eraan waar de nadruk in het publieke domein op valt: op het overheidsbestuur of op de samenleving. In een voorwaardenscheppende staat berust die nadruk op de samenleving.

Er is nog een andere reden die ervoor zorgt dat de voorwaardenscheppende staat niet als een eindmodel mag worden gezien. Bij de invulling van de besproken kerntaken van de

voorwaardenscheppende staat is een belangrijke bandbreedte aanwezig. Dat is allereerst evident bij de invulling van de sociale-vangnetfunctie. Hoe groot maak je dat vangnet, welke doelgroepen val-len daaronder en welke voorzieningen stel je daarvoor beschikbaar? Dat is allereerst een politieke keuze en niet, zoals ook eerder aangegeven, een objectief gegeven. De strijd tussen politieke partijen in de besturen en de volksvertegenwoordigingen op alle bestuursniveaus gaat daarover. Hetzelfde geldt voor de zorg voor ordentelijke bestuurlijke, juridische, fysieke en andere infrastructuurele randvoorwaarden. Dit is tevens relevant voor wat je als strategische belangen definieert voor een goede ontwikkeling van samenleving en economie. Denk aan het voorgenomen maar mislukte voornemen om een gunstig fiscaal regime voor internationale ondernemingen te creëren door afschaffing van de dividendbelasting. Datzelfde geldt voor hoe breed of smal je de systeemverantwoordelijkheid van het openbaar bestuur opvat. In het geval van de coronacrisis is in alle delen van de gezondheidszorg tot op het economische een veelomvattende en wellicht ook opgerekte interpretatie van de systeemverantwoordelijkheid te zien. Ook eerder is hetzelfde het geval geweest bij de aanpak van de gevolgen van de bankencrisis van 2007 tot 2011. In de nasleep van die bankencrisis, de coronapandemie en ook de nasleep van de affaires bij de Belastingdienst en andere implementatiecrises is weer een beweging in de



richting van een activistisch openbaar bestuur te zien. Het valt overigens nog steeds binnen de bandbreedte van de voorwaardenscheppende staat, maar de invulling van de randvoorwaarden is substantiëler en omvangrijker.

Laten we nu kijken naar de gevolgen voor en de aard van de hervormingen van de publieke sector.

4.6 Dimensies van een (veranderend) management van de publieke sector, een veelvormig fenomeen: naar een trechtermodel

Wanneer men de inzichten bekijkt van de grote stroom beleidsdocumenten gepubliceerd door wetenschappers, nationale overheden en internationale organisaties als IMF, OECD en Wereldbank, dan zou men bijna tot de conclusie moeten komen dat bestuurlijke hervormingen overal aan de orde van de dag zijn. Maar is dit beeld wel correct? In hoeverre zijn de voorgenomen veranderingen daadwerkelijk uitgevoerd en tot welke resultaten hebben ze geleid? Voorts is het noodzakelijk om na te gaan op welke (beleids)terreinen bestuurlijke veranderingen hebben plaatsgevonden. Achter de aanduiding 'bestuurlijke hervormingen' gaat een grote verscheidenheid aan thema's schuil. Het centrale

uitgangspunt in de benadering van dit boek is dat hervormingen van de publieke sector een multidimensionaal (veelvormig) karakter bezitten. De verschillende typen hervormingen die kunnen worden onderscheiden, hangen nauw met elkaar samen.

Laten we daarom eerst bij dat multidimensionale hervormingskarakter stilstaan. In 2010 heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in zijn advies 'Het einde van het blauwdrukdenken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur' geconstateerd dat het openbaar bestuur volop in beweging is. Dezelfde constatering deed een van de voorgangers van de raad (Raad voor het Binnenlands Bestuur) in de jaren 1980. Eerder was bij de NWO, de grote financier van het wetenschappelijke onderzoek in Nederland, het bestuur zo in beweging dat een specifiek aandachtsveld is ingesteld. Verder terug in de tijd zijn bij de grondleggers van de bestuurswetenschappen in Nederland en elders dezelfde denkbeelden terug te vinden. Eigenlijk is dit een constatering van alle tijden, vaak opgenomen in de inleiding van een verhandeling over de wens dat men eigenlijk iets veranderd wil zien. Ook kan men zo (zie de eerdere kritische bespreking van het VUCA-begrip in recente bestuurswetenschappelijke publicaties) een gevoel van urgentie creëren. Bestuurlijke veranderingen en hervormingen behoren, ook internationaal gezien, tot de kernprocessen in het openbaar bestuur (Caiden, 1991).

Een voortdurende heroverweging van het bestuurlijk bestel hoort bij de politiek-bestuurlijke historie, net als feilen als gevolg van onvermijdelijke tekortkomingen in de basis van het systeemontwerp zoals neergelegd in 1798 en 1814. Hervormingspatronen zijn tevens grillig. Die veranderingen zijn veelal in het verleden incrementeel verlopen, maar soms omvatten ze (op termijn ook) grootschaliger veranderingen (Kickert & Van der Meer, 2011; Van der Steen & Van Twist, 2010; Raadschelders & Toonen, 1999).

Waar in de afgelopen dertig jaar gesproken werd over de opkomst van een vernieuwd publiek management met daarbinnen allerlei ontwikkelingsfasen (zie hoofdstuk 8), kan men iets soortgelijks over de ruime 19e eeuw in terugblik opmerken waar het een burocratische veranderingsgolf betrof (Van der Meer, 2009). Nu schuilt in de bovenstaande benadering het gevaar van een al te grote relativering van het bijzondere van de huidige bestuurlijke vernieuwing en verandering. Er zou de suggestie uit kunnen spreken dat er niets nieuws onder de zon is of, om met Lynn (2007) te spreken, dat dit oude wijn in nieuwe zakken zou zijn. Niets is minder waar. Dat pogingen tot vernieuwing en verandering een continu gegeven zijn, doet niet af aan het belang dat we aan veranderingsinitiatieven kunnen hechten. Een continue afstemming van de vormgeving van het openbaar bestuur en de daartoe behorende organisaties op maatschappelijke ontwikkelingen

en uitdagingen is essentieel om de kwaliteit van de taakuitoefening te bewaken, daar waar nodig te verbeteren en verantwoording over de resultaten en middelen van overheidsingrijpen af te leggen aan politiek en samenleving. De opbrengsten van politieke wetenschappen en bestuurskunde op het gebied van de hervorming van het politiek-bestuurlijke ontwerp in de afgelopen jaren laat zien dat dit nauwelijks betwist kan worden.

Wereldwijd heeft de publieke sector grote veranderingen ondergaan sinds de late jaren 1970 en de vroege jaren 1980 (Caiden, 1991; Peters & Savoie, 1998; Peters & Pierre, 2001b; Raadschelders, Toonen & Van der Meer, 2007; Pollitt & Bouckaert, 2011). Pollitt en Bouckaert (2011) zien een 'pandemie' van bestuurlijke hervormingen. Peters en Pierre (2001b) stellen zelfs: 'For scholars of public administration and the institutional machinery of the public sector taken more broadly, the past several decades have been the anni mirabili. Except perhaps during major wars there has never been the extent of administrative reform and reorganizations that has been occurring during the period from approximately 1975 onwards.' Die conclusie staat nog steeds anno 2021 recht overeind. Daaraan is in de laatste twintig jaar niet echt veel veranderd.

Vanuit een historisch oogpunt bezien relativeert een ruimer tijdsbestek de veronderstelde uniciteit van de huidige golf van hervormingen. Dit is



zeker het geval wanneer we de huidige veranderingen vergelijken met het trackrecord van hervormingen van de 19e en vroege 20e eeuw, waarop al in hoofdstuk 3 is gewezen. Dit zijn veranderingen waarmee we zijn opgegroeid in de zin dat we alleen de resultaten of de effecten van de resultaten zien, en die beschouwen we als gewoon. Een korte blik in de bestuurlijke en politiek-institutionele geschiedenis en geschiedschrijving maakt meer dan duidelijk dat groot-schalige hervormingsplannen en initiatieven altijd aanwezig zijn geweest in het openbaar bestuur in Nederland en elders in de wereld. Bijvoorbeeld, er zijn hervormingen ingevoerd om de bestuurlijke efficiëntie en effectiviteit (vaak in termen van rationalisatieschijven) te verhogen in de laatste honderd jaar. Dat is niet iets wat pas met de introductie van new public management is opgekomen. Dit is in de bestuurskundige en bestuurshistorische literatuur goed en gedetailleerd gedocumenteerd en wel voor vele landen (Hood, 1998; Raadschelders & Rutgers, 1996; Van der Meer & Raadschelders, 1998; Van den Berg, Van der Meer & Raadschelders, 2005).

Hetzelfde kan worden gezegd over de opkomst van de (Weberiaanse) bureaucratie, ten uitdrukking komend in een bureaucratische revolutie in Centraal- en West-Europa van de 19e eeuw. Die omvatte de bevordering van de legaal rationele bureaucratie gegeven de ontwikkeling van de (democratische) rechtsstaat in conti-

nentaal Europa. Hetzelfde geldt voor vergelijkbare overheidshervormingen in Groot-Brittannië in de nasleep van onder meer het Trevelyan-Northcote-rapport uit 1854.⁴¹ De recente hervormingsgolf is gelanceerd door wetenschappers, beleidsmakers en adviseurs van internationale organisaties als OECD, IMF en Wereldbank. Deze organisaties hebben sterk bijgedragen aan de verspreiding van de nieuwe cyclus van de bestuurlijke hervorming (Hood, 1991). Ook hebben de academische (bestuurswetenschappelijke en economische) gemeenschappen via artikelen, conferenties, consultancy en hun banden (en soms zelfs osmotische relaties) met denktanks en voorgenoemde internationale organisaties een bijdrage geleverd. Op een gelijksoortige manier wordt gesproken over de hervorming van het publiek management van organisaties (zie bijvoorbeeld Pollitt & Bouckaert, 2011). Sommigen hebben een nieuw bestuurlijk-organisatorisch managementparadigma ontdekt dat tegengesteld is aan de oude Weberiaanse conceptie. Dat nieuwe paradigma wordt met de term 'new public management' aangeduid (zie Massey, 1997; Hood, 1991; Lynn, 2006, 2007; Pollitt & Bouckaert, 2011). Dat new public management is een vrij brede stroming van lossere en meer coherente opvattingen over publiek management. Toch is het begrip 'new public management' geëvolueerd in de loop van de tijd en aangepast aan de behoeften van de tijd.

Het gebruik van de term 'new public management' is tot op zekere hoogte onjuist en misleidend wanneer het de beschrijving en karakterisering van openbare hervormingen betreft. Hervormingen zijn niet beperkt tot het fenomeen en concept van het managerialisme en de term wordt opgevat als een nieuwe benadering voor overwegend interne managementaangelegenheden. Dimensies van bredere systeemveranderingen, waaronder het externe management in de literatuur, worden minder benadrukt. Niettemin wordt de externe dimensie steeds belangrijker. De omgeving van openbare organisaties wordt door middel van de dominantie van het new public management meer geconformeerd aan de interne logica van de verbonden controle- en performancemanagementsystemen. Door het standaardiseren van het werk van professionals bijvoorbeeld op terreinen als het onderwijs en de gezondheidszorg kunnen we het new public management zien als een nieuwe uitingsvorm van het 'scientific management' van Frederic Taylor en de klassieke managementbenadering van Henri Fayol. In hoofdstuk 8 komen we hierop terug en zullen we het new public management aan een diepere analyse onderwerpen.

Hoewel deze (interne) managementveranderingen goed zijn gedocumenteerd in een omvangrijke stroom publicaties en aanleiding hebben gegeven tot een geïnstitutionaliseerd studie- en beroepsveld met academi-

sche beroepsverenigingen en nieuwe academische studierichtingen, wordt door deze focus het brede spectrum van hervormingen miskend. Dat geldt ook voor de bredere achtergrond van en de samenhang tussen verschillende typen hervormingen in het openbaar bestuur en publieke domein. Zo wordt de analyse van de hervormingen van het openbaar bestuur beperkt tot een slechts eendimensionale aangelegenheid. De interne herstructurering en hervorming van overheidsorganisaties (en het ambtenarenapparaat) vormen een (beperkt) onderdeel van het bredere spectrum en scala aan hervormingen van de publieke sector. Wat gebruikelijk genoemd wordt onder de term 'publieke sector hervormingen' en als een ongeleed geheel wordt gepresenteerd, bestaat in werkelijkheid uit een groot aantal onderling verbonden hervormingsdimensies.

Hier richten we ons op dit bredere spectrum van hervormingsdimensies. Zonder de ambitie te hebben om een volledige opsomming van publieke sector hervormingen te geven, introduceren we een trechtermodel van dimensies van het management van de publieke sector met de daarbij optredende hervormingen. We beginnen bij de meer alomvattende hervormingen, die de afbakening tussen de publieke en private sectoren omvatten en een steeds concretere en specifiekere indeling en orderingsvragen met betrekking tot hervormingen binnen het openbaar bestuur betreffen.



Dit trechtermodel (Van der Meer, 2009) omvat (wijzigingen in):

- De afbakening tussen de publieke en private sector.
- De principes gelegen achter en veranderingen in de verdeling van taken, bevoegdheden en middelen tussen lichamen van territoriaal en functioneel bestuur.
- De relaties tussen het openbaar bestuur en burger.
- De relaties tussen politieke en ambtelijke bestuurders.
- Het (veranderende) overheids- en publieke management, de bedrijfsvoering en het leidinggeven aan publieke organisaties.
- De ambtelijke organisatie voor wat betreft de omvang, structuur, cultuur en werkwijze, rechtspositie, mobiliteit, HRM en kwaliteitszorg.
- Civil service systems in een voorwaardenscheppende staat: naar een nieuwe ambtenaar en publieke dienst.

Het is verleidelijk om te veronderstellen dat er eenvoudig verbanden tussen deze verschillende lagen van hervormingen te leggen zijn en dat het ene type hervorming (automatisch) leidt naar maar één opvolgend type hervorming. Er kan dan gesproken worden van een in elkaar nestelen van hervormingen. Men kan de vergelijking maken met de Russische matroesjka's, waarbij de grotere poppetjes kleinere poppetjes in zich sluiten. Hoewel een onderlinge verbondenheid van de hervormingen aannemelijk kan zijn, moeten we daar niet automatisch

van uitgaan. Wel kan die veronderstelling als heuristisch middel behulpzaam zijn om verklarende factoren te isoleren voor een mindere of meerdere mate van samenhang tussen de hierboven genoemde zeven typen hervormingen van de publieke sector. Vandaar dat we aandacht zullen besteden aan de exacte en specifieke maatschappelijke en politiek-bestuurlijke institutionele context van de hervormingen. Dat laatste is ook belangrijk voor het succes en draagvlak van hervormingen.

De vraag waar we later herhaalde malen bij stil zullen staan is of de inhoud van en samenhang tussen de diverse hervormingsdimensies passen in, en het gevolg zijn van, een transitie naar een voorwaardenscheppende staat of wellicht juist hebben bijgedragen aan de opkomst van een voorwaardenscheppende staat. Eveneens zou een wederzijdse beïnvloeding en onderlinge versterking het geval kunnen zijn. Hervormingen leiden dan tot de opkomst van een voorwaardenscheppende staat en dat roept weer hervormingen op.

4.7 De voorwaarden voor het succes van hervormingen van de publieke sector: politieke en rationeel-technische succes- en faalfactoren

In het voorwoord staat dat het ontwerp van dit boek over hervormingen van de publieke sector de vraag was op welke wijze de kwaliteit van de publieke dienstverlening in relatie tot de positie en het functioneren van de publieke dienst op een hoog niveau kan worden gehouden en daar waar nodig kan worden verbeterd. Dat houdt eveneens in hoe die kwaliteit verbeterd kan worden wanneer de omstandigheden daarom vragen. Het startpunt bij de bespreking van die veranderingen is de overgang van een welvaarts- en verzorgingsstaat naar een voorwaardenscheppende staat. Die overgang stelt ook eisen aan ambtenaren op elk van de bestuurlijke niveaus, in de beleidsuitvoering op onderscheiden functiehogte. Die overgang naar een voorwaarden-scheppende staat valt te plaatsen tegen de achtergrond van een veranderend multi-level governance systeem, waarbij op allerlei schaalniveaus – van lokaal tot en met Europees niveau – tussen publieke en private partijen moet worden samengewerkt. Zoals aangegeven is een multi-level go-

vernance systeem niet nieuw in de Nederlandse context. Het behoort tot het traditionele maatschappelijkbestuurlijke ontwerp. We kennen in ieder geval vanaf 1848 met de ontwikkeling van het Thorbeckiaanse bestuurlijke stelsel een gedecentraliseerde eenheidsstaat (Toonen, 1987). Daarnaast heeft dit tegen het einde van de 19e eeuw een verzuilde vorm gekregen.⁴² Een omslag wat betreft het dominante staatsmodel heeft zoals eerder geschreven belangrijke gevolgen voor de rol en plaats van ambtenaren, politieke bestuurders en burgers in de publieke dienstverlening. In hoofdstuk 15 zal op de kenmerken van die rol en plaats worden ingegaan. Wat nog niet is genoemd bij het onderwerp van hervormingen van de publieke sector zijn de randvoorwaarden voor het succes ervan. Met name moeten we dan ingaan op politieke en rationeel-technische succes- en faalfactoren. Een kernvraag is hoe en op welke wijze kunnen die (veranderings) operaties en hervormingen (het beste) ter hand worden genomen? Bij het woord ‘beste’ zijn de eerdergenoemde criteria van good governance relevant. Gegeven deze transitie zijn relevante uitdagingen, en in verband daarmee hervormingen, besproken. Die hervormingen raken zowel het openbaar bestuur als het privaat-publieke domein (tussenorganisaties, burgers et cetera). Maar vaak wordt opgemerkt dat hervormingsplannen onvoldoende in de praktijk worden gebracht. Laat staan dat ze tot gewenste resultaten leiden. Wanneer we al zo lang bezig



zijn met de kwaliteitsverbetering van het openbaar bestuur en de verhoging van de professionaliteit van het ambtelijk apparaat, waarom lijkt het dan dat het aantal en de intensiteit van die uitvoeringscrises eerder toeneemt dan afneemt?

In de internationale literatuur wordt hierbij menigmaal gewezen op teleurstellende ervaringen met de opbrengst van hervormingen in Oost-Europa (Van der Meer & Dijkstra, 2020). Maar die tekortschietende resultaten zijn ook elders in Europa en ver daarbuiten waar te nemen. Er wordt weleens gesteld dat deze tekortschietende resultaten vooral te wijten zijn aan een te geringe inhoudelijke en rationele aanpak van hervormingen. Te grote politieke (en bureaucratische) bemoeienis zou de oorzaak achter het falen zijn. Partij- en/of persoonlijke belangen zouden dan een rol kunnen spelen. Het zou ook van doen kunnen hebben met de kenmerken van de bureaucratische orde (en wellicht een bureaucratistisch keurslijf, zie hieronder) waarbinnen ambtenaren moeten functioneren. De vraag die hier aan de orde wordt gesteld is of dit het geval is of dat oorzaken elders dan in de politiek en bureaucratie moeten worden gezocht? Zijn bijvoorbeeld de hervormingen van publieke sector en management weinig effectief of hebben ze misschien juist wel een bijdrage geleverd aan die crises?

Een welvarende samenleving is afhankelijk van een publieke sector die goed presteert, levert, betrouwbaar is

en dus werkt volgens de normen van goed bestuur. Dit is een axioma dat al in de inleiding is neergelegd. Om dat te bereiken zijn hervormingen en reorganisaties een intrinsiek onderdeel van het moderne overheidsbestuur. Niettemin geeft de aandring om te hervormen maar weinig tot geen aanwijzingen over de richting, inhoud, aanpak en duurzaamheid van die hervormingen. Dit geldt nog meer voor de vraag of deze tot de gewenste veranderingen in de dagelijkse praktijk leiden. Het probleem is ook – en daar spreken we hieronder verder over – wat dat gewenste concreet inhoudt en wie dat dan bepaalt. Vaak wordt in rapporten van internationale organisaties, in EU-verband en in bestuurswetenschappelijke beschouwingen opgemerkt dat de concrete resultaten aanleiding geven tot een zekere mate van teleurstelling (OECD, 2019; Van der Meer & Dijkstra, 2020; Hammer Schmid & Thijs, 2018). Er is gelet op de vaak hooggespannen verwachtingen van noodzakelijke hervormingen betrekkelijk weinig vooruitgang geboekt, ondanks verwachtingen in het verleden (Caiden, 1991). Of hervormingen kunnen zelfs in de loop van de tijd worden teruggedraaid; zie de cases van sommige Oost-Europese landen. Ook kunnen hervormingen ongewenste neveneffecten met zich meebrengen. Daarbij gaat het niet alleen om bestuurlijke hervormingen, maar ook om een zorg voor de kwaliteit van de democratische rechtsstaat. De teleurstelling over de effecten van bestuurlijke hervormingen op de kwa-

liteit van de publieke dienstverlening, de betrouwbaarheid van het openbaar bestuur en een sterkere betrokkenheid van de samenleving worden breed in de EU27 gevoeld.

Vaak wordt beweerd dat een conflict tussen een rationele (technisch-instrumentele) en een politieke (bureaucratische) benadering van hervormingen ten grondslag ligt aan het tekortschieten van concrete hervormingsresultaten (Dijkstra & Van der Meer, 2020 a en b; Mazur, 2020). De politieke en bureaucratische belemmeringen zouden het tekort aan, en tekortschietende, hervormingen van de publieke sector grotendeels kunnen verklaren. Niet alleen gaat het bij die politieke belemmeringen om het (recente) optreden van autocratische leiders en partijen, maar ook om de incompetentie en het eigenbelang van politici. Dan gaat het om zowel puur persoonlijk gewin als een politiek overlevingsstreven gegeven de druk van de achterban, de kiezers en de media. Zelfs in stabiele democratieën kan een wisseling van de politieke wacht aanleiding geven tot disruptie in de hervormingsaanpak. Die disrupties zijn intenser in tweepartijstelsels dan in coalitiesystemen, vanwege de abruptheid van die machtswisselingen. Een negatieve invloed zou ook uitgaan van gepolitiseerde topambtenaren, maar tevens wordt in dit verband bureaucratistisch gedrag van de andere overheidsfunctionarissen genoemd. We gaan over het laatste nog verder in detail in de paragraaf over de

achtergronden van bestuurlijke crises in relatie tot het ambtelijk apparaat. Die politisering van de ambtelijke top zou dan gegeven de gedeelde belangen met de politieke elite een inhoudelijk-rationele hervormingsaanpak mede in de weg staan. Een rationele hervormingsstrategie gebaseerd op inhoudelijk-bestuurstechnische merites zou aan de basis staan van inhoudelijk succesvolle veranderingen (zie de eerdergenoemde rapportages en publicaties van internationale organisaties als de OECD-Sigma).

Het argument dat politieke en bureaucratische belemmeringen de realisatie van de goede bedoelingen van rationeel opererende hervormers dwarsbomen, is te gemakkelijk en helpt ons niet om de resultaten van hervormingsprocessen in de EU27-lidstaten, maar ook in Nederland, te kunnen begrijpen. Het gebruik van deze tweedeling (politiek/bureaucratisch versus rationeel) is echter te simplistisch, omdat het de aandacht afleidt van de gevolgen voor de hervorming van bestaande institutionele regelingen binnen politiek-administratieve systemen (Dijkstra & Van der Meer, 2020 a en b). Voor een grondige analyse zijn eveneens de effecten van de aanwezige politiek-bestuurlijke institutionele regelingen, erfenissen en modellen voor hervormingen uit het verleden van belang (zie ook de alfa en omega (begin en eindsituatie) van het veranderingstraject (Pollitt & Bouckaert, 2011).





Elke werkzame hervormingsstrategie vraagt een duidelijke visie op een gewenste toekomst. Zij moet daarnaast een analyse bevatten van de huidige situatie en de maatregelen om tot de gewenste situatie te komen. In dat rationele beleidsaspect verschillen Nederland en de andere staten onderling niet zoveel van elkaar. De te maken keuzen zijn dan wel politiek inhoudelijk van aard, omdat het gaat om bindende keuzen met betrekking tot die gewenste toekomst, de vaststelling en de invulling van het veranderingstraject met en namens de samenleving. Dit is daarom niet een louter technische exercitie die door neutrale interne of externe deskundigen kan worden volbracht. Zelfs wanneer hervormingen een rationeel (of negatiever geformuleerd: apolitiek) pad volgen, bevatten ze impliciete normatieve veronderstellingen, die dan weer het maken van feitelijke politieke keuzen veronderstellen. Dit zijn politieke keuzen die door deskundigen worden gemaakt, in letterlijke zin door technocraten. De publieke verantwoording ontbreekt echter. Alleen door middel van politieke en breed gedragen hervormingen die ook kunnen steunen op een actieve samenleving (civil society), kan een adequate en door de samenleving geaccepteerde oplossing worden gevonden. Een sterk instrumenteel gerichte rationele hervormingsstrategie kan niet alleen leiden tot hervormingsmoeheid, maar ook tot ongewenste neveneffecten, zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken. Op deze manier versterkt de

politieke en maatschappelijke ontevredenheid populistische tendensen en creëert zij daarmee ruimte voor een gebrek aan politiek vertrouwen. Dat kan het uiteindelijke interne en externe draagvlak van beleid ondermijnen. Gegeven dit laatste gevaar, zullen we in hoofdstuk 14 de achtergronden van de huidige Nederlandse crises in het openbaar bestuur en de oplossingen daarvoor bespreken.

Maar laten we beginnen met een inhoudelijke bespreking van het eerste en breedste hervormingsaspect uit het trechtermodel: de veranderende afbakening tussen publiek en privaat.

5

de zorg

voor het algemeen belang
als opdracht voor
openbaar bestuur en samenleving

5.1 Het algemeen belang en de publieke zaak

Zoals de eerdergenoemde Leidse hoogleraar Bestuurskunde en latere minister van Buitenlandse Zaken Uri Rosenthal in zijn inleidende colleges Bestuurskunde placht op te merken: leidinggeven aan een publieke organisatie en de zorg voor het algemeen belang zijn veel interessanter dan werken in een fabriek van Marsrepen. Nu is dit wellicht wat te stellig geformuleerd. Ook aan de ontwikkeling van en betrokkenheid bij de productie van private goederen kan men veel zin en genoegdoening ontleen. Dit is met name het geval waar het een ambacht en een hoogwaardige productie betreft. Ook in publieke organisaties kan sprake zijn van weinig enerverende en geestdodende arbeid, maar over het geheel genomen bezit de constatering van Rosenthal een zekere waarde. James L. Perry (in Van der Meer et.al., 2015) spreekt over het belang van een hoge Public Service Motivation⁴³ als een stimulans, maar ook als een voorwaarde voor het werken in de publieke sector. Het werken in een publieke organisatie en het vormgeven van het algemeen belang kan niet alleen uitdagend zijn, maar doet ook een beroep op wat als een hoog burgerschapsideaal wordt omschreven. Dat burgerschapsideaal omvat een actieve inzet voor de publieke zaak om een bijdrage aan de vormgeving te leveren aan het algemeen belang. Dit alles ten bate van het collectief van mensen die met elkaar de samenleving vormen. Dat heet met een mooie term het ‘republikeins burgerschap’. Het woord ‘republikeins’ is afgeleid van de Latijnse woorden ‘res publica’ (de gemeenschappelijke zaak⁴⁴) en heeft hier (in eerste aanleg) niets van doen met een anti-monarchistische opstelling of houding.⁴⁵ Dat dienen van het algemeen belang omvat niet alleen het aanbieden van diensten die leden van de samenleving kunnen consumeren, maar betreft evenzeer het creëren van gunstige randvoorwaarden waaronder mensen zelf hun leven kunnen invullen, zoals hierboven bij het noemen van de term ‘voorwaardenscheppende staat’ al is aangegeven. Wat die gunstige randvoorwaarden inhouden, is bij de bespreking van de voorwaardenscheppende staat eerder aan bod gekomen.

Wanneer we het begrip ‘algemeen belang’ bekijken, lijkt dat een vrij hard begrip en misschien zelfs wel objectief bepaalbaar. Dit is echter een misvatting. Het denken over wat het algemeen belang inhoudt, dateert al van lang geleden. Al in de klassieke oudheid vinden we bij de toen werkzame filosofen en politieke theoretici avant la lettre een uitvoerige aandacht voor deze thematiek. Het belang was net als nu hoe het staatsbestel van een solide fundament kan worden voorzien. Dit was geen particuliere liefhebberij, maar essentieel ter rechtvaardiging van de gemeenschap en de staat als eigen identiteit en als afbakening ten opzichte van andere staten en gemeenschappen. Dat woord ‘gemeenschap’ is behulpzaam bij de zoektocht naar een begripsbepaling van het algemeen belang.

‘Gemeenschap’ staat voor dat geheel van belangen die mensen (in een bepaald territorium of gebied) gezamenlijk hebben, dus gezamenlijk delen.

In de Griekse oudheid werd die zelfstandige gemeenschap – vaak in de vorm van een lokale (stad) staat – aangeduid met het woord ‘polis’. Van dat woord zijn de activiteiten om de polis te besturen aangeduid als Politia. Hiervan is ons woord ‘politiek’ afgeleid. Tevens zijn hierop de Engelse begrippen ‘politics’ en ‘policy’ terug te voeren. Die dubbele betekenis vinden we ook in het Duits terug in het woord ‘Politik’ en eveneens in de nu enigszins verouderde betekenis van de term als beleid(slijn) in het Nederlands. Voor het oudere Nederlandse taalgebruik geldt hetzelfde. Zoals aangegeven werd dit in het Latijn algemeen aangeduid als de res publica (de publieke zaak). In de Verenigde Staten wordt dat gemeenschappelijke belang aangeduid in de benaming van sommige staten (onder andere Virginia en Pennsylvania) als de Common Wealth. Een begrip dat ook in de republikeinse periode in de Engelse geschiedenis ten tijde van Oliver Cromwell werd gebruikt. Belangrijk is dat in elk geval formeel – en zeker niet noodzakelijkerwijs in de dagelijkse praktijk – wordt uitgegaan van horizontaliteit. Dat betekent dat leden van de samenleving op gelijke voet staan en op basis van die gelijkwaardigheid mede vormgeven aan het algemeen belang. Die leden worden als burgers aangeduid. De term ‘burgers’ of ‘citi-

zens’ of ‘citoyens’ is afgeleid van burg of stadsgemeenschap. Bij de bespreking van openbaar bestuur en samenleving moet burgerschap historisch scherp onderscheiden worden van het inwonerschap. Niet elke bewoner is een inwoner (met rechten van verblijf) en niet elke inwoner is een burger met actieve en passieve rechten. Dit heeft en geeft nog steeds aanleiding tot discussie over de rechten van ingezetenen die de nationaliteit bezitten van het land waar ze woonachtig zijn. In de loop van de geschiedenis hebben ingezetenen meer rechten gekregen, bijvoorbeeld publieke functies zijn meer opengesteld voor alle ingezetenen. Ook het stemrecht in Nederland voor gemeenteverkiezingen is uitgebreid naar EU-ingezetenen en personen met een verblijfsvergunning die langer dan vijf jaar hier verblijven. Het meest restrictief is het stemrecht voor de Tweede Kamer en Provinciale Staten.

Hoewel het belang van burgerschap bij het nastreven van het algemeen belang in normatieve zin wordt benadrukt, blijkt dit in de dagelijkse praktijk niet zo eenvoudig te realiseren. Samenwerking tussen burgers gaat immers niet altijd vanzelf. Daarnaast kunnen er onderlinge conflicten ontstaan vanwege uiteenlopende persoonlijke belangen en een verschillende opvatting over wat dat algemeen belang dient in te houden. Daarbij komt nog dat een sterkere partij een overwicht kan hebben op een zwakkere. Burgerschap veronderstelt dan wel horizontaliteit in de betekenis van



gelijkwaardigheid, maar verschillen in macht, invloed, kennis en relaties kunnen een bepaalde burger of groep van burgers een overwicht geven over anderen. Dat blijkt ook in de praktijk. Dat heeft aanleiding gegeven tot maatschappelijke zelforganisatie in bijvoorbeeld verenigingen en coöperaties. Zie bijvoorbeeld vakverenigingen, bonden van (kleinere) ondernemers en organisaties van onderlinge hulp (bijvoorbeeld sommige verzekeringen). De grondwettelijke vrijheid van vereniging en vergadering is daartoe een belangrijke voorwaarde die in 1848 bij de Grondwetsherziening is vastgelegd. Maar zelfs bij collectieve actie op basis van die vereniging kan een partij nog sterker zijn dan de andere. Het eigenbelang wordt dan via dat machtsoverwicht tot het algemene belang. Op die manier worden de horizontaliteit, de gelijkwaardigheid en op termijn de (stabiliteit van de) gemeenschap en het algemeen belang bedreigd. Vandaar dat in elk politiek-bestuurlijk systeem ook een verticale (hiërarchische) verhouding tussen overheid en samenleving aanwezig is om conflicten tussen burgers te kunnen beslissen. Daarbij geldt een bindendheid van de beslissingen waarbij – indien noodzakelijk – van geweld gebruikgemaakt kan worden. Het gaat dan om een gelegitimeerd gebruik van geweld (zwaarmacht) onder speciale omstandigheden en onder speciale condities. Dit op basis van in de (formele) wet gelegitimeerde macht, die de kern vormt van het staatsgezag. Dat laatste

wordt, wanneer het in een geheel van regels is vastgelegd, een rechtsstaat genoemd. Die regels betreffen ook de condities waaronder de staat kan optreden en de bescherming van burgers tegen de staat: de (grond)rechten van burgers. Vanwege die indringende bevoegdheden en het gevaar van willekeur is de zorg voor de rechtsstaat zo enorm belangrijk. De vorm en inhoud van een dergelijke rechtsstaat kan van geval tot geval verschillen, zowel historisch als qua samenleving en staatscultuur.

Die verticale (eenzijdige) macht van het openbaar bestuur met de nadruk op hiërarchie is ook te vinden in een Romeinse conceptualisering van de *res publica*, waarbij het belang en de eigen identiteit van de staat als behartiger van het algemeen belang werd benadrukt en individuen zich daarvoor ook moesten inzetten. Die traditie van burgerplicht (en rechten) is bij ons in West-Europa lange tijd, en wellicht nog steeds, ten dele bepalend geweest. Max Weber (1988) stelde dat in de legitimering op basis van legaal rationeel (wettelijk vastgelegd) gezag het geweldsmonopolie van de staat zich onderscheidt van een gewone roversbende. Dat onderscheid wordt in het geval van flagrant misbruik van staatsmacht weleens betwijfeld en kan dan een argumentatie zijn tot (eventueel gewapende) burgerlijke ontevredenheid en verzet. Wat flagrante schending dan inhoudt, is ook weer een kwestie van beoordeling. Een voorbeeld: verzet als antwoord

op de Duitse bezetting in de Tweede Wereldoorlog en de samenhangende staatsterreur wordt vrij algemeen en zonder noemenswaardige uitzondering als rechtvaardig en zelfs als een noodzakelijkheid gezien. De wijze van verzet is dan wel weer een thema wanneer tegenreacties tot nieuwe represailles en terreurdaden van een bezetter en onderdrukker leiden, maar dat is weer een – heel interessante – andere discussie (Von Borch, 1954; Peterson, 1966).

Daarnaast zijn er aan de andere kant van het spectrum mensen die per definitie in de staat een instantie van geweldsuitoefening en onderdrukking zien. Zie ook de eerdergenoemde anarchisten, libertariërs en meer radicale figuren. Zij betwijfelen de legitimiteit van de staat en dit wantrouwen jegens het staatsgezag en zijn geweldmonopolie ('the deep state') vormt in hun ogen een vanzelfsprekende en voldoende rechtvaardigingsgrond om tegen de staat niet alleen in woord, maar ook in daad gewapenderhand in verzet te komen. Extreemrechtse en -linkse groeperingen – zoals nu bijvoorbeeld de Rijksburgers in Duitsland, maar in een verder verleden Rara in Nederland, de Baader-Meinhof-groep in Duitsland, de Brigade Rosse (Rode Brigades) in Italië en momenteel in de Verenigde Staten milities in de afgelegen gebieden in de Rocky Mountains – nemen een gelijkaardig standpunt in. De bestorming van het Capitool in januari 2021 laat ook het bestaan van groepe-

ringen zien die in de staat een ultieme bedreiging van de eigen vrijheid zien, waartegen zij met gewapend verzet mogen optreden. Dit is niet nieuw. Het bestaat van oudsher, maar de sociale media bieden deze groeperingen een gemakkelijker en toegankelijker platform dan vroeger. Ook dit heeft aanleiding gegeven tot de noodzaak en wenselijkheid van een regulering van sociale media met vragen als: is een regulering wel acceptabel, staat die niet op gespannen voet met de individuele vrijheid en ten slotte, indien een regulering wenselijk is, wie moet er dan aan de knoppen zitten: de bedrijven, de staat en/of gebeurt dat door middel van zelfregulering door burgers?



5.2 Hoe ontstaat en komt men tot een formulering van het algemeen belang?

De kernvraag is de volgende: hoe komt men tot de bepaling van dat gemeenschappelijke van dat publieke (belang)? Wat tot de publieke zaak wordt gerekend is de uitkomst van politieke besluitvorming. Dat kan het resultaat zijn van een democratisch ingericht besluitvormingsproces dan wel een besluit inhouden van autoritaire en/of dictatoriale aard. In geval van het laatste perspectief kan de heerser en zijn of haar entourage het eigenbelang (wellicht ook mede) als het collectief belang zien. Maar om op

dat algemene belang en de bepaling daarvan terug te komen: het idee dat dit objectief te bepalen valt is niet correct, tenzij men uitgaat van een filosoofkoning zoals in het denken van Plato (met als spreekbuis Socrates), waarin een wijze vorst boven alle individuele belangen een gemeenschappelijk belang weet te formuleren dat geschikt en daarmee acceptabel voor eenieder is (Plato's 'Politeia', rond 380). In de praktijk van de gangbare democratische rechtsstaat is er geen objectieve bepaling van het algemeen belang mogelijk, maar wordt dit uiteindelijk politiek bepaald. Dat is de kernfunctie en bestaansgrond van de politiek. In het Nederlandse bestel is die gebaseerd op een uitdrukking van de volkswil door middel van verkiezingen. Het gaat dan om een proces van een (stabiele of minder stabiele) meerderheidsvorming om bindende beslissingen te nemen, waarvoor gebruikelijk een meerderheid geldt van 50 procent plus één. De meerderheid van stemmen en vertegenwoordigers telt.⁴⁶ Ook daar is een debat over te voeren. Niets voor niets spreken benadeelden soms van een dictatuur van de meerderheid. Die bescherming vindt ook haar uitwerking in de Grondwet. In bijzondere gevallen waar het fundamentele (grond)rechten betreft, bestaan daarom gekwalificeerde meerderheden en complexere besluitvormingsprocedures om de rechten van minderheden te beschermen.

Is dan de bepaling van het algemeen belang volledig arbitrair? Dat is nu ook weer niet het geval. Immers, bij de beoordeling, ook in politieke zin, kunnen inhoudelijke argumenten genoemd worden waarop deze oordelen zijn gebaseerd, en/of het zijn motieven die gebruikt worden ter rechtvaardiging van dat eigen oordeel. Die argumenten zijn (vaak) terug te voeren op meer geobjectiveerd perspectief denken. Een dergelijk geobjectiveerde en ook doordachte (rationele) wijze van redeneren en denken heeft vaak een wetenschappelijke grondslag of is om die reden neergelegd in een wetenschappelijke discipline. Let op het woord 'discipline', dat aangeeft dat er een bepaalde richting en vormgeving wordt uitgedrukt. Wat daarbuiten valt behoort niet tot die disciplinaire richting en structurering van denken. In de economie staat het schaarstebeginsel centraal en hoe daarmee om te gaan en hoe dat keuzen van individuen bepaalt. Vraagstukken van rechtvaardigheid en moraliteit behoren tot andere disciplines: recht en filosofie. Om een tunnelvisie te vermijden zie je dat er grensverkeer is tussen de disciplines: multi- en interdisciplinariteit. Ook zijn er academische richtingen die om deze reden interdisciplinariteit als grondslag hebben. De bestuurskunde is daar een voorbeeld van. We zullen hier in het volgende hoofdstuk verder over komen te spreken, maar hoe ontstaat eigenlijk die behoefte aan collectieve actie?

De zorg voor het algemeen belang zoals dat tot uitdrukking komt in de publieke dienstverlening is een zaak voor zowel het openbaar bestuur als de daarin opererende overheden en de samenleving. Wanneer we over de opkomst en het intensievere gebruik van verbanden als groepen en organisaties spreken, dan ligt daaraan het argument ten grondslag dat zaken niet alleen (meer) zelf geregeld kunnen worden, of althans dat dit zo gevoeld wordt. Dat gaat verder dan dat alleen in groeps- of organisatieverband het economische leven ter hand moet worden genomen, om te kunnen (over)leven en/of de toegenomen maatschappelijke interdependentie en complexiteit te kunnen aanpakken. Dat 'verder gaan' betreft dan kwetsbaarheid opgevat als precariteit: het precair zijn van de levenssituatie. Meer onderlinge afhankelijkheid, minder autarkie en minder individuele autonomie zijn dan niet alleen sociaaleconomische centrale begrippen. Kwetsbaarheid van het leven is ook op te vatten in veiligheids- en gezondheidstermen. Precariteit⁴⁷ geeft aanleiding tot een behoefte aan groepssolidariteit: men moet op elkaar kunnen terugvallen in tijd van nood: op het gezin, de familie, de gemeenschap en het nabuurschap. In de 19e eeuw en daarvoor was dat gevoel van precariteit sterker aanwezig: economisch leefden grote delen van de bevolking in moeilijke omstandigheden en men kon soms maar net het hoofd boven water houden. De hoge sterftcijfers maakten dood een

alledaagse gebeurtenis, waarmee men in elke leeftijdscategorie te maken kon krijgen. Kijk alleen maar naar de rouwsieraden met daarin verwerkt een lok haar van de overledene en naar wat wij nu beschouwen als macabere⁴⁸ foto's van overleden kinderen en volwassenen. Onderlinge solidariteit en steun van de liefdadigheid (caritas) waren daarom essentieel als overlevingsstrategie.⁴⁹

Naast persoonlijke precariteit als stimulans voor groeps- en collectieve actie zijn bij delen van de elite ook empathie en een gevoel van onbehagen over de eigen privileges aan te treffen. Daarbij komt de noodzaak om contaminatie/besmetting vanuit de sloppen te stoppen⁵⁰ en een sociale radicalisering van minder gesitueerden te voorkomen. Dit waren belangrijke prikkels om collectieve actie voor veranderingen te ondernemen (De Swaan, 1988; Van der Woud, 2018). Enkele voorbeelden van activisten zijn schrijvers als Charles Dickens, de bestrijder van de choleraepidemieën John Snow en evangelisten als William Booth (Leger des Heils) in het Verenigd Koninkrijk, en in Nederland de schrijver Jan Jacob Cremer, de politicus Samuel van Houten (beiden bestrijders van kinderarbeid), de Amsterdamse arts Samuel Sarphati en de architect en ingenieur Willem Nicolaas Rose (het waterplan Rotterdam). Die eigen en onderlinge solidariteit is geleidelijk verbreed, gegeven ook de schaalvergroting van risicoafdekking. Dit uitte zich in de opkomst en



oprichting van de eerdergenoemde (economische) coöperaties, onderlinge waarborgorganisaties voor ondermeer verzekeringen en zowel werknemers- als werkgeversorganisaties. Die behoefte aan collectieve actie mondt uiteindelijk uit in overheidshandelen, omdat ook die vrijwillige samenwerking als persoonlijke risicoafdekking aan beperkingen onderhevig is. De afbakening tussen waar het zelforganiserend vermogen van de samenleving eindigt en waar het overheidsingrijpen begint, is zoals reeds meerdere malen aangegeven in essentie een politieke keuzevraag, waarop het antwoord varieert naargelang de politiek-ideologische inhoud van een bepaalde dominante partij. De crux is dat een (gevoelde) kwetsbaarheid van iemands persoonlijke leven of van zijn of haar (directe) omgeving aanleiding is tot de acceptatie van een eis van meer collectieve actie.

Tot voor kort was dat gevoel van precariteit van het leven voor een groot deel van de samenleving sterk verminderd. Na de Tweede Wereldoorlog is het idee van willekeur en een externe bedreiging van het leven afgenomen. Los van de aidsepidemie die eind jaren zeventig uitbrak, hoefde men niet meer bang te zijn dat tbc, pokken, cholera, tyfus of een andere besmettelijke ziekte, kindersterfte of kraamvrouwenziekte onverwacht een einde aan het leven zou betekenen (Van der Meer, 2005). Ook in breder opzicht betekende een betere en meer toegankelijke medische zorg een

betere individuele toekomstverwachting. Datzelfde gold zeker voor de na 1960 sterk toegenomen sociaaleconomische vooruitgang en de welvaart. In dit alles heeft het openbaar bestuur, de politiek en het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol gespeeld. Een openbaar bestuur dat meer actief intervenueert en qua aantal taken, personeelsomvang en aantal regels sterk is gegroeid. Over de feitelijke ongelijke welvaartsverdeling kan veel gezegd en geschreven worden, evenals over de vraag of gelijke kansen ook daadwerkelijk gelijke mogelijkheden betekenen. Echter, er is zeker sprake van een toegenomen welvaart en een minder gevoelde precariteit van het bestaan in de periode 1960-2020. Dit kan als verklaring worden aangedragen voor een toegenomen hang naar individualisme en een verminderde (op het sociaaleconomische gebaseerde) duurzame groepsidentiteit. Het idee vat dan post dat men het zelf of in eigen kleine kring kan redden, in de woorden van Putman 'bowling alone' (2020). Minder (duurzame) groeps participatie en meer vraagtekens bij een actieve overheid zouden dan de kritiek op collectieve actie deels⁵¹ kunnen verklaren. Op die kritiek komen we terug in het hoofdstuk 14 over het functioneren en het ontstane beeld van het openbaar bestuur en de ambtelijke organisatie. Het bijvoeglijk naamwoord 'duurzaam' betekent hier dat wel actie ondernomen wordt, maar dat die veel meer wisselend en ook meer ideëel van aard is. Een verminderde gewaar-

wording dat het eigen leven minder precair is, betekent nog niet dat dit correct is. Zie bijvoorbeeld de recente covid-19-crisis. Hierbij ziet men ook eerst een benadrukking van maatschappelijke solidariteit, een beroep op en vertrouwen in de wetenschap en overheidsingrijpen. Dat vermindert dan in delen van de samenleving die een minder acuut gevoel van bedreiging ervaren. Een herleving van dat virus geeft de subjectiviteit van het gevoel van (on)kwetsbaarheid weer. Waar hier in het bijzonder over de effecten van covid-19 is gesproken, kunnen we dat uitbreiden naar onder meer duurzaamheid, klimaat en vraagstukken van sociaaleconomische, maatschappelijke precariteit. Maar het gaat niet alleen om een perceptie of een opinie. Ook de toegenomen maatschappelijke, economische en technologische interdependentie maakt dat individueel maatschappelijk leven ook nog meer kwetsbaar en onderling afhankelijkheid wordt. Hoe daarop te reageren? Hier kan slechts herhaald worden: het betreft uiteindelijk een antwoord op Lasswells vraag in zijn boek 'Politics. Who gets what, when, how' (1958).

5.3 Afronding

Zoals eerder aangegeven hebben (de perceptie van) een complexere samenleving, de noodzaak van een regeling van het intermenselijke grensverkeer en het zorgdragen voor goede randvoorwaarden voor het eigen en het gemeenschappelijke leven niet alleen aanleiding gegeven tot een (politieke) definitie van het algemeen belang, maar ook tot de noodzaak om daar zorg voor te dragen in wat dan heet het publieke domein. Die zorg kan gedragen worden door de samenleving zelf, namens die samenleving door politiek en openbaar bestuur of in onderlinge samenwerking door de samenleving én openbaar bestuur. Hoe dat geregeld wordt, hoe dat feitelijk werkt, welke problemen daarbij zijn te onderscheiden en welke oplossingen daarvoor zijn aan te dragen, vormen de onderwerpen van hoofdstuk 6. Daarin gaan we eerst in op de afbakening tussen het publieke en het private. Vervolgens bespreken we verschillende criteria van hoe publiek en privaat kunnen worden gedefinieerd. We zullen die uitwerken en vanuit bestuurskundig perspectief bekijken wat dat betekent voor de (verschuivende) grens tussen publieke en private ordening (organisatie) van de publieke dienstverlening.

6

de
(verschuivende)

grens tussen publiek en privaat
en de daarmee verbonden hervormingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de eerste hervormingslaag uit het trechtermodel behandeld. We bespreken de (verschuivende) grens tussen het publieke en private domein en de daarmee verbonden veranderingsoperaties. Daarnaast moeten we ook kijken naar autonome veranderingen in de grens tussen publiek en privaat als we die breed formuleren als nationale en internationale (sociale, economische, demografische, technologisch, politieke en ideologische) gebeurtenissen en ontwikkelingen. Daarop gaan we meer in detail in bij de verklaring van de verschuivingen over de tijd en de keuze voor een (meer) private en/of een (meer) publieke aanpak. In het eerder gepresenteerde overzicht van typen hervormingen in de organisatie van de publieke dienstverlening zijn als eerste afbakeningen genoemd die tussen de publieke en private sectoren, de publieke en private organisaties en, op een wat hoger abstractieniveau, de publieke en private levenssfeer. Vragen die daarbij moeten worden gesteld zijn de volgende: Wat is en wie bepaalt de (verschuivende) grens tussen publiek en privaat? Welke criteria spelen een rol bij de grensafbakening? In het navolgende wordt uitgelegd dat er meerdere publiek-privaatdichotomieën (twee-delingen) zijn te vinden die niet gelijk met elkaar hoeven op te gaan (Bozeman, 1989; Bozeman & Brettschneider, 1994; Rutgers, 2004; Dijkstra & Van der Meer, 2003; Pesch, 2005). Een bijbehorende vraag luidt dan: welke (recente) hervormingen zijn er op dit terrein doorgevoerd (Wright, 1994; Perry & Rainey, 1988)? Daarbij gaat het om processen en operaties van privatisering versus etatisering (in vormen van nationalisering en municipalisering, om de belangrijkste te noemen). Daarnaast zullen we ingaan op met elkaar verbonden processen van regulering, de-regulering en reregulering. We behandelen de achtergronden en redenen van veranderingen en hervormingen op dit gebied (zie ook Feigenbaum & Henig, 1994; Perry & Rainey, 1988; Stellinga, 2012). Daarnaast zal de opbrengst van privatisering/nationalisering en regulerings-, deregulerings- en rereguleringsoperaties aan de orde komen. In het bijzonder wordt ook ingegaan op de vaak onduidelijke en tegenstrijdige invulling en betekenis van privatisering, hetgeen aanleiding kan geven tot grote verwarring over de inhoud en resultaten. Vragen die dan in dit hoofdstuk beantwoord moeten worden zijn: Is er een daadwerkelijke of een schijnopbrengst? Bestaat er een spanning tussen privatisering en deregulering? Gaan we nu naar een reregulering en wat zijn de gevolgen van privatisering en deregulering voor de plaats en rol van overheden in het publieke domein?

6.2 Criteria achter de dichotomie privaat-publiek en de toepassing op organisaties in de publieke dienstverlening

Bij een beschouwing van de verhouding tussen privaat en publiek moet bedacht worden dat het moeilijk is aan te geven wat de publieke en private sfeer en het belang daarvan nu exact inhouden (Rutgers, 2004; Dijkstra & Van der Meer, 2003). Toch is die bepaling van essentiële betekenis om zo ook de betekenis van privaat en publiek en de consequenties daarvan in relatie tot organisaties in de publieke dienstverlening te kunnen vaststellen. Over dit begrippenpaar 'publiek en privaat' is, zoals in hoofdstuk 5 behandeld is, al veel gesproken en veel geschreven. Het is onderwerp van een bijna oneindige reeks beschouwingen vanuit de (politieke) filosofie, de staats- en de politieke wetenschappen. In deze beschouwingen zijn concepten als algemeen en privaat belang van belang (zie ook het pionierproject uit de jaren 2000 van de Leidse filosoof en bestuurskundige Mark Rutgers). Dit vertaalt zich in de bepaling van taken die behoren tot het algemeen en privébelang (eigen en persoonlijk) en tot het publieke en private domein. Een vertaling van publiek en privaat in respectievelijk algemeen en privébelang lijkt een

vrij eenvoudige exercitie, maar het is niet veel meer dan een semantische kwestie. Immers, op deze wijze wordt het ene woord door een gelijksoortig ander woord vervangen zonder dat er een inhoudelijke verduidelijking wordt gegeven.

Er zijn onder meer politieke, economische en juridische perspectieven op wat publiek en privaat inhouden te onderscheiden. Elk van deze perspectieven levert een ander antwoord op voor wat betreft het onderscheid tussen publiek en privaat en daarmee publieke en private organisaties (Dijkstra & Van der Meer, 2003, Rainey, 2014). Zie de volgende lijst:

- Het eigendomspectief (economisch van aard)
- Het bekostigingspectief (economisch van aard)
- Het grondslagspectief (juridisch van aard)
- Het bevoegdhedenpectief (juridisch van aard)
- Het machts- en controlepectief (politicologisch van aard)
- Een individueel gericht versus op de gemeenschap gericht perspectief (sociologisch; komen we op terug)

Bij het eigendomspectief draait het om de vraag wie de eigenaar van een bepaalde organisatie is (Wamsley & Zald, 1973). Is dat een organisatie met een rechtspersoonlijkheid op een publiekrechtelijke grondslag (art. 1 Boek 2 BW) bij of krachtens de Grondwet, organieke wet (zoals de Gemeen-



tewet), specifieke wet (als een zelfstandig bestuursorgaan), dan is een dergelijke organisatie volgens dit criterium publiek te noemen (Dijkstra & Van der Meer, 2003).⁵² Publiek-rechtelijke rechtspersonen zijn: de staat (het Rijk), de provincies, de gemeenten, de waterschappen, openbare lichamen waaraan een verordenende bevoegdheid is verleend en de zelfstandige bestuursorganen. Is de eigenaar een privaatrechtelijke rechtspersoon (art. 3 Boek 2 BW) – bv (besloten vennootschap), nv (naamloze vennootschap), stichting, vereniging, vereniging van eigenaren, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij en tot op zekere hoogte kerkgenootschap (art. 5) – dan is een dergelijke organisatie vanuit dit perspectief privaat te noemen. Bij een gemengd eigenaarschap geldt als doorslaggevend criterium de juridische grondslag van de eigenaar die qua stem de meerderheidsinvloed bezit. Die overheid kan over de controlerende machten invloed uitoefenen, bijvoorbeeld in het geval dat die overheid de meerderheid van de aandelen bezit of eigenaar is van preferente en prioriteitsaandelen. Ziehier dat aan de basis van de eigendomsverhouding voor de bepaling van privaat en publiek tevens een tweede criterium is gelegen, namelijk de juridische grondslag van de eigenaar van de betreffende organisatie. Dit kan de nodige onduidelijkheid veroorzaken. Een voorbeeld kan dit verhelderen. De Nederlandse Spoorwegen bezitten de juridische vorm van een naamloze vennootschap, maar de aandelen zijn

in eigendom van de staat. Op grond van het eigenaarscriterium is de NS een publieke organisatie, terwijl ze op grond van de eigen rechtspersoonlijkheid een private organisatie is. Dat geldt voor meer bedrijven waarvan de aandelen of in andere zin de macht in handen van de staat of andere publiekrechtelijke lichamen is. Dit is evenzeer het geval bij de genationaliseerde banken als de ABN AMRO na de kredietcrisis.

Voor de meeste organisaties bestaat er een eenvoudige samenhang wat betreft de karakterisering als zijn ze publiek of privaat van aard bij de beoordeling vanuit het eigendom en het grondslagspectief. Ondernemingen als Shell en Unilever of een supermarkt zijn in beide gevallen als privaat te beschouwen. Een ministerie of een gemeentelijke organisatie is dan in beide opzichten publiek. Maakt het wat uit? Belangrijke aspecten van de grondslag rechtspersonen betreft de doelstelling, de wijze van vertegenwoordiging, de zeggenschap en de aansprakelijkheid. In organisaties met een privaatrechtelijke grondslag zijn partijen in wezen aan elkaar gelijk. Dat horizontale perspectief is hier essentieel. Niemand kan formeel tot de deelname aan de organisatie worden gedwongen. Dwang is zelfs een reden om juridisch verhaal te halen. Men hoeft geen lid van een bepaalde vereniging te zijn. Je hoeft niet bij een bepaalde zaak te winkelen. Echter, bij publieke organisaties heb je die vrijheid niet. Tenzij men emigreert of

verhuist, kan men zich niet onttrekken aan je gemeente of de staat. Men is daar niet vrijwillig 'lid' van en kan dat lidmaatschap dan ook niet opzeggen, tenzij men emigreert en een andere nationaliteit aanneemt. Het betreffen dwanggemeenschappen, die door middel van eenzijdige rechtshandelingen mensen (hier dan burgers geheeten) kunnen dwingen en binden.

Dat kunnen dwingen en binden is een ultieme mogelijkheid van de publiekrechtelijke bevoegdheden, het derde criterium (Dijkstra & Van der Meer, 2003). Ook publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen iets mogelijk maken: een vergunning afgeven, een identiteitsbewijs afgeven en een persoonsgegeven registreren. Maar het is een eenzijdige bevoegdheid op basis van wet- en regelgeving verleend aan een instantie die we vanuit dit perspectief *overheid* noemen. Dit is niet het resultaat van een onderhandeling. Vanuit dat perspectief zijn organisaties (als Rijk, provincie, gemeente) die over deze publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen beschikken publiek, terwijl organisaties die deze niet hebben (Shell, de bakker, de Nederlandse Spoorwegen, Staatsbosbeheer) *privaat* zijn. Dat is een essentieel aspect van de betekenis van het 'Obrigkeit'-karakter van het *overheids*gezag. Een politieagent hoeft bij de controle op en handhaving van een snelheidslimiet niet te onderhandelen met de dader om een boete te kunnen uitschrijven. Gezien het verankerde principe van de democra-

tische rechtsstaat in de rechtsstaat-beginselen zijn de uitoefening van deze bevoegdheden gebonden aan wettelijke rechtsbeschermingskaders en het toezicht door een onafhankelijke (algemene en bestuurs)rechter en ingekaderd in een democratische besluitvormings- en controleproces.

Vanuit financieel oogpunt wordt ook van de bekostiging gebruikgemaakt om een onderscheid te kunnen maken tussen publieke en private organisaties (Wamsley & Zald, 1973). Het bekostigings- of financieringsperspectief betreft de vraag of een organisatie haar middelen krijgt uit budgetten afkomstig uit collectieve middelen of op basis van de verkoop van haar producten op een markt. In het laatste geval is het prijsmechanisme van doorslaggevende aard.⁵³ De onderverdeling van organisaties in publieke en private vanuit een bekostigingsperspectief is erop gebaseerd dat private organisaties worden gefinancierd op grond van het marktmechanisme, terwijl publieke organisaties worden gefinancierd door de toewijzing van budgetten. Ook hier is van belang te bekijken wat de voornaamste bron van inkomsten is. Anders dan bij het eigendomspectief zijn vanuit het bekostigingsperspectief gezien de Nederlandse Spoorwegen en andere bedrijven in handen van de overheden *privaat*. Een organisatie die kan worden beschouwd als *privaat* in het licht van een van de hierboven besproken perspectieven, kan tegelijkertijd worden beschouwd



als publiek vanuit het oogpunt van financiering wanneer het geheel of het grootste deel van haar inkomen wordt geleverd door de begrotingen. Veel (private) non-profitorganisaties met een maatschappelijke taak op gebieden als gezondheidszorg, onderwijs of sociale zekerheid zijn grotendeels afhankelijk van overheidsbegrotingen door middel van subsidies voor hun activiteiten, ongeacht hun juridische status, bevoegdheden of de aard van het eigendom (Dijkstra & Van der Meer, 2003).

6.3 Is er wel één juiste grens te trekken?

Als gevolg van wat hierboven staat, is er niet één 'juiste' grens te trekken die altijd en overal geldt, maar die grens wordt uiteindelijk altijd politiek en juridisch (staats- en bestuursrechtelijk) vertaald en bepaald. De keuze van het perspectief heeft ook grote gevolgen voor onder meer de inhoud van privatisering/collectivisering, deregulering en (re)regulering. Dit kan tot een spraakverwarring leiden. Daarom eerst een algemene omschrijving en de achtergronden van dit type publiek-privaaathervormingen. De bewuste verandering van de grens tussen publiek en privaat (door hervormingen) omvat:

- publicering (etatisering, nationalisering en municipalisering) versus privatisering (vooral gebaseerd op perspectieven 1 tot 4);

- regulering versus de en reregulering (vooral perspectief 5).

De consequentie van het bovenstaande is dat er verschillende vormen van privatisering, deregulering en vice versa bestaan. Daarover later meer. Nu een eerste omschrijving van privatisering:

Definitie 1: Privatisering omvat het afstoten van taken en bevoegdheden vanuit het publieke domein, waarbij het aan private actoren wordt overgelaten of deze taken ter hand worden genomen.

Definitie 2: Privatisering is het vergroten van het private domein door middel van geheel of gedeeltelijke overheveling van organisaties, taken, bevoegdheden, middelen vanuit het publieke domein.

Men kan zowel organisaties als taakterreinen overdragen en afstoten. Bij afstoting is sprake van een volledige terugtrekking van de overheid: die ziet wel of de private sector taken op zich neemt. Organisaties worden overgedragen aan de private sector of opgeheven. De private sector kan zowel profit als non-profit zijn. Je kunt de dienstverlening gedeeltelijk privatiseren door de uitvoering over te dragen door middel van aanbesteding (contracting-out), terwijl je de beleidsvorming blijft doen. Vormen van privatisering zijn dan:

1. Organisaties op publiekrechtelijke grondslag die een juridisch private grondslag krijgen.
2. Het openbaar bestuur draagt het eigendom over aan private bedrijven en andere organisaties.
3. De bekostiging geschiedt via het prijsmechanisme in plaats van via het budgetmechanisme.
4. Publiekrechtelijke bevoegdheden en/of een wettelijk monopolie worden aan deze organisaties ontnomen.
5. Bij het vijfde perspectief, dat van vermindering van macht en controle, komen we terecht bij de deregulering.
6. Perspectief 6 is meer libertarisch van aard.

Deze privatiseringsmogelijkheden kunnen naast elkaar bestaan. Je kunt een organisatie dan ook meerdere malen privatiseren. Dit betekent dat er processen van collectivisering (publicering, etatisering, municipalisering et cetera en reregulering) en privatisering en deregulering plaatsvinden langs lijnen van de onderscheiden dimensies, die onafhankelijk van elkaar kunnen bewegen! Dit betekent dat de ene privatisering niet de andere is. Dit is van groot belang vanuit een vergelijkend perspectief waar het de toelating van (buitenlandse) staatsbedrijven op een geliberaliseerde markt betreft (openbaar vervoer!). Wat is er nu daadwerkelijk geprivatiseerd?

Let op: het omgekeerde kwam en komt voor (zie de nationalisering van banken na de kredietcrisis en in de sociale zekerheid).

Een laatste punt dat hier besproken moet worden, in het bijzonder waar het de deregulering en tot op zekere hoogte ook de privatisering betreft, is de collectivisering van diensten gegeven het verschijnsel van individuele incompetentie en het optreden van externe effecten, oftewel 'spillover'-goederen en de consequenties voor de private en publieke dienstverlening. Dit betreft regulering door onder meer beperkingen als waarschuwingen en accijnzen. Maar in landen kan het een collectivisering in termen van nationalisering van de verkoop van producten inhouden. Denk aan de staatswinkels die alcoholhoudende dranken verkopen in bijvoorbeeld Zweden en enkele counties van de Verenigde Staten. Omgekeerd kunnen positieve effecten bevorderd worden door subsidies te geven en de productie zelf ter hand te nemen wanneer de markt een dienst niet of in onvoldoende mate aan eenieder kan leveren; denk hierbij aan onderwijs.



6.4 Een toename van het aantal toezichthouders als gevolg van privatisering en deregulering

Om de gewenste voldoende marktwerking te kunnen garanderen bij een mogelijk verminderde concurrentie in het geval een dominante marktpartij en/of om de negatieve gevolgen van een natuurlijk monopolie te vermijden, wordt er vaak toezicht gehouden. Toezicht vormt een onderdeel van de regulatory state (een aspect van de voorwaardenscheppende staat). Hieronder een lijstje instellingen die dit toezicht uitoefenen:

- Agentschap Telecom (AT)
- Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (AFM)
- Autoriteit Consument en Markt: ontstaan uit een fusie van de Consumentenautoriteit (Ca), Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), waaronder de Energiekamer en de Vervoerkamer
- College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)
- De Nederlandsche Bank (DNB)
- Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)
- Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
- Kansspelautoriteit (opgericht per 1-1-2012)

6.5 Regulering, deregulering en reregulering: inhoud, achtergronden, resultaten en beperkingen

De vraag naar deregulering kwam halverwege de jaren tachtig op de agenda te staan als onderdeel van de grote operaties. Het ging om een heroverweging van de rol en invloed van het openbaar bestuur in de samenleving. In eerste instanties was het gericht op een vermindering van de bemoeienis van het Rijk met gemeenten. Het Rijk had veel taken in medebewind (bijvoorbeeld onderwijs, bijstand en volkshuisvesting) overgedragen. Dat werd bekostigd vanuit specifieke uitkeringen: geld dat voor die uitgaven bedoeld was. Naast de specifieke uitkeringen krijgt een gemeente geld vanuit een overigens maar beperkt eigen belastinggebied en op grond van een complexe verdeelsleutel een algemene uitkering uit het gemeentefonds. Op de besteding van beide laatste gelden hebben gemeenten een redelijke invloed om die naar eigen inzichten te besteden. Dat is niet het geval bij de specifieke uitkeringen waar heel specifieke voorwaarden en regels aan verbonden zijn. Bovendien zijn ze niet geheel kostendekkend. Vanwege het gebrek aan vrijheid werden de specifieke uitkeringen de gouden koorden genoemd: het

gebonden zijn aan het Rijk via geld en de verantwoording voor en controle op de uitgaven. In het kader van deregulering, met als bedoeling gemeenten meer (autonome) beslissingsruimte te geven, werden deze uitkeringen gesaneerd en soms gebundeld (integratie- en decentralisatie-uitkeringen).⁵⁴

Daarna werd deregulering vooral gezien als middel om een al te grote overheidsinvloed op burgers en bedrijven terug te dringen. Ook zou de regeltoename (juridificering) te sterk zijn geworden. Er zouden te veel regels zijn en die regels zouden de samenleving en het bedrijfsleven in de weg zitten. Het woord 'regeldruk' geeft een indicatie van de richting van dit denken. Dit paste in de overweging in het eerder aangehaalde citaat van Ronald Reagan: "Government is not the solution to the problem, government is the problem." In Nederland sloeg het idee aan om de omvang en invloed van de overheid te verminderen. Sindsdien zien we allerlei operaties om de ruimte voor burgers en bedrijven te verruimen. Het doel is afscheid te nemen van een 'nanny state' (bemoeizuchtige staat) en waar het bedrijven betreft meer marktwerking te introduceren. Allerelei activiteiten en plannen zijn gemaakt om de regeldruk te verminderen. Naast saneringsoperaties (het wegnemen van onnodige, overbodige en conflicterende regelgeving) zijn er regelgevingstoetsen ingevoerd om een explosie van nieuwe regelingen tegen te gaan. Bij bestudering blijken de

resultaten vrij beperkt. Vaak werd de ambitie uitgesproken om 20 procent minder regels te hebben, maar voor oude komen vaak nieuwe regels in de plaats, bijvoorbeeld op het gebied van milieu, maatschappelijke orde, privacy en gezondheid. Op deze terreinen lijkt de regeldruk zelfs te zijn toegenomen. Waar eerder van minder regels voor bedrijven is gesproken, worden burgers en bedrijven geconfronteerd met nieuwe bepalingen (regulering), waar ze soms zelf om hebben gevraagd. De liberalisering en privatisering hebben als gezegd nieuwe toezichthouders en de daarbij passende regels in het leven geroepen om zo een level playing field te kunnen garanderen. Dit is een taak van de voorwaardenscheppende staat. De vraag is in hoeverre parallele processen van regulering, deregulering en reregulering samenhangen met niet alleen de privatisering, maar ook een complexere samenleving. In de hoofdstukken 9 tot 14 over (het functioneren van) politiek en het ambtelijk apparaat komt aan de orde dat politiek economie als Niskanen (1971) stellen dat er regels bijkomen omdat politici en ambtenaren hun bestaansgrond aan regels en de uitbreiding van staatstaken en -middelen ontlenen en daar tevens beroepsmatig baat bij hebben. Daar zal uitgelegd worden dat de empirische basis voor deze verklaring zwak is en theoretisch problematisch. De vraag is vervolgens of een toenevende regulering niet een basiskarakter van een moderne samenleving is. Het is als het ware een uitdrukking



van die complexe samenleving en bestuur. De regels zijn dan een voorraad waarover men kan beschikken. Wel moet men van tijd tot tijd bekijken, net als bij het opmaken van een voorraadinventaris in een winkel en/of bedrijf, welke regels nog voldoende meerwaarde hebben. Immers, er komen telkens nieuwe regels bij en dan is een afweging van de bruikbaarheid op zijn plaats.

6.6 Een weging van de voor- en nadelen van privatisering en deregulering ten opzichte van etatisering en regulering: de voordelen

Welke achtergronden van en redenen voor privatiserings- en dereguleringsoperaties (in het bijzonder privatisering) zijn in het verleden en worden ook momenteel aangevoerd (Stellinga, 2012)? En welke tegenargumenten zijn er te geven? We zullen hieronder merken dat argumenten voor en tegen vaak nauw met elkaar zijn verbonden. Ze zijn als het ware twee kanten van dezelfde medaille. Het gaat er overigens niet om welke argumenten juist zijn. Dat is vaak een politieke en maatschappelijke discussie, waarop het antwoord ook bepaald wordt door specifieke tijdsomstandigheden en condities. Voor- en

tegenargumenten zijn wel enigszins verbonden, maar in zekere zin ook losstaand van dat politiek-maatschappelijke klimaat. We vangen aan met de bespreking van argumenten die pleiten voor een verschuiving in de richting van een vergroting van het private domein.

A Economische argumenten voor verschuiving naar het private (pro)

1. Effectiviteits- en efficiencywinst (micro)

De gedachte is dat de private sector vanwege de superieure werking van het marktmechanisme oftewel het prijsmechanisme efficiënter kan werken dan de overheden die op basis van het budgetmechanisme gefinancierd worden, waarbij én hiërarchie én budgetten een centrale rol spelen. In dit verband wordt gewezen op de tekortkomingen van het budgetstelsel met de planeconomie in het achterhoofd. Belangrijk is dat in het geval van het marktmechanisme er een minder groot informatietekort bestaat over vraag en aanbod en er minder kosten aanwezig zijn om tot een optimale afstemming van vraag en aanbod te komen. De achtergrond hiervan is dat via het marktmechanisme een afstemming van vraag en aanbod tot stand komt op grond van het begrip van het welbegrepen eigen belang (zie ook Adam Smith (1977)) oftewel het

principe van de nutmaximalisatie door de economische actoren. De verga- ring van informatie over de gewenste vraag en aanbod in het budgetmecha- nisme is veel lastiger en daarnaast ook kostbaarder. Daarbij komt dat dan minder met voorkeuren van indivi- duele burgers rekening kan worden gehouden.⁵⁵ Dit zou op gespannen voet staan met de wensen van burgers (consumentensoevereiniteit) en op een hoger abstractieniveau het begin- sel van democratie (zie het werk van een van de economische denkers ach- ter deze beweging, Milton Friedmans 'Capitalism and Freedom' (1962) en 'Free to Choose', geschreven samen met Rose Friedman (1980)).⁵⁶

2. Financieel-economisch (macro)

Budgettaire problemen zijn via priva- tisering op te lossen door de verkoop van het tafelzilver (winstgevende overheidsonderdelen) aan private partijen en door verliezen bij (veelal genationaliseerde) staatsbedrijven 'weg te werken'. Ook daar kan verkoop een rol spelen, maar ook sluiting kan het gevolg zijn. Belangrijk bij dit laatste is aan te tekenen dat lange tijd overheden probeerden verliesgevende bedrijven in stand te houden omwille van vooral de werkgelegenheid. In het Verenigd Koninkrijk was dat het geval bij de mijnen, de staalindustrie en de scheepsbouw. In Nederland was dat minder het geval, maar ook hier werden verlieslijdende bedrijven gesubsidieerd om de werkgelegen- heid in stand te houden. Zo werden de (staats)mijnen tot in de jaren zestig in

stand gehouden, maar mede gegeven het ontdekte aardgas minder rendabel en daarom gesloten. De winstgeven- de chemietak (DSM) werd verkocht. De druk op overheidsfinanciën in de jaren 1980, maar ook politiek-ideo- logische redenen, hebben geleid tot initiatieven om dit type noodlijdende bedrijven te verkopen of af te stoten. Diezelfde redenen hebben een aanlei- ding gevormd om vanaf de jaren 1980 winstgevende bedrijven als (indertijd) de posterijen, telecommunicatie en nuts- en kabelbedrijven te verkopen om zo tekorten in de begroting weg te werken of nieuwe opgaven van Rijk, provincie en gemeenten te kunnen betalen.

3. Bedrijfseconomische argumenten

Het concurrentievermogen van bedrij- ven kan, via de ruimte die een terug- tredende overheid laat, gestimuleerd worden, zodat bedrijven een grotere bijdrage in het economische verkeer kunnen leveren en meer groei en werkgelegenheid kunnen scheppen. De overheid, zo is de gedachte, zit het bedrijfsleven dan niet in de weg. Meer toetreders kunnen via de toegenomen competitie op de markt ook innova- tie in het productie- en afzetproces stimuleren. Dat hoeft niet een volle- dige vervanging van de overheid door private bedrijven in te houden. Ook kan een samenwerking plaatsvinden tussen dat private bedrijfsleven en overheden in de vorm van een pu- bliek-private samenwerking, aan- en uitbesteding zoals eerder besproken.



B Extern afgedwongen oorzaken (economisch en politiek)

Het EU-integratie- en mededingingsbeleid wordt mede genoemd als een verklarende factor voor privatisering en deregulering. Over de verklaringskracht van dit argument wordt veel met stelligheid beweerd, maar bij nader inzien bestaat er veel onduidelijkheid over de mate waarin deze externe drukfactor inhoudelijk waar is. Waar gesproken wordt van de invloed van de Europese integratie als verklarende factor zou dit gelegen zijn in de liberalisering/vrijmaking van de Europese markt. Gewezen wordt op de verplichting van openbare aanbesteding en het verbod op protectie van de eigen nationale markt. Immers, europeanisering en integratie veronderstellen dat het nationale economische perspectief minder bepalend wordt. Aangezien er op Europees niveau casu quo schaal geen staatsbedrijven bestaan, zou dit tot een aantasting van dit type bedrijven leiden. De vraag is in hoeverre dit opgaat en of dit argument terecht is. Wanneer een taak en/of organisatie tot de publiekrechtelijke overheid behoort en er geen noodzaak of aandrang vanuit de EU-regelgeving is, is privatisering en/of digitalisering dan niet verplicht? In dit kader moet dit goed per onderwerp worden uitgezocht en vastgesteld, omdat hierover de nodige mythes zijn te vinden. Het betreft in hoofdzaak een vooral instrumenteel gebruik van de Europese Unie als argument om je

achter te verschuilen of om als boeman op te voeren. Naast de politieke en bestuurlijke EU-instanties zijn ook de invloed van de jurisprudentie van Europese rechterlijke instanties en zeker de effecten van het beleid en optreden van de Europese Centrale Bank als factoren te noemen.

Ten tweede kunnen internationale organisaties als de OECD formele en informele druk uitoefenen. In gelijk opzicht geldt dit voor de activiteiten en adviezen van een internationale organisatie als de IMF. Deze organisaties houden zich, behalve met advisering, ook bezig met de inrichting van het publiek management, de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur in relatie tot de werking van de economie. Advisering van met name de OECD is niet dwingend van aard, maar heeft op grond van het bepalen en verspreiden van best practices een belangrijk effect op het overheidshandelen op het gebied van de inrichting van zowel het openbaar bestuur als de economische orde. Een speciaal geval is de invloed, macht en het dwangvermogen van deze internationale organisaties bij majeure economische crises en ontwrichtingen, zoals na de banken- en kredietcrisis van 2007 tot 2011 is gebleken, bijvoorbeeld in het geval van de bailout van onder meer Griekenland, waarbij als eis voor financiële steun van de trojka (EU, IMF en OECD) de privatisering (verkoop) van staatsbedrijven werd gesteld.

C Technologische argumenten

Als gevolg van technologische vernieuwing is een steeds grotere schaal van de overheidsproductie noodzakelijk. Een omvangrijkere benodigde productieschaal vanwege technologische innovatie zorgt er dan voor dat de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van de uitvoering van een productietaak niet meer past in de bestaande bestuurlijke ordening van het openbaarbestuur. Men heeft in de recente decennia over het algemeen gekozen voor een organisatie op private grondslag. Zie onder meer de privatisering van nutsbedrijven, het openbaar vervoer en havenbedrijven en (gemeente)ziekenhuizen als gevolg van technologische veranderingen in relatie tot de benodigde schaal voor de productie van diensten.

D Politiek-ideologische redenen

Dit type factoren omvat een reeks van argumenten, waaronder de wens voor een vergroting van de keuzevrijheid van het individu onder de noemer van het (neo)liberalisme. In verband hiermee is er een vertaling van die ideologische argumenten op politiek niveau en de wens tot partijpolitieke profilering. Daarnaast staat hiermee in verband het politiek-maatschappelijke uitgangspunt, maar ook de wens om te streven naar meer zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de burger. Dit

past ook in het uitgangspunt van de veronderstelling achter de voorwaardenscheppende staat en de kritiek op de welvaarts- en verzorgingsstaat.

De vraag is of die (keuzevrijheid) voor elke burger geldt en of van elke burger die zelfredzaamheid in gelijke mate is te verwachten. Ook kunnen er zoveel keuzen gemaakt moeten worden waarvan de consequenties moeilijk te overzien zijn, zelfs voor vrij zelfredzame burgers, dat er een keuzemoedigheid (zelfs keuzeverlamming) kan ontstaan. Zie ook de eerdere opmerkingen over de kritiek op de mogelijkheden van een voorwaardenscheppende staat om te kunnen ingrijpen wanneer het verkeerd gaat. In hoofdstuk 7 zullen soortgelijke kanttekeningen geplaatst worden bij de mogelijkheden van de ontwikkeling van een participatiesamenleving. De opkomst van vergelijkingssites en -wijzers, al dan niet voorzien van een keurmerk om bijvoorbeeld bij energie- en teleco-maanbieders in het licht van de eigen persoonlijke situatie een goede keuze te kunnen maken, is een sprekend voorbeeld van hoe de markt daar dan weer op inspringt.

E Isomorfisme en politiek- bestuurlijke en wetenschappelijke modes

Tot slot, andere factoren ter verklaring van meer privatisering en deregulering kunnen gelegen zijn in



wat isomorfisme wordt genoemd en politiek-bestuurlijke en wetenschappelijke modes. Isomorfisme hoeft niet per definitie goed of verkeerd te zijn. Het is immers verstandig het wiel niet telkens opnieuw uit te vinden. Best practises en bewezen standaarden kunnen, mits goed passend, in de eigen politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context uiteraard nuttig zijn en hun waarde bewijzen. Ook in een verder verleden kopieerde men bijvoorbeeld een bepaald format van een regeling van stadsrechten (middeleeuwen) of een ontwerp voor een grondwet. Maar het kan ook verder gaan en imitatiedrift inhouden. Vaak gaat overigens deze imitatiedrift samen met eerdergenoemde factoren en zijn deze slechts in marginale zin af te grenzen. Maar modern willen zijn, zich als een moderne overheid willen opstellen en voorop en niet achter willen lopen, kunnen een rol meespelen. Dat is niet alleen voor het openbaar bestuur het geval, maar ook waar te nemen in het bedrijfsleven, de samenleving, de journalistiek en de alfa- en gammawetenschappen, waaronder de bestuurswetenschappen. Dat uit zich in het volgen en kopiëren van wetenschappelijke modes, internationale veronderstelde best practises en niet kritische benchmarking. De vraag blijft actueel en telkens te stellen of dit isomorfisme niet *slechts* een vorm van bestuurlijk snobisme is om als een moderne overheid bekend te staan. Een eigen kritische blik blijft dan van cruciaal belang om negatieve gevolgen voor de eigen bestuurlijke praktijk en situatie te vermijden.

6.7 Een weging van de voor- en nadelen van privatisering en dereguleren ten opzichte van etatisering en regulering: de nadelen

Er zijn ook een aantal argumenten tegen privatisering en tegelijkertijd dereguleren in te brengen. Zoals eerder gesteld kunnen het spiegelbeelden zijn van eerder besproken argumenten die er juist voor pleiten om collectieve voorzieningen in verstatelijke en gereguleerde vormen te verzorgen. De volgende contra-argumenten worden het meeste genoemd en zijn tevens te zien als argumenten voor een overheidsinterventie:

1. Het bestaan van publieke goederen en de consequenties voor de private en publieke dienstverlening.
2. Het bestaan van (natuurlijke) monopolies en oligopolies.
3. De verdediging van nationale en Europese strategische belangen om de publieke dienstverlening te beschermen.
4. Het verlies aan sturend vermogen van het openbaar bestuur.
5. Het verlies van heldere verantwoordingsstructuren en daarmee het ontstaan van een mogelijke aantasting van de democratische rechtsstaat.
6. Het verlies van maatschappelijke legitimiteit goederen en de consequenties voor de private en publieke dienstverlening.

1. Het bestaan van publieke goederen en de consequenties voor de private en publieke dienstverlening

Binnen de economische wetenschappen wordt onderscheid gemaakt tussen private en publieke goederen. Er zijn daarbij twee aspecten en criteria van belang. Die criteria betreffen de deelbaarheid, uitsluitbaarheid en het rivaliserend zijn van diensten en producten. De deelbaarheid houdt in dat een product of dienst er is of er niet is. Het kan moeilijk in eenheden product worden verdeeld en dan verkocht. De vermarkting en toepassing van het prijsmechanisme wordt dan lastig. Veiligheid is een voorbeeld daarvan. Nauw daarmee verbonden is het aspect van de uitsluitbaarheid van het gebruik. Wanneer je bijvoorbeeld – en we kiezen weer veiligheid – brandweerzorg, criminaliteitsbestrijding of bescherming tegen het water neemt, kun je moeilijk zeggen dat je mensen die er niet voor betaald hebben er niet van mogen genieten. Het zijn niet-rivaliserende goederen en diensten. Dit betekent dat wanneer de ene consument er gebruik van maakt, de andere consument dat niet meer kan doen. Collectieve goederen worden als een geheel geproduceerd, zijn niet uitsluitbaar en anderen dan degenen die ervoor betaald hebben kunnen er ook van meegenieten. Dit heet in het Engels het ‘freeriders effect’. Het gevaar is dan dat degenen die wel meebetaald hebben dat voortaan gaan nalaten om te voorkomen dat ze alleen voor de kosten moeten opdraai-

en. Het onderscheid tussen publieke en private goederen hoeft geen zwart-witindeling te zijn. De mate van deelbaarheid en uitsluitbaarheid van goederen vormt een schaal van niet tot absoluut. De uitersten komen dan ook in de praktijk relatief minder voor. Over de tijd kan er een verschuiving plaatsvinden. Vroeger was de bescherming tegen brand iets waarvoor men zich kon verzekeren. Jouw huis wordt dan beschermd, maar ook het naastgelegen huis (een belendend perceel, in het jargon), zelfs als dat niet verzekerd is, om zo het overslaan van de brand te voorkomen. Ook bij de bescherming en de persoonlijke veiligheid konden mensen worden uitgesloten: de vogelvrijverklaring. In de praktijk bleek dit niet goed te werken. Een consequentie van de aard van publieke goederen is dat het marktmechanisme niet of niet optimaal werkt. De kwalificatie ‘niet of niet optimaal’ hangt af van de mate waarin een goed of dienst op de eerdergenoemde schaal van deelbaarheid, uitsluitbaarheid en rivaliserend gebruik zijn te plaatsen.

2. Het bestaan van (natuurlijke) monopolies en oligopolies

Van groot belang bij de keuze van een publieke of private regeling van de dienstverlening is de aard van de marktform bij non-interventie van overheden. Daarom gaan we hier voor een goed begrip kort op in. Uitgangspunt in een moderne samenleving is dat volledige autarkie of, anders aangeduid, individuele autonomie



niet meer bestaat. De vraag is of die werkelijk ooit bestaan heeft. Zonder in al te diepgravende beschouwingen te gaan over prehistorische samenlevingen – of het nu jagerverzamelaars of sedentaire landbouw- en veeteeltgemeenschappen zijn geweest – daar was samenwerking (juist) essentieel. Het handelen van niet volledig autonome personen/groepen moet op elkaar worden afgesteld oftewel gecoördineerd. Hiërarchie, ‘mutual adjustment’, waaronder de markt en de ruil, zijn daarbij enkele van de relevante coördinatiemechanismen. Het idee van de markt als te verkiezen dus preferent boven hiërarchie is daarin gelegen dat bij de marktvraag het aanbod op min of meer vrijwillige wijze tot stand komt. Er is geen sprake van dwang. Anders uitgedrukt: er is sprake van horizontale verhoudingen tussen individuen, waarbij het welbegrepen eigenbelang, waaronder gevoelens van altruïsme kunnen worden begrepen, leidend is en geen externe dwang wordt verondersteld. Dat is wel bij hiërarchische coördinatie het geval. Over de superioriteit van de markt als coördinatiemechanisme voor menselijk gedrag en samenwerking wordt al te gemakkelijk gesproken. Wat hier de markt wordt genoemd is in wezen een toestand van volkomen concurrentie oftewel homogene polypolie: een transparante marktsituatie met veel vragers en aanbieders, met een volkomen kennis van producten en een goed inzicht in de eigen preferenties zonder dat een van de partijen de andere haar wil kan opdringen. Die

marktvorm zou de meest effectieve en efficiënte uitkomsten bieden conform de wensen van de betrokkenen.

Deze marktvorm is niet of vaak niet volledig aanwezig. Er kan sprake zijn van een dominante aanbieder: het monopolie of een kleine groep van aanbieders (oligopolie) die alleen of in het laatste geval door middel van kartelvorming en daarmee monopolievorming de markt kan dwingen. In dat geval kan een ongewenste uitkomst het gevolg zijn. Kan men niet naar een ander product uitwijken en is een product onontbeerlijk, dan heeft de producent een ijzeren greep waarbij de prijs kan uitgaan boven het normale evenwicht zoals in het geval van een situatie van een volkomen markt. Wanneer die tucht nagenoeg afwezig is – vanwege bijvoorbeeld de kosten, technologie, juridische situaties (patenten) en fysieke omstandigheden – om toe te treden tot de markt, spreekt men over natuurlijke monopolies. Naarmate goederen en diensten meer onmisbaar worden, nemen de politieke en maatschappelijke noodzaak en druk om bestuurlijk in te grijpen toe. Dit kan door regulering en het instellen en optreden van toezichthouders in het geval van de oligopolie en om kartels te doorbreken. Ook kan men de betreffende bedrijven dan naasten: nationaliseren.

3. De verdediging van nationale en Europese strategische belangen om de publieke dienstverlening te beschermen

Belangrijk is de vaststelling wat nu eigenlijk strategische belangen zijn en wie deze bepaalt. Duidelijkheid hierover bieden, past in het model van de voorwaardenscheppende staat. Bij dat strategische belang is de zorg voor de infrastructuur van belang. Voorbeelden hiervan zijn uit het verleden in Nederland de nationalisering van de mijnen en met name de steenkolenvoorziening aan het begin van de 20e eeuw, en de nationalisering van de spoorwegen voor de Tweede Wereldoorlog. Tegenwoordig speelt dit niet alleen in Nederland, maar over de hele wereld een rol bij de gunning van de 5G-netwerken, de veiligheidsnetwerken en de zorg voor cruciale diensten (medicijnen, medische apparatuur, vaccinatie et cetera). Denk ook aan de verkoop van de haven van Piraeus in Griekenland aan Chinese bedrijven. Ook geldt iets soortgelijks voor de openbaarvervoersbedrijven – denk aan de gunning van regionaal busvervoer aan Arriva van de Deutsche Bahn in Duitsland – en nutsbedrijven, zoals Vattenfall in Zweden. De voorgenoemde bedrijven zijn indirect, of wellicht in sommige gevallen meer direct, in handen of eigendom van buitenlandse overheden en kunnen van de positie van die overheden in economische maar ook politieke zin gebruikmaken. Nederland doet hieraan mee in andere buitenlandse. Dit betreft Abellio van de Nederlandse

Spoorwegen dat opereert in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk en de deelname van het Nederlands staatsbedrijf (nv) TenneT aan de energieleverantie van Duitsland.

Samengevat: een ingrijpen vindt plaats wanneer er sprake is van een verdediging en bescherming van nationale en/of Europese strategische belangen en waar economisch nationalisme een rol speelt. De drempel om in te grijpen ligt hoog gegeven de blijvende nadruk op de vrije ondernemingswijze productie. Pas wanneer het niet anders kan wordt de (bestuurlijke) druk en dwang opgevoerd. Dit strategische argument is er dan ook een van uiterste noodzaak. Een discussiepunt is: moet deze zorg voor strategische publieke en maatschappelijke belangen op lidstaat- of op Europese Unie-niveau geregeld worden? En dan de cruciale en politieke gevoelige vraag: hoe ziet een dergelijke regeling eruit en hoe (door welke actor(en)) wordt de inhoud bepaald?



4. Een verlies aan sturend vermogen van het openbaar bestuur en de consequenties voor de private en publieke dienstverlening

Met sturend vermogen bedoelen we de mogelijkheden van het openbaar bestuur om te intervenieren in de samenleving en om zijn taakuitoefening volgens plan te kunnen realiseren. In het verlengde van wat over de voorwaardenscheppende staat is gezegd neemt de fragmentatie in de publieke dienstverlening ook als gevolg van

privatisering en deregulering toe. Dit wordt versterkt door decentralisatie, met name de functionele variant, en de interne verzelfstandiging door middel van agentschappen. De directe greep van de politiek en beleidsvormende eenheden op de uitvoering van beleid en de levering van diensten en producten neemt af. Privatisering in welke vorm dan ook en deregulering betekenen loslaten en beslissingsbevoegdheden overgeven aan de organisaties, instanties en bedrijven. Men kan terecht daartegen inbrengen dat dit juist de bedoeling van privatiserings- en dereguleringsprogramma's is. Daarnaast kan – en dit lijkt wat paradoxaal – gesteld worden dat zelfs wanneer men zaken privatiseert en/of regelingen dereguleert, er andere en nieuwe regelingen bestaan of worden ingevoerd om toezicht te kunnen houden. Denk aan de eerder besproken toezichthouders en de regels waarover ze beschikken om dat toezicht te kunnen uitoefenen.

De directe greep op het handelen in de samenleving, maar ook op de publieke dienstverlening wanneer deze op afstand geplaatst is bijvoorbeeld via uitbesteding, is dan echter verminderd. Indien slechts de uitvoering van diensten en levering van producten zijn uitbesteed aan bedrijven en de provisiebeslissingen (hoeveel en tegen welke prijs) nog steeds bij de overheden berusten, is er minder sprake van een verlies van sturend vermogen. Zelfs dan hangt het af van voorwaarden die vooraf zijn gesteld

aan de productie van die uitbestede taken. Privatisering en deregulering betekenen in essentie een functionalisering van de publieke dienstverlening en een vermindering van de mogelijkheid van integrale dienstverlening (afstemming van verschillende taken als wonen, vervoer en werken). Als een negatieve consequentie van privatisering en deregulering kunnen ook de helderheid en werking van verantwoordingsstructuren aan kracht inboeten en als gevolg daarvan als een mogelijke aantasting van de democratische rechtsstaat optreden. De vraag is immers: waar berust de uiteindelijke zeggingskracht over diensten die nog steeds – in een bepaalde betekenis van de termen 'privatisering' en 'deregulering' – als publiek kunnen worden beschouwd en ook als zodanig door (delen van de) samenleving worden gezien? Het gevolg kan een verlies aan maatschappelijke legitimiteit met zich meebrengen met negatieve gevolgen voor de private en publieke dienstverlening. Dat kan een verdere stap zijn in de neerwaartse cyclus van een verminderde acceptatie van staatsgezag. Zo kan het overheidshandelen ernstig bemoeilijkt worden. Dit was en is de vrees van de voormalige vicevoorzitter van de Raad van State, Tjeenk Willink (2013), en een van de rode draden in zijn politieke, wetenschappelijke en adviserende werk. Hij en anderen bepleiten dan ook een herstel van dat sturend vermogen door vitale publieke instituties in de context van de democratische rechtsstaat en met voldoende ruimte

en ontplooiingsmogelijkheden door een grote inbreng bij en een sterkere betrokkenheid bij en deelname aan de publieke zaak van (groepen van) burgers en de samenleving. Van belang is daarom dat als tegenwicht de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de controle op de publieke dienstverlening in geval van private uitvoering organisatorisch wordt ondergebracht bij óf gecoördineerd door territoriale bestuurslichamen (zie voor de definitie en bespreking hiervan het volgende hoofdstuk). Dat zijn dan bestuurslichamen ondergeschikt aan publieke instellingen en onderworpen aan een volksvertegenwoordiging, waarbij meerdere taken in onderlinge samenhang kunnen worden afgewogen.

vanwege het strategische belang ten opzichte van de Franse invloed op Air France-KLM en de steunoperatie aan KLM na de lockdown als gevolg van de coronacrisis. De vraag is of dat een permanente situatie is/wordt of dat na het wijken van de crisis we weer teruggaan naar een meer afstandelijke overheidsopstelling.

6.8 Afronding

Deregulering en privatisering lijken nu wat op de terugtocht te zijn. Ook eerder in de bestuursgeschiedenis kunnen we een schommeling van de pendule zien die soms kan doorslaan naar een van de uitersten van de schaal. Hierop volgt dan een correctie van ongewenste neveneffecten. Op dit ogenblik zijn er veel vroegere overheidsactiviteiten naar de private sector verplaatst. Soms komen deze organisaties weer (tijdelijk) terug. Zoals na de bankencrisis, toen de redding van de banken via een nationalisering vanwege de systeemverantwoordelijkheid plaatsvond, hetgeen niet zo vreemd is. Een ander voorbeeld is de Nederlandse participatie in KLM

7

publiek domein

en multi-level governance:
decentralisatie en de relatie tussen
openbaar bestuur en samenleving

7.1 Inleiding

Eerder is vastgesteld dat de zorg voor het algemeen belang zoals die tot uitdrukking komt in de publieke dienstverlening een zaak is voor zowel het openbaar bestuur met de daarin opererende overheden als de samenleving. We gaan in dit hoofdstuk naar de rol van allebei kijken en naar de onderlinge betrekkingen tussen overheid en samenleving bij de verantwoordelijkheid voor en totstandkoming van die zorg. Allereerst gaan we in op het begrip 'publiek domein' (PPD) en maken daarbij een onderscheid tussen PPD1 (openbaar bestuur) en PPD2 (de samenleving als verantwoordelijke voor het publieke domein). De termen worden hieronder uitgewerkt. PPD blijkt dan een alternatieve benaming voor het multi-level governance systeem, waarvan PPD1 en PPD2 de essentiële bestanddelen zijn. Ze kunnen tevens binnen dat publieke domein als communicerende vaten worden gezien. Bij de behandeling van PPD1 bespreken we de kenmerken van dat openbaar bestuur en gaan we in op de kernthema's 'decentralisatie', 'multischaligheid' en 'integraal bestuur'. Daarna behandelen we kenmerken van PPD2 aan de hand van een analyse van diverse vormen van betrekkingen tussen overheid en samenleving. We gaan tevens in op de samenhang en onderlinge relaties tussen PPD1 en PPD2. Daarbij komen we onderwerpen tegen als de (verschuivende) rollen en functies van (en binnen) PPD1 en PPD2, waaronder mogelijkheden en problemen verbonden aan de participatiesamenleving, de gemeentelijke regiefunctie en de 'hollowing out of the state' these waarin wordt gesteld dat met name de centrale overheid aan functieverlies zou leiden.

7.2 Publiek domein: PPD en PPD1

In dit hoofdstuk wordt eerst aan de hand van een bespreking van het begrip ‘publiekpublieke domein’ (PPD1) een duiding gegeven van het openbaarbestuursstelsel als opstap naar de (de)centrale opbouw met de daarachter gelegen principes van dat stelsel. De analytische meerwaarde van de term ‘PPD1’ is te vinden in de relatie tot de samenleving. Het gaat dan om een begrenzing van de plaats, taak en rol van dat openbaar bestuur tot die van de samenleving met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het geheel van (groepen van) burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties met een betrokkenheid bij de collectieve dienstverlening wordt als het begrip ‘privaatpublieke domein’ (PPD2) aangeduid. Tezamen vormen PPD1 en PPD2 het gehele publieke domein, waarbij beide onderdelen als communicerende vaten moeten worden gezien. Een andere term met dezelfde lading voor PPD is het eerdergenoemde multi-level governance systeem (MLG). De bespreking van de opbouw, de taken, de rollen en het functioneren van organisaties binnen beide domeinen is noodzakelijk. Dit is niet alleen om de werking van dat multilevel governanceniveau te begrijpen, maar tevens om problemen en spanningsvelden in de publieke dienstverlening te kunnen onderkennen. Die laatste stap is een noodzakelijke voorwaarde voor de introductie van zinvolle verbeteringsmaatregelen en hervormingen.

Bij de werking en bespreking van de kenmerken en het functioneren van PPD1 komen we terecht bij de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit is als gezegd een van de basisfundamenten van de politiekbestuurlijke institutionele vormgeving van het Nederlandse openbaar bestuur. Het begrip ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’ bevat geen interne tegenstelling: er is een soevereine staat, die het gehele grondgebied beslaat en is onderverdeeld in meerdere bestuurslagen en bestuurslichamen. Die onderverdeling wordt aangeduid met het woord ‘gedecentraliseerd’. Het gaat om eenheid in verscheidenheid. Het Huis van Thorbecke is de moderne aanduiding, die verwijst naar de grondlegger van ons moderne staatsbestel, J.R. Thorbecke. Die aanduiding dateert van 1923 en zou afkomstig zijn van het liberaal W.A.G. de Meester. In dat model zijn de structuur (organisatie) van het openbaar bestuur en de onderlinge betrekkingen tussen de onderdelen daarvan neergelegd. Ook horen bij dat Huis van Thorbecke, in een wat bredere opvatting, het leerstuk van het parlementaire stelsel, de constitutionele monarchie en de werking van de rechtsstaat. Dit model uit het midden van de 19e eeuw is met enige aanpassingen op hoofdlijnen nog steeds van kracht. Of het model nog passend is in de huidige Nederlandse samenleving, is een onderwerp van debat waaraan hieronder aandacht wordt besteed. Met de behandeling van de basiskenmerken van de opbouw van het openbaar bestuur komen we terecht



bij het thema van de decentralisatie. Daarbij komen vragen aan bod als: Wat houdt (de)centralisatie in en waarom is decentralisatie momenteel populair? Wat zijn de argumenten voor en tegen decentralisatie? Om dit in de praktijk te kunnen beoordelen gaan we in op de opbrengst en de gebleken voor en nadelen van (de)centralisatie-operaties. Een belangrijk thema bij de verdeling van taken, bevoegdheden, middelen en macht over bestuurslichamen is de multischaligheid van de publieke dienstverlening die in een meer gedecentraliseerd stelsel tot uitdrukking komt. Meerdere overheden, en binnen die overheden afzonderlijke organisaties, zijn bij dezelfde taken betrokken vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. Dat heeft mogelijk gevolgen voor een vermindering van de horizontale en verticale samenhang (integraliteit) in de publieke dienstverlening, zowel op systeemniveau als binnen de afzonderlijke overheden en overheidsorganisaties. Tevens zullen we stilstaan bij de vraag hoe die integraliteit kan worden gegarandeerd dan wel verbeterd. Dit zal hieronder concreet worden gemaakt.

Bij het thema van de relatie en de verhouding van het openbaar bestuur (PPD1) tot de samenleving (PPD2 en vice versa) zullen we in paragraaf 7.9 de verschillende uitingsvormen van die relatie bespreken. Er wordt een toenemend beroep gedaan op de samenleving, zowel individueel als door profit en non-profitorganisaties en burgercollectieven, als uiting van een

civil society om collectieve taken ter hand te nemen. We zullen de effecten en problemen van en oplossingen voor die grotere inschakeling van de samenleving aan de orde stellen. In wezen gaat het om 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. Ook gaat het erom hoe die samenhang en samenwerking in het publieke domein geoptimaliseerd kan worden. 'Geoptimaliseerd' verwijst dan niet alleen naar de criteria van good governance, waaronder een effectieve, efficiënte, responsieve, veerkrachtige, duurzame en democratische rechtsstaat, maar ook naar de afweging tussen die verschillende waardencriteria. Hoe ziet die samenhang en samenwerking in het PPD/MLG-systeem eruit? Wat zijn de initiatieven en instrumenten die momenteel hiervoor worden gebruikt? Hoe valt dit te beoordelen vanuit de eerdergenoemde criteria? Kan in dit licht een optimalisering van de werking van het systeem worden bereikt? We komen dan op de inhoud van deze termen terecht.

7.3 Decentralisatie en de opbouw van het openbaar en binnenlands bestuur

Wanneer we kijken naar de verschillende overheden binnen het publiekpublieke domein, dan kunnen we spreken over binnenlands en internationaal bestuur. Binnen dat openbaar bestuur is er een bepaalde verdeling van taken, bevoegdheden en middelen en daarmee verbonden staatsmacht: dat is het basisbeginsel van decentralisatie. Voor een goed begrip is er sprake van een bepaalde mate van decentralisatie. Dit betekent dat decentralisatie te beschouwen is als een schaal oftewel een continuüm. Aan de ene kant kan er een centralisatie zijn van taken, bevoegdheden, middelen en macht in een centrum en dat noem je dan een gecentraliseerd stelsel. Aan de andere kant staat een gedecentraliseerde, gespreide verdeling van taken, bevoegdheden en middelen en daarmee verbonden staatsmacht, dat is dan een volledig gedecentraliseerd stelsel. Dat laatste is niet gelijk te stellen met een atomisering van instellingen, want dan zou er geen sprake meer zijn van een totaalverband.

Het leidende principe achter de opbouw van het Nederlandse openbaar bestuur en daarbinnen het binnenlands bestuur is als gezegd decen-

tralisatie. Er zijn twee hoofdvormen van (de)centralisatie: territoriale en functionele veranderingen in de verdeling van, zoals eerder aangegeven, staatsmacht (politiek perspectief) en/of taken, bevoegdheden en middelen (staatsrechtelijk) binnen het openbaar bestuur. Er is een verband tussen beide perspectieven, maar het eerste perspectief vertrekt vanuit feitelijke macht en beïnvloedingsmogelijkheden en de tweede benadering vanuit een toedeling van rechten en verplichtingen en (formeel) mogelijkheden. Wanneer we kijken naar decentralisatie, kunnen we spreken over een bestaande en gegeven verdeling, maar aan de andere kant betekent het een verandering in (hervorming van) die verdeling. Die laatste betekenis is tegenwoordig het meest gebruikelijk. In deze betekenis komt decentralisatie tot uiting in het beleid van kabinetten sinds 1980. Daarbij moeten we ook rekening houden met een verschil in de betekenis van decentralisatie en deconcentratie en wat sommige auteurs decentralisatie binnen (het management van) organisaties noemen. Deconcentratie betreft de spreiding van werkzaamheden en onderdelen van een organisatie over een gebied zonder dat er sprake is van een eigen en zelfstandige taakuitoefening van die organisatie met een verantwoordingsplicht op dat betreffende schaalniveau. Voorbeelden zijn de Belastingdienst en Rijkswaterstaat, waarbij de politieke bewindspersonen in Den Haag een politieke verantwoordingsplicht hebben aan de Kamer.



In Den Haag is daarnaast een ambtelijk hoofdkantoor te vinden. Dat was vroeger ook bij het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie het geval. Bij het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat werkte tevens een directeur-generaal, die hoofd-directeur was van het PTT-bedrijf. Bij gemeenten is een gebiedscriterium te vinden, maar elk van de gemeenten is een zelfstandige eenheid met een eigen verantwoording en verantwoordingsverplichting, in haar geval in de richting van de lokale volksvertegenwoordiging. Om dezelfde reden is er een onderscheid te maken tussen de eerdere staatsrechtelijke/politieke zienswijze en het begrip 'decentralisatie' in de organisatie en managementleer. Deze is van volledig andere aard dan de politieke en staatsrechtelijke visie. In letterlijke zin gaat het bij organisatiedecentralisatie erom dat er niet alles vanuit het centrum, in dit geval de top van de organisatie, wordt geregeld. Dat kan het geval zijn bij zowel eenheids als divisiestructuren. Hoewel er meer beslissingsruimte wordt gegeven, berust uiteindelijk een laatste eindverantwoordelijkheid bij het centrum.

7.4 Twee hoofdvormen van decentralisatie: de territoriale en functionele vorm

7.4.1 Territoriale decentralisatie

Laten we met de territoriale variant beginnen. Dat territoriale betreft het uitgangspunt dat in de toedeling van taken en macht een gebiedscriterium centraal staat. Let wel: elk functioneel bestuur kent een gebied, een schaalafbakening, maar zoals we hieronder zullen zien, is dat perspectief secundair aan het specifieke doel van een dergelijk functioneel gedecentraliseerd lichaam in het openbaar bestuur. Daarover later meer. Het fundamentele vertrek en uitgangspunt bij territoriale decentralisatie en de structuur van het openbaar en binnenlands bestuur is dat een groep van mensen in een bepaald gebied veel en meerdere belangen gemeenschappelijk hebben. Vandaar het gebruik van de term 'gemeenschap' en in het geval van het lokale bestuur de term 'gemeente'. Die gemeenschappelijke zaken zelf regelen dan wel uitvoeren dan wel overlaten aan anderen (zowel vertegenwoordigers als professionele bestuurders en ambtenaren), is de kern van dat territoriale bestuur in de gedecentraliseerde vorm. Bij de bespreking in paragraaf 7.9 van de relaties tussen overheid en samenleving komen we terug op dit onderscheid tussen autonoom bestuur van gemeenschappelijke aangelegenheden (staatsbestuur) en het overgedragen,

of anders aangeduid het heteronome bestuur, van gemeenschappelijke aangelegenheden. Tegen die achtergrond zijn de volgende principes van territoriale gedecentraliseerde bestuurslichamen de centrale uitgangspunten.

1. Er zijn aan dit type lichamen meerdere taken opgedragen (medebewind) en/of het lichaam heeft die zelf ter hand genomen (autonomie) aangezien het gemeenschappelijk belang van burgers in dat gebied meerdere facetten kent.
2. Die meerdere taken dienen vanwege de raakvlakken in onderlinge samenhang te worden voorbereid en uitgevoerd. Dit noemt men het principe van onderlinge afweziging van de betreffende taken en belangen. Dit is het verlangen en vereiste van integrale taakbehar-ting.
3. Er is sprake van een in principe open huishouding, waarbij de besturen van die gemeenschappen in de betreffende lichamen van het openbaar bestuur de taken uitvoeren die in het belang van hun gemeenschappen zijn. De beperking is dat die taken niet strijdig zijn met de taakuitoefening van een hogere overheid en niet de fundamentele vrijheden en grondrechten van burgers aantasten.
4. Er is daarbij sprake van autonome taken en/of taken die door een hogere overheid aan het lichaam overgelaten worden. De door een

hogere overheid overgedragen taken vallen onder de noemer 'medebewind'.

5. Het basiskenmerk is dat de ter hand genomen en overgedragen taken op eigen rekening (wel vaak van hogerhand bekostigd) en verantwoording worden gedaan.
6. Bestuurders worden direct of indirect via vertegenwoordigers van de gemeenschap aangewezen dan wel benoemd.
7. Bij territoriale decentralisatie is een van de vereisten dat vertegenwoordigers via directe verkiezingen door de lokale gemeenschap worden verkozen.

Indien aan elk van deze zeven criteria wordt voldaan, spreken we van bestuurslagen. In de Nederlandse situatie zijn dat Rijk, provincies en gemeenten. De vraag is of de Europese Unie een bestuurslaag is, gegeven dat er geen sprake is van een open huishouding, maar dat taken via verdragen aan de Europese Unie moeten worden opgedragen. Vanuit dit gezichtspunt bezien is de Europese Unie geen bestuurslaag. Tegen deze visie valt in te brengen dat er, op grond van de bestaande jurisprudentie, de extensieve interpretatie van taken door de Europese rechters en een 'besmetting' als gevolg van raakvlakken tussen taakterreinen, wel sprake is van een open huishouding. Wanneer bij de bovenstaande criteria in een gegeven geval het zevende element ontbreekt, is er geen sprake van territoriale decentralisatie, maar kan er sprake zijn



van territoriaal bestuur, zoals het verlengde lokale bestuur dat in regionale samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen te vinden is.

Wat is de inhoud van territoriale (de)centralisatie in dynamisch opzicht? Het gaat hierbij om verschuivingen in internationaal opzicht en met name om de overdracht van taken via europeanisering en transnationalisering. De europeanisering omvat twee aspecten: de toenemende invloed van supranationale Europese instituties op het Nederlandse openbaar bestuur en de intergouvernementele dimensie wat betreft de 'fusie' van 'Brussel' en de nationale overheden. De hele discussie of de Nederlandse staat aan invloed richting Brussel heeft verloren, is buitengewoon moeilijk op waarde te schatten en inhoudelijk te beoordelen. Immers, men heeft over meer zaken, maar met minder autonomie iets te vertellen. Daarnaast is via een vrij complexe structuur (raden, permanente vertegenwoordiging en allerlei intergouvernementele en supranationale comités) Nederland in de besluitvorming betrokken. Bovendien is het Nederlandse openbaar bestuur onderworpen en gebonden aan internationale verdragen en organisaties (OECD, IMF, GATT et cetera) die de autonomie beperken. Het dynamisch perspectief houdt ook een veranderende toedeling in van taken, bevoegdheden, middelen en macht aan lagere (andere) overheden. In toenemende mate heeft sinds de jaren

tachtig het Rijk een beleid ontwikkeld gericht op territoriale decentralisatie. De richting is vooral een overdracht van taken aan gemeenten. Recente voorbeelden zijn de overdracht van taken in de Woningwet, de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet in 2015. Daarnaast heeft er in het bijzonder een centralisatie plaatsgevonden in de sector openbare orde en veiligheid door de vorming van een nationale politie.

Wat zijn de voor en nadelen van territoriale (de)centralisatie? Het argument is als eerder gezegd dat het lokale bestuur dichter bij de burger staat. Ook kunnen de hogere overheden en met name het Rijk ontlast worden door decentralisatie. Er zijn dan minder verantwoordelijkheden en uitgaven. Bestaat de decentralisatie op grond van, en worden decentralisatieoperaties ondernomen omwille van, een bestending van een historische erfenis? De vereenzelviging van burgers met hun gemeenten, en in het geval van provincies als Friesland, Limburg en Zeeland met hun provincie, is nog steeds levend. Het belang van die vereenzelviging moet niet al te gemakkelijk vanuit een bestuurstechnocratisch, politiekambtelijk of bestuurswetenschappelijk perspectief worden weggewuifd. Het gevaar bestaat dan dat grote kunstmatige lokale en regionale constructies de afstand tot burgers juist vergroten. Het blijkt vooral wanneer er de dreiging is van een gemeente en soms

een provinciale herindeling: dan is het verzet van burgers groot. Het is te makkelijk dit als behoudzucht weg te zetten. Het is eerder een bewijs van de lokale gemeenschapsidentiteit die ten grondslag ligt aan het lokale bestel en tot op zekere hoogte in het provinciebestel besloten ligt. Ook bij het voorstel voor de instelling van stadsprovincies in het Rotterdamse en Amsterdamse (regionale) gebied, waarbij tegelijkertijd beide steden zouden worden opgesplitst, leidde tot verzet onder burgers. Dat verzet resulteerde in intrekking van de voorstellen.

Daarnaast kunnen ook andere nadelen optreden. Er zou sprake zijn van een financiële ondergraving van gemeenten, aangezien middelen niet volledig met de taken meegaan. Zo hebben de grote tekorten in de jeugdzorg niet alleen geleid tot een verminderde dienstverlening, maar ook de gemeenten in hun visie aan de rand van de financiële afgrond gebracht. Die tekorten zouden volgens de arbitragecommissie jeugd (commissie van wijzen) moeten worden aangevuld (2021). De veronderstelling is immers dat gemeenten die taken efficiënter kunnen uitvoeren. Daarnaast is gemeentelijke herindeling als een bestuurlijke schaalvergroting te beschouwen, met gevolgen voor de relatie met de lokale democratische gemeenschap. Die schaalvergroting kan als gevolg het verdwijnen van het 'echte' lokale bestuur met zich meebrengen. Dit betekent dat zowel het

lokale bestuur als de lokale gemeenschap worden verzwakt. Het wordt op deze wijze een vooral door het management bepaald bestuur. Een ander neveneffect van decentralisatie is dat de noodzaak om samenhang te creëren in de taakuitoefening nog meer toeneemt. Met elkaar samenhangende overheidstaken zijn over diverse schaalniveaus gespreid. Voor elk van die schaalniveaus zijn bepaalde typen overheden verantwoordelijk. Vanwege de toegenomen samenhangen ontstaat er een multischaligheid van de taakuitoefening. Dat vraagt weer om aandacht te besteden aan een samenhangend oftewel integraal beleid en bestuur, waarbij overheden en maatschappelijke partners elk met hun eigen inbreng en belangen samenwerken en samenspelen. De vraag is hoe dat gerealiseerd kan worden zonder in een centrale sturing te vervallen (zie ook de ROB, 2021). Dit vraagt om een werkzaam systeem van interbestuurlijke betrekkingen. Ook hier komen we terecht bij eisen van goed governance als eerder omschreven. 'Werkzaam' houdt dan een onder meer effectief, efficiënt, veerkrachtig, duurzaam, responsief en democratisch systeem conform de rechtstatelijke principes in. Op dit thema komen we zo dadelijk terug. Nu volgt eerst een bespreking van functionele decentralisatie als de tweede vorm van decentralisatie.



7.4.2 Functionele decentralisatie

Het kernwoord hier is het bijvoeglijk naamwoord 'functioneel'. Dit houdt in dat het doel vooropstaat. Binnen het staatsrecht worden functioneel gedecentraliseerde lichamen doelcorporaties genoemd. Zoals eerder gezegd beslaan de doelcorporaties oftewel functioneel gedecentraliseerde bestuurslichamen een groter of kleiner gebied binnen de Nederlandse staat. Dit verschijnsel is zeker niet nieuw. Het behoort tot de oudste vormen van bestuur, zoals we hieronder zullen zien. Wel is het zo dat er een fluctuatie is te zien in de populariteit van deze vorm van decentralisatie. Belangrijk is ook te beseffen dat functionele decentralisatie fundamenteel anders is dan de instelling van gedeconcentreerde instellingen of ministeriële agentschappen. Bij deze typen organisaties blijft de verantwoordelijkheid berusten bij een bewindspersoon in het geval van het Rijk. Dit is van een volstrekt andere orde dan bij functioneel gedecentraliseerde lichamen, waar de verantwoordelijkheid en de verantwoording bij dat lichaam berust. Bij privatisering, die niets met decentralisatie van doen heeft, wordt zoals eerder besproken een bepaalde taak en of organisatie buiten het openbaar bestuur geplaatst. Het behoort niet meer tot het publiekpublieke domein, zoals het eerste woorddeel al aangeeft. De kenmerken zijn:

1. Aan dit type lichamen is een bepaalde taak of groep van samenhangende taken opgedragen

en/of die taken worden ter hand genomen, waarbij het gemeenschappelijk belang een specifieke zorg betreft.

2. Die taken dienen binnen de organisatie sec te worden voorbereid en uitgevoerd: een afweging van betreffende taken en belangen vindt niet binnen de organisatie plaats, maar via tussenkomst van een hoger geplaatst territoriaal gedecentraliseerd lichaam. Een integrale taakbehartiging is derhalve extern geborgd.
3. Er is geen sprake van een open huishouding waarin de besturen van die gemeenschappen in de betreffende lichamen van openbaar bestuur de taken uitvoeren die in het belang van hun gemeenschappen zijn. Ook hier is bij de taakuitoefening de beperking aanwezig dat die taken niet strijdig mogen zijn met de taakuitoefening van een hogere overheid en niet de fundamentele vrijheden en grondrechten van burgers aantasten.
4. Daarbij is soms sprake van autonome taken, maar vaker van taken door een hogere overheid onder de noemer van medebewind, waarover die lagere overheden in sommige gevallen verantwoording afleggen aan vertegenwoordigende instanties binnen die lichamen.
5. Het basiskenmerk is dat de ter hand genomen en overgedragen taken voor eigen rekening en verantwoording worden verricht.

6. Bestuurders worden direct verkozen (waterschappen) of indirect aangewezen (zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en gemeenschappelijke regelingen)
7. Anders dan bij territoriale decentralisatie is het niet altijd een vereiste dat vertegenwoordigers via directe verkiezingen door de lokale gemeenschap worden verkozen.

Wanneer bij de bovenstaande criteria criterium 5 en 6 ontbreken, kan men niet spreken over functionele decentralisatie, maar kan er sprake zijn van functioneel bestuur. Voorbeelden zijn onder meer de veiligheidsregio's en andere specifieke, op een bepaalde taak gerichte regionale samenwerkingsverbanden.

Welke vormen van functionele decentralisatie kunnen we te onderscheiden? Traditionele typen zijn de waterschappen en publiekrechtelijke beroepsverenigingen als de Loodsencorporatie, de Orde van Advocaten, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de Nederlandse Orde van AccountantsAdministratieconsulenten. De bedoeling bij de beroepsverenigingen is zaken onderling met hulp van publiekrechtelijke bevoegdheden te regelen. Daarbij gaat het om toegang tot het beroep, de formulering van kwaliteitseisen voor het beroep en de handhaving daarvan en de handhaving in dit verband van kwaliteit en discipline. Merkwaardig genoeg geldt dit niet voor de beroepsverenigingen van

onder meer de huisartsen, tandartsen en medisch specialisten.

Vroeger had men de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO's) en productschappen. Deze laatste instellingen waren vooral werkzaam in het midden en kleinbedrijf en de agrarische sectoren. Zij waren opgericht begin jaren 1950 en zijn enkele jaren geleden opgeheven. Ze waren een uitdrukking van een gegroeide behoefte en verlangen naar economische ordening als gevolg van de crisis van de jaren dertig en na de oorlog vanwege de noodzaak van herstel en economische reconstructie. De PBO valt te plaatsen in het gedachtegoed van het neocorporatisme. Om die reden en in het licht van het neoliberalisme en de economische deregulering is het niet merkwaardig dat vooral partijen met een (economisch) liberale inslag als VVD en D66 naar een afschaffing hebben gestreefd. Ook uit de sector kwamen sommige ondernemers met kritiek op de hoogte van de heffingen, waarbij onderscheiden groepen ondernemers verschillen ervaarden in hun berekening van baten en lasten.

Waterschappen zijn de oudste nog bestaande vormen van functionele decentralisatie. Ze zijn vaak ouder dan gemeenten. Hun taken zijn de waterkering, de beheersing van de waterkwantiteit en de bewaking van de kwaliteit van het oppervlaktewater. Het aantal waterschappen is verminderd van rond drieduizend na de



Tweede Wereldoorlog naar in de twintigste eeuw. Derhalve zijn waterschappen verschoven van lokaal naar regionaal schaalniveau.

Naast de traditionele functioneel gedecentraliseerde lichamen zijn er ook de zelfstandige bestuursorganen. Het betreft bestuurlijke instanties ingesteld op grond van specifieke wetgeving om taken uit te voeren, zoals het Kadaster, de Kiesraad, de RDW en het UWV, maar ook bijvoorbeeld de universiteiten zijn hieronder te scharen.

Argumenten waarom functionele decentralisatie en verzelfstandiging wenselijk zouden kunnen zijn, zijn divers van aard. Dit heeft allereerst te maken met het wezenskenmerk van de bestaansreden van dit type lichamen: het doel en de functie als primaire reden van bestaan. Het gaat vaak om uiting geven aan een gespecialiseerde taakuitoefening op een terrein, waarbij de afweging met andere taken van minder belang of onwenselijk wordt geacht vanwege het belang van een goede behartiging van die taak. De waterschapstaak is hiervan een voorbeeld. Over de jaren zijn er meer en meer redenen aangevoerd. Als argument voor de instelling en het blijven voortbestaan van functionele decentralisatie is onder meer aangevoerd dat met functioneel gedecentraliseerde lichamen de emancipatie van de implementatie en uitvoering ten opzichte van de beleidsvorming kon worden bevorderd en versterkt. Een scheiding van beleid en uitvoering

– waarbij die uitvoering extern verzelfstandigd zou worden – zou dit mogelijk kunnen maken. Daarnaast worden economische en controleargumenten als redenen voor het bestaan van functionele decentralisatie gegeven. De introductie van concurrentie in de uitvoering zou hierbij behulpzaam kunnen zijn. Een belangrijk nevenargument zou de verbetering van de bedrijfsmatige efficiency en effectiviteit van uitvoeringsorganisaties zijn. Ook zouden de splitsing van beleid en uitvoering én daarnaast de invoering van concurrentie een controle op de bureaucratie (agenten) door de politiek (principalen of opdrachtgevers) vergemakkelijken. Daarnaast is een vaak impliciet argument de politiek en ambtelijke beleidsmakers te vrijwaren van schuld bij uitvoeringsfiasco's. Tot slot zou functionele decentralisatie de onafhankelijkheid van toezichhouders en regulators, als eerder besproken, beter kunnen garanderen.

De problemen met functionele decentralisatie zijn meervoudig. Zo laten beleid en uitvoering zich in de praktijk maar moeilijk scheiden gegeven een veelheid aan belemmerende factoren, waaronder een beperkte mogelijkheid van de productdefiniëring en omschrijving, de noodzaak van integrale dienstverlening en de informatiebehoefte van beleidsonderdelen. Er is een informatiebehoefte van beleidsonderdelen die in de weg wordt gezeten. De kennis over de uitvoering maakt een implementatiegreep naar de macht (in het Engels aangeduid als

‘implementation capture’) bij de zelfstandigde dienst mogelijk. Dit is te zien in het licht van de zogenaamde principaalversusagentproblemen. In het geval van inspecties en bestuurlijke interne en externe toezichthouders – in het Engels vaak aangeduid als de bestuurlijke ‘watch dogs’ – zou er tevens een fundamenteel gebrek aan overzichtscapaciteit bestaan. Zoals we hieronder in extenso zullen beschrijven, betekent dit een hinderpaal op de weg naar de integrale dienstverlening. Tekortkomingen zijn tevens gelegen in de structuur, de wijze, omvang, reikwijdte en kwaliteit van het afleggen van verantwoordelijkheid aan democratisch gelegitimeerde organen. Al deze problemen met functionele decentralisatie leiden ertoe dat sommige politici en wetenschappers af willen van de functionele decentralisatie. Transitiekosten en de feitelijke (voldoende) prestaties van dit type lichamen staan dit vooralsnog in de weg. Met name blijken die prestaties bij de waterschappen de doorslag te geven. Het alternatief – de overheveling van waterschapstaken naar de provincie – ondervindt weinig steun. De doorsneewaterschappen hebben een beter imago dan de gemiddelde provincie.

7.5 Bestuurlijke multischaligheid en integraal bestuur

Het kernprobleem van het huidige binnenlandsbestuurssysteem is dat de scheiding tussen overheden op de verschillende schaalniveaus vroeger helder(der) was dan nu. Die onduidelijkheid wordt vooral veroorzaakt door een toenemend complexere samenleving en openbaar bestuur. Als gevolg zijn onderling verbonden overheids en andere publieke taken op meerdere schaalniveaus te vinden. Een voorbeeld is de gezondheidszorg met lokale basisgezondheidszorg, regionale ziekenhuis en geestelijke gezondheidszorg en landelijke gespecialiseerde ziekenhuiszorg in bijvoorbeeld de brandwondenzorg. Hetzelfde is te zien in de veiligheidsketen. Dit noemt men verticale multischaligheid. Daarnaast zijn taakterreinen als werken, wonen en veiligheid ook steeds meer met elkaar verbonden. De nieuwe decentralisatieplannen (zorg aan langdurig zieken of ouderen, hulp bij het vinden van werk of een uitkering verstrekken, de jeugdzorg) versterken deze tendens.

De vraag is wat de bestuurlijke implicaties van deze multischaligheid zijn. In het verlengde daarvan gaan we kijken naar bestaande bestuurlijke oplossingen voor die toenemende multischaligheid. Een vervolgvraag is in hoeverre deze oplossingen maatschappelijk worden geaccepteerd en



welke mogelijke bijwerkingen kunnen optreden. Dan komen we ook terecht bij wat vaak wordt aangeduid een grotere bestuurlijke dichtheid. Bij het onderzoek van problemen die de multischaligheid met zich mee kan brengen, belanden we bij het vraagstuk van horizontale integratie (tussen publieke en private partijen op eenzelfde schaalniveau) en verticale integratie (over verschillende schaalniveaus) op relevante beleidsterreinen. Bij het antwoord op de vraag hoe dit aangepakt kan worden, komt vaak het begrip van regie van lokale overheden en systeemverantwoordelijkheid van de provincies, het Rijk en de Europese Unie naar voren. In paragrafen 7.9 en 7.10 gaan we hierop in. Eerst bespreken we de oorzaken van de (toenevende) multischaligheid.

7.5.1 Bestuurlijke vormgeving in relatie tot schaal en catchment area

Essentieel is dat men bij bestuurlijke vormgeving van een bepaalde taak uitgaat van het beste en eventueel optimale schaalniveau ('catchment area') en vervolgens daarbij de passende bestuurlijke vormgeving kiest. Wat het beste en optimale is, is behalve op grond van een politiek oordeel ook gebaseerd op de criteria van goed bestuur (good governance). Men deelt een taak toe aan bijvoorbeeld een gemeente, provincie of het Rijk. In het volgende overzicht staat de huidige taakverdeling in het Nederlandse openbaar bestuur over de rijksoverheid, het regionale en lokale bestuur weergegeven. Gegevens over andere landen in de EU28 (nu 27) zijn ontleend aan de casus Nederland in het EUPACKproject.⁵⁷

Tabel 7.1: Functionele taaktoedeling, rijksoverheid, regionale en lokale overheden

Policy area	Legislation			Regulation			Funding			Provision		
	C	R	L	C	R	L	C	R	L	C	R	L
Economic affairs	C	R	L	C	R	L	C	R	L	C	R	L
Defence	C	N/A	N/A	C	N/A	N/A	C	N/A	N/A	C	N/A	N/A
Internal affairs (incl. police)	C	R	L	C	R	L	C	R	L	C	N/A	L
Justice (incl. courts and prisons)	C	N/A	N/A	C	N/A	N/A	C	N/A	N/A	C	N/A	N/A
Finance/tax	C	R	L	C	R	L	C	R	L	C	R	L
Environmental protection	C	R	L	C	R	L	C	R	L	N/A	R	L
Public utilities (water, electricity, transport)	C	N/A	N/A	C	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Social welfare	C	N/A	L	C	N/A	L	C	N/A	L	N/A	N/A	L
Health	C	N/A	L	C	N/A	L	C	N/A	L	C	N/A	L
Science and research (incl. universities)	C	N/A	N/A	C	N/A	N/A	C	N/A	N/A	C	N/A	N/A
Education	C	N/A	L	C	N/A	L	C	N/A	L	C	N/A	L
External affairs	C	N/A	N/A	C	N/A	N/A	C	N/A	N/A	N/A	N/A	N/C

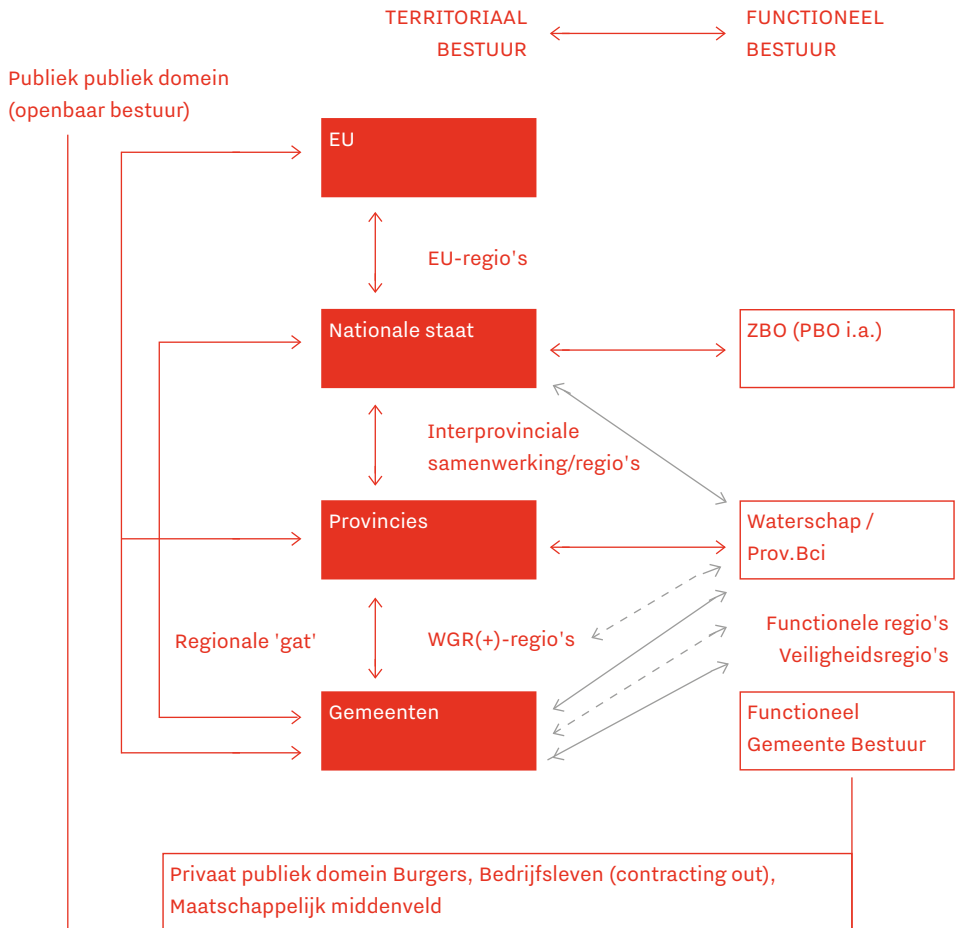
Legend: 'C' refers to the remit of the central government in a particular domain; 'R' refers to the remit of the state/regional government in a particular domain; 'L' refers to the remit of the local government in a particular domain; 'N/A' stands for not available in a specific country.

Bron: Van der Meer (2020), Public Administration and governance: the Netherlands, EUPACK country brief. EU: Brussels

Dit overzicht dient als een illustratie van overlappende overheidstaken op een bepaald beleidsterrein. Dat kan betekenen dat er op een bepaald taakterrein verschillende schaalniveaus van belang zijn die onderling verband houden. Die vele samenhangen en de in principe onbeperkte hoeveelheid optimale schaalniveaus voor elke taak afzonderlijk, zorgen ervoor dat een perfecte afstemming tussen schaal-

niveau en de bestuurlijke vormgeving haast onmogelijk is. Men moet een acceptabele keuze maken aan de hand van eerdergenoemde criteria van goed bestuur. Die minder goed afgebakende rijks, provinciale en gemeentelijke schaal heeft ervoor gezorgd dat er 'tussenruimtes' zijn ontstaan waarvoor een bestuurlijke oplossing moet worden gevonden.

Schema 7.2: Multi-level governance systeem



Bij die bestuurlijke vormgeving krijgt territoriaal bestuur in de politieke besluitvorming (formeel) de voorkeur boven functionele oplossingen. Voorts geldt als tweede uitgangspunt dat men niet meer dan de Thorbeckiaanse drie bestuurslagen (Rijk, provincie en gemeenten; de EU is bovennationaal) wenselijk acht. Vandaar dat bestuurlijke opschaling twee vormen kan krijgen. Allereerst samenwerking tussen overheden op basis van (1) de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) of op basis van (2) specifieke wetgeving (leidend tot functionele regio's). Een tweede vorm is gemeentelijke/provinciale herindeling. Een nadeel van de samenwerkingsvorm is de gebrekkige democratische legitimering. Een tweede verondersteld nadeel is de onoverzichtelijkheid van het interbestuurlijke verkeer (bestuurlijke dichtheid). Nog een nadeel is een grotere afstand tot de burger: de samenleving. De vraag is of er gegeven deze bestuurlijke schaalvergroting nog wel een lokaal bestuur in Nederland bestaat. Er ontstaat dan een sublokale problematiek. De vraag is of een lokale participatiesamenleving een oplossing is. Daarover komen we later nog te spreken. Ondanks de wens tot versimpeling van verhoudingen in het openbaar bestuur blijft, vanwege de verwevenheid, de multischaligheid bestaan. Bestuurlijke dichtheid is daarbij onvermijdelijk gegeven de toegenomen maatschappelijke complexiteit en de onmogelijkheid en onwenselijkheid om elke taak op een eigen schaalniveau bestuurlijk

vorm te geven. Te veel bestuurlijk 'ontdichten' zou de kwaliteit en juist de mogelijkheid van integraal bestuur van het openbaar bestuur kunnen verminderen.

Het idee van een aantal politici en wetenschappers is dan dat die noodzakelijke bestuurlijke vormgeving niet meer in het oorspronkelijk Thorbeckestelsel zou passen. Opgemerkt kan worden dat die geschiktheid afhankelijk is van de ruimte die dit institutionele Thorbeckiaanse kader biedt. Een nieuwe blauwdruk kan meer knellend zijn dan het organische Thorbeckeverband, dat meer op groei gericht en elastisch is. De herontwerpplannen zouden slechts tijdelijk een bestuurlijktechnocratische oplossing bieden, zoals Toonen in zijn publicaties over het binnenlandsbestuursstelsel stelt. Tevens wordt het gevaar groter van een kunstmatig stelsel dat losgezonnen is van de burgers en gemaakt is naar de inzichten en behoeften van een beroepsgroep van politieke bestuurders en ambtenaren. De kans op maatschappelijke afstotingsverschijnselen wordt dan ook groter. Maar laten we eerst ingaan op integraal bestuur en integraliteit dat ook ten grondslag ligt aan het Thorbeckestelsel.



7.6 Integraal bestuur, wat houdt dat in?

Een goed idee kan uit het volgende citaat worden verkregen: ‘Integraal (bestuur) past bij decentraal werken, waarbij organisaties (onderdelen) grotendeels hun gang kunnen gaan. Een valkuil is, dat organisaties (onderdelen) koninkrijkjes op zich worden, eilanden in de oceaan van de organisatie. Organisaties (onderdelen) moeten vanuit het centrale bestuur duidelijk omschreven taken krijgen en de bestuurders (managers) moeten begrijpen hoe de eigen taken samenhangen met andere taakgebieden (in de organisatie) om de doelstellingen van het geheel te kunnen realiseren.’ (CAOP, 2018) De eerdergenoemde recente decentralisatieprojecten in het sociale en welzijnsdomein hebben, zoal eerder besproken, tot een discussie geleid over de negatieve dan wel positieve effecten van die decentralisatieoperaties voor de burger. Is die burger er nu iets mee opgeschoten of hebben ze geleid tot een afkalving van de dienstverlening, vanwege een doordecentralisatie van bezuinigingen van het Rijk en/of een om allerlei andere redenen tekortschietend lokaal bestuur? Dat tekortschieten heeft betrekking op onvoldoende voorbereiding (gegeven de transitietijd van de veranderingsoperatie), niet voldoende van middelen zijn voorzien en eventueel een niet professioneel toegerust bestuur. In bovenstaand citaat gaat het ogenschijnlijk over iets anders: de effecten van decentralisatie voor

integraal bestuur. Hier spreken we van integraal bestuur, omdat integraal beleid daar een onderdeel van is, maar (en wellicht in het bijzonder) de integrale uitvoering betreft. In onderstaande paragrafen gaan we hierop in.

7.7 Integraal bestuur in relatie tot decentralisatie

De combinatie van de onderwerpen ‘integraal bestuur’ en ‘decentralisatie’ kan bij sommigen voor een aha-erlebnis zorgen. Eind jaren zeventig en begin jaren tachtig was integraal bestuur een belangrijk onderwijs en onderzoeksthema. De aandacht voor dit onderwerp kan geïllustreerd worden aan de hand van het werk van staatscommissies als de commissie Van Veen (Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, 1971) en de commissie Vonhoff (Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 1980 en 1981). Toen was het behoud en de bevordering van integraal bestuur binnen de bestuurskundewereld een onderwerp van debat. Vanuit het perspectief van vooral een rationalisering van het bestuur werd de bevordering van integraal bestuur door de meerderheid van de toenmalige bestuurswetenschappers aangehangen en aangeprezen om vooral de verbetering van de effectiviteit en efficiency te bevorderen. Dit werd bestreden door op pluriformiteit en netwerken gerichte bestuurswetenschappers vanwege het gevaar van een veronderstelde

centralistische werking en daarmee de aantasting van het democratische en responsieve gehalte en de controleerbaarheid van het openbaar bestuur.

Sinds het begin van de opkomst van de bestuurskunde is integraal bestuur voor sommige politici, beleidsmakers en wetenschappers een belangrijk goed. In de prioriteit van (lichamen van) algemeen boven functioneel bestuur komt de waardering voor integraal bestuur tot uitdrukking. De afweging van verschillende belangen en taken zou de dienstverlening aan burgers qua effectiviteit en efficiency kunnen optimaliseren en daarnaast ruimte bieden voor inspraak en betrokkenheid van diezelfde burgers. Voor anderen bevat als gezegd het streven naar een bevordering van integraal bestuur via een technocratisering van bestuurlijke visie, de toepassing van instrumenten en in het bijzonder het gebruik van formele planningsinstrumenten, het gevaar van een toenemend centralisme zowel ten opzichte van andere overheden als burgers en groepen in de samenleving. Het democratische en pluriforme gehalte van het bestuur zou worden aangetast. De vraag was dan: hoe kan er samenhang (integraliteit) worden bevorderd zonder dat dit tot een centraal dirigisme hoeft te leiden?

Bij het denken over hoe de zorg voor een integraal (democratisch en rechtstatelijk) bestuur kan worden vormgegeven, is het goed aan te haken bij

de beschouwingen van Tjeenk Willink (1980, 2013, 2017). Niet omdat hij in deze uniek en de eerste is geweest, anderen gingen hem voor, maar hij heeft consequent de aandacht op de thematiek gevestigd. In zijn werk is al sinds zijn belangrijke deelstudie uit 1980 voor de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst de zorg voor een samenhangend, gelegitimeerd en rechtstatelijk verankerd overheidsbestuur terug te vinden. Hij heeft er deels zijn loopbaan aan te danken. Tjeenk Willink is zijn visie sinds die tijd consistent en bij voortduring naar voren blijven brengen, meest recentelijk in zijn brief na zijn werk als informateur in 2017. De zorg voor een samenhangend bestuur, dat een basiskenmerk van integraal bestuur is, is niet beperkt (gebleven) tot een politieke en ambtelijke afstemming van vraagpunten binnen de rijksdienst alleen. Die zorg heeft betrekking op de afstemming van het handelen van het geheel van de overheden binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat creëren van samenhang betreft dan de afstemming van beleid, uitvoering en activiteiten van organisatieonderdelen zowel binnen als tussen de afzonderlijke overheden. Zie onder meer de intentie van de Omgevingswet. De neiging tot versplintering van (het handelen van) organisaties in de publieke dienstverlening wordt aangeduid met de term 'verkokering'. Hierbij gaat meestal de aandacht uit naar de rijksdienst, maar het verschijnsel doet zich evenzeer voor bij de (wat grotere) lagere overheden. Het interessante



is dat die zorg voor een gebrekkige coördinatie en samenhang in advisering en beleid al direct naar de Tweede Wereldoorlog tot stand kwam. Algemene Zaken (opgericht in 1937 en heropgericht na de oorlog, in 1947), onderraden, ministeriele commissies, interdepartementale commissies en ambtelijke voorportalen zijn in de decennia na de oorlog ingesteld of hebben zich verder ontwikkeld. Een heel systeem van ambtelijke coördinatie is ontwikkeld en zo kunnen we met voorbeelden doorgaan. Kortom het betreft hier een al langer bestaand en erkend probleem van de negatieve effecten van verkokering en als gevolg daarvan een gevoeld gebrek aan coördinatie en integraliteit. Zonder al te veel de historische dimensie te benadrukken: het eerste rapport van de commissie La TT (onder leiding van Repelaer van Driel, ingesteld in 1818) waarin het euvel van verkokering en bureaupolitiek werd genoemd, verscheen in 1822 (Van Usselmuiden, 1988). Verkokering is een bij- of nevenwerking van (organisatie en ambtelijke) specialisatie binnen het institutionele ontwerp van ons politiekbestuurlijke stelsel die noodzakelijk is voor een adequate dienstverlening en taakuitoefening. Die specialisatie is noodzakelijk, maar heeft als keerzijde dat tussen met elkaar samenhangende taken er spanningen (grensconflicten) kunnen ontstaan.

Kortom, verkokering hoort bij ons Nederlandse openbaarbestuursstelsel, maar de negatieve bijwerkingen

moeten dan wel naar bevinden (ad hoc) aangepakt worden. Een volledig herontwerp lost weinig op; bij dat herontwerp treden weer nieuwe en andere bijwerkingen op. Vandaar dat hervormingen naar een integrale blauwdruk zulke teleurstellende resultaten opleveren. Die bestrijding van verkokering wordt overigens belangrijker nu taken steeds meer onderling zijn gaan samenhangen; vandaar de groeiende en gevoelde urgentie van onderlinge afstemming en het streven naar meer integraliteit. Wat hierboven is geschreven over de verkokering in het openbaar bestuur en de noodzaak van onderlinge afstemming binnen afzonderlijke overheden geldt als gezegd ook voor het openbaar bestuur in zijn geheel, met andere woorden: voor de organisatie en het functioneren van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Ook daarvan kan men zeggen dat de invulling van dat gedecentraliseerde stelsel bepaald wordt door een bepaalde taakverdeling (specialisatie) en de toekenning van de daarbij behorende bevoegdheden aan de daartoe behorende overheden. Elk van die overheden heeft een eigen verantwoordelijkheid en een verplichting tot verantwoording voor de haar toevertrouwde of op haar genomen taken. In die specialisatie en taaktoedeling zit als eerder gezegd in principe de mogelijkheid van fragmentatie en verkokering. Oorspronkelijk was de gedachte (tot aan het begin van de 20e eeuw) dat elk van de overheidslagen een eigen sfeer (kring) zou (dienen te) bezitten die elkaar niet

behoren te raken: de driekringenleer verbonden met de naam van de Leidse staatsrechtsgeleerde Jacques Oppenheim. Die leer is overigens al lang verlaten (Toonen, 1987), maar af en toe zie je restanten weer opduiken in bestuurswetenschappelijke adviezen en politiekbestuurlijke debatten. Bij een oneigenlijke taakuitoefening of taaktoeigening zou dan een hogere overheid kunnen ingrijpen. Dat beeld en die praktijk van ingrijpen zijn verlaten met een groei van overheidstaken gegeven de ontwikkeling van economie en samenleving die meer dan één bestuurslaag raakten. De ontwikkeling van het medebewind is een uitdrukking van die bestuurlijke vervlechting. Het gaat dan om een vervlechting zowel binnen het openbaar bestuur (het publiekpublieke domein) als tussen het openbaar bestuur en de samenleving (het privaatspublieke domein). Beide vormen van publiek domein gezamenlijk worden aangeduid als het multi-level governance systeem: het besturen en richting geven aan het algemeen belang op onderscheiden schaalniveaus en door een veelheid aan private en publieke actoren gezamenlijk (zie Van der Meer, 2009). Hoe je die bestuurlijke vervlechting moet vormgeven (arrangeren), is een punt van bestuurlijke zorg geworden. Dit is de zoektocht naar de juiste bestuurlijke arrangementen. Opgemerkt zij dat je naast verticale verkokering (tussen overheden) ook een horizontale verkokering (binnen de overheden zelf) zult moeten voorkomen. Dat betekent niet alleen een aanpak van verkoke-

ring tussen bijvoorbeeld onderdelen als ministeries bij het Rijk of gemeentelijke diensten, maar ook binnen ministeries of binnen gemeenten. Tot voor kort bestond de gedachte dat wanneer je ministeries of diensten samenvoegt, verkokering zou kunnen verminderen. Niets is minder waar. Ervaring wijst uit dat de onenigheid en conflicten zich dan verplaatsen naar binnen de nieuwere, grotere organisaties. Na een samenvoeging begint het integratie en samenwerkingswerk pas. De vraag is dan ook of een structuurwijziging wel de oplossing is.

Als oplossing voor beide problemen is als eerdergenoemd de term (verticaal) ‘integraal bestuur’ en daarop gericht (bevorderend) beleid aanbevolen, met als doelen het tegengaan van beide vormen van verkokering en een stimulering van coördinatie en samenhang in de publieke dienstverlening, om zo bestuurlijke fragmentatie en tunnelvisie te voorkomen. Nu is er een verband gelegd met de thematiek van het debat over de noodzaak en mogelijkheid van integraal bestuur in relatie tot het voortschrijdende proces van decentralisatie. Waar eerder op de statische verdeling van taken en verantwoordelijkheden is ingegaan, gaat het nu vooral over recente taakveranderingen, met onder andere de drie decentralisatieoperaties (3D: jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen). Dat er een zekere fragmentatie optreedt als gevolg van de taaktoedeling en specialisatie die inherent is aan ons



bestuurlijke institutionele model zal, als boven weergegeven, duidelijk zijn. De vraag is of de voortschrijdende decentralisatie daaraan een grote bijdrage levert en/of het probleem juist groter maakt. De nieuwe decentralisaties borduren voort op een al lang bestaand patroon. Ze zouden in lichte mate deze tendens tot verkokering kunnen versterken. Vooral wanneer departementale verkokering zich op lokaal niveau zou voortplanten. Vandaar dat er meer recentelijk een roep is geweest om bij decentralisatie echt de verantwoordelijkheid over te geven en los te laten. Datzelfde zou gaan bij het inschakelen van burgers. Zie daarvoor het ROBadvies 'Loslaten in vertrouwen' (2012), waarin wordt uitgegaan van een horizontalisering van bestuurlijke verhoudingen. Men komt hierbij in de complicaties van de bestuurlijke en maatschappelijke vervlechting terecht. Verticale en horizontale relaties tussen overheden (onderling) en burgers moeten in evenwicht worden gebracht. Hierin ligt een grote uitdaging voor de voorwaardenscheppende staat.

Soms is het daarentegen de gedachte dat decentralisatie juist meer ruimte schept voor (horizontaal) integraal bestuur, omdat op bijvoorbeeld gemeentelijk niveau juist taken in samenhang kunnen worden uitgevoerd. Die afweging was een van de overwegingen bij de drie recente decentralisatieoperaties, althans in ieder geval formeel. Dan moeten die lokale overheden daar in de wettelijke ka-

ders ruimte voor krijgen, maar dan, zie hieronder, kan er weer een probleem met burgers ontstaan. Een onderlinge afweging van samenhangende maar onderscheiden taken vraagt om een inhoudelijke/politieke afweging, die zich moeilijk in kwantitatieve termen laat vangen. Tjeenk Willink wees herhaaldelijk terecht, in wat andere bewoordingen, op de effecten van deze reorganisaties en bedrijfsvoeringoperaties. Die effecten zijn overigens niet uniek voor Nederland. Ook internationaal wordt hierop gewezen en in het afgelopen decennium is vooral in de Angelsaksische wereld het belang van een 'whole of government' of 'jointedupgovernment' benadering bepleit. De resultaten van die aanpak zijn overigens momenteel nog steeds wat onbevredigend. Dit lijkt tegen de stelling 'laat duizend bloemen bloeien' te pleiten. Die suggereert een mooie wilde plantentuin, maar iedereen weet dat met onvoldoende zorg (de systeemverantwoordelijkheid) van de tuinier de brandnetels opkomen.

Aan de andere kant heeft integraal bestuur de roep gekend om voor meer samenhang in het bestuur te zorgen en daarmee de burger ten dienste te staan. Maar dit betreft uiteindelijk een *wens* tot (meer) integraliteit en niet een gegevenheid; vandaar de bestuurlijke aandacht en beleidsinitiatieven om de samenhang te versterken. In de praktijk blijkt die wens voor de nodige praktische problemen te kunnen zorgen; zie hier ook de lijdensweg van de uiteindelijke invoering van de

Omgevingswet. Maar wie of wat zorgt dan voor die integraliteit en wie regelt en bepaalt het tot stand brengen van samenhang en afstemming? Bij dat integrale bestuur lijkt er sprake van een vorm van centralisatie of in ieder geval een mate van centraal gezag. Die mogelijke bevordering van centralisatie stuitte sommige bestuurswetenschappers en (vooral lokale) bestuurders in het verleden al tegen de borst. Eenzelfde tegenzin was en is in het openbaar bestuur te vinden, althans in Nederland. Recentelijk is een vergelijkend onderzoek (het EUPACK project) uitgevoerd naar hervormingen in en de bestuurlijke capaciteit van de 27 EU-lidstaten. In de lezing van stukken van de EUcommissie over de Nederlandse situatie merk je uit de opmerkingen van de verantwoordelijke commissieambtenaren dat ze de afwezigheid van centrale coördinatie maar wonderlijk vinden en als een deficit beschouwen, terwijl het een wezenkenmerk van ons bestuursstelsel betreft. In ons systeem bestaat de voorkeur voor onderlinge afstemming van belangen ('mutual adjustment') onder een in principe niet-dirigistische systeemverantwoordelijkheid van een niet-overheersend ministerie als dat van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De vraag is hoe dat effectief kan worden vormgegeven. Er wordt over gesproken om een gemeenschappelijke systeemverantwoordelijkheid (ROB, 2016) tot stand te brengen, waarvan ook een stelselverantwoordelijkheid bij Binnenlandse Zaken berust (Van der Steen et

al., 2016), maar dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Zo is er ook de Code Interbestuurlijke Verhoudingen uit 2013, die momenteel herzien wordt. Die code betreft een convenant tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Dit convenant stelt dat het doel is een goede uitwisseling van gedachten tussen de diverse medeoverheden, zodat iedereen zijn verantwoordelijkheid kan nemen in het multi-level governance systeem. De update was bedoeld om te worden gerealiseerd voor 2020, maar is anno 2021 nog niet aangenomen. In de code is ook artikel 10 opgenomen, waarin staat dat de Raad van State eens in de vier jaar gevraagd wordt zijn licht over die interbestuurlijke verhoudingen te laten schijnen. Het meest recente advies is op 25 maart 2021 gepubliceerd. Daarin wordt ingegaan op de zwaarbelaste medeoverheden in het licht van de decentralisatie en corona. Gepleit wordt voor een institutionele versterking van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Die laatste aanbeveling is gedurende de laatste decennia vrij breed, maar zonder resultaat geuit.

Er is een ander lastig probleem verbonden aan een in toenemende mate gedecentraliseerd stelsel in verband met de integraliteit van de publieke dienstverlening die niet direct in de vraag terug te vinden is, maar de kern raakt van decentralisatie, integraal bestuur en de kennelijke onvrede van burgers met het openbaar bestuur. Soms wordt gesteld dat decentralisa-



tie met de daarbij behorende variatie in de dienstverlening, en in het bijzonder de beschikbaarstelling en omvang van voorzieningen, rechtsongelijkheid bevordert. Vanuit een staatsrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief is dit niet juist. Decentralisatie betekent een overdracht van taken en bevoegdheden, waarbij bijvoorbeeld een gemeente op eigen verantwoordelijkheid de taak gegeven de reikwijdte van de wet gaat uitvoeren. Binnen een gemeente moeten gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk naarmate van hun gelijkheid en ongelijkheid worden behandeld. Tussen gemeenten is daarvan geen sprake. Decentralisatie omvat wat grof gezegd een wettelijk toegelaten discriminatie tussen gemeenten en hun burgers. Welke regeling in Noordwijk wordt getroffen gaat een Katwijker niet aan. Dan moet die Katwijker maar bij haar of zijn eigen gemeente aan de beltrekken. Maar vanuit het perspectief van de burger kan deze het wel als (rechts)ongelijkheid voelen. Waarom krijgt mijn neef in Katwijk iets wel en ik in Noordwijk onder gelijke omstandigheden niet? Verwijzen naar juridische principes heeft dan weinig overtuigingskracht wanneer het gaat om de toewijzing van voorzieningen, geld en andere middelen. Vanwege de gegroeide samenhang en maatschappelijke oriëntatie is in eerste instantie de focus in deze gevallen niet gericht op de gemeente maar op het geheel van Nederland. Er is sprake van een meervoudig bestuur dat het dichtst bij de burger staat. Het adagium

‘gemeenten zijn het bestuur dat het dichtst bij de burger staat’ kon in de tijd van Thorbecke gelden, maar nu niet meer.

Terugkomend op de vragen: Is er in tijden van decentralisatie nog ruimte en toekomst voor integraal beleid? Of moeten we dat vergeten en vooral duidend(en) bloemen laten bloeien? Waar zien we voorbeelden van integraal beleid en waar niet? Waar is sprake van verkokering? De hier ingenomen stelling is dat het openbaar bestuur de (formele) mogelijkheid (en wellicht opdracht) tot integraliteit bezit, maar dat het feitelijk altijd moeizaam is geweest hieraan te voldoen. Dat is nu niet anders dan vroeger. Wel is het vraagstuk urgenter geworden gegeven sterkere maatschappelijke en organisatorische samenhangen. De noodzaak en eis van (taak)specialisering binnen afzonderlijke organisaties behorend tot de gedecentraliseerde eenheidsstaat maken integraal bestuur al van oudsher lastig te realiseren. Verkokering is niet de antithese van integraal bestuur, maar het onvermijdelijke nevenaspect van een goed en adequaat bestuur. Verkokering is daarom niet te vermijden, maar moet en kan wel beheersbaar worden gemaakt. Het ontwerp van een volledig nieuw gedecentraliseerd bestel leidt automatisch opnieuw tot bijwerkingen en is daarom geen adequate oplossing. Op dat beheersbaar maken van verkokering zijn het streven naar bestuurlijke reorganisatie en vernieuwing en de daarbij behorende

maatregelen al decennia gericht. Dat is een belangrijk politiekbestuurlijk streven, omdat burgers ex of impliciet die samenhang vragen en/of veronderstellen.

Anders dan soms verondersteld wordt is een voortschrijdend decentralisatieproces niet primair verantwoordelijk voor een eventueel verminderd integraal karakter van het openbaar bestuur. De toenemende vervlechting van beleidsterreinen en organisaties als gevolg van vragen en behoeften van een complexere samenleving en economie zorgen voor een toenemende behoefte aan integraal bestuur, maar leggen tevens een extra druk (via de gevoelde effecten van verkokering) op de mogelijkheden daartoe. Meer dan de nieuwe decentralisatieinitiatieven heeft de introductie van new public management, en in het bijzonder kernelementen daarvan als outputoriëntatie, prestatie management en verzelfstandiging, bijgedragen tot een verticale en horizontale functionalisering in de zin van versplintering van het openbaar bestuur en de publieke dienstverlening. Die verticale en horizontale functionalisering is de daadwerkelijke antithese van het integrale bestuur. Integraal bestuur blijft in Nederland de bestuurlijke mogelijkheid waarover men kan beschikken om bestuurlijke taken, beleid en uitvoering onderling af te stemmen en af te wegen gegeven de bestaande samenhangen. Het is dus een mogelijkheid en niet a priori een gegeven.

In meer ideologisch gedreven decentralisatiebeschouwingen wordt nog weleens wat al te gemakkelijk ervan uitgegaan dat die integratie op lokaal niveau makkelijker tot stand komt. Het bewijs daarvoor is gegeven de omvang en de verkokering ook bij die lokale overheden wat zwak. De oude kritiek op een meer integraal bestuur van pluriforme bestuurswetenschappers en practitioners was dat verkokering het centralisme zou (kunnen) bevorderen. Om in de beeldspraak van de meegekregen vragen van het debat te blijven: wie legt de tuin aan en wie harkt hem aan? Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs een dirigistisch sturende centrale overheid te zijn. Het beeld dat de centrale overheid in het verleden een dergelijke positie (wellicht in de naoorlogse periode wel een ambitie) heeft gehad, is empirisch onjuist. De verzuilde samenleving en een actief lokaal bestuur zijn altijd belangrijke tegenkrachten tegen dat centralisme geweest. Het beeld van de centrale sturingsbenadering met een centralistisch ingesteld Rijk heeft in het bijzonder voor bestuurswetenschappers die op een bevordering van (inter)bestuurlijke pluriformiteit en horizontale netwerken zijn gericht, als een handige stropop gefungeerd. Er bestaat een systeem van wederzijdse aanpassing onder een nietdirigistische systeemverantwoordelijkheid van bijvoorbeeld het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit ministerie moet kunnen beschikken over de daarvoor noodzakelijke kennis, de juiste houding,



deskundige ambtenaren, maar ook een ter zake deskundige en geïnteresseerde politieke leiding. Waar voor burgers problemen met de gevolgen van recente decentralisatieoperaties spelen, heeft gebrek aan integraal bestuur een andere betekenis voor de burger: een onbegrip voor een gevarieerde dienstverlening door gemeenten. Juridisch tast die variatie als gevolg van decentralisatie formeel de rechtsgelijkheid niet aan. Echter, burgers maken geen onderscheid in organisaties binnen het openbaar bestuur en een daarmee verbonden verschillende aanpak en uitkomst van de taken. Waar het om de beoordeling van het verstrekken van voorzieningen gaat, beschouwen burgers het openbaar bestuur als een geheel. Dan staat een bepaalde gemeente niet meer alleen het dichtst bij de burger, zoals dat vanaf het begin van ons staatsbestel het geval was en nog steeds wordt beschouwd. Waar eerder gegeven de nabijheid tot de burger, die gemeente nog zag als de geëigende instantie die de voortschrijdende maatschappelijke desintegratie kon verminderen en de gemeenschapszin kon bevorderen via een (op de democratie gericht) cultuurbeleid, is die specifieke integrerende functie bij uitstek afgenomen. Die lezing is door de tijd ingehaald als gevolg van maatschappelijke schaalvergroting. Burgers zijn niet alleen en primair georiënteerd op hun directe (bestuurlijke) leefomgeving, maar tevens op verbanden en besturen op andere schaalniveaus, zoals het Rijk. Het ijkpunt voor de beoordeling van een gelijk-

waardig niveau van dienstverlening is niet alleen meer gerelateerd aan de lokale gemeenschap waartoe men behoort, maar ook aan dat grotere (vaak rijks)verband. Die gedifferentieerde verbondenheid beperkt de ruimte voor een simpel vormgegeven decentralisatiestreven en maakt de onderlinge afstemming tussen overheden, dus integraal bestuur, wellicht paradoxaal weer noodzakelijker.

7.8 De toekomst van het Huis van Thorbecke

Het bestel van Thorbecke bevatte een visie op een ruim kader voor de ordening en het functioneren van het openbaar en binnenlands bestuur als voorwaarde voor de ontplooiing van burgers. Het kon daarom ook lang mee. Het was op de groei gemaakt. Het bevatte drie bestuurslagen die de nodige ruimte kregen voor eigen initiatief en die niet in eerste instantie een productieunit zijn, maar juist bedoeld als een platform voor burgers. Die burger wordt binnen dat bestuur serieus genomen voor wat betreft de mogelijkheid van een directe en indirecte participatie. Het geeft dan levenskracht aan dat bestuur. Het Huis van Thorbecke (waarvan hij zelf deze benaming niet heeft gekend) moet volgens sommigen grondig op de schop worden genomen. Recente nog in voorstellen van kabinetRutte 2. De provinciale indeling moet anders: we hebben een ander

middenbestuur nodig. Vijf landsdelen hebben een gesloten huishouding. Waterschappen moeten op termijn daarin geïntegreerd worden. Gemeenten moeten worden opgeschaald om de nieuwe gedecentraliseerde rijkstaken op effectieve en efficiënte wijze uit te voeren. En passant kunnen we dan Wgrgebieden opruimen. We maken van het lokale besturen in feite een regionaal bestuur. Minder overleg, minder stroperigheid en minder bestuurders: wie kan daartegen zijn? Daarnaast kan dit een bijdrage leveren aan bezuinigingsdoelstellingen. Iedereen kan dan gelukkig zijn, zou je zeggen. Maar is dit een door-dachte visie of een samenraapsel van bestuurlijke blauwdrukken van de afgelopen veertig jaar? Allereerst is de kanttekening te maken dat formeel gezien de structuur van het Huis van Thorbecke in stand blijft, maar dat is niet in overeenstemming met de geest van het Thorbeckestelsel. Is dat zo erg? Ja! Op alle niveaus raakt het bestuur meer losgezongen van de samenleving. Wanneer je heel cynisch zou zijn, kun je opmerken dat lagere overheden nu langzamerhand verwor-den tot uitvoeringsorganisaties van het Rijk; maar wel is voorzien van een 'gebruikersraad'. De herinrichting van het openbaar bestuur lijkt ingegeven om problemen van de rijksoverheid op te lossen. Zo kan door een steeds voortschrijdende gemeentelijke herindeling en gemeenschappelijke (functionele en integrale) samenwerking opgeschaald worden en het regionale gat worden opgevuld. Echter,

tegelijkertijd ontstaat daardoor een lokaal gat. Het lokale bestuur is dan verdwenen en regiogemeenten zijn ervoor in de plaats gekomen. Dorps-gemeenschappen en gewesten zoals Twente blijven wel bestaan, maar zijn niet meer direct bestuurlijk afgedekt. De maatschappelijke vitaliteit gaat weg uit het bestuur. Voorstellen om provincies te verkleinen of gemeenten een soortgelijk schaalniveau te ge-ven, zijn na de Tweede Wereldoorlog herhaalde malen tevergeefs voorge-steld. Wellicht ging dat gepaard met een ontbinding van de huidige (regio) gemeenten in kleinere, dichtbij de burger staande en op die burger steu-nende gemeenten. Dat was wellicht een oplossing geweest, maar over het laatste (ontbinding van de regionale gemeenten in lokale gemeenschap-pen) is weinig (politiekbestuurlijk) nagedacht.

Hoe de relatie van het bestuur tot de samenleving te verbeteren valt, daarop komen we terug wanneer we in het vervolg van dit hoofdstuk de re-latie tussen overheid en samenleving hebben besproken. Daarnaast nemen we de consequenties van de toene-mende gedecentraliseerde opzet van de publieke dienstverlening voor de positie van de centrale overheid in beschouwing. In dit verband wordt gesproken van een uitholling van de centrale overheid. In het Engels wordt dit aangeduid als de hollowing out of the state. Die uitholling wordt, zoals later uitgelegd, betwijfeld, maar die rol zal anders wordt ingevuld.



7.9 Privaatpubliek domein: openbaar bestuur en samenleving

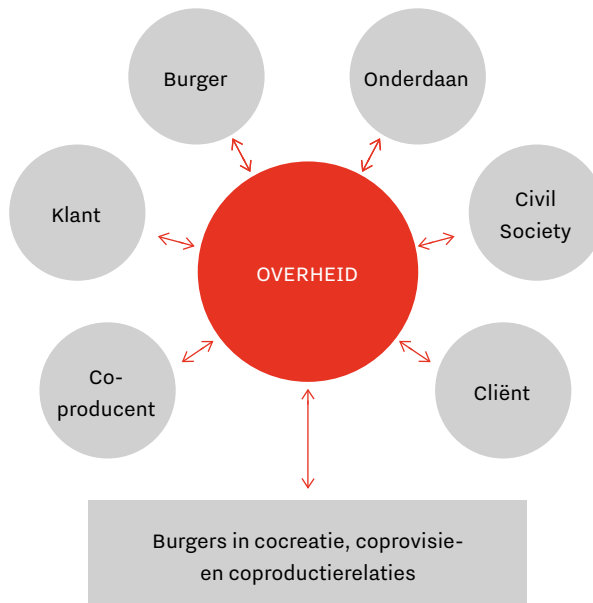
7.9.1 Inleiding

Er is geen sprake van een absolute waterscheiding tussen het publiekpublieke domein en het privaatpublieke domein. De notie van de voorwaardenscheppende staat geeft dit al aan, maar in meer op het openbaar bestuur gerichte staatsmodellen is het overheidshandelen afhankelijk van de medewerking van de bevolking. Daarom is het noodzakelijk de relatie tussen het openbaar bestuur (publiekpublieke domein) en de samenleving te verkennen, dat doen we in paragraaf 7.9.2. Gegeven de veronderstelde verschuiving van een welvaartsstaat en samenleving naar een participatiesamenleving is het verstandig de

betrekkingen tussen het publiekpublieke domein en het privaatpublieke domein te bezien aan de hand van de vraag of die verschuiving betekent dat het publiekpublieke domein en in het bijzonder de centrale overheid wordt uitgehold. Dit komt tot uitdrukking in de hollowing out of the statethese en een eventueel andere rol van het publiekpublieke domein.

Om dit te bestuderen bekijken we de relatie van de overheid (openbaar bestuur) met de samenleving. We gaan uit van zeven typen relaties:

1. Overheid – onderdaan
2. Overheid – burger
3. Overheid – burgers in cocreatie, coprovisie en coproductierelaties
4. Overheid – coproductent
5. Overheid – klant
6. Overheid – cliënt
7. Overheid – civil society



Vervolgens gaan we in op de relatie tussen overheden, belangengroeperingen en de media, waarbij de laatste twee gezien worden als de representatie van belangen en denkbeelden van en ten behoeve van de samenleving.

7.9.2 Publiek domein: PPD2

Bij het denken over het openbaar bestuur wordt vaak de samenleving als iets extern voor het bestuur gezien. Het openbaar bestuur bestaat uit organisaties met veelal betaalde krachten. We zijn zo gewend geraakt aan professionele bestuurders dat we bijna automatisch uitgaan van een tweedeling. Een tweedeling die groter schijnt te zijn geworden: de kloof tussen bestuur en burger, vooral genoemd de kloof tussen politiek en samenleving. Of dat laatste juist is, is zowel feitelijk als historisch de vraag. Voor nu is het van belang dat het openbaar bestuur dikwijls wordt gelijkgesteld aan de overheid. Het lijkt een semantische discussie: onderscheiden als openbaar bestuur, overheid en semioverheid, multi-level governance systeem, publieke sector, publiek domein en samenleving, burgers en civil society. Het zijn op elkaar gelijkende termen, maar mits goed van elkaar onderscheiden zijn ze in meerderheid nuttig om ons inzicht aan te scherpen. Een uitzondering is te maken voor de term 'semioverheid', letterlijk: halve overheden. Wat de andere helft dan is, wordt niet duidelijk; zie voor de verwarring ten aanzien van de terminologie de gezaghebbende

inleiding 'Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek' van Bovens et al. (2017), waarin zowel de termen 'openbaar bestuur' als 'overheid' worden gebruikt zonder dat ze helder zijn omschreven. Die omschrijvingen zijn in eerdere drukken opgenomen, maar bij een latere herziening van het werk weggelaten.

Wij gebruiken hier de term 'publiek domein' als aanknopingspunt. Ook die term wordt vaak gebruikt, maar zelden omschreven. Er is een interessante introductie in het management in het publieke domein waarin niet staat wat eronder te verstaan is. Bij het publieke domein gaat het om de zorg voor het algemeen belang. Daarbij kan men een onderscheid maken tussen het publiekpublieke en privaatpublieke domein. Over het publiekpublieke domein hebben we in het vorige hoofdstuk gesproken. Dat is het openbaar bestuur bestaande uit territoriale en functionele overheden op onderscheiden, maar verbonden schaalniveaus, met daarbij afgeleide en tot die overheden behorende constructies en instellingen als gemeenschappelijke regelingen. We kunnen daarbij een publiekrechtelijke invalshoek gebruiken: het zijn lichamen ingesteld op basis van het publiekrecht. De term 'overheid' zegt dan veel en wijst op het bindende van haar beslissingen: onttrekken is dan niet goed mogelijk. Die publiekrechtelijke invalshoek mag dan belangrijk zijn, maar er is meer.



Wanneer we spreken over de zorg voor het algemeen belang, heet dat als eerder aangegeven in het Latijn de *res publica*, de gemene zaak. In het Engels wordt dit aangeduid als de *Commonwealth* (zie de officiële aanduiding van staten als Virginia in de Verenigde Staten en de aanduiding voor het huidige Verenigd Koninkrijk van Oliver en Richard Cromwell). Onder dat algemeen belang, of met die wat ouderwetste term ‘de gemene zaak’, gaat het als gezegd om gemeenschappelijke zaken van een groep mensen die op een bepaald gebied (al dan niet in harmonie) samen leven, werken en wonen en zaken als bijvoorbeeld veiligheid niet individueel kunnen regelen. Wat gemeenschappelijk geregeld moet worden is, zoals in hoofdstuk 3 gezegd, niet objectief, rationeel wetenschappelijk vast te stellen, maar is uiteindelijk een politieke keuze. Die economische, juridische, politieke, filosofische et cetera perspectieven kunnen bij die keuze helpen, maar haar niet wegnemen. Die term ‘keuze’ is de kern van de functie van de politiek. Dat bestuur van de gemeenschap kan worden overgedragen, door diezelfde gemeenschap worden overgelaten aan vertegenwoordigers en hun ondersteuning: politieke bestuurders en ambtenaren. Deze formulering lijkt te impliceren dat dit alleen in democratische, en dan nog in het bijzonder egalitaire, samenlevingen het geval zou zijn. Dat is als eerder gesteld een onjuiste voorstelling van zaken. Ook een autocraat, tiran, dictator of traditionele en absolutistische vorst

geeft aan zich voor dat gemeenschappelijk belang in te zetten en daarvoor al dan niet door de volkswil of juist een hogere al dan niet goddelijke macht te zijn aangesteld (zie de formulering ‘koning bij de gratie Gods’). Wat ook de oorsprong en legitimering zijn, het gaat erom dat zorg voor dat gemeenschappelijk belang in ieder geval op dagelijkse en continue basis overgedragen wordt aan instanties en personen die voor en eventueel namens die gemeenschap beleid maken en uitvoeren. Hier is sprake van een overdracht van taken aan politieke vertegenwoordigers verantwoordelijk voor overheidsinstanties, in de terminologie van Van Braam (1986): heteronoom staatsbestuur.

Daartegenover staat bestuur dat individuen, groepen in de samenleving zelf en autonoom ter hand nemen. Vaak wordt dan gedacht aan kleinschalige verbanden, zoals de kleinere kantons in Zwitserland en het bestuur van de Commons. Dat is niet correct: ook het samen handelen van burgers bij bijvoorbeeld het volgen van regels in het maatschappelijk verkeer is hieronder te verstaan. Verder redenerend: wat omvat het privaatspublieke domein? PPD2 omvat de maatschappelijke zelfsturing door de samenleving: burgers, maatschappelijke groepen, het maatschappelijk middenveld (zie hieronder de zes vormen) evenals de bedrijven ingeschakeld bij de uitvoering van collectieve taken (behandeld bij privatisering). Voorbeelden zijn overheidsstichtingen, bijzondere uni-

versiteiten, andere onderwijs en zorginstellingen en burgers deelnemend aan de participatiesamenleving en (grotendeels tot voor kort) de verzuilde samenleving. Voorts bedrijven met winstooitmerk waarvan openbaarbestuursinstanties geen aandeelhouder zijn en die op contractbasis taken voor of namens het openbaar bestuur uitvoeren, zoals aannemers, adviesbureaus, vuilophaal, parkeerservice, catering, schoonmaak en beveiligingsbedrijven.

Een slotopmerking over PPD2. De vraag kan gesteld worden: wanneer er ook een privaat gedeelte van het publieke domein bestaat met burgers et cetera, wat is dan de ruimte voor de met de Latijnse term aangeduide 'res privata'? En gegeven de toegenomen regulering en clausulering van de private levensruimte: wat is daar dan nog voor ruimte in de zin van een autonome zone van over? Hoewel de grondrechten een dergelijke autonome ruimte lijken te suggereren, zijn ook deze begrensd. Hier geldt dan ook het adagium dat mijn vrijheid zover strekt als tot daar waar de vrijheid van een ander begint en met de toegenomen intensiteit van de maatschappelijke interactie de kans op grensconflicten groter geworden. Wellicht liggen hier ook de wortels van het verzet tegen een groeiende overheidsinvloed in (neo)liberale, libertarische en allerlei anarchistische bewegingen.

7.9.3 Overheid – onderdaan

Deze publiekrechtelijk georiënteerde benadering wordt vaak beschouwd als een vrij traditionele zienswijze op de verhouding tussen overheid en samenleving, zonder dat die overigens grondig wordt onderbouwd. Over dat laatste komen we nog te spreken, omdat het te maken heeft met een bepaald staatsmodel met daarbij behorende taken en een taakverdeling tussen overheid en samenleving. Bij deze relatie gaat het om de overheid als een instantie die boven de leden van de samenleving is gesteld. In terugblik wordt dit vaak gezien als een gedateerde hiërarchische blik op de relatie tussen openbaar bestuur en samenleving voor de omslag naar de minder gezaggevoelige jaren 1960 en 1970. Daarbij komt nog de (overgeleverde) herinnering aan de Tweede Wereldoorlog en daarvoor de als autoritair gepercipieerd maatschappelijke sociale en maatschappelijke verhoudingen, die dan weer geprojecteerd worden op de relatie met de overheid. In het bijzonder wordt dan 'Der Untertan' genoemd, de roman van Heinrich Mann (1952), en meer in het bijzonder de daarop gebaseerde DDRfilm, waarbij een burger zonder vragen het gezag in het Duitsland van Keizer Wilhelm II volgt, wat in opeenvolgende wereldoorlogen tot destructie leidt. Het woord 'onderdanig' heeft een negatieve bijbetekenis. Zonder direct te kijken naar Duitse en Pruisische voorbeelden ligt in de relatie overheidonderdaan in Nederland besloten dat leden van de staats-



gemeenschap gebonden zijn aan de belangen van de staat en dat deze belangen zo nodig kunnen worden afgedwongen. Bij 'staat' gaat het niet in eerste plaats hier te lande om een autoritair leiderschap, maar om een ordentelijk maatschappelijk verkeer binnen de staatsgemeenschap: de garantie van interne en externe veiligheid én de instelling en handhaving van maatschappelijke spelregels. Uitgaande van de lockiaanse gedachte dat absolute regel en wettenloosheid via anarchie en machtsmisbruik van de sterkste tot maatschappelijke chaos en destructie en machtsmisbruik leiden, is er een bindend ingrijpen van een (staats)gezag nodig. Deze visie op de menselijke natuur staat haaks op wat dan een naïef extreem uitgerekt verlichtingsoptimisme zou kunnen worden genoemd. De tegenwoordige erfgenamen kunnen gevonden worden in libertarische stromingen van allerlei aard. Het interessante is overigens dat eigendomsverhoudingen wel een collectief ingrijpen in de maatschappelijke ongeremde vrijheid zouden rechtvaardigen. Hierin verschilt men dan van links gerichte anarchisten. Los van vragen naar de werkelijke mogelijkheden van een individuele of groepsautarkie – gegeven effecten van een toegenomen interdependentie in het maatschappelijk verkeer – wordt ook via de bepalingen en handhaving van eigendomsrechten een forse inbreuk op de maatschappelijke vrijheid gemaakt.

Terugkerend naar de onderwerpen die passen bij de relatie onderdaanoverheid zijn dit de klassieke overheidstaken als interne en externe veiligheid voor politie, justitie en defensie, de veiligheid van de fysieke leefomgeving zoals op het water, en de randvoorwaarden voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer en samenleven. Deze hebben we eerder met betrekking tot de voorwaardenscheppende staat beschreven. Die laatste zijn een ruimere uitleg van de klassieke overheidstaken dan vaker voorkomt. Kern is dat overheidsbeleid en besluiten bindend zijn en men zich hier niet aan kan onttrekken. Omdat bindende overheidsbeslissingen de individuele vrijheid kunnen inperken, is de rechtsstatelijkheid als een essentiële eis van goed bestuur van kracht. Typerend is dat die klassieke overheidstaken in essentie leeg zijn in die zin dat ze procedureel van aard zijn om als eerder gezegd maatschappelijk verkeer te ordenen, maar niet in te vullen. Erkend moet overigens worden dat regels dat verkeer kunnen geleiden; denk maar aan de maatschappelijke richtingsbepaling van bijvoorbeeld eigendomsrechten. Is dit beeld nu achterhaald? Uit het voorafgaande volgt dat dit perspectief niet alleen nog tegenwoordig geldingskracht heeft, maar zelfs aan kracht heeft gewonnen gegeven de ontwikkeling naar een voorwaardenscheppende staat. Het is daarnaast ook meer en meer toegepast vanwege een aangescherpt veiligheidsbeleid. Dit geldt zowel voor wat betreft de overlastaanpak als de

criminaliteitsbestrijding en het anti-terrorismebeleid. Dat is ook te zien in de relatief sterkere toename van het personeel werkzaam op de verbonden beleidsvelden (zie hoofdstuk 11). De vraag is of dit overheidsonderdaanperspectief op gespannen voet staat met de andere perspectieven.

7.9.4 Overheid – burger

Dit perspectief onderstreept de actieve betrokkenheid (in rechten en plichten) van leden van de staatsgemeenschap bij het bestuur daarvan. Als burger stem je, word je geacht je stoep van sneeuw en ijs schoon te maken. Is dat een verouderd of zelfs oubollig perspectief? Nee, zie de discussie over inburgering en het vormen van een ‘burgerschapsgedrag’ om een ordentelijke omgang met elkaar mogelijk maken. Andere voorbeelden zijn kiesrecht hervormingen, de introductie van referenda, ‘town hall meetings’, interactief beleid en dergelijke. In dit verband wordt ook cocreatie, coprovisie en coproductie genoemd. Op deze verschillende uitwerkingen komen we in paragraaf 7.9.5 verder te spreken.

De aanduiding ‘de burger’ wordt hier met enige schroom gebruikt. Wanneer de burger, de samenleving, in de politiek ten tonele wordt gevoerd, of sterker: de ‘gewone’ burger, betreft het eigenlijk de schrijver van een stuk of de persoon die een bepaalde mening naar voren brengt en zich achter de burger verschuilt. Men bekleedt zich met de autoriteit van de com-

munis opinio, terwijl tussen burgers onderling de grootste verschillen qua inkomen, belangen, opvattingen en posities (kunnen) bestaan. Hoewel de burger dus niet bestaat, gebruiker we voor het gemak hier het enkelvoud, maar men zij ook hier gewaarschuwd. In Thorbecke’s gedachten staat de ontplooiing van staatsburgerschap binnen de staat (sonderdelen) en het belang van algemeen bestuur centraal. Bij hem gaat het ook om het inschakelen van burgers bij de vormgeving en uitvoering van staatsaken waarin wordt uitgegaan van een horizontalisering van bestuurlijke verhoudingen. Men komt hierbij in de complicaties van de bestuurlijke en maatschappelijke verving terech. Verticale en horizontale relaties tussen overheden (onderling) en burgers moeten in evenwicht worden gebracht. Hierin wordt de uitdaging van de voorwaardenscheppende staat gezien.

Overigens waren er in de tijd van Thorbecke met het toen beperkte kiesrecht en de sterke standsgedragelijkheid aanzienlijk meer ingezetenen dan burgers. De laatste groep had, kreeg en nam de verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan de gemeenschap in vertegenwoordigende lichamen, caritas en ander maatschappelijk dienstbetoon. Wanneer gesproken wordt over het belang van burgers en burgerparticipatie wordt nogal eens naar dit Thorbeckiaanse ideaal gewezen. De burger van Thorbecke had aanmerkelijk meer tijd tot



zijn en deels haar beschikking om in een modern woord te ‘participeren’ dan de overige ingezetenen en de moderne burger. Dat verklaart deels de huidige participatieproblematiek, waarbij tijd voor participatie van eenieder in de samenleving – jong of oud, man of vrouw – in conflict kan komen met de eis van en wens tot arbeidsparticipatie van eenieder die daartoe in staat is. Recente decentralisatieprojecten in het sociale en welzijnsdomein (kortweg de 3D genoemd) hebben geleid tot een debat over de negatieve dan wel positieve effecten van die operaties voor de burger.

7.9.5 Overheid – burgers in cocreatie, coprovisie en coproductierelaties

Deze begrippen zijn niet scherp van elkaar afgebakend. Cocreatie, en coprovisie wijzen op een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van overheid en burgers voor de publieke zaak. Ook betekenen ze 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. Dat vindt zijn uitdrukking onder meer in de interactieve beleidsvorming, waarbij overheden, burgers, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden gemeenschappelijk een probleem aanpakken. Denk aan een strategieformulering voor een toekomstig streekplan of een gebiedsinrichting.

Coprovisie betekent ook dat burgers, tijd en middelen beschikbaar zijn om publieke diensten (zelf of mede) te verrichten: het onderhoud van het park, de zorg voor de buurt, de lokale veiligheid. Vaak gaat het om de directe leefomgeving: zaken die voor burgers direct herkenbaar zijn. Tegenwoordig komt men ook het begrip ‘optingout’ oftewel het right to challenge tegen⁵⁸, waarbij burgers ook de middelen krijgen om publieke diensten over te nemen. Net als bij de decentralisatie is het idee dat de lokale burgers meer betrokken zijn bij die taken en dat ze die ook beter en goedkoper kunnen uitvoeren. Er zijn lokale buurtinitiatieven gestart en ook het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het fenomeen ontdekt. Eerder zijn in het Verenigd Koninkrijk soortgelijke initiatieven genomen. Naast de eerdergenoemde voordelen zou het ook de kloof tussen gemeenten en burger kunnen verkleinen die ontstaan is vanwege de gemeentelijke schaalvergroting als gevolg van een gemeentelijke herindeling, waarbij de gemeenschapsdimensie van het gemeentelijk bestuur verzwakt is of zou kunnen zijn. Ook kunnen coprovisie en coproductie via de samenwerking als integratiemethode gezien worden in een meer gefragmenteerde lokale samenleving. Zoals bij veel zaken zijn er ook potentiële problemen te zien. De burgers moeten voldoende wil en middelen hebben en in staat zijn om die taken (duurzaam) op zich te nemen. Het zijn vooral zelfredzame burgers die hiervan gebruik zullen

maken en ook ervan kunnen profiteren, zodat per saldo zwakkere buurten en burgers de dupe zouden zijn. Dit betekent dat bij de ontwikkeling en stimulering van right to challengeinitiatieven hiermee rekening moet worden gehouden en dat overheden die buurten en gemeenschappen moeten helpen om hiervan gebruik te kunnen maken. Dat is ook een onderdeel van een voorwaardenscheppende rol en taak van overheden.

Een uitwerking en een brug naar de economische zienswijze op de overheidklantrelatie is de zienswijze van de burger als coproductant van maatschappelijke taken (ook de basis voor de participatiesamenleving). Dit past deels bij het idee dat burgers de samenleving mede vormgeven (zie eerder het burgerperspectief) en vormt meer negatief gezien een onderdeel van het antwoord op de vraag: wat doen we met publieke taken in een tijd van bezuinigingen? Dat mede vormgeven en de medeverantwoordelijkheid komen naar voren in de term 'cocreatie': het gemeenschappelijk vormgeven van de publieke zaak. Dat gemeenschappelijke heeft betrekking op zowel de samenwerking tussen openbaar bestuur en burgers als de samenwerking tussen burgers onderling. Denk in dit verband aan de zorg voor de eigen buurt, maar ook aan mantelzorg en de zorg voor ouderen. Ook past dit in de visie op de taak van de gemeente binnen het stelsel van het openbaar bestuur als regisseur, die de bijdragen van publieke en

private actoren op elkaar afstemt: de regiegemeente. Ten slotte is ook een uitdrukking van gemeenten in de samenwerking met private organisaties de publiekprivate samenwerking. Onderstaand komen we op die individuele en collectieve vormen terug bij de overkoepelende term voor het privatepublieke domein: de civil society. Eigenlijk vormen daarom het burgerschap en civil societyperspectieven de basis en essentie van het autonome staatsbestuur.

7.9.6 Overheid – klant

De relatie overheidklant is als een economisch perspectief van de relatie overheid en samenleving te beschouwen. Ook zitten de leden van de samenleving als afnemer erin verborgen. Bij het gebruik van de term 'klant' wordt ervan uitgegaan dat de vrijheid van de transactie (de markt) centraal staat. Hoewel niet formeel uitgesproken zit de gedachte van een volkomen concurrentie verborgen in deze relatie, waarbij de autonomie en wensen van de klant impliciet als uitgangspunt dienen. Ook impliciet is de gedachte van de soevereiniteit van de klant: de klant is koning. Eveneens zit achter het woord 'klant' de gedachte van (leden van) de samenleving als afnemer. De vraag is of dit beeld correct is. Ook overheidsorganisaties zijn klanten van andere overheden en private bedrijven. Als privaatrechtelijk rechtspersoon koopt ze producten van allerlei organisaties om de primaire productieprocessen te garanderen. In de aanbesteding



van allerlei taken is de overheid een klant, maar de vraag is of leden van de samenleving diezelfde autonomie en keuzevrijheid hebben om de diensten van die overheid vrijwillig af te nemen. Men kan niet zeggen dat men bij een andere gemeente het paspoort kan halen, om in de terminologie te blijven: er is sprake van gedwongen winkelnering. Daarnaast is men niet alleen gelijkwaardig aan de overheid in alle gevallen, zoals we dat eerder bij de relatie overheidonderdaan hebben gezien. Zoals bij de overheidburgerrelatie besproken is men medeigenaar van de overheid. Wel kan men zien dat een overheid zich verplaatst in de afnemer van haar diensten: de gebruiker of bij gedwongen relaties de subjecten. Het gaat dan om gebruikers en subjectvriendelijkheid. Er wordt dan niet meer primair geredeneerd vanuit de bureaucratische organisatie, maar vanuit de samenleving. Voorbeelden van hervormingen vanuit dit perspectief zijn: de introductie van tevredenheidsonderzoeken, klantenpanels, gebruikershandvesten, frontdeskorganisaties en egovernment.

7.9.7 Overheid – cliënt

Het woord ‘cliënt’ is niet gelijk aan het daarop lijkende woord ‘klant’ dat we hiervoor belicht hebben in relatie tot de overheid. ‘Klant’ betekent autonomie en een min of meer zelfstandige keuze; dat laatste staat op zijn minst op de achtergrond bij het cliëntconcept. In dit laatste perspectief staat de persoon in een afhankelijke relatie tot de professionele dienstverlening

van overheidsorganisaties (sociale zekerheid, (geestelijke) gezondheidszorg). Afhankelijkheid en professionaliteit zijn hierbij kernbegrippen en professionaliteit is hier meer dan een inhoudelijke deskundigheid. Het hangt samen met het sociologische begrip ‘professie’ of ‘beroep’. Dit houdt in dat het beroep gekenmerkt wordt door een bepaalde manier van werken, vaak gestut door een verplichte beroepsopleiding conform een gedeelde en intern door de beroepsgroep en extern afgedwongen beroepscode. Die beroepscode is veelal wettelijk gefundeerd, waarbij sprake is van extern erkende maatschappelijke en ook juridische autonomie. Advocaten, accountants, architecten, klinisch psychologen, ingenieurs en artsen vormen dergelijke professies. Professionalisering betekent een versterking van die eigenschappen en daarmee de creatie van buitenstaanders, in het medische vakterrein bijvoorbeeld de kwakzalvers. In overheidsverband hebben ambtenaren en ambtelijke organisaties wel naar professionalisering gestreefd. Dit was bij sommige bestuurskundigen te zien. Dit is niet volledig gelukt, maar het denkbeeld dat men het beter weet dan de burger, die met deskundige hulp geholpen moest worden conform de beroepsopvatting van de ambtelijke deskundigen, is zeker in de jaren vijftig, zestig en zeventig gangbaar geweest. Dit zijn de jaren van de hieraan meer verwante technocratische attitude van bestuur en ambtenaren: het primaat van de alwetende be-

stuurder en ambtenaar. Dit perspectief stond centraal bij hervormingen tot aan de jaren zeventig. Dit is onder meer te zien in de sociale dienst, de stedenbouw en stedelijke vernieuwing en gezondheids en welzijnszorg. Er werd uitgegaan van een afhankelijke burger, die niet zelfstandig en mondig zou zijn. Het gaat hier te ver om dieper in te gaan op allerlei paternalistische duidingen van de mogelijke inbreng van de lagere klassen. Dit perspectief is onder druk komen te staan vanuit de gedachte van een beter opgeleide en mondig burger vanaf de jaren zestig. Tevens was er de kritiek, in het bijzonder in de sociale zekerheid, de gezondheids en psychiatrische zorg, dat de afhankelijke positie waarin de betrokkene zich bevond werd 'bevestigd' en men niet gestimuleerd werd zelfredzaam te zijn. Het nieuwe adagium is de bewuste, naar eigenbelang strevende burger. Dit werd versterkt door de gepercipieerde (te) hoge kosten van deze benadering. Tegenwoordig worden vragen gesteld of deze 'ontclientisering' niet te ver is doorgesloten. Zie onder meer de eerdere zwakte en geformuleerde kritiekpunten op de voorwaardenschepende staat.

7.9.8 Overheid – civil society

Wat houdt de term 'civil society' in? Is deze gelijk te stellen aan de participatiesamenleving? Eerst een invloedrijke definitie van Etzioni: 'One is a rich array of voluntary associations that countervails the state and that provides the citizens with the skills

and practices that democratic government requires.' Civil society kent idealiter horizontale machtsverhoudingen tegenover de verticale bij de traditionele overheid. Daarom wordt wel gesproken over de derde weg tussen overheid en bedrijfsleven. Civil societyhervormingen zijn 'gepromoot' in Centraal en OostEuropa, door Tony Blair, de Amerikaanse Democraten en de Nederlandse christendemocraten (de revitalisering van het maatschappelijk middenveld). Belangrijke discussiepunten bij de civil society en participatiesamenleving vormen burgers, mantelzorgers en anderen in het publieke domein: vogels van divers pluimage. Wim Kok zei in 1991: "Wij zitten nu in een overgangsfase: van een verzorgingsstaat naar een werkzame, naar een participatiesamenleving." (NRC, 30 september) Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. Het kabinet beschouwt het maatschappelijk initiatief en sociaal ondernemerschap – de 'doedemocratie' – als een krachtige ontwikkeling die ruimte en vertrouwen moet krijgen. De initiatieven liggen bij burgers. De overheid past een bescheiden rol. Wel moet zij actief bijdragen om deze doedemocratie mogelijk te maken. In plaats van over 'burgerparticipatie' zou beter worden gesproken



van 'overheidsparticipatie'. Zie een aanvulling van Wikipedia: 'Omdat het woord recent werd geïntroduceerd kent het nog geen vaste definitie en nog nauwelijks een connotatie.'

Maar is die participatiesamenleving dan een nieuw fenomeen? Nee, het hoort van oudsher weliswaar onder andere benamingen, bij de inrichting van de Nederlandse samenleving. Theoretisch valt het te duiden als een vorm van het republikeinse burgerschapsideaal als eerder besproken, waarbij de nadruk ligt op het gemeenschappelijk handelen. Dat is ook weer een omschrijving van de civil society. Allereerst wordt het belang van een toenemende bemoeienis van burgers in het publieke domein in binnen en buitenland al ongeveer dertig jaar genoemd onder verschillende benamingen: de zorgzame samenleving, de derde weg, civil society, Big Society en de participatiesamenleving. In een moderne maatschappij met diverse eisen aan leden van de samenleving is eigenlijk, anders dan in het verleden, geen ruimte voor burgers en mantelzorgers. Is het een bezuiniging en maak je daarmee participatie niet onmogelijk? Is het een alternatief voor of een aanvulling op de overheid? Is bij de bevordering van de participatiesamenleving een stimulerende rol voor de overheid weggelegd (welke rol is dat dan?) of moet de overheid daarvan verre blijven? Is eigenlijk een stimulering van de civil society gewenst? De moeilijke kernvraag is: hoe kun je vitale maatschappelijke (eigen

of zelf)sturing stimuleren wanneer verbonden institutionele (organisatie) vormen van zelfsturing niet meer bestaan of afgebrokkeld zijn? Er bestaat cynisme over de mogelijkheden en het succes van de participatiesamenleving gegeven in het bijzonder de bezuinigingsdoelstelling. Aan het eind van de discussie kunnen we wellicht een balans opmaken. Een participatiesamenleving vraagt zonder twijfel veel van mensen die daarin werken: burgers in allerlei gedaanten, maar ook ambtenaren en politici.

De vraag is: wat zijn hier de respectievelijke rollen van burgers, politici en ambtenaren, in het bijzonder in het lokale bestuur en het lokale publieke domein? En vooral: wat zouden die rollen kunnen en moeten zijn? Belangrijke vraag daarbij: hoe kunnen we de ontwikkeling van de participatiesamenleving stimuleren en wat zijn daarbij de valkuilen? Met het publieke domein bedoelt men de zorg voor gezamenlijke belangen in de samenleving of het algemeen belang. Dat is een complex begrip. Daarbinnen valt als eerder gesteld een privaatpubliek en een publiekpubliek domein te onderscheiden. In de praktijk heeft nooit volledig de nadruk gelegen op het openbaar bestuur waar het de zorg voor het algemeen belang gold, zowel in het verleden als nu. Vroeger sprak men behalve over de politieke vertegenwoordigers ook over de burgerambtenaren (wijkmeesters et cetera) (Raadschelders, 1990) en nu nog steeds zijn er de vrijwillige politie,

brandweer en (reserve)militairen. Echter, er zijn meer en meer beroepsambtenaren gekomen vanwege een complexer bestuur en een complexere samenleving. Daarnaast hebben we vroeger het verzuilde maatschappelijk middenveld gehad op terreinen als sociale zorg, onderwijs en dergelijke. Die verzuiling is vrijwel (inhoudelijk) verdwenen. De ontzuiling heeft geleid tot een herijking van de rol en wellicht onbedoeld tot een erosie van de positie van burgers en dat maatschappelijk middenveld in de publieke dienstverlening. En als gevolg daarvan heeft het ook, behalve voor inherente groei van verzorgingstaken bij de overheid, gezorgd voor een sterke toename van de overheid in termen van financieel beslag, een stijgend aantal ambtenaren en intensiteit van de overheidsbemoeienis met de samenleving. Dat heeft in een periode van economische neergang gezorgd voor nieuwe kritiek op die groei, met als oplossing een nadruk op het gebruik van het marktmechanisme en het bedrijfsleven. Fortuyn (1995) stelde dat de zorg voor het collectief belang door geprofessionaliseerde grootschalige instellingen en organisaties aan de burger is onttrokken (de verweerde samenleving). Dus er is een proces van verzuiling naar ontzuiling opgeden met een groei van de omvang en macht van het openbaar bestuur in de jaren zestig en zeventig en als reactie daarop de opkomst van een marktbenadering in de publieke sector in de jaren tachtig en negentig en weer als reactie daarop een herontdekking van een betrokken

samenleving: de participatiesamenleving van ministerpresident Rutte.

De verwevenheid tussen publieke en private actoren blijft evenwel onverminderd groot. Maar die verwevenheid is anders dan in de decennia hiervoor ten tijde van de verzuiling en heeft om een nieuwe stijl van besturen door burgers, politici en ambtenaren gevraagd (Van der Meer, Dijkstra, Van den Berg, Steen & Van Dijk, 2019). Er wordt daarbij veel verwacht van het lokale bestuur en vooral van de lokale samenleving. Door middel van een nauwe samenwerking van ambtenaren, politici, burgers, organisaties in het maatschappelijk middenveld en private bedrijven betrokken bij de uitvoering van publieke taken, moet de zorg voor de gemeenschappelijke zaak op een bepaald taakterrein worden vormgegeven. In een moderne maatschappij met de diverse eisen die aan mensen worden gesteld is er eigenlijk minder ruimte voor burgers en mantelzorgers dan in het verleden. De moeilijke kernopgave is: hoe kun je een (vitale) maatschappelijke (eigen of zelf)sturing in de samenleving stimuleren of weer op gang brengen wanneer de maatschappelijke basis niet meer bestaat? Het openbaar bestuur en de participatiesamenleving, zijn die nu water en vuur? Het antwoord is: nee, dit is niet noodzakelijk het geval, maar vraagt wel van het openbaar bestuur meer inspanning om die participerende burger te faciliteren en te steunen zonder van die burger een marionet te maken.



Dan kan in plaats van een marionet in de praktijk een golem zijn gecreëerd, die uiteindelijk zijn schepper weer bedreigt. Later komen we terug op het beeld van de golem als instrument dat zich tegen zijn maker kan keren bij het beeld en imago van het ambtelijk apparaat als bureaucratie.

7.9.9 Overheid, belangengroepen en media

Zoals eerder gezegd is de betrokkenheid van de samenleving in de politiekbestuurlijke besturing niet alleen te vinden in de verzuilde organisaties van vroeger, maar is die wellicht ook nog dieper gelegen in de (grondwettelijke vrijheid van) vrije vereniging van burgers om hun belangen te behartigen voor zover niet strijdig met de wet: de belangen, pressie, lobbygroepen en lobbyisten. De behoefte om samen te werken komt ook tot uitdrukking in het beroemde poldermodel (Hemerijck & Visser, 1997; Hendriks & Toonen, 1998). Los van allerlei mooie en vaak terechte verhalen over de noodzaak om samen te werken om de voeten droog te houden en niet te verdrinken, is het patroon van organisaties en groepen die het openbaar bestuur proberen te beïnvloeden een klassiek gegeven op allerlei terreinen van het maatschappelijk leven. Dit geldt tevens voor overheidsorganisaties die zich willen laten beïnvloeden om zo maatschappelijke steun en legitimiteit te verkrijgen en die maatschappelijke partijen te coöpteren.

In de politieke wetenschappen en bestuurspolitologie wordt deze vorm van samenwerking het neocorporatistische stelsel genoemd. Vaste contacten tussen overheden, belangen en pressiegroepen, vaak in verzuild verband, zorgden voor (beleids)stabiliteit en draagvlak. Ze vormden zo een middel om levensbeschouwelijke en sociaaleconomische breuklijnen te lijmen. Bijvoorbeeld de landbouwsector met zijn nauwe banden tussen landbouworganisaties, politieke partijen en bestuurders op nationaal en Europees niveau. Instellingen als de Landbouwniversiteit Wageningen (nu Wageningen Universiteit), product en bedrijfschappen en het ministerie van Landbouw vormden zo als het ware een ijzeren ring waarin het landbouwbeleid werd bepaald en geen buitenstaander kon doordringen (Van den Berg & Molleman, 1974). Uit de analyses van onder andere Bekke, De Vries en Neelen blijkt een fundamentele verandering en een doorbreking van de vaste relaties met de komst van duurzaamheids en consumentenvragen op de publieke agenda (Bekke, De Vries & Neelen, 1994). Vaak tot ongenoegen van de oude geprivilegieerde belangengroepen wordt het monopolie op de behartiging doorbroken. Belangencoalities tussen betrokken partijen zijn meer wisselend en tijdelijk van aard. Wat hier over de landbouw is gezegd geldt voor het hele maatschappelijke spectrum, van de vak en werkgeversorganisaties tot het onderwijs, zorg en cultuursectoren.

Dit betekent niet dat belangen en pressiegroepen van minder groot belang worden. In tegendeel, juist de meer open, onvoorspelbare en fluïde verhoudingen zorgen ervoor dat men blijvend aan het belangen behartigen en lobbyen gaat en moet doen om in ieder geval de boot niet te missen. Ook gaat het niet alleen om het aanbrengen van informatie, maar soms ook om verdergaande wijzen van beïnvloeding: via het meeschrijven aan nieuwe regelingen of, nog extremer, financiële beïnvloeding en in enkele gevallen zelfs omkoping. Die laatste manier is in het Nederlandse openbaar bestuur relatief zeldzaam, zo blijkt uit internationaal vergelijkend onderzoek (zie onze nummer 8 ranking (de nummer 1 is het minst corrupt) van de 192 landen in de Transparency Corruption Index 2019).⁵⁹ Dat beïnvloeden kan individueel plaatsvinden in het geval van een grote organisatie of bedrijf, maar ook in verenigingsverband. Bedrijven als Shell en Unilever hebben voldoende soortelijk gewicht om lobbyactiviteiten richting het nationale en Europese bestuur te (kunnen) richten. Veeleer gebeurt dat in onderlinge samenwerking, denk aan de werknemers en werkgeversorganisaties, de Nederlandse Vereniging van Banken en het onderwijs. Wanneer dat organisaties zijn die meer op publieke steun (denken te kunnen) rekenen, kan dat meer in het openbaar. In geval van minder populaire bedrijven en doeleinden, denk bijvoorbeeld aan de tabaks en wapenindustrie, vindt dat meer in het schemerdonker plaats.

Ook in toenemende mate is er sprake van professionele belangenbehartiging. Er is ook in Nederland een Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) met rond de zeshonderd leden en een leerstoel Public Affairs aan de Universiteit Leiden. Dit leidt ook tot een toenemende professionalisering van die activiteiten en het vakterrein van public affairs (Timmermans et al., 2019). Ook omgekeerd zijn overheden gericht op het gebruikmaken van deze groepen, bedrijven en instanties om hun doeleinden in het MLGspeelveld te bereiken. Die lobbyactiviteiten zijn niet beperkt tot louter commerciële, maatschappelijk middenveld en ideële organisaties, maar ook overheden (denk aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) proberen zo invloed uit te oefenen binnen de bestuurslagen in Nederland (Luyendijk, 2010; Korteweg & Huisman, 2016). Ook en steeds meer worden deze activiteiten veelal op Europees niveau georganiseerd, in Brussel. Brussel ziet ook in de Europese organisatie van die belangengroepen een bruikbaar integratiemiddel. Hoe groot het aantal lobbyisten in Nederland is, is gegeven de afwezigheid van zowel een lobbyregister als een nietvastomlijnd lobbybegrip moeilijk te schatten. Het zou om een duizendtal gaan. In Brussel, waar wel een lobbyregister is, zou het in 2016 gaan om 37.351 en op permanente basis om 26.403 personen. Het lastige is dat niet iedereen geregistreerd is (<https://transparency.eu/lobbyistsinbrussels/>).



De situatie ten aanzien van deze public affairs dimensie van de relatie tussen openbaar bestuur en maatschappij is in wezen niet anders dan wat er over de invloed en beïnvloeding van (sociale) media kan worden opgemerkt. Ook daar is een symbiotische relatie te zien: men heeft elkaar nodig. Men gebruikt en bestrijdt elkaar waar nodig om de eigen belangen veilig te stellen. De klassieke media zijn makkelijker en meer voorspelbaar voor het bestuur. De sociale media zijn dat veel minder, hoewel men door zich daarop actief te begeven een thema en beeld kan framen. Media, klassiek of sociaal, volgen het openbaar bestuur kritisch. Vanuit ideëel motief om het openbaar bestuur te controleren en een al te grote overheidsontsporing te ontdekken en verzet daartegen te mobiliseren. In geval van de klassieke media als kranten, opinietijdschriften, televisie en radio zijn scoops ook belangrijk voor de externe bevestiging en versterking van het eigen onafhankelijke en kritische imago, maar tevens om de omzet en in het geval van sociale media het aantal volgers te verhogen (Van Twist et al., 2013). Vanuit het openbaar bestuur trachten men via voorlichters, communicatieafdelingen (vaak de meest gepolitiseerde afdelingen) en het eigen gebruik van sociale media de positie van de organisatie, maar bovenal de politieke bestuurder en veelal de bewindspersoon, te beschermen (Prenger et al., 2011). Er bestaat dan een tegengesteld belang en een wisseling van positie, die een enkele keer vanuit

de journalistiek naar ministeriele afdelingen en directies Voorlichting en zelfs meer naar de politieke posities voorkomt, zo wordt met een zekere argwaan in de journalistiek bekeken. Die argwaan is ook functioneel om de eigen geloofwaardigheid te behouden. Ook in het bestaan en functioneren van het parlementaire ontmoetingscentrum Nieuwspoort is een zekere osmose tussen politiek, bestuur en media te zien (Geelen, 1998).

Twee zaken zijn opmerkelijk. Allereerst valt het op dat de bij de Kamer geaccrediteerde parlementaire pers zeer omvangrijk is, maar dat het gedeelte van de pers dat op de hoogte is van de werking en werkelijkheid van het ambtelijk bestuur en daarover regulier schrijft, beperkt van omvang is. Dat heeft niet alleen met de kennis en vakbekwaamheid van de parlementaire pers en de politieke journalistiek te maken. Overigens spreken deze overgeleverde benamingen voor zich. Dit komt niet alleen door de scheiding tussen politiek en bestuur die hier nog steeds in empirische zin wordt beleefd. Ook de normatieve opvatting van het primaat van de politiek is een factor van belang. Daarover wenst men verslag te doen en die wil men waar nodig controleren. De ambtelijke organisatie staat dan op de achtergrond. Daarbij helpt niet dat er, sinds de Oekaze van ministerpresident Kok, een formele afstand van ambtenaren tot de volksvertegenwoordiging en de pers moet worden bewaard. In de praktijk zijn er wel contacten via

leken, informele contacten en klokkenluiders. Het lekken is niet alleen ambtelijk, maar komt juist ook vanuit de politieke bestuurder en zijn of haar entourage, zoals het geval in de toeslagenaffaire bij de wisseling van de wacht in december 2019 aan de top van de Belastingdienst. Spindoctoring via persoonlijke en communicatieadviseurs en politieke assistenten (de politieke bontkraag) van de bewindspersonen is dan ook geen zeldzaam verschijnsel, maar kan wel in een politiekbestuurlijke crisissituatie in een guerrillaoorlog ontaarden (Bennet, 2012). Dat is overigens eerder uitzondering dan regel, maar komt in de afgelopen jaren wel meer voor.

Gegeven de aard van het moderne overheidsbestel en het bovengenoemde politiekbestuurlijke spanningsveld is de tekortschietende aandacht van de reguliere pers voor (de werkzaamheden van) de ambtelijke organisatie onterecht. Dat tekortschieten verandert in tijden van bestuurlijke crises en incidenten. Dan zijn er wel onderzoeksjournalisten gericht op het aan het licht brengen van misstanden. Zij zijn, deels geïnspireerd door de Watergatejournalisten, soms ook activistisch ingesteld en zien zich als pleitbezorger van een tegengaan van overmacht van de bureaucratische machine. Dat aan het licht brengen van mistanden is een belangrijke functie, ook ten behoeve van de politieke controle vanuit de volksvertegenwoordiging, die op eigen kracht soms moeizaam verloopt. Anderzijds

kan het leiden tot een overmatige generalisatie. De schaduwmacht, zoals deze wordt voorgesteld in de kritische delen van de pers, de bureaucratie die burgers en politiek in het gedrang kan brengen, wordt dan een onderwerp van aandacht en angst, met het beeld van een bureaucratische moloch en golem. We komen hier bij het functioneren van de ambtelijke organisatie en de (recente) kritiek hierop terug. Een tweede punt is dat de klassieke media nationaler zijn geworden en dat de persactiviteiten gericht op lokale gemeenschappen en politiek verzwakt zijn. Wel zijn er de lokale bladen en regionale omroepen, maar hun persoonlijke capaciteit en financiële basis zijn beperkt. De sociale media op lokaal niveau kunnen hier een gat vullen en doen dat ook, maar als dat gebeurt, blijft het bereik toch beperkt. En zo is de gemiddelde burger⁶⁰ beter op de hoogte van wat er op nationaal niveau in politiek opzicht gebeurt dan van wat er in de directe (politieke) leefomgeving plaatsvindt. Dit is voor een levenskrachtige lokale democratie en controle op het lokale openbaar bestuur een nogal precare basis. Er zijn momenteel allerlei projecten gaande om de lokale journalistiek te versterken. Vraag is wel hoe zinvol dit is, want continuering van de bekostiging is vooralsnog niet gegarandeerd.⁶¹



7.10 Afrondend

Allereerst krijgt de gemeente in het nieuwe decentralisatiebeleid en de visie op de gewenste werking van het binnenlands bestuur een regierol toebedeeld. Overheden, waaronder gemeenten maar ook non-profitorganisaties, moeten (op het terrein van werk, sociale zekerheid, werkgelegenheid et cetera) in een MLGverband/configuratie met elkaar samenwerken. Die verschillende bijdragen van de vele beleidsactoren moeten op elkaar worden afgestemd. De gemeente heeft in de uitvoering een centrale rol gekregen, dat noemt men de regiefunctie. In wezen is dat een uitdrukking van de voorwaardenscheppende staat op lokaal niveau. Daar worden PPD1 en PPD2 met elkaar verbonden. Die verbindingstaak ligt in de praktijk in handen van de ambtelijke uitvoering. Probleem is dat het beeld van een regisseur vrij leeg is; je hebt democratische maar ook autoritaire regisseurs. Bovendien kan de zichtbaarheid naar de burger minder worden doordat het vooral een administratief bestuur wordt. Een bijkomend probleem is dat 'regie' een vage en in principe inhoudsloze term is. Daarnaast zijn er wel voldoende mogelijkheden om te interveniëren wanneer het fout gaat: de systeemverantwoordelijkheid. Zie ook de bespreking van de risico's van de voorwaardenscheppende staat. In dit verband beschik je over voldoende kennis om als regisseur in een gefragmenteerd veld op te treden. Daarnaast bestaat in de praktijk nogal eens on-

duidelijkheid over de verantwoordelijkhedenverdeling. Al deze problemen zijn niet per se onoverkomelijk, maar vragen om een fundamentele door-dachte visie.

Een derde punt is of de centrale staat door functionele en territoriale (de) centralisatie en de verschuiving naar het private domein wordt uitgehold? Een positief antwoord op deze vraag levert de hollowing out of the state these op, maar klopt deze these? Er moet zeker door politici, ambtenaren en burgers steeds meer met verschillende publieke en private actoren op verschillende schaalniveaus worden bestuurd, in het bijzonder op lokaal niveau. In het vakjargon heet dat multi-level governance. Door middel van een nauwe samenwerking van ambtenaren, politici, burgers, media, belangengroepen, organisaties in het maatschappelijk middenveld en private bedrijven betrokken bij de uitvoering van publieke taken, moet de zorg voor de gemeenschappelijke zaak op een bepaald taakterrein worden vormgegeven. De centrale staat krijgt een andere rol en wordt zeker niet overbodig, maar krijgt een voorwaardenscheppende rol en heeft een systeemverantwoordelijkheid. Eenzelfde tendens is te zien bij provincies en gemeenten. Het MLGkarakter van het openbaar bestuur betekent dat de positie van overheden niet uitgehold wordt. Wel verandert die positie fundamenteel in de richting van een voorwaardenscheppende staat. Daarom moeten we in de navolgende

hoofdstukken kijken naar de veranderende positie van en verhouding tussen politici en ambtenaren. Die andere positie kan beter door middel van aandacht voor een nieuwe rol, taakopvatting, vereiste vaardigheden et cetera van ambtenaren en de burgers worden aangepakt dan door allerlei structurele oplossingen.



8

bedrijfs- voering,

management en
managementhervormingen
en leiderschap

8.1 Inleiding

In de bestuurswetenschappen is sinds de jaren tachtig het management van overheidsorganisaties meer en meer in de belangstelling komen te staan (Perry & Kraemer, 1983; Rainey, 1990. Pollitt, 1990; Lynn, 2007). Echter, management en managementhervormingen zijn als eerder gezegd maar een onderdeel van een bredere waaier van verschijnselen en hervormingen van de publieke sector. De term die voor overheidsmanagement vaak wordt gebruikt, is 'publiek management'. Publiek management heeft niet alleen tot doel de inrichting en werking van organisaties in het openbaar bestuur te beschrijven, maar vooral ook te verbeteren. Dit verklaart voor een groot deel de aantrekkingskracht van (publiek) management voor mensen in de praktijk (practitioners), consultants en menig wetenschapper. Dat management kan op veel zaken en onderwerpen betrekking hebben, zoals het beheer en bestuur van organisaties (intern management), het succesvol doorlopen van de beleidsprocessen (beleidsmanagement) en het verloop en bestuur van politiek-ambtelijke relaties (politiek-bestuurlijk management). Management wordt dan vooral begrepen als een activiteit gericht op allerlei vormen van bestuur en beheersing in de organisatie. Het gevaar dreigt dat een term vaag en inhoudsloos wordt. De vergelijking met het gebruik van het woord 'governance' ligt dan voor de hand. Organisatie en management zijn een twee-eenheid. In het (intern) management ligt de centrale opgave van een goede leefbaarheid, controleerbaarheid, beheersbaarheid en doelbereik in een organisatie (Lammers, 1983). Een goed intern en extern management kan een bijdrage leveren aan de continuïteit van de organisatie en een efficiënt en effectief productieproces. Aan Mary Parker Follett (1868-1933), een van de eerste managementtheoretici die ook op de veranderlijkheid van het dagelijkse werk van managers wees, wordt de definitie (in allerlei variaties) toegeschreven (Graham, 1995): 'Management is the art of getting things done through (and with other) people in organisations.' De definitie van een organisatie is daarnaast: een groep van mensen die samenwerken om een gegeven doel te bereiken waarbij een bepaalde mate van (formele en informele) specialisatie en coördinatie(structuur) noodzakelijk is. Tevens zijn in organisaties (formele en informele) opvattingen te vinden over de belangrijke normen en waarden voor dat werk en de wijze waarop met elkaar wordt omgegaan: de organisatiecultuur.

Naar het fenomeen organisaties kunnen we op verschillende schaalniveaus kijken. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven kunnen we binnen dat publiek management drie niveaus van organisatie en management onderscheiden (Van der Meer, 2009):

1. De organisatie en het management van het openbaarbestuursstelsel (stelselniveau).
2. De organisatie en het management van afzonderlijke organisaties.
3. De positie en rol van mensen binnen publieke organisaties en management.

Deze drie niveaus zijn onderling nauw met elkaar verbonden. Het geheel van het openbaar bestuur kent een taakverdeling van taken en verantwoordelijkheden over verschillende instanties en organisaties en tevens is er een bepaalde manier van samenwerking (in overeenstemming met de definitie van organisatie van het openbaar bestuur) te vinden. Dat hebben we al eerder gezien bij de bespreking van het publieke domein als multi-level governance systeem. Daar is de inrichting van en de samenwerking in het publieke domein besproken met publieke actoren als Rijk, gemeenten et cetera en private actoren als burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven die taken vervullen in het kader van het algemeen belang. Een adequate regeling van die taakverdeling en de wijze van samenwerking (via coördinatie) zijn kernonderwerpen van het goed functioneren van dat multi-level governance systeem.

De criteria van wat een goede taakverdeling en samenwerking inhoudt, zijn verbonden met het begrip 'good governance': efficiency, effectiviteit, democratisch gehalte, responsiviteit, rechtsstatelijkheid en institutionele duurzaamheid (Rainey, 2014; Beck Jorgensen & Rutgers, 2015).

De afzonderlijke organisaties die binnen dat multi-level governance systeem opereren (zowel in het openbaar bestuur als het privaat-publieke domein), vormen het tweede analyseiniveau. In het openbaar bestuur valt te denken aan bijvoorbeeld de rijksoverheid, de ministeries, de rijksdiensten, de gemeente, de gemeentelijke diensten en afdelingen. Elke organisatie omvat weer andere (deel- of sub)organisaties. Het bepalende onderscheid tussen de eerdergenoemde organisaties is dat het Rijk een rechtspersoonlijkheid bezit en dat ministeries daaronder vallen. Bij gemeenten is sprake van een soortgelijke verhouding tussen de gemeente en de daartoe behorende organisatieonderdelen. Die organisaties bestaan en functioneren weer dankzij de mensen die daar werken. Overheidsorganisaties in deze zin bestaan dan niet alleen bij de gratie van ambtenaren en politici, maar juist ook dankzij burgers die een actieve dan wel passieve bijdrage leveren aan de publieke sector. Het tweede niveau komt onder meer naar voren in de humanresourcesaspecten van de zorg voor het ambtelijk apparaat.



In het overgrote deel van de huidige publiekmanagementliteratuur en de bestuurskundige handboeken wordt het accent gelegd op het tweede analyseniveau: zie bijvoorbeeld het handboek van Hal Rainey (2014) en in Nederland het Leidse publiekmanagementboek van Sandra Groeneveld (2018) en de inleiding ‘Management in het publieke domein’ van de Utrechtse hoogleraar Mirko Noordegraaf (2004). Daar is weinig op aan te merken, tenzij de bespreking slechts op dat tweede analyseniveau blijft steken en het eerste en derde niveau maar en passant in de beschouwingen worden meegenomen. Als kritische kanttekening kan daarom worden gemaakt dat de verbinding met de twee andere niveaus soms maar slechts beperkt naar voren komt. In feite betreffen het dan eigenlijk generieke (algemene) organisatie- en managementbenaderingen met daarover een dun publiek fineerlaagje. Hoewel wordt gezegd dat omgevingsfactoren worden meegenomen, is dat toch veelal van beperkte aard. Het dient dan alleen om het begrip van de interne structuur, werkprocessen en cultuur te ondersteunen. Het bredere en multidimensionale perspectief wordt dan veronachtzaamd. Het kan in het ergste geval tot tunnelvisie en een te grote benadrukking van de interne managementoriëntatie leiden. Zo kan het eigenlijke doel van publieke organisaties, maatschappelijke meerwaarde creëren, uit het oog worden verloren. Zie hoe dat ook anders kan in het artikel ‘Managing Government and Governing Management’ van Hen-

ry Mintzberg uit 1996, dat ook bruikbare aanknopingspunten oplevert voor overheid-burgerrelaties. Dit is des te meer van belang, omdat in de publieke sector de interne bedrijfsvoering via bekostiging, regulering en monitoring van externe activiteiten ook een disciplinerende (vervormende) werking op die externe omgeving heeft. Deze kritiek op de overmatige ‘vermanaging’ van het openbaar bestuur wordt geuit in bijvoorbeeld onderwijs en (gezondheids)zorg. Een al te sterk accent op de interne bestuurslogica, een overmatige nadruk op en vertrouwen in de bestuurstechologie, technologische instrumenten en een ‘vermanagede’ blik op de werkelijkheid schaden dan niet alleen de kwaliteit van de publieke dienstverlening, maar vergroten het gevaar van een verminderde legitimiteit en steun onder de bevolking.

Het tweede (afzonderlijke) organisatie-niveau komt in dit hoofdstuk aan de orde met name waar het de bedrijfsvoering betreft. We kijken dan naar drie thema’s: ‘bedrijfsvoering’, ‘leiderschap’ en ‘de toepassing van ICT’. Vrij gebruikelijk is de inhoud van het management te baseren op managementfuncties als omschreven in het acroniem ‘Podscorb’ (planning, organizing, directing, staffing, coordinating, reporting and budgetting) van de Amerikaanse organisatiedeskundige Luther Gulick (1937). Dit is een uitbreiding van de classificatie van Henri Fayol. Reporting omvat verslaggeving, rapporteren en het management van informatie en communicatie. Het

betreft ook de externe rapportering aan bijvoorbeeld de toezichthouder, maar zeker ook de politiek controlerende organen als de Eerste en Tweede Kamer en op lokaal niveau de gemeenteraad. In de praktijk blijken er soms problemen te zijn over de stroom van informatie naar boven in de organisatie en naar de externe politieke controle-instanties. Er is soms zoveel informatie te verwerken dat er een selectie gemaakt moet worden. Een overschot aan niet te verwerken informatie kan de besluitvorming belemmeren. Aan de andere kant bereikt relevante informatie de besluitvormers op ambtelijk en politiek topniveau. Onder dat laatste zijn ook de volksvertegenwoordigers te verstaan. Die selectie is lastig vanuit een beoordeling van relevantie. Belemmeringen kunnen gelegen zijn in politieke en bureaucratische belangen, maar ook in tekortkoningen in managementinformatiestromen.

Onder het publiek management wordt zowel de activiteit en functie van het management verstaan als de belichaming in personen: de publiek managers. In literatuur worden beide perspectieven vaak ten onrechte samengevoegd. Het accent verschuift wel van management als functie naar de belichaming van management in personen. Tevens wordt in deze benadering het belang van leiderschap in het management gelegd. In de literatuur over publiek leiderschap wordt de nadruk gelegd op het publiek management aan de top van de or-

ganisatie. Op de vraag of dat zo goed is, wordt een ontkennend antwoord gegeven. De onderbouwing van dit 'nee' is in paragraaf 8.5 te vinden. Laten we beginnen met de bespreking van de achtergronden van de populariteit van het publiek management. In het verlengde daarvan worden de uitgangspunten en de inhoud van (management)bedrijfsvoeringaspecten geanalyseerd.

8.2 De achtergronden van de opkomst van het (overheids) management en de inhoudelijke aandacht voor de bedrijfsvoering als aandachtsveld



Het management van (overheids) organisaties is als apart aandachtsveld ontstaan aan het einde van de 19e en begin van de 20e eeuw. In die periode kwam de behoefte aan managementkennis en -expertise sterk op. De groei van het aantal en de schaalgrootte van organisaties, een steeds uitgebreider taakveld en complexere taakuitoefening zijn daarbij belangrijke verklarende factoren. Dat heeft ook met het parallelle proces van de bureaucrativering van organisaties te maken. In een kleinere organisatie zijn meer mogelijkheden tot directere communicatie, coördinatie en supervisie. De vraag waar

de grens ligt, is lastig te beantwoorden. Anthony Downs noemde in zijn boek 'Inside bureaucracy' (1967) een getal van vijftig personeelsleden als ondergrens waarboven bureaucratisering bijna onvermijdelijk zou zijn. Dat minimumaantal is wat arbitrair en te algemeen. Het lijkt een hard getal te zijn, maar het hangt tevens af van de aard van het werk en het type werknemers. Het boek van Anthony Downs heeft vooral betrekking op publieke organisaties. Aardig is overigens dat in het 'Handleiding tot de kennis van de Wetenschap der zamenleving' in het deel over 'Staatsregt en staatsbestuur' (1853) van De Bosch Kemper een anekdote staat over de politieke en bestuurlijke reikwijdte van een minister en de ambtelijke leiding. Thorbecke beantwoordde een vraag uit de Tweede Kamer waarom hij een bepaalde brief deed uitgaan. De inhoud daarvan zou in tegenspraak staan tot een eerder en nog steeds relevant standpunt. Hij zei dat hij die brief niet geschreven had, maar een hogere ambtenaar en dat hij niet op de hoogte kon zijn van alles binnen zijn departement van Binnenlandse Zaken. Dat departement had toen maximaal vijftig personeelsleden. Het verband tussen omvang en formalisering en structurering van organisaties is ook een centraal aandachtspunt in het gezaghebbende werk van de Amerikaanse organisatie- en managementexpert Henry Mintzberg. In het bijzonder in zijn boek 'Structure in fives. Designing effective organizations' (1983) geeft hij aan dat kleinere organisaties met

een simpelere structuur met minder specialisatie en minder hiërarchische lagen zouden kunnen volstaan dan grotere organisaties.

Ook bij overheidsorganisaties zou een grotere behoefte aan managementinzichten en de formalisering van managementfuncties over de jaren heen zijn ontstaan als gevolg van een toenemende omvang van taken en personeel en als gevolg van meer complexiteit. Hoe dat ook zij, een directe (politieke) aansturing en controle van organisaties werd lastiger. Dit gold ook voor het bestuur van een publieke organisatie. Ook bestond bij beleidsmakers en wetenschappelijke experts op het terrein van overheidsbeheer en bestuur het idee dat alleen een inhoudelijk-bestuurlijk en politiek specialisme en politiek-bestuurlijke oriëntatie onvoldoende uitkomst boden om complexe maatschappelijke problemen aan te pakken. Die wens tot professionalisering van het overheidsmanagement werd steeds sterker vanaf de jaren 1950 en 1960. Wat dat betreft verschillen overheidsorganisaties niet van private bedrijven.

Bij de laatste (private) categorie organisaties zien we bij de voortschrijdende schaalvergroting en bij de continuering van organisatorische bedrijvigheid ook een scheiding ontstaan tussen eigenaar/entrepreneur en het management daarvan. Het was en is een heel geleidelijk verloopend maar beslist proces. Vaak zijn de oprichters en startende onder-

nemers nog mensen met een nieuw idee of nieuwe uitvinding. Denk aan ondernemers als Anton Philips, Henry Ford, John Rockefeller en recenter Bill Gates, Steve Jobs, Mark Zuckerberg. Na verloop van tijd zien we dat een dergelijk bedrijf na hun verscheiden of vertrek wordt voortgezet (op termijn) door een ingehuurd manager. Het bestuur en management worden vervolgens geroutineerd en geprofessionaliseerd. Waarom is dat het geval? Ten eerste hoeven opvolgers, net als bij de monarchie, niet automatisch (voldoende) talent te hebben, zoals hun voorganger/de stichter. Ten tweede moet bij een verdere schaalvergroting voldoende extern kapitaal kunnen worden aangetrokken. Dat betekent vaak een verandering van de juridische (ondernemings)structuur en een loskoppeling van eigenaarschap en besturing. Ten derde vragen complexe en meer omvangrijke organisaties niet alleen om inhoudelijke specialistische vakkennis, maar ook om de expertise om een dergelijke organisatie te besturen of met andere woorden te managen.

Zo groeit de behoefte aan (geformaliseerde) managementkennis en -expertise op de agenda van leidinggevend in de organisatie. De lastige opgave is hoe je een dergelijke complexe organisatie moet aansturen en managen. Vragen daarbij zijn: Hoe kom je tot succes wat betreft de te leveren prestaties en hoe zorg je ook voor succes op de langere termijn? Wat voor (geschikte) mensen heb je

nodig en wat voor manier van leidinggeven is dan het meest geschikt? Allemaal onderdelen van het management die leiden tot een onderverdeling van de managementfuncties en -activiteiten. Wat het beste is, is een kwestie van uitzoeken en uitproberen in een situatie van onzekerheid. Dat laatste en met name de behoefte om onzekerheid te reduceren teneinde het voortbestaan van de organisatie te waarborgen en tevens het (bestaan-de) kwaliteitsniveau te handhaven of te verbeteren, is de aanleiding voor de opkomst van omvangrijke managementliteratuur en het brede scala aan opleidingen. Bij die managementinzichten vindt ook geleidelijk een steeds grotere mate van formalisering en professionalisering plaats. Men ziet dat allereerst bij personen als Frederick Taylor (1911) en Morris Cooke (Christie 1983). De laatste paste deze inzichten toe in de publieke sector in de Verenigde Staten. Henri Fayol (1916) deed hetzelfde in Frankrijk en ook hij schreef over de toepassing ervan in het openbaar bestuur (1916, 1937). Zij maakten gebruik van hun eigen ervaringen en successen in het vroege management. Ze hebben dit neergeschreven en vervolgens hun inzichten verder verspreid via wat later de klassieke (lees: oorspronkelijke of eerste) managementscholen zijn gaan heten. Over Mary Parker Follett hebben we eerder al gesproken waar het de definiëring van het managementbegrip betrof. Haar werk houdt meer rekening met contingente (omgevings)factoren. Zij heeft tevens



meer oog voor de intermenselijke en informele aspecten van organisatie en management. Dat lijkt een structurering van het management en het werken van de manager te impliceren. Om misverstanden te vermijden is de dagelijkse taak van een (top)manager in werkelijkheid niet volledig gestructureerd. Managers moeten vaak beslissingen nemen over een groot aantal zaken en problemen, die zich plots aandienen en om een beslissing vragen (Mintzberg, 1980; Noordegraaf, 2000). Het uiteindelijke doel is zo het functioneren van de organisatie op het goede spoor te houden en de gestelde kwaliteitsnormen te behalen.

In het voorafgaande is gesproken over management als activiteit en de belichaming in een persoon. Dat zijn sterk te onderscheiden zaken. Management kan worden georganiseerd in de afdelingen gericht op planning, organizing, directing, staffing, coordinating, reporting and budgetting: de Podscorbfuncties van Gulick (1937). Daarnaast wordt ook vaak een personificatie van het management gegeven in termen als de publieke manager, publieke leider en publieke ondernemer. Bij die personificatie van de managementfunctie in de persoon van een publiek manager of nog verdergaand een publiek leider dreigt het gevaar van een te sterke vereenzelving van een functie met een persoon en een overmatige benadruking van de bijdrage van die persoon aan de realisering van de managementtaak. Die concentratie vindt nog

in sterkere mate plaats in de aandacht voor publieke (top)managers. Ook wordt er veel nadruk gelegd op het formele leiderschap. Het management kan daarnaast ook lager in de organisatie zijn gesitueerd. Het midden- en operationele management wordt nog steeds enigszins verwaarloosd. Dat daarnaast management meer omvat dan louter een beheersmatige invulling en ook inhoudelijke beleids en uitvoeringsactiviteiten kan betreffen, is een ander punt van kritiek. Bij wijze van voorbeeld: er bestaan ook coördinerende beleidsambtenaren die een inhoudelijke lijnfunctie in het beleidsvormingstraject bekleden.

Van grote invloed op die nadruk op het interne management is een toegenomen nadruk op de beoordeling van prestaties en targets geweest. Die nadruk was een van de centrale elementen in de new public managementbenadering.

8.3 New public management: inhoud, fasen, voor- en nadelen en alternatieven

De eerste new public managementhervormingen zijn ruim veertig jaar geleden ingevoerd in de Angelsaksische landen en in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk, Australië en Nieuw-Zeeland (Lynn, 2007; Lane, 2002). Dit type hervormingen streeft

in essentie de nabootsing van condities in de private sector na. Het voorbeeld voor de besturing van publieke organisaties is het op winst gerichte bedrijfsleven en zijn niet de non-profitsectoren. Dat is van belang, omdat winst een richtsnoer is bij het opereren van het eerste type bedrijf. Bij winst behoort concurrentie en de tucht van de markt, waarbij de afstemming van vraag en aanbod via het prijsmechanisme het centrale regulerende uitgangspunt vormt. Dit hebben we eerder in hoofdstukken 5 en 6 over publiek en privaat aan de orde gesteld, in het bijzonder waar het de argumentatie achter privatisering en collectivisering betrof. Daar ging het in het bijzonder om een bevordering van de macro-economische efficiency. Hier gaat het evenwel om een micro-economisch argument: een meer effectief en efficiënt intern en extern opereren van afzonderlijke organisaties. Tegen deze achtergrond is het new public management in de jaren 1980 geïntroduceerd in het openbaar bestuur en in de bestuurswetenschappen.

New public management is een benadering gericht op de verbetering van de bedrijfsvoering, waarbij als gezegd de inspiratie uit het bedrijfsleven komt en die deels gebaseerd is op de 'public choice'-theorieën. New public management is meer een brede beweging in het publieke management dan een goed geïntegreerde theorie, waarbij de nadruk wordt gelegd op resultaatgericht werken. De opkomst heeft

te maken met kritiek op het functioneren van de overheidsbureaucratie, de financieel economische crisis van de jaren 1970 en 1980 en (politiek) ideologische factoren. Hood noemt in zijn belangrijke (samenvattende) bijdrage aan de begripsvorming van het new public management (1991) nog als aanvullende redenen:

- Attempts to slow down or reverse government growth in terms of overt public spending and staffing.
- The shift toward privatization and quasi-privatization and away from core government institutions, with renewed emphasis on 'subsidiarity' in service.
- The development of automation, particularly in information technology, in the production and distribution of public services.
- The development of a more international agenda, increasingly focused on general issues of public management, policy design, decision styles and intergovernmental cooperation, on top of the older tradition of individual country specialisms in public administration.



Er zijn drie verschillende fasen in de ontwikkeling van het new public management te onderscheiden.

Fase 1 omvat de vergroting van doelgerichtheid en doelmatigheid van het openbaar bestuur door middel van de introductie van een outputoriëntatie, prestatiemeting, interne markten en methoden van private management. Gestreefd wordt naar meer effectiviteit en efficiency (sigmawaarden

volgens Hood). Volgens Hood uit fase 1 zich in:

- Hands-on management (that is, the degree of active control of public organizations by visible top managers wielding discretionary power).
- The degree to which public organizations operate with explicit and measurable (or at least checkable) standards of performance in terms of the range, level and content of services to be provided.
- The degree to which public organizations are controlled by output measures (particularly in pay based on job performance rather than rank or educational attainment).
- The degree to which public organizations are disaggregated into separate self-contained units, rather than operating as a single aggregated unit.
- The degree to which organizations within the public sector formally compete with one another and with private organizations for the pursuit of particular tasks, rather than having semi-permanent 'ascribed' roles.
- The degree to which organizations within the public sector conduct business or use management practices which are broadly similar to or different from those employed in the private corporate sector.
- The degree to which public sector management stresses discipline and parsimony in resource use.

Het overheidsmanagement is vooral outputgericht (op resultaat). Prestatiemanagement is een essentieel onderdeel van het new public management. Managers krijgen meer vrijheid om beslissingen te nemen (meer zeggenschap over financiën, personeel et cetera). Managers maken afspraken over de te leveren prestaties (prestatiecontracten). Om naleving van de afspraken te kunnen beoordelen, worden indicatoren voor de prestaties geformuleerd. De resultaten worden uiteindelijk gemeten en consequenties aan het al dan niet behalen van resultaten verbonden. Het management maakt gebruik van methoden uit het bedrijfsleven (de markt). Rendement is tevens een kernbegrip en dit is typerend voor deze benadering. Men streeft naar meer flexibiliteit om snel op nieuwe omstandigheden te kunnen reageren. In het new public management probeert men daarnaast de concurrentie in de dienstverlening te bevorderen. Vandaar dat taken en organisaties verzelfstandigd (extern door middel van zelfstandige bestuursorganen en intern door ministeriele agentschappen) en geprivatiseerd worden.

Fase 2 legt nadruk op de verbetering van de (organisatie van) externe dienstverlening en op 'entrepreneurial government': de ondernemende overheid als gepropageerd door Osborne & Gaebler (1992).

Kenmerken van fase 2 zijn onder meer:

- Klantgerichte hervormingen: e-government en een kanteling van het perspectief op overheidsproductie.
- Op de inschakeling van de gemeenschap en op de burgergerichte hervormingen.
- Empowerment van overheidspersoneel door minder interne regels en meer manoeuvreerruimte.
- Intra- en interdepartementale coördinatie vanuit een dienstverlening oriëntatie.
- Bureaucratievermindering en administratieve lastenverlichting.

In zekere mate zijn hier ook de grondtrekken van de voorwaardenscheppende staat te ontdekken.

Fase 3 omvat meer nadruk op het behoud van integriteit en borging van het publieke belang (rechtsstatelijkheid en democratisch gehalte: thetawarden, volgens Hood), door middel van integriteitsbeleid, integriteitstrainingen, monitoring van gedrag, allerlei codes of conduct, de ambtseed en een aanscherping van regelgeving met betrekking tot het ambtelijk werk. Sommige noemen fase 3 (en deels fase 2) post-new public management. Ook wordt de benaming neo-Weberiaans model (Pollitt & Bouckaert, 2011) gebruikt, waarbij men het rechtstatelijke, responsieve (Weberiaanse) met prestatiegerichte aspecten uit de eerste new public managementgolf probeert te verenigen.

In hoeverre deze benaming correct is en in hoeverre de harmonieuze combinatie van het rechtstatelijke, responsieve met het prestatiegerichte eisen in de praktijk mogelijk is, vormt een onderwerp van debat (Dijkstra & Van der Meer, 2020 a en b). De kenmerken van de drie fasen kunnen naast elkaar optreden. De vraag is dan hoe met de interne spanningsvelden en tegenstrijdigheden wordt omgegaan.

Op het new public management is de nodige kritiek uitgeoefend vanuit wetenschappelijke kringen (Lynn, 2007) en met name vanuit de new public governance benadering (NPG) (Osborne, 2006, 2009). De sterke kanten van new public management zijn onder meer de outputgerichtheid, de transparantie van prestaties en de mogelijkheden om de uitvoering te sturen. Zwakke kanten zijn dat men zich vooral richt op de output in plaats van op de outcome (echte maatschappelijke effecten). Te veel zou de aandacht uitgaan naar rendement, bedrijfseconomische effectiviteit en efficiency. De vraag doet zich voor: wat meet je eigenlijk en kunnen er perverse neveneffecten (makkelijke resultaten) ontstaan? Er zou minder aandacht zijn voor het democratische en het politieke (keuze)gehalte en de rechtsstatelijkheid van het openbaar bestuur. Zo presenteerden Denhardt en Denhardt (2000) als alternatief het New Public Service Model (NPS). Centraal in NPS staat een gericht zijn op de behartiging van en zorg voor het algemeen belang. Denhardt en



Denhardt bepleiten een dienstbaarheid van politiek en ambtelijk apparaat aan de samenleving. Service (dienstbaarheid aan de samenleving en het algemeen belang) is belangrijker dan een formele managementstijl, die zich beperkt tot beheersing, economisch rendement en top-downsturing van de samenleving. In hun werk moet er een sterke betrokkenheid zijn van ambtenaren en bestuurders bij waarden als democratie, responsiviteit, legaliteit et cetera. NPS bepleit: stimuleer burgerschap in het publieke domein, niet het publiek ondernemerschap. Waardeer (de inbreng) van mensen en kijk niet alleen naar productiviteit en prestatie management. Ook stellen de Denhardts dat verantwoording complex is en niet alleen gericht op effectiviteit en efficiency: het gaat om 'democratic governance'. Geef mensen (ook ambtenaren) invloed en maak gebruik van gedeeld leiderschap; maak geen gebruik van blauwdrukken, maar juist van pragmatische incrementele beslissingen. Zo kun je publiek management democratisch gelegitimeerd invullen. Ook in de Create Public Value-benadering van Mark Moore (1995), populair in ambtelijke kringen, is een dergelijke kritiek te vinden (Beck Jorgsen & Rutgers, 2015). Onder 'public value' verstaat Moore de publieke meerwaarde die een publiek manager moet creëren. Tot de publieke managers kunnen bij Moore zowel ambtenaren als politici gerekend worden. Ook is de term 'public value' vaag en zoals we zullen zien is het ook de vraag

hoe die meerwaarde wordt ingevuld en onderbouwd en wat de legitimatiegrond daarvoor is (zie Rhodes & Wanna, 2007)? Die terminologische vaagheid verklaart wellicht ook de brede aantrekkelijkheid voor (ambtelijke) managers die geconfronteerd worden met de beperkingen van het new public management.

In het huidige debat over de invulling van het nieuwe zorgstelsel, de participatiesamenleving en de besturing van het hoger onderwijs hoor je deze kritiekpunten op het new public management terug en lijken aanbevelingen ter verbetering op die van het NPS. Het NPS is daarmee momenteel zeer relevant. Er bestaan echter nog voldoende discussie- en vraagpunten over de praktische bruikbaarheid van de new public service- en andere new public governance benaderingen. Is het niet erg idealistisch en overmatig intellectueel om in een 24 uurseconomie zo veel van burgers te verwachten? Hoe verhouden new public service en new public governance zich tot de representatieve democratie? Is het accent op de betrokkenheid en meer autonomie voor de publieke dienst niet een pleidooi voor meer ambtenarenzelfbestuur en groeit dan de kloof met de samenleving die men juist wil verkleinen? Wanneer je, zoals in het vorige hoofdstuk waarin de participatiesamenleving is besproken, burgers erbij betreft, welke categorie burgers zijn dat? Zijn het burgers die men wilt coöpteren om minder last van hen te hebben? Bovendien is er een vraag

naar de legitimiteit van het overheids-handelen. Zoals eerder aangegeven participeren veelal goed opgeleide en betrokken burgers, die ook qua opleiding en (sociale) achtergrond op de ambtenaar lijken. Dit vraagstuk is niet zonder meer wetenschappelijk, maar veeleer (inhoudelijk) politiek te beantwoorden. Ook daar komen we het vraagstuk van de diversiteit in en de mate van de deelname aan (burger) participatie weer tegen.

8.4 De praktijk, toepassing en resultaten van bedrijfsvoerings-hervormingen en new public management in het Nederlandse openbaar bestuur

Bedrijfsvoeringshervormingen hebben op alle bestuursniveaus in Nederland altijd prioriteit gekregen, maar het meest is dit het geval geweest in tijden van financiële nood. Effectiviteit en efficiency staan en stonden daarbij centraal: de tering moest naar de nering worden gezet. De crisis van de jaren 1980 heeft politici en ambtenaren duidelijk gemaakt dat het anders moest. Dat verklaart de opkomst van new public management. Er was een opening tot verandering. De schulden-crisis heeft dat gevoel weer op de

voorgond gebracht. Met die opkomst hangt de invoering samen van outputmeting, prestatie management, prestatiegericht begroten (VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) en gemeentelijke prestatiebegrotingen), accounting en auditing en HRM. Dit behoort tot een eerste faseaspect van het new public management met als doel een vergroting van doelgerichtheid en doelmatigheid van het openbaar bestuur.

In deze bedrijfsmatige overheidsbenadering van het new public management in Nederland was er eerst een benadrukking van de decentralisering van de internmanagementverantwoordelijkheden naar de lijnfuncties. Die managementvrijheid moest resultaatgericht werken mogelijk maken. Op die resultaten kan men dan worden afgerekend (zie de introductie van prestatiebeloning). Flexibiliteit, professionaliteit en geschiktheid van personeelsleden voor de organisatie nu en in de nabije toekomst was en is daarbij nog steeds een primair doel in de interne-organisatiebeleidspraktijk en -plannen. Vandaar ook de interesse in humanresourcesmanagement en humanresourcesstrategie. We komen hier inhoudelijk op terug bij de bespreking van de bevordering van de ambtelijke kwaliteit en de zoektocht naar profiel, rekrutering en opleiding van de 'nieuwe ambtenaar'. Ook is op grond van nieuwe ICT-mogelijkheden en met als doel op vastgoedkosten te besparen het nieuwe werken ingevoerd, waarbij er geen sprake meer is



van vaste werkplekken. Bij dat nieuwe werken zijn vraagtekens geplaatst gegeven dat vrij dominante perspectief van de kostenbesparing. Die managementdecentralisatie is nu weer enigszins teruggedraaid, onder meer door de instelling van shared service centers.

De invoering van new public managementbenaderingen is niet alleen te zien als een vernieuwing van de bedrijfsvoering, maar ook als een nieuw extern sturingssysteem. Eerder is daar al kort overgesproken. Wat houdt dat meer gedetailleerd in? Door middel van outputmeting, prestatie-management, prestatiegericht begroten, accounting en auditing kan men bij extern bekostigde organisaties de prestaties en het functioneren beïnvloeden. Zie bijvoorbeeld de beoordeling van prestaties en regels aanzien van de bekostiging in het onderwijs en de gezondheidszorg. Dit vraagt om een monitoring van uitgaven en (afgesproken) prestaties. Dit staat deels haaks op het streven naar bureaucratievermindering en bestuurlijke lastenverlichting. Dat is ook het doel van het dereguleringsstreven. Er zijn mogelijk negatieve bijwerkingen van het new public management. Gewezen wordt op een overmatig prestatie- en sturingsmanagement met als gevolg de uitwaaiing van controles, regels, protocollen en rapportageverplichtingen, die de vrijheid van professionals, burgers en bedrijven zou beperken. Niet het beleid (visie) maar het prestatie-managementsys-

teem met een teveel aan knellende regels zou zo verantwoordelijk zijn voor de waargenomen problemen. Misschien is niet de bedrijfsvoering/bureaucratie het probleem, maar een gewenste zekerheid voor de politieke aansturing. Dat is tevens van belang in het licht van een verantwoordelijkheidsaflegging binnen het politiek-bestuurlijke systeem, waarbij meer de nadruk ligt op de schuldvraag en in het verlengde daarvan een afrekening van die schuld.

In landen als Nederland, die in een vrij vroeg stadium actief new public management hebben ingevoerd (net als bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk), wordt op de beperkte resultaten en de bijwerkingen van het new public management gewezen (Hood). Overmatig prestatie- en sturingsmanagement zou de vrijheid van professionals, burgers en bedrijven ernstig beperken. Deze nadelen worden mede veroorzaakt door de introductie van marktdenken zonder dat er sprake is van de discipline van een (volkomen) markt. Dit wordt nog versterkt door veranderingen in de relatie tussen het openbaar bestuur en leden van de samenleving, waarbij de laatste minder gezien worden als burger en meer als klant, terwijl de burger eerder als cliënt gezien moet worden, want de burger heeft veelal geen keuze. Een vermanaging van het openbaar bestuur en minder aandacht voor en interesse in politieke en legaliteitsvragen is dan het gevolg.

Rechtsstatelijk denken lijkt als gevolg langzamerhand soms een secundaire plaats in te nemen in het denken en handelen van sommige politici en ambtelijke managers en ambtenaren. Denk aan de toeslagenaffaire bij de Belastingdienst, maar er zijn meer voorbeelden van te geven. Heeft dat met onwil te maken? Wellicht zijn oorzaken – naast een meer intern bestuurlijke (technocratische) oriëntatie – ook gelegen in een minder sterke democratische bestuurlijke verankering. Volgens Tjeenk Willink (2017) zou dit een gevolg zijn van een fragmentatie van het openbaar bestuur, door middel van verzelfstandigingen, privatiseringen en de instelling van een baaierd aan stichtingen. De vraag is of oorzaak en gevolg ook omgekeerd kunnen worden, laten we hier vooralsnog open.

8.5 Leidinggeven, managen en leiderschap

In beschouwingen over publiek management wordt het nodige verwacht van leiderschap. In het new public management is er het adagium ‘laat de manager managen’.⁶² Bind hem of haar niet te veel vast. ‘Management’, ‘leiderschap’ en ‘leidinggeven’ worden door elkaar gebruikt. Hier zal ‘leidinggeven’ als overkoepelende term worden gebruikt met daarbinnen management en leiderschap als subcategorieën. Lange tijd werd aan het onderwerp van management en lei-

derschap in de bestuurswetenschappen minder aandacht geschonken. In de oudere bestuurswetenschappelijke literatuur werd wel aandacht besteed aan de taak en vorming van hogere ambtenaren en hogere leidinggevende functionarissen. In de bestuurskundige literatuur en onderwijsstukken zie je daarom veel aandacht uitgaan naar de (academische) vorming van hogere bestuursambtenaren. Ook dat was (deels) een aanzet voor de academische bestuurskundeleerstoelen en -opleidingen met Kuijpers en Brasz aan de VU in Amsterdam⁶³, Leemans aan de UvA in Amsterdam, In 't Veld en later Van Braam in Leiden, eerder Van Braam, Scholten en Rosenthal in Rotterdam en Hoogerwerf in Nijmegen. Deze uitbreiding van leerstoelen vertaalde zich later in opleidingen in Twente en iets daarna in Leiden en Rotterdam. Minder aandacht binnen de leiderschapsstudies in de Nederlandse bestuurswetenschappen is er voor het politieke leiderschap in relatie tot ambtelijke leiderschap, met uitzondering van in Nederland Paul 't Hart. Bij Weber was die relatie in zijn essay ‘Politik als Beruf’ (1988) juist een centraal thema gegeven de transitie van het keizerrijk naar de republiek en de overtuiging van Weber dat alleen een charismatisch politiek leiderschap en minder het parlement voor politieke energie en beteugeling van een ambtenarenheerschappij zou kunnen zorgen. We komen daar hieronder op terug.



Waar eerst in de staatscommissies-Van Veen (1971) en later -Vonhoff (1980) de nadruk gelegd werd op het belang van een inhoudelijke verwetenschappelijking van het overheidsbestuur, is later het management- en leiderschapspectief meer op de voorgrond getreden. Het vermoeden is dat er binnen de bestuurswetenschappen via de bestuurlijke en wetenschappelijke internationalisering ook meer aandacht gekomen is voor de(ze) Noord-Amerikaanse aandacht voor leiderschap. In de Verenigde Staten bestond deze leiderschapsoriëntatie al wat langer. Hoewel Van Wart aangeeft (2017) dat leiderschapsstudies slechts zo'n honderd jaar oud zijn, werd er al veel langer over gedacht. Er wordt weleens gezegd dat met de Marshallhulp het Amerikaanse management denken in Europa is geïmporteerd, maar dat klopt niet helemaal gegeven de populariteit van het efficiency denken in de uitvoerende praktijk voor de Tweede Wereldoorlog (zie het advieswerk van Heijmans, Limperg et cetera). Na de jaren 1980 is in Nederland de eerdere (19^e- en begin 20^e-eeuwse) voorkeur voor de jurist-ambtenaar meer en meer op de achtergrond geraakt, evenals de benadrukking van een generalistische politiek-bestuurlijke en beleidsinhoudelijke rolinvulling van hogere ambtenaren. Als alternatief voor die oude ambtelijke rol aan de top, maar ook in andere lijnposities, is een procedurele managementoriëntatie gekomen. Nu werden termen als 'management', 'publieke entrepreneurs', 'politieke

ondernemers' en 'publieke leiderschap' populair en werd deze nieuwe terminologie binnen het ambtelijk apparaat en door academici overgenomen en uitgewerkt. Die managementoriëntatie heeft tevens een stimulans gegeven aan publieke leiderschapsstudies, leiderschapscentra en instituten en allerlei trainings- en opleidingsprogramma's.

Een bijkomend punt voor die populariteit is dat leiderschap een heroïsche dimensie lijkt te bevatten: de leidinggevende als inspirerende held. In de Engelstalige literatuur wordt leidinggegeven en leiderschap samengenomen in 'leading' en 'leadership', waarbij beide betekenissen in elkaar overlopen. We zullen dat in het bijzonder zien bij de bespreking van de transformationele benadering van het publieke leiderschap, aangezien dit leiderschapsconcept ook verband houdt met het charismatisch gezag (Burns, 1978; zie ook de basisgedachte bij Mary Parker Follett). Er wordt soms in de literatuur gesproken over ambtelijke helden als waren ze gelijk aan heroïsche leiders (Rhodes, 2014) in de private sector, zoals Gates, Zuckerberg, Musk en eerder Rockefeller en Ford. Het spreken in termen van heroïek komt in het naoorlogse leven wat merkwaardig over, zeker als na de jaren zestig en zeventig de held van zijn of haar voetstuk is gevallen. Tegenwoordig, buiten de sport en de muziekwereld, is een absolute heldenverering in serieuze literatuur en wetenschappen haast een onmogelijk-

heid geworden en zelfs onverteerbaar, mede gegeven de voorvallen in het directe verleden waaraan een zwarte rand zat of kon worden ontdekt. Denk daarbij alleen al aan de Tweede Wereldoorlog, de dekolonisatieoorlogen daarna en in de Verenigde Staten de erfenis van en herinnering aan de Vietnamoorlog. Het idee van een absolute scheiding tussen goed en kwaad werd meer in twijfel getrokken. De invloed van psychologie heeft in deze ook een belangrijk effect gehad. Zie de psychologische dimensie in biografieën waarin de grote mannen en vrouwen van hun uiterlijke schijn worden ontdaan.

Opgemerkt wordt dat daardoor een onbelemmerde bewondering à la Carlyle in zijn beroemde boek 'On heroes' (1841) of de bewonderende benadering van grote uitvinders en bijzondere mensen door Samuel Smiles, de uitvinder van de term 'self-help' (1859), tegenwoordig niet meer goed worden geaccepteerd. Overigens, de laatste merkte op dat de intentie van zijn boeken was de lezer (moreel) te vormen: "Biography is moral philosophy by example." Een uitzondering voor het verval in de hang naar heldendom is te vinden in de wereld van de celebraties en sporthelden, maar hier is, net als bij de echt belangrijke personen, het heldendom aan termijn gebonden en tot op zekere hoogte geclausuleerd. Wanneer ook over politieke persoonlijkheden in bewonderende zin door de bevolking, journalisten en deskundigen wordt gesproken, is dat vaak slechts maar van korte duur.

Bij de hang naar zelf een (heroïsch) leiderschapsrol willen vervullen, speelt de zelfbevestiging van het eigen functioneren en bestaan een rol. Zie het extreme voorbeeld hierbij van Donald Trump. Immers, een belangrijk criterium voor de zingeving van iemands bestaan is of je aanwezigheid in een organisatie, een loopbaan en wat verder en meer fundamenteel een menselijk leven waard is, iets heroïsch heeft opgeleverd. Indien ontkennd beantwoord zou die aanwezigheid overbodig zijn (geweest). Dat zou een wat teleurstellende conclusie zijn. Die hang naar opkijken geldt als gezegd niet alleen voor de persoon die de bewondering oproept of zou willen oproepen, maar misschien meer voor degenen die juist naar een dergelijke persoon willen opzien. Wellicht kan dat verklaard worden uit de wil om een bijzondere meerwaarde aan een persoon toe te toeschrijven. Die meerwaarde en dat opzien vertalen zich naar de mogelijkheid dat dit voor jezelf kan gelden, maar ook op jezelf kan afstralen. Zie bijvoorbeeld ook de aantrekkelijkheid van de 'American Dream'. In de te bewonderen persoon kan men deels zichzelf zien zoals men idealiter zou willen zijn. Daarmee vervult juist een leider een sterke behoefte van de organisatieleden. Hoe dit ook zij, er is een behoefte aan opzien naar mensen. Interessant in dit verband is de beschouwing over het grote schoolicoon Rob Delsing in het boek 'Memoires of gedenkschriften van Mr. P. Bas' van Bomans (1937). Bomans zegt bij monde van zijn imagi-



naire onderwerp van zijn boek: 'Het ging niet om zijn werkelijke verheven en superieure kwaliteiten en eigenschappen, maar echter veel meer om hun geïdealiseerde aspiraties die ze in de persoon van leider van de leerlingen van Rob Delsing belichaamd zien.' Dat op een voetstuk plaatsen en staan is overigens een precare en vaak tijdelijke aangelegenheid en kan slechts voortduren zolang dat zelfvervullingsgevoel van de organisatie wordt gevoed. Op het moment dat dit gevoel niet geleverd wordt, door bijvoorbeeld tegenvallende resultaten en crises die een bedreiging kunnen vormen, wordt men van dat voetstuk getrokken. In extreme gevallen vindt dan een koningsmoord in de vorm van een hardhandige vervanging plaats. Dit is veelal meer in het politieke bedrijf courant, waar gezegd wordt dat briljante politieke carrières in mislukkingen kunnen eindigen, hoewel meer en meer topambtenaren deze behandeling (moeten) ondergaan.

We keren terug naar het centrale thema: de inhoud en rol van managers, leidinggevers en leiderschap, in het bijzonder in het functioneren van publieke sectororganisaties. Met publiekmanagementstudies en vooral het onderdeel leidinggeven is dit thema de afgelopen twintig jaar populair geworden en heeft het aanleiding gegeven tot studies op onderwijs- en onderzoeksterrein. Het heeft geleid tot de oprichting van academische tijdschriften, beroepsverenigingen en leiderschapscentra. Daar is op zich-

zelf niet veel mis mee, maar het belang van leiderschap is bijna verheven tot mythische proporties. Ook heeft het geleid tot een soms juist overmatige afkeer. Op beide komen we terug, maar een zekere relativering is wel van belang. We gaan ook in op de achtergrond van deze snelle opkomst en populariteit van dit thema, en omgekeerd ook op de verklaring voor de bij sommigen gevoelde afkeer. Er zijn twee met elkaar verbonden aspecten in het oog te houden. Er is een wijdverbreide discussie over het belang en de meerwaarde van management en leiderschap in organisaties en de vraag of die meerwaarde niet wordt overdreven en leiderschap te veel verheerlijkt. Voor leidinggeven als een meer neutrale feitelijke activiteit (de uitleg volgt later) maken we hier een uitzondering. Een tweede aspect betreft de rol van managers, leidinggevers en leiderschap in specifiek de publieke sector en de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke mogelijkheden. Wellicht zijn nog meer van belang de aanwezige beperkingen en randvoorwaarden, niet op de laatste plaats hoe met deze beperkingen en randvoorwaarden in de praktijk van alledag om te gaan. Wat zijn de voorwaarden voor een effectief leidinggeven en/of leiderschap?

Het management en leidinggeven in de klassieke organisatie- en managementbenaderingen werd vooral later bestempeld als een transactionele benadering van leiderschap. Dat transactionele houdt in dat men medewer-

kers vooral motiveert door beloningen en straf (voor wat, hoort wat; het zou derhalve uitgaan van een ruilrelatie). Het transactionele perspectief wordt beschouwd als al vrij vroeg in het begin van de ontwikkeling van het management denken aanwezig te zijn. Het zou in de mechanistische fase van het management denken van die dagen passen. De eerste management- en organisatiedenkers hadden echter als hiervoor aangegeven een (praktisch) technische achtergrond. Zij wilden niet alleen het productieproces mechaniseren, maar parallel daaraan ook de arbeidsorganisatie rationaliseren. Deze benadering wordt vaak gelijkgesteld aan wat de theorie X van McGregor wordt genoemd (1960). De X-benadering (zie de oude reclame met negatief product getiteld 'X') zou uitgaan van een mensbeeld waarbij organisatieleden alleen voor materiële prikkels te porren zijn en daarnaast alleen reageren op straffen en sancties: een 'carrot and stick'-benadering.

Transformationeel leiderschap (dit lijkt wat op de theorie Y van McGregor) heeft daarentegen als perspectief en invalshoek medewerkers in de organisatie te motiveren door hen 'om te vormen', zodat ze zich extra betrokken voelen, met als componenten: de leider als rolmodel, een inspirerende en motiverende leider, intellectuele stimulering van medewerkers en individuele aandacht daarvoor (Rainey, 2014; Burns, 1978; Bass, 1985). Transformationeel gedrag binnen organisaties bestaat eruit dat sprake is van

samensmeltende doelen van leider en medewerkers. Het berust, zoals later uitgewerkt zal worden, op charisma, inspireren en uitdragen van visie 'naar de mensen toe'. Het gaat om geïdealiseerde invloed: volgelingen geloven in de leider en identificeren zich met hem of haar; zie ook de eerdere bespreking over het heroïsch aspect van leiderschap. Het gaat bij transformationeel leiderschap om organisatieleden inspireren: een visie uitstralen, symbolen gebruiken en een voorbeeld zijn. Bij het transformationele leiderschap is een centrale rol voor de leidinggevende (op alle bestuurlijke niveaus) weggelegd. Zoals eerder aangegeven is leiderschap verbonden met het concept 'charismatisch gezag' en het daarmee verbonden (en soms) intrinsiek verborgen element van minder geclausuleerde acceptatie van dat gezag. De aanbeveling van het gebruik van een transformationele nadrukkelijke aanpak heeft recentelijk in de praktijk en in de leiderschapsliteratuur een grote vlucht genomen.

Het lijkt erg mooi. Immers, men volgt een bepaalde transformationele leider zonder het gebruik van straf en er is ook een intrinsieke beloning en gratificatie. Wat negatiever uitgelegd: werknemers hoeven niet tot medewerking te worden omgekocht of gedwongen. Positief kunnen een vergrote mate van zelfopoffering en het nemen van risico resultaten zijn. Charismatische leiders gebruiken beelden en overtuiging meer dan een formele autoriteit om zo hun invloed



uit te oefenen. Maar er is iets potentieel anders, iets meer negatiefs, aan verbonden. Waar charisma niet alleen maar positieve aspecten als begeestering en beheersing van de (ambtelijke) organisatie met zich mee kan brengen, zijn er ook potentieel negatieve dimensies aan verbonden. Om een verre van volledige opsomming te geven, kan men denken aan: blind bevelen opvolgen, leiders en personen verheffen tot iconische hoogten, geen tegenspraak geven, zichzelf of anderen verhinderen tegenspraak te geven, de verleiding van groepsdenken ('group think') en een verminderde realiteitszin als gevolg daarvan bij de leider of de werknemer. Deze negatieve bijwerkingen van charismatisch gezag kunnen ook spelen bij organisaties waar transformationeel leiderschap aan te treffen is.

8.6 Leiderschap in de Nederlandse publieke sector

Publiek leiderschap omvat politieke, ambtelijke en maatschappelijke vormen van invloedsuitoefening. Er wordt gesproken van ambtelijk leiderschap, publieke ondernemers en entrepreneurs. Gegeven het primaat van de politiek én de democratische controle is het de vraag wat de ruimte daarvoor is (De Vries & Van Dam, 1998; Steen & Van der Meer, 2007). Weber geeft ook aan dat politiek leiderschap op

charismatisch gezag bij de bevolking en de partij moet rusten om een dominantie van de bureaucratie te beperken (Mommsen, 1974; Bendix, 1960). Wel zou dan een concurrentie tussen meerdere charismatische leiders moeten bestaan voor onderlinge controle en de bevordering van politieke creativiteit (Mommsen, 1974). Over dit aspect in het denken van Weber, bezien vanuit de ervaringen uit de jaren dertig, is een uitgebreide discussie gevoerd, waar we hier niet verder op in hoeven te gaan. In het verleden heeft ambtelijk leiderschap soms geleid tot politiek-ambtelijke conflicten. Elk van de drie vormen (leiderschap, leidinggevend en managers) is op diverse hiërarchische niveaus in de organisatie terug te vinden, zowel in formeel als informeel opzicht. Er zijn lagere, middelbare, hogere en topleidinggevend, -managers en -leiders en weer formeel en informeel. De neiging bestaat in ieder geval, zeker wat betreft de wetenschappelijke aandacht, om deze te concentreren op het hogere organisatieniveau. Dat is onverstandig, want naarmate het hiërarchische niveau stijgt, neemt het procedurele en inhoudsarme karakter van dat managementwerk toe. Dat kan leiden tot een vernauwing van de invulling van het leiderschap, leidinggeven en management naar de procedurele variant.⁶⁴ Wie nu exact tot de lagere, middelbare, hogere en topleidinggevend moeten worden gerekend, is geen objectief en afgebakend gegeven.

In beleidsvoorstellen en de managementliteratuur wordt gesproken over de wenselijkheid om te snijden in het middenmanagement. Bij dit punt moeten we kort stilstaan. Er wordt gesproken van een verplattung van organisaties om ze minder bureaucratisch en meer wendbaar te maken. In wezen betekent dit een directer contact van de top of in Mintzberg termen: de 'organizational apex' met als basis de 'organizational core'. De gedachte is dat hiermee als gezegd de wendbaarheid van organisaties wordt verhoogd. De ruimte voor de basis wordt tevens verhoogd om te kunnen reageren op meer of minder onvoorspelbare, niet te programmeren externe ontwikkelingen en bedreigingen waarop evenmin goed te anticiperen is. Minder duidelijk wordt aangegeven dat dit de mogelijkheden van een (arbitraire) interventie vergroot vanuit de organisatietop en de daarbij behorende stafeenheden, mede op grond van het gebruik van geavanceerde ICT- en werkmethoden. In dit opzicht kan de autonomie van werknemers in de lager gelegen organisatieniveaus dan verminderen. Wat men zich onvoldoende realiseert is dat hiërarchie niet alleen een beheersinstrument is, maar ook een middel – via de omschreven competenties met taken en bevoegdheden – om de kans op een arbitrair ingrijpen van hogerhand te verkleinen. Dat zijn een kenmerk en doel van de bureaucratische organisatie als beschreven door Weber. Dit arbitraire optreden hoeft in de praktijk niet voor te komen, maar de mogelijk-

heden kunnen zich meer manifesteren. Juist de ICT en het beheer, met vastgestelde procedures en formaliteiten die met name inherent zijn aan ICT, kunnen de autonomie verder verminderen. Dit impliceert in feite een versterking van een top-downperspectief, waarbij de top en de directe omgeving de organisatieniveaus meer en beter kunnen beheersen. De lagere delen van de organisatie, met name in de uitvoering, worden meer 'onmondig' en qua positie verzwakt.

8.6.1 De publieke praktijk

In het begin van het hoofdstuk is aangegeven dat wanneer men verder in het verleden terugkijkt het opvalt dat leidinggeven in termen van management en leiderschap tot ongeveer 1970 ook in het Nederlandse bestuur en de bestuurswetenschappen niet zo veel aandacht kreeg als in latere jaren. Er waren zeker leidinggevendenden op allerlei niveaus: de top, het hogere, het middelbare en het lagere niveau. Wat wij nu de top noemen was, gegeven alleen al de omvang van het ambtelijk apparaat tot begin jaren zestig en zeventig, vrij beperkt. Op rijksniveau stonden secretarissen-generaal aan het hoofd van het departement (formeel in 1988 bepaald)⁶⁵, met eerst tot in de jaren vijftig de administrateurs aan het hoofd van de hoofdafdelingen en later de directeuren voor directies werkzaam onder de secretaris-generaal. Die naam is veelzeggend, omdat hij stamt uit het begin van het staatsbestel van het Koninkrijk der Nederlanden en verwijst naar het secretaris-



schap, dat in eerste instantie bedoeld is als behulpzaam in een collegiale bestuursvorm. Zie vergelijkbaar de benaming van gemeentesecretaris bij de collegiale bestuursvorm van het college van burgemeester en wethouders op gemeentelijk bestuursniveau. Directeuren-generaal werden veelal pas vanaf eind jaren zeventig en begin jaren tachtig benoemd.⁶⁶ Deze verzwaring van de functieaanduidingen aan de top is daarom niet alleen een semantische aangelegenheid die veroorzaakt is door een ranginflatie. Met de groei van de overheidsorganisatie en de vorming van grotere eenheden is als gezegd het managementaspect van het leidinggeven belangrijker geworden.

Waar eerder gesproken wordt van secretarissen-generaal, directeuren-generaal en administrateurs zien we tegenwoordig ook benamingen als CEO (chief executive officer), CFO (chief financial officer), CIO (chief information officer) en CCO (chief communication officer) bij overheidsorganisaties gebruikt worden. Dit zijn wellicht wat modieuze functieaanduidingen die aan het Engels en aan de private sector zijn ontleend. Deze nieuwere benamingen kunnen wellicht deels beschouwd worden als een uiting van ingewikkeld en dik willen doen, maar dit is het niet alleen. Tevens is het een uiting van de vermaning en vermindering van het inhoudelijk aspect van het leidinggeven. Wanneer publiek management de overheersende wijze van werken van functionarissen in

overheidsverband met zich meebrengt, duidt dit tevens op een andere werkwijze en aanpak. Dat is te zien aan de titels van die topfuncties. Een introductie van de benaming ambtelijke professional is ook sprekend.

In het huidige publiek management is de interesse voor de rol en bijdrage van (publiek) leiderschap en de vormgeving en verbetering van de publieke dienstverlening gegroeid. Bij dat laatste wordt vaker de aandacht gericht op hun bijdrage aan het toekomstbestendig maken van de organisatie en op een hoger abstractieniveau in het openbaar bestuur en de publieke sector als geheel. Het primaat van de politiek maakt overigens extern publiek leiderschap moeilijk en complex. Een competitie met de politiek wordt niet door politiek en samenleving geaccepteerd. Het is de vraag op grond waarvan ambtelijke managers zijn toegerust en gelegitimeerd om inhoudelijk richting te geven aan het publieke belang en zo publieke waarde, in termen van Moore, te creëren? Dan komt het geluid van een vierde, niet-democratisch gelegitimeerde macht van bureaucratisme naar voren: een ontspoorde bureaucratie (zie voor de oorsprong van de term 'bureaucratisme' (Von Mohl, 1862; Olszewski, 1904). Vandaar dat het idee van publiek ondernemerschap ('public entrepreneurschip') zo moeilijk te realiseren is. De nadelen zijn dan evident. Een grote machtsconcentratie bij de topmanagers (ook op basis van charisma) kan ondemocratisch én

gevaarlijk zijn. Op ambtelijk topniveau blijkt die extern geprofileerde vorm van leiderschap echter weinig duurzaam. Niet vreemd daarom is de keuze voor een procedurele invulling van de managementrol, waarvan ook in het zadel houden van de bewindspersoon een onderdeel is.

8.7 Afweging

De conclusie is dat de ruimte voor een daadwerkelijk leiderschap in de publieke sector voor ambtenaren aan de top beperkt is. Dit betreft vooral de externe, op de samenleving gerichte en op het inhoudelijke proces gerichte varianten. Ambtelijk topleiderschap kan het politiek leiderschap inhoudelijk niet vervangen. Dit laatste betekent een geclausuleerd ambtelijk leiderschap. Dat geclausuleerde heeft zowel betrekking op inhoudelijke beleids- en bestuurlijke keuzen als op de te maken beslissingen in (procedureel) managementopzicht. Los daarvan zou ook het inhoudelijke leidinggeven en het operationele management dieper in de organisatie gelegen meer aandacht moeten krijgen dan de enigszins overmatige aandacht voor het top- en minder het middenmanagement. Te veel aandacht gaat nu in bestuurlijke en wetenschappelijke kringen naar een op de top gerichte en geheroïseerde conceptuualisering van leidinggeven, leiderschap en management. De uiteindelijke bijdrage van de hogere leiders aan de realisatie van de publieke (orga-

nisatie)doeleinden wordt overschat, terwijl die bijdrage van de basis wordt onderschat. Verder zijn als eerder gesteld een proactieve houding en ambtelijk initiatief van belang bij de invulling van dat ambtenaarschap en in het bijzonder ambtelijk leidinggeven. Management en leiderschap binnen de diverse organisatieniveaus zijn noodzakelijk, waarbij niet vanuit een technocratisch en beheersingsfixatie wordt gewerkt, maar met een open blik, meer samenlevingsgericht en binnen de heersende politiek-bestuurlijke context. Vooral dat laatste is van groot belang en daarbij moet als gezegd een verheerlijking en heroïsering van dat leiderschap, leidinggeven en management absoluut vermeden worden. Met deze opmerkingen komen we terecht bij politici en ambtenaren en hun onderlinge verhoudingen.



publieke

functionarissen:
ambtenaren, politici en hun
onderlinge relaties

‘In einem modernen Staat liegt die wirkliche Herrschaft, welche sich ja, weder in parlamentarischen Reden noch in Enunziationen von Monarchen, sondern in der Handhabung der Verwaltung im Alltagsleben auswirkt, notwendig und unvermeidlich in den Händen des Beamtentums.’ – Max Weber, 1918, pp. 13-14.

9.1 Inleiding

Van Braam formuleert in zijn (omvangrijke) leerboek 'Bestuurskunde' (1986) drie met elkaar verbonden bestuurskundige hoofdvragen. Deze hoofdvragen staan centraal bij de bestudering en het begrip van het moderne openbaar bestuur. De eerste vraag betreft hoe het openbaar bestuur georganiseerd is. Op onderwerpen als de indeling van publiek en private organisaties en de indeling, organisatie, het management van en leiderschap in het openbaar bestuur, zijn we eerder ingegaan. Later zullen we vraagstukken van de interne organisatie en het beheer en management van overheidsorganisaties bespreken. De tweede vraag gaat erover hoe het openbaar bestuur functioneert: over (strategisch) beleid maken en uitvoeren. Ook daar zijn we in de vorige hoofdstukken vooral in de context van de voorwaardenscheppende staat inhoudelijk op ingegaan. Wat politici en ambtenaren (feitelijk) doen, zullen we in dit hoofdstuk bespreken, in het verlengde van de derde hoofdvraag. Die derde bestuurskundige vraag luidt: wie zijn de bestuurders, wat zijn hun kenmerken en hoe functioneren zij? Met als bijkomende vraag: hoe kunnen we betere bestuurders krijgen?

Door politieke en ambtelijke functies ontstaat een overheidsorganisatie tot leven. Wanneer we spreken over de overheidsorganisaties, hebben we het niet in eerste instantie over de gebouwen. Hoewel die in

positieve en/of in negatieve zin in het oog kunnen springen en bewust en onbewust een bepaald beeld van overheden kunnen uitdrukken, gaat het om de mensen. De meest basale definitie van een organisatie is als eerder gezegd: een groep van mensen die samenwerkt om een bepaald doel tot stand te brengen. Laten we eerst kijken naar de twee groepen actoren binnen de overheidsorganisaties: de politici en ambtenaren, en vervolgens hun onderlinge betrekkingen bestuderen. Zoals we zullen zien is er bij die relatie een controledimensie aan te treffen. Hoe kan de eindverantwoordelijkheid van de politiek, het politiek primaat, intact blijven bij een gegroeid ambtelijk apparaat, zowel wat betreft het aantal mensen als de macht van dat ambtelijk apparaat?

9.2.1 Actoren: ambtenaren en politici

De volgorde in de titel mag wat onlogisch lijken: eerst ambtenaren en dan politici. De grondlegger van de moderne Nederlandse bestuurskunde, Gerrit van Poelje, schreef al in de jaren dertig dat modern overheidsbestuur vooral te zien is als ambtenarenbestuur (1954). Deze opvatting is een bijna letterlijke vertaling van het citaat van Max Weber aan het begin van dit hoofdstuk. In beide perspectieven wordt gewezen op de samenhang tussen maatschappelijke complexiteit, bestuur en ambtenarenbestuur. Dat geeft een bepaalde rangorde in de feitelijke input tussen politieke en ambtelijke actoren in het bestuursproces.



Over ambtenaren heeft Richard Rose (1984) geschreven: ‘... in a very real sense, public employees put flesh on the barebones of government.’ Het wordt hier aangehaald, omdat het aan de essentie van het belang van ambtenaren voor openbaar bestuur en samenleving raakt. De zorg voor het algemeen belang, via de politiek, het openbaar bestuur en de daartoe behorende organisaties wordt concreet door middel van het handelen van ambtenaren. Het bestuur wordt zo herkenbaar voor de samenleving. Van die notie kijkt men tegenwoordig niet meer op. Maar net als tegenwoordig werd al van het eind van de 18e eeuw met tweeërlei gedachten naar ambtenaren en ook politici gekeken.

Een eerste zienswijze op de invulling van de positie en rol van ambtenaren en politici is meer constaterend van aard. Een voortschrijdende sociaaleconomische ontwikkeling vanaf ongeveer 1880 als gevolg van onder meer een toenemende industrialisatie, een snelgroeiende bevolking die meer en meer geconcentreerd was in urbane gebieden en daaraan verbonden uitdagingen, heeft geleid tot een sterke uitbreiding van het takenpakket en de financiële en personele omvang van het openbaar bestuur (Fockema Andreae, 1957; Van Braam, 1957). Dat steeds complexere en vooral uitdijende openbaar bestuur vroeg niet alleen om een groter aantal, maar vooral om meer deskundige en professionele bestuurders. Bij die behoefte aan professionele bestuurders

valt dan in die tijd (en tot op zekere hoogte heden nog) meer en meer aan ambtenaren te denken. Opvallend is dat de aandacht voor het ambtelijk apparaat – buiten zijn (veronderstelde) bijdrage aan ontsporingen van het overheidsoptreden – zo beperkt is (Van Braam, 1988). Een politieke uitspraak luidt: “Met – inhoudelijke positieve – aandacht voor ambtenaren win je geen verkiezingen.” Meermalen is het omgekeerde waar te nemen in politieke uitspraken en in verkiezingsprogramma’s (De Vries, 2008). Want dan komen we bij het publieke imago en het gevoel dat de bureaucratie een macht op zich is, We komen hier bij de bespreking over het imago van het openbaar bestuur uitvoerig op terug, Toch scoren het Nederlandse openbaar bestuur en ambtenaren – ondanks latere discussies over hun rol in bestuurlijke uitvoeringscrises – als eerder gezegd niet slecht in internationale vergelijkingen: vooral in termen van kwaliteit, openheid en rechtstatelijk gehalte en integriteit. De ambtelijke kwaliteit in Nederland heeft al veel langer een goede roep gehad, maar in publieke, politiek-bestuurlijke en wetenschappelijke discussies is evenzeer gesteld dat het altijd beter kan en moet.

9.2.2 De politieke actoren: volksvertegenwoordigers en bestuurders

Politici zijn er in allerlei soorten en maten. Er zijn volksvertegenwoordigers, politieke bestuurders op allerlei bestuursniveaus in het openbaar

bestuur. Er lopen politici rond in politieke partijen en dan doelen we met name op de partijfunctionarissen, al dan niet met een (neven)functie in het openbaar bestuur. Die term 'politici' omvat de stam polis: de stad en de gemeenschap. Het gaat dan om mensen die deze gemeenschap vertegenwoordigen. Vertegenwoordigen hoeft niet alleen in de huidige gebruikelijke zin van volksvertegenwoordiging gezien te worden. Het is in brede zin iemand die namens en voor de gemeenschap spreekt en handelt. Dat kan ook een monarch en dictator zijn. Waar we eerder gesproken hebben over direct bestuur door een gemeenschap (autonoom bestuur) hebben we het nu, zoals in het woordgebruik hiervoor aangegeven, over heteronoom bestuur: een ander bestuurt. In democratische samenlevingen komt daarbij een vertegenwoordiging van de samenleving met daaraan gekoppeld een inhoudelijk debat over waar het verder naartoe moet. 'Parlement' is ontleend aan het Franse woord voor praten en gesprek.

Lange tijd heeft het amateurschap als centraal beginsel voor de taakvervulling van politieke vertegenwoordigers de boventoon gevoerd. Amateurschap heeft niets van doen met de huidige wat denigrerende betekenis. 'Amateur' betekent in de letterlijke zin liefhebber. Dat nieuwere gebruik van het woord 'amateur' lijkt dan niet beroepsmatig en professioneel bezig-zijn, maar zelfs een beetje aanrommen te impliceren. Op zichzelf spreekt

deze verschuiving in de betekenis voor zich en wel in die zin dat professioneel zijn wordt gelijkgesteld aan het bezitten van een hogere kwaliteit dan de liefhebber. De vraag is dan wat de relevante beoordelingscriteria daarvoor zijn. Daar komen we nog op terug bij de bespreking van een beoordelingscriterium als deskundigheid en de plaats van technocratie in het bestuur. Bij de amateurpoliticus ging het om de taak en eer om de samenleving te dienen vanuit een bestuurlijk noblesse oblige van moderne regenten. De betiteling regent heeft sinds de jaren 1960 vooral een negatieve lading gekregen, maar zie voor de term in een neutrale betekenis Daalder in zijn afscheidsrede (1995). Vandaar dat er geen salaris werd gevraagd, maar vacatie of vervangingsgelden: men moest onafhankelijk zijn van degenen die die betalingen verrichtte om zo onafhankelijk te zijn. De andere kant van het verhaal is of juist dan het gevaar van belangenverstrengeling niet acuut kan worden. Vandaar de introductie van ook allerlei ethische codes voor volksvertegenwoordigers. Later komen we over de professionalisering van politieke vertegenwoordigers en bestuurders verder te spreken. Op dit ogenblik volstaat de mededeling dat die vertegenwoordigers en bestuurders in aanvang door de massa werden gezien als bekleders van ereambten (zie de termen 'vacatiegelden' en 'honorarium': eregelden). Vooral door de vertegenwoordigers werd de taakvervulling op haar best als nevenfunctie gezien,



zoals bij Eerste Kamerleden en de volksvertegenwoordigers in de raden van gemeenten, waterschappen en provincies nog steeds het geval is. De vraag is of een collectie van kleinere ereambten als commissariaten weer een zelfstandig beroep opleveren. In het verloop van de historie is hier een professionalisering als gevolg van steeds complexer bestuur en dito besluitvorming zichtbaar. Het politieke werk lijkt een volcontinu politiek bedrijf te zijn geworden met ook eigen rekruterings- en loopbaanpatronen. Zie ook het essay van Max Weber getiteld 'Politik als Beruf' (1918, 1988).

De aanduiding 'volcontinubedrijf' is hier bewust gebruikt, omdat parallel aan de ambtelijke werkzaamheid een bureaucratisering van die politieke werkzaamheden is opgetreden met de daaraan verbonden gevolgen van professionalisering en een afgrenzing ten opzichte van de externe omgeving in casu de samenleving. Dat professionele van de politiek komt ook naar voren in het beroepsverleden van volksvertegenwoordigers, van wie een groot percentage in de publieke sector heeft gewerkt. Datzelfde geldt voor politieke bestuurders bij het Rijk (Seker, 1991), gemeenten, provincies, waterschappen en de Europese Unie. Er zijn hier relatief minder mensen uit het bedrijfsleven aan te treffen. Dit wordt zorgelijk gevonden vanuit het oogpunt van democratische representatie. Het gaat te ver om dit aan de volksvertegenwoordigers en bestuurders met een arbeidsverleden in de publieke

sector te wijten. De gedachte dat hierdoor ook een bias ten opzichte van de publieke sector en bevoordeling van werknemers ontstaat, is onvoldoende bewezen. De bezuinigingen in de afgelopen decennia op met name het openbaar bestuur en het van tijd tot tijd oplevende 'bureaucrat bashing' in de volksvertegenwoordiging en onder politieke bestuurders lijken eerder het tegendeel te suggereren. Interessant is het fenomeen dat politieke jongerenorganisaties als rekruteringsbasis dienen voor politieke vertegenwoordigingen en in het verlengde daarvan in aanmerking komen voor de vervulling van bestuursfuncties zonder op dat moment te beschikken over al te veel maatschappelijke ervaring. Terwijl een politiek ambt in vroeger jaren juist als een bekroning op een mooie maatschappelijke carrière werd gezien en in dit opzicht, zoals eerder gesteld, als een uitstekende burgerdeugd en -plicht werd beschouwd.

Dit meer gesloten politieke rekruteringsstelsel zou dan een van de (diepere) oorzaken zijn van, en gelegen zijn achter, een gevoelde spanning met het principe van democratische vertegenwoordiging. Een andere oorzaak zou ook de steeds hogere opleiding van volksvertegenwoordigers en bestuurders zijn, vooral op rijksniveau, in de grotere steden en de provincies. In de Tweede Kamer hebben nagenoeg alle Kamerleden een academische of hbo-opleiding genoten, komen ze hoofdzakelijk uit de Randstad en zijn ze in meerderheid

man. In dit opzicht lijkt de Kamer sterk op de hogere niveaus in het ambtelijk apparaat. De vraag kan dan gemakkelijk gesteld worden in hoeverre men nog daadwerkelijk een vertegenwoordiger van de kiezer is? Dan gaat het hier niet over het feit dat men met last en ruggenspraak zou moeten opereren. Bij een te grote kloof komt ook het verwijt naar voren dat een politiek ambt gezocht wordt om later elders een mooie bestuurlijke positie binnen en/of buiten het openbaar bestuur te kunnen incasseren. Of het woord 'incasseren' juist is, daarover kan gediscussieerd worden gegeven dat politiek en ambtelijk apparaat mensen aantrekken met een interesse in de publieke zaak oftewel een hoge 'public service motivation'. Onderzoek laat wel zien dat er een sterke doorstroom van politici en deels ook (hogere) ambtenaren naar andere (hogere) functies in de publieke sector bestaat. Te weinig wordt beseft dat

dit – terecht of ten onrechte – het idee van het bestaan van een banen-carrousel, waarbij vriendjespolitiek en niet de inhoud bepalend is, kan versterken en de legitimiteit van politiek en openbaar bestuur aldus kan ondermijnen.

In de onderstaande tabel is het aantal volksvertegenwoordigers te vinden bij Rijk, provincie en gemeenten over de laatste twintig jaar: de periode 1998-2018. De cijfers over bestuurders en volksvertegenwoordigers hebben betrekking op absolute aandelen en zijn berekend als promille op de bevolking. Daarnaast staat de verhouding tot de omvang van het ambtelijk apparaat als een percentage aangegeven. Opgemerkt moet worden dat de politieke bestuurders en vertegenwoordigers van waterschappen en andere functionele bestuurslichamen niet zijn meegenomen wegens de afwezigheid van een betrouwbare tijdsreeks.



Tabel 9.1: Politieke volksvertegenwoordigers en bestuurders(posities) bij Rijk, provincie en gemeenten en als percentage op de bevolking en het ambtelijk apparaat van Rijk, provincie en gemeenten 1998-2018

Type/Jaar	1998	2018
Raadsleden	10349	8863
Wethouders (1999)	1726	1482
Burgemeester	548	365
Leden PS	760	568
Leden GS	75	60
Commissaris der Koning	12	12
TK/EK	225	225
Bewindspersonen	26	24
Totaal	13721	11559
Totaal op bevolking %	0,087	0,066
Totaal ambtelijk apparaat %	2,9	2,5

In deze cijfers zijn vanwege een gering beschikbaar aantal (oudere) gegevens dus niet de bestuurders van waterschappen opgenomen. Voor wat betreft 2018 waren dat 621 bestuurders. Rond 1950 waren er ruim 2600 grotere en kleinere waterschappen met elk hun bestuurders. Vaak was er bij de waterschappen sprake van zelfsturing.

Het aantal politici is in absoluut aantal gedaald. Dat is in gelijke mate het geval bij een beoordeling van de verhouding van het aantal politici tot de bevolkingsomvang en het aantal ambtenaren. Hierbij wordt de omvang van het aantal politieke volksvertegenwoordigers en bestuurders bij Rijk, provincie en gemeenten als geheel genomen en afgezet tegen de omvang van het ambtelijk apparaat van Rijk, provincie en gemeenten in de jaren 1998-2018. Hoewel dit niet uit tabel 9.1 blijkt, heeft die daling zich al veel eerder ingezet. Wanneer we de waterschappen erbij zouden nemen, zou de daling zelfs nog sterker zijn. De tendens heeft zich al lange tijd geleden ingezet. Eerder proefschriftonderzoek van Raadschelders (1990) naar de bestuurlijke ontwikkeling in het Noorderkwartier in Noord-Holland in de laatste drie eeuwen vertoont hetzelfde beeld. Dit is daarom interessant, omdat de laatste decennia naar voren wordt gebracht dat er te veel volksvertegenwoordigers zijn en dat het met minder toe kan. Overeenkomstig wordt gesteld dat we met minder politieke bestuurders toe kunnen. In

beide gevallen wordt dit aangevoerd omdat de besluitvorming zou worden vertraagd en gehinderd zou worden door deze politieke drukte. De vraag is of dit valide is, zie de overeenkomsten met de discussie over de bestuurlijke drukte in het binnenlands bestuur. Er kan sprake zijn van een al te sterke getalsmatige aanwezigheid van politici in allerlei bestuurlijke overleginstanties, zoals regionale samenwerkingsverbanden, maar wat is te veel, wanneer is het niet meer werkzaam en wanneer komen de oorspronkelijke instanties (als gemeenten) waaruit die politici afkomstig zijn in de knel? Men voelt zich dan te veel gebonden. Deze houding is begrijpelijk, maar kan ook vanuit democratisch oogpunt en het perspectief van checks and balances bedenkelijke trekken hebben.

Gegeven de macht en het belang van het ambtelijk apparaat in het openbaar bestuur is het de vraag in hoeverre de volksvertegenwoordiging en vooral de politieke bestuurders hun politieke primaat ten opzichte van de ambtelijke organisatie kunnen waarmaken. In het verlengde speelt de vraag hoe de politieke verantwoordingsrol van de politieke bestuurders ten opzichte van de volksvertegenwoordiging en de samenleving nog oprecht gestalte kan worden gegeven. Deze thematiek zal later in dit hoofdstuk aan de orde komen. Voordat we zover zijn moet eerst in de volgende paragraaf de tweede groep actoren aan de orde komen: de ambtenaren, zowel als individueel lid van de

overheidsorganisatie als verenigd in het ambtelijk apparaat ofwel het civil service system.

9.2.3 Eerste begripsbepaling: ambtenaren, het ambtelijk apparaat en het civil service system

Laten we eerst wat begripsmatige aanduidingen over ambtenaren geven. In het hiernavolgende hoofdstuk komen we terug op ambtenaren en hun rol in het bestuur en juridische positie. De term ‘ambtenaren’ is ingeburgerd en wordt gelijkgesteld aan iemand die werkt voor de overheid. Die aanduiding is niet erg scherp en volledig. Letterlijk gaat het bij een ambtenaar om iemand die een ambt bekleedt. Maar dan kom je bij de vraag wat een ambt is. Het gaat in de eerste plaats om een beroep met een competentie: een geheel van taken met daarbij behorende rechten en verplichtingen. Dit impliceert dat er macht aan dat ambt is verbonden, gebaseerd op legale rationaliteit: die macht betreft, gegeven de acceptatiegrond, legaal rationeel gezag. In het Duits wordt ambt aangeduid met ‘Amt’ (‘Beamte’), in het Engels met ‘office’ (vandaar ‘officeholder’) en in het Frans met ‘bureau’ (vandaar de term ‘bureaucratie’) (Albrow, 1970). Het bestuur door middel van ambten met daarbij de notie dat het ambt is opgenomen in de bureaucratische ordening. Interessant is dat in het ambt de notie zit van gezag van hogerhand gegeven, hiërarchie, traditioneel: van godswege en/of overerfd. Dit

betekent dat, deze lijn van redeneren volgend, niet iedereen werkzaam voor de overheid een ambtenaar is. Een andere benaming van bureaucratie is de verzameling van hoofdarbeiders: ambtenaren in engere zin in overheidsdienst. Naast de ambtenaar in engere zin worden de categorieën genoemd: onderwijzend en verplegend personeel, handarbeiders, beambten (de tussencategorie tussen ambtenaren en handarbeiders), met name werkzaam in de veiligheidssectoren (Van Braam, 1957). De laatste categorieën zijn meer en meer ambtenaren in engere zin geworden (Van der Meer & Roborgh, 1993). Zoals we verder zullen zien zijn als gevolg van privatisering, verzelfstandiging, uitbesteding en inkrimping de andere categorieën dan ambtenaren in engere zin nagenoeg, maar niet geheel verdwenen. Ook is via technologisering, mechanisering en toenemende verdienstelijking van werk en samenleving de overheidsarbeid verder gebureaucratiseerd. Overigens, waar we ons nu bij het woord ‘ambtenaren’ beperken tot degenen in overheidsdienst was het gebruik van de term vroeger meer algemeen. Men sprak, en spreekt ten dele nog steeds, over bedrijfsambtenaren, kerkelijke ambtenaren en politieke ambtenaren. Immers, bij hen is er sprake van een ambt (Van Braam, 1957).

Naast het begrip ‘ambtenaar’ zoals dat in diverse landen wordt gebruikt, is het van belang in te gaan op een aantal andere relevante begrippen, zoals ‘civil service system’. Een civil



service system is eerder omschreven als ‘intermediary institutions mobilizing human resources in the service of the state in a given territory’ (Bekke et al., 1996; Van der Meer et al., 2015) Een civil service system is een breder concept en omvat meer dan het ambtelijk apparaat alleen. Het gaat dan om het mobiliseren van menskracht in de dienst van de staat. Het zijn dan niet alleen mensen die werken bij overheden, maar ook mensen die ingehuurd zijn, personen die werken voor de uitvoering van aanbestede taken, bij geprivatiseerde bedrijven in de publieke dienstverlening, burgers die participeren en burgers en bedrijven die bestuurlijke taken uitvoeren voor de overheidswetgeving.

9.3 Politiek-ambtelijke relaties volgens de bestuurswetenschappelijke literatuur, het (staats)recht en in de bestuurspraktijk

Hoe ontwikkelen de feitelijke verhoudingen tussen politici en ambtenaren zich (empirisch en beschrijvend)? Hoe zouden die verhoudingen eruit moeten zien met het oog op de vereisten van goed bestuur (normatief)? Voor alle politieke ambtsdragers geldt dat er geen sprake is van een ondergeschiktheid aan een bevoegd gezag. Bij een ambtelijke overheidsorganisatie

is er duidelijk een hiërarchische structuur en een bevoegd gezag. Beslissingen over bijvoorbeeld benoeming, individuele beloning en praktische aangelegenheden, zoals het opnemen van verlof en andere zaken met betrekking tot het dagelijks functioneren van het personeel, geschieden binnen deze gezagsstructuur en ambtelijke organisatie. Voor politieke ambtsdragers bestaat er in Nederland geen gezagsstructuur.

Die tweedeling tussen politiek en ambtelijk bestuur wordt in de vakliteratuur de dichotomie van politiek en bestuur en de daar werkende functionarissen genoemd. De kern van de (klassieke) dichotomie is dat politici de (eind)beslissingen nemen, waarna betrokken ambtenaren de door de politiek genomen beslissingen (beleidslijnen) uitvoeren. Er berust een primaat (formele beslissingsmacht) bij de politiek en daarbij geldt een ambtelijke loyaliteit als uitgangspunt. Er bestaat dan op rijksniveau een ministeriële verantwoordelijkheid richting het parlement. Dit is een normatief gegeven en gebaseerd op principes van democratie, rechtmatigheid, integriteit en effectiviteit.

Voor een begrip van die tweedeling moeten we teruggaan naar de grondleggers van de dichotomie zoals die vaak gezien worden: Woodrow Wilson en Frank Goodnow in de Verenigde Staten. In het ‘spoils system’, waarvan de basis ligt bij president Andrew Jackson (1829-1837), gaf deze baan-

tjes aan volgers en aanhangers. Het motto luidde: 'To the victor belong the spoils'. Wilson geeft aan dat er een bescherming van het ambtelijk bestuur tegen politiek nodig is. Daarom pleit hij voor een scheiding tussen politiek en bestuur. De politiek moet zich niet met het ambtelijk bestuur bemoeien. Goodnow tekent daarbij aan dat de politiek de wil van de staat tot uitdrukking brengt en ambtenaren voeren die wil uit. Wilson was een intellectueel in de politiek. Hij was president van de Verenigde Staten van 1913 tot 1921, dus ook tijdens de Eerste Wereldoorlog. Hij was een activistisch en moralistisch president, maar voerde de rassenscheiding in Washington opnieuw in. Hij steunde het zelfbeschikkingsrecht der naties en was de initiatiefnemer van de Volkenbond. De Verenigde Staten zouden er niet aan deelnemen vanwege een toenemende hang naar isolationisme. Behalve als politicus wordt Wilson gezien als een van de grondleggers van de bestuurskunde (1887). Hij stelde dat er een apart en onafhankelijk domein in het politiek-bestuurlijke systeem is: het (uitvoerende) bestuur. Dat vormde de basis voor het nieuwe vak bestuurskunde ('science of administration'): "The field of administration is a field of business." De nadruk lag op deskundigheid en doelmatigheid. Er is nog een derde grondlegger: Max Weber (1918). Weber was vooral bevreesd voor een al te sterke bureaucratische macht en overheersing van politiek en samenleving ('Beamtenherrschaft'). Daarom moest het idee van het po-

litieke primaat tegen een ambtelijk overwicht beschermd worden. Politici en ambtenaren moeten volgens Weber (1988) over verschillende kwaliteiten beschikken: politici moeten 'führen' en 'kämpfen', ambtenaren moeten getrouw de besluiten van politici uitvoeren, Goede politici zijn geen goede ambtenaren en omgekeerd. Dit heet in Nederland de staatsrechtelijke normatieve opvatting. Na de Grondwet van 1848 en het bestel zoals gemaakt door Thorbecke kennen we in Nederland een steeds duidelijkere scheiding, waarbij het primaat berust bij de politieke bestuurders vanwege hun democratische legitimiteit.

Er wordt gesteld dat de grens tussen de politieke en ambtelijke wereld is vervaagd. In bestuurswetenschappelijk opzicht wordt bij de politieke en ambtelijke actoren vaak gesproken van een verschuiving van macht van de politici naar ambtenaren. Daarbij vindt allereerst een verschuiving plaats van de volksvertegenwoordiging naar het politieke bestuur en dan weer naar de ambtenaren. Verklarende factoren zijn dan het toegenomen belang van deskundigheid en kennis, die ambtenaren zouden gegeven hun permanente aanstelling, ervaring, opleiding en selectie met name bij het ambtelijk apparaat te vinden zijn (zie ook Peters, 2018; Self, 1972). In dit verband werd over politici in het Nederlandse bestuur gesproken over 'lekenbestuurders'. Naast een positieve (oudere) betekenis van mensen die een maatschappelijke ervaring uit



hun hoofdberoep meenemen, kleeft er ook meer de notie van amateur aan. Dit woord betekende oorspronkelijk liefhebber. Waar bij raadsleden nog steeds het belang van een nevenberoep wordt benadrukt, is dat bij parlementariërs en zeker bewindspersonen niet (meer) het geval. Wat is dan hun bijdrage? Het richting geven aan het algemeen belang en meer in het bijzonder de keuze over die richting en de controle op het uitvoerend bestuur. Deze ontwikkeling naar een ambtenarenbestuur is al lang geleden in gang gezet, maar versneld met de opkomst van het moderne overheidsbestuur in de 19e eeuw ten tijde van de industrialisatie en de opkomst van de bureaucratie. De proactieve ambtenaar en het managerialisme worden als oorzaak van het toegenomen belang van ambtenaren genoemd. Het spanningsveld is er een tussen ambtelijke ontplooiing en het primaat van de politiek. De vraag is of die scherpe scheiding ooit heeft bestaan. In bijvoorbeeld de benaderingen van Aberbach, Putnam & Rockham (1981), Peters (1988), Svarra (1999) (zie Van den Berg, Van der Meer & Raadschelders 2007; 't Hart et al., 2002; 't Hart & Wille, 2012) wordt daarvan uitgegaan. Het antwoord is ja en nee. Ambtenaren hebben altijd al een invloed op de beleidsbepaling gehad, maar dat wil niet zeggen een bepalende rol. Ook Weber erkent dit en wijst hierop vanwege hun belangrijke beleidsadviserende rol (Page, 1992).

Toch wordt gesteld dat de invloed en macht van ambtenaren in de loop der jaren verder is toegenomen. Een eerste oorzaak is gelegen in een steeds proactievere houding van ambtenaren. Er wordt toenemend nadruk gelegd op het belang van ambtelijk initiatief, leiderschap, publieke managers en ondernemerschap op allerlei bestuurlijke niveaus om het publieke belang te kunnen dienen. Dit is mede het geval, zo wordt beweerd, als gevolg van de noodzaak om het vacuüm te vullen dat is ontstaan als gevolg van een gebrek aan een inhoudelijke visie en positiebepaling van de politiek. Deze rol en positie komen dan tot uitdrukking in een toegenomen ambtelijk zelfbewustzijn en dito professionaliteit (Dijkstra & Van der Meer, 2011). Een tweede voedingsbron zou zijn het managerialisme, dat voor ambtenaren en politici een dominante bestuurlijke houding is geworden (Peters, 2016). Een derde voedingsbodem zou zijn dat in een voorwaardenscheppende staat de positie van ambtenaren belangrijker wordt, zowel ten aanzien van het publieke als het privaat-publieke domein (ook hier is er een vacatie van de rol van politici).

Wat betekent die inhoudelijke en machtspositie van ambtenaren voor de verhouding tussen politici en ambtenaren? Dit is een complexe vraag: over politiek geladen onderwerpen hebben ambtenaren weinig te zeggen en veel over weinig geladen en routineonderwerpen (Page, 2012). Bij dat laatste ligt hun macht, want dat is

het werk en dat is op termijn het belangrijkste. We hebben het niet alleen over top- maar ook over middelbare en lagere ambtenaren (Page, 2012, 2015). Het is een fictie te veronderstellen dat ambtelijke macht aan de top is geconcentreerd. Macht vloeit immers niet alleen voort uit de nabijheid van politieke bestuurders.

Leidt een groeiende ambtelijke macht tot een reactie vanuit de politiek om controle over de ambtelijke dienst te kunnen houden (Peters, 2016)? Een term die dan valt is 'politisering'. Wat houdt die politisering in? Er zijn meerdere vormen van politisering (zie Dijkstra & Van der Meer, 2011), onder meer op grond van partijpolitiek, een beleidscongruentie en een toenemende politieke sensitiviteit. Is er sprake van een depolitisering en bureaucrativering van het politieke bestuur en wat houdt dat in? Welke controlemechanismen staan de politiek ten dienste om de ambtelijke organisatie te beheersen? Welke van de beheersingsinstrumenten worden in Nederland en elders gebruikt en hoe werkzaam zijn ze?

Verschillende vormen van beheersingsinstrumenten zijn (Van der Meer, 2009; Van der Meer, Steen & Wille, 2015):

- De (partij)politieke benoeming van ambtenaren die gebruikmaken van:
 - a. het spoils system;
 - b. de geformaliseerde politieke discretionaire bevoegdheid om topambtenaren te benoemen;
 - c. de informele politieke benoeming van ambtenaren;
 - d. de aanstelling van politieke adviseurs en politieke assistenten;
 - e. de vorming van ministeriële kabinetten.
- Het gebruik van alternatieve (externe) bronnen van advies en deskundigheid om zo het kennismonopolie van ambtenaren op beleidsniveau te doorbreken door:
 - a. de inhuur en raadpleging van externe persoonlijke adviseurs;
 - b. de inhuur van consultancybureaus;
 - c. de instelling en het gebruik van adviesorganen;
 - d. het gebruik van denktanks en expertisecentra en de inschakeling van alternatieve expertiseinstellingen als universiteiten en onderzoeksinstellingen.
- De stimulering van bureaucratistische concurrentie door de ontmanteling van een monolithische (ongedeelde) en geïntegreerde bureaucratistische organisatie door:
 - a. inkrimping van de ambtelijke organisatie/bureaucratie;
 - b. de oprichting van concurrerende advies- of uitvoeringsorganisaties;
 - c. het gebruik van externe uitvoeringsorganisaties door middel van contracting-out en privatisering.
- De creatie en het gebruik van een toezichthoudende oftewel parallelbureaucratie om de staande bureaucratie in de gaten te houden (Mayntz, 1985).



- De aanpassing en wijziging van ambtelijke en bestuurlijk normen en waarden door:
 - a. het ontwerp en de aanpassing van een publieke dienst (civil service), ethiek en ethos;
 - b. de aanpassing van juridische bepalingen over hoe ambtenaren dienen te functioneren;
 - c. de rekruteringen van ambtenaren die voor het bestuur coöperatief zijn.
- De mobilisatie van steun uit de pers, sociale media, volksvertegenwoordiging en de (georganiseerde) samenleving.
- De bevordering van een representatieve en inclusieve bureaucratie om zo een uniform ambtelijke identiteit te verminderen en meer in overeenstemming met die van de maatschappij te brengen.

9.4.1 Een herontwerp van de politiek-bestuurlijke betrekkingen in de jaren negentig en later: de kwestie van de politieke controle

De laatste decennia zijn in Nederland meer spanningen gerapporteerd tussen politieke bestuurders en topambtenaren en ook in de uitvoering. Deze zouden met name zijn veroorzaakt door factoren als hierboven genoemd. Ter relativering: het kan ook zijn dat de aandacht voor spanningen is toegenomen. Als gevolg daarvan is er ook weer meer aandacht voor methoden en instrumenten die politieke bestuurders kunnen gebruiken om het ambtelijk apparaat in het gareel te

brenge en houden (Peters, 2016; Van der Meer, 2009). We zullen hieronder verschillende methoden bespreken en bekijken in hoeverre ze in Nederland worden toegepast.

Een parlementaire enquête (1994-1996) naar methoden die werden gebruikt om zware criminaliteit en drugsgerelateerde kwesties te bestrijden⁶⁷, concludeerde dat de politie en het Openbaar Ministerie gebruikmaakten van een niet-toegelaten wettelijk middel om hun doelstellingen te bereiken, namelijk de invoer van harddrugs om te infiltreren in de georganiseerde misdaad. Twee ministers moesten als gevolg van de crisis voortijdig aftreden. Verschillende commissarissen van politie en openbare aanklagers werden gedisciplineerd. Het OM (de procureur-generaals) kwam in het nieuws toen de procureur-generaal Docters van Leeuwen in 1998 in conflict kwam met de minister van Justitie Sorgdrager. De toenmalige premier Kok beschuldigde hem en zijn collegae van 'kinderachtig' gedrag. Het conflict kreeg het frame van een openlijke 'opstand' tegen het kabinet. Docters van Leeuwen moest het veld ruimen, maar kreeg het jaar daarop al een nieuwe functie als topman bij de AFM. Eenzelfde fenomeen speelde later bij het aftreden van Joustra bij het UWV na een conflict met minister Van der Geus. Meer recentelijk hebben in de Belastingdienst-affaire (2019/2020) ambtenaren het veld moeten ruimen.

Deze cases zijn slechts een kleine steekproef van een aantal incidenten die de afgelopen twintig jaar zijn voorgekomen. Ze treden niet slechts bij het Rijk op. Ook bij gemeenten, provincies en waterschappen doen ze zich voor. Een eerste onmiddellijke reactie in politieke kringen op deze crises tot nu toe is een formele herbevestiging van het primaat van de politiek geweest. Dit is onder meer tot uitdrukking gekomen in de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren (Staatscourant 1998, nr. 104, p. 8), in het dagelijks taalgebruik de 'Oekaze Kok', waarin werd bepaald dat contacten tussen Kamerleden en ambtenaren slechts na toestemming van bewindspersonen kan plaatsvinden. Over de (formele) hardheid van deze aanwijzing werd in de jaren erna geklaagd zonder dat er (formeel) een fundamentele verandering in plaatsvond. Wel werd de toepassing wat verzacht. De recente klachten over de gebrekkige informatievoorziening na de kindertoeslagaffaire hebben (april 2021) een herroeping van de Oekaze Kok weer op de agenda gezet. Los van de Oekaze Kok heeft de continue zorg over de inhoud en het ontwerp van de politieke en bestuurlijke betrekkingen geleid tot een debat in de politiek en de media over de noodzaak van een toenemende controle op het ambtenarenapparaat en hoe die controle moet worden vormgegeven. In de rest van dit hoofdstuk bespreken we diverse controlemechanismen die internationaal zijn aan te treffen, de manipulatie van organisaties en besluitvorming en de politieke benoeming van mensen.

9.4.2 De veranderingen van manipulatie van de besluitvormingsarena's als politiek controlemiddel

Met uitzondering van de verzelfstandiging van bestuursorganen (de instelling van ZBO's en agentschappen) zijn er weinig concrete acties ondernomen om besluitvormingsarena's te manipuleren om zo de politieke controle over het ambtenarenapparaat te vergroten. Zelfs in het geval van een externe verzelfstandiging (ZBO's) is dit een minder belangrijk argument. De belangrijkste verklarende factor hier is te vinden in het gekozen managementperspectief op de overheid en meer in het bijzonder de toepassing van new public managementinzichten bij de uitvoering van publieke dienstverlening. In de praktijk heeft de externe verzelfstandiging van organisaties niet de positie van de ministeriële topambtenaren of de managers van de zelfstandige bestuursorganen uitgehold. Hetzelfde geldt voor de gevolgen van veranderingsprocessen als de Europeanisering van taken, de voortschrijdende functionele en territoriale decentralisatie en de toename van burgerparticipatie. De spreiding van bevoegdheden over een toenemend aantal actoren heeft de vraag naar interbestuurlijke coördinatie wel doen toenemen. Ambtenaren kregen en namen de verantwoordelijkheid om deze coördinerende taak (mede) op zich te nemen. Dat zou juist weer hun positie hebben versterkt.



Naast het veranderen of manipuleren van de besluitvormingsarena's zou de reorganisatie van de interne (politieke) overlegstructuren gebruikt kunnen worden als instrument om de politieke controle te versterken. De ontwikkeling en uitbreiding van interdepartementale besluitvormingsfora als de ministerraad, de instelling van ministeriële commissies met voorbereidende ambtelijke voorportalen, is een eerste mogelijkheid. Na de Tweede Wereldoorlog zijn deze structuren tot stand gekomen en verder versterkt om de verkokering van politiek en bestuur tegen te gaan en de toenemende beleidsafhankelijkheden aan te pakken. Toch is dit maar een relatief beperkte versterking geweest, aangezien het machtsverevenwicht nog steeds in het voordeel is van de afzonderlijke ministeries en de daarbij behorende ambtelijke apparaten. Bovendien is het maken van de complexe interdepartementale besluitvormingsstructuur nog steeds afhankelijk van de deelname en inbreng van (hoge) ambtenaren.

9.4.3 Politieke controle via de benoeming van personen

Er is in de bestuurswetenschappelijke literatuur en de media veel gespeculeerd over de omvang van partijpolitieke benoemingen in de hogere ambtelijke functies (zie onder meer Rosenthal, 1975, 1979, 1983; Raadschelders en Van der Meer, 1999, 2014; Baakman, 2003). Dat bij de benoeming van topambtenaren partijpolitieke criteria spelen, wordt door

elk kabinet van de dag ontkend. Leden van de oppositiepartijen hebben meer twijfels geuit. De formele kenmerken van het Nederlandse benoemingsstelsel wijzen niet in de richting van een formele politisering. Politieke criteria worden ook als een rekruteringscriterium genoemd. Wettelijke garanties regelen de neutraliteit van het selectieproces. Er moet een uitzondering worden gemaakt voor de benoeming van voorzitters en leden van adviesraden, de burgemeesters van gemeenten en de commissarissen van de Koning van de provincies. De commissarissen van de Koning zijn gepolitiseerd sinds de 19e eeuw. De benoeming van burgemeesters is sinds de Tweede Wereldoorlog steeds meer gepolitiseerd. Hetzelfde geldt voor de benoeming van de voorzitters van de adviesraden van de centrale overheid. Een eerste conclusie zou kunnen zijn dat er geen formele partijbenoemingen van topambtenaren plaatsvinden. Er moeten twee voorbehouden worden gemaakt. Het gaat om de woorden 'formeel' en 'partijpolitiek'. Het is een publiek geheim dat de procedure voldoende ruimte laat om informele (politieke) criteria op te nemen.

Zoals gezegd hebben verschillende auteurs gewezen op een mogelijk toegenomen belang van de partijpolitieke kleur van bestuurlijke coalities op de topbenoemingen. Een onomstotelijk bewijs is echter niet gegeven. In tegenstelling tot bijvoorbeeld België geldt die politisering niet voor benoe-

mingen onder het topniveau. Bewijs van een partijpolitieke politisering in het hogere ambtelijk apparaat is slechts indirect te vinden. Ministers en topambtenaren zijn gesloten over dit aspect van het benoemingsproces, hoewel de indruk bestaat dat de politieke voorkeur informeel een rol kan spelen bij de benoemingen op topniveau in het ambtelijk apparaat. Hetzelfde geldt voor de organisatieafdeling die de secretaris-generaal en de politieke ambtsdragers (het bureau van de secretaris-generaal) adviseren. Ook zou dit het geval zijn bij de samenstelling van het kabinet van de minister-president. Er zou dan omwille van de politieke contacten een bredere politieke samenstelling zijn aan te treffen.

Ongeveer 30 procent van alle ambtenaren zou een partijpolitieke verbondenheid hebben. Bij topambtenaren zou dat zelfs 100 procent zijn. Dit specifieke cijfer is geen indicatie voor partijpolitieke benoemingen en evenmin voor een (partij)politieke opstelling in het functioneren (Van der Meer & Raadschelders, 2014). Hoewel het percentage partijpolitieke leden onder de algemene bevolking ongeveer 2 procent is, is hetzelfde percentage hoger in het ambtelijk apparaat. Ambtenaren zijn relatief actief in politieke partijen. Zo klagen werkgeversorganisaties soms dat het parlement is gekoloniseerd door ambtenaren (VNO-NCW, 1997). Een eerdergenoemde positievere verklaring is dat ambtenaren van nature

meer geïnteresseerd zijn in publieke zaken. Het aantal parlementsleden en politieke bestuurders met een eerdere ambtelijke loopbaan is evenmin iets nieuws noch blijft beperkt tot het Rijk. De historische analyse van Secker heeft aangetoond dat het een traditioneel kenmerk is van de Nederlandse politiek (Secker, 1991). De benoeming van politici in een ambtenarenpositie is minder gebruikelijk, maar komt zeker voor. Zie bijvoorbeeld de recente aanstelling van de Haagse wethouder Revis bij Staatsbosbeheer en eerder oud-minister De Boer als secretaris-generaal bij het ministerie van Welzijn Volksgezondheid en Cultuur, waar hij eerder minister was. Ook in een verder verleden kan men dit spaarzame type wisselingen zien. Bijvoorbeeld het geval van mr. J.B. Kan. Hij was voor de oorlog de hoogste ambtenaar bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, waar hij later minister werd en vervolgens weer terugkeerde als secretaris-generaal (Van Usselmuiden, 1988).

Het blijkt dat het percentage ambtenaren dat lid is van politieke partijen toeneemt naarmate de rang van topambtenaren toeneemt (Van der Meer & Roborgh, 1993; Raadschelders & Van der Meer, 2013). Zo zijn bijna alle secretarissen-generaal aangesloten bij een politieke partij. Hetzelfde geldt voor de directeuren-generaal. Een opvallend kenmerk is dat zelden een secretaris-generaal wordt benoemd met een partijlidmaatschap dat in strijd is met de politieke kleur van de



regerende coalitie. Op basis van dit bewijsmateriaal kan worden geconcludeerd dat de juiste partijpolitieke voorkeur de kans op benoeming van een persoon in de hoogste ambtenarenfuncties niet schaadt. Echter, het is eerder de uitzondering op de regel dat er een partijpolitieke overeenstemming tussen politieke ambtsdragers en de topambtenaar te vinden is. De veranderingen in de samenstelling van de coalitie over de jaren en de praktijk dat verschillende coalitiepartijen op een ministerie de minister en zijn of haar staatssecretarissen leveren, maken een partijpolitieke overeenstemming lastiger. Bovendien heeft de oprichting van de Algemene Bestuursdienst (ABD; zie het volgende hoofdstuk) de benoemingsruimte van individuele ministers en zelfs het kabinet enigszins, maar in de praktijk niet volledig, beperkt. Belangrijker dan de partijpolitieke benoemingsdimensie is een politieke overeenstemming in beleidsopvattingen Dijkstra & Van der Meer, 2000). Kandidaten voor bepaalde top- en politieke adviesfuncties worden dan geselecteerd omdat ze in en/of buiten het ambtelijk apparaat bekendstaan om hun beleidsopvattingen die aantrekkelijk zijn voor een minister en/of de ambtelijke top van dat ministerie. Je zou dat functionele of beleidspolitisering kunnen noemen (Van der Meer et al., 2007; Bekker, 2009; Eichbaum & Shaw, 2008; Hustedt & Salomonsen, 2014; Belloir & Van den Berg, 2020).

Meer ruimte voor partijpolitieke beïnvloeding is te vinden in de werving en selectie van bijvoorbeeld de leden van de Hoge Colleges van Staat. De Hoge Raad vormt een uitzondering, net als de twee Hoge Colleges van ondergeschikt belang (de Hoge Raad van Adel en Kanselarij der Nederlandse Orden). Ook worden de voorzitters en (een deel van de) leden van de adviescommissies van de centrale overheid mede benoemd op basis van politieke criteria. Een prominent voorbeeld is de benoeming van de kroonleden van de Sociaal-Economische Raad (Raadschelders & Van der Meer, 1999). Politieke leiders van de grote partijen worden geraadpleegd voor de benoeming van de leden van deze raden. Hetzelfde geldt voor de benoeming van burgemeesters en commissarissen van de Koning. De (semi)politieke en bestuurlijke functies zijn verdeeld volgens een ingewikkeld politiek verdelingssysteem en overleg.

Alvorens te suggereren dat de Nederlandse politiek zich te buiten gaat aan een golf van patronage, moet worden benadrukt dat de politisering van benoemingen een tweezijdig karakter heeft. De ontvangende organisatie anticipeert op de politieke dimensie van de voordracht en verlangt vaak een lid van de regerende coalitie. Het idee is dat de relatie met de centrale overheid wordt geholpen door personen te werven die daar de weg kennen en zo een gemakkelijke toegang hebben tot de besluitvormers in die overheid.

In de afgelopen jaren zijn er pleidooien gehouden voor de oprichting van ministeriële kabinetten, maar deze voorstellen zijn meteen verworpen. Ministeriële kabinetten worden niet gezien als een te waarden onderdeel van de Nederlandse bestuurstraditie. Een belangrijk element van die traditie is het idee van de loyale en partijpolitieke neutrale ambtenaar die benoemd op basis van merit criteria. Ministeriële kabinetten worden terecht of ten onrechte beschouwd als een 'te verwerpen' kenmerk van Zuid-Europese bestuurlijke systemen. Kortom, men is van mening dat ministeriële kabinetten patronage en vriendjespolitiek zouden versterken. Daarnaast verbiedt het coalitie karakter van de Nederlandse politiek de opkomst van ministeriële kabinetten. Zoals gezegd bestaat de politieke top van de Nederlandse ministeries normaal gesproken uit leden van verschillende coalitiepartijen. Homogene ministeriële kabinetten zijn daarom moeilijk te verwezenlijken. Het idee van meerdere kabinetten druist in tegen de basisopvattingen over een soberheid van de overheidsorganisaties. Tot slot verzetten (hoge) ambtenaren zich tegen (tijdelijke) politieke hulp en topstructuren in hun organisaties. Naast het proberen af te schermen van concurrentie op het gebied van beleidsadvies, is de eerdergenoemde neutraliteitsdoctrine een belangrijke verklarende factor. Dezelfde bezwaren tegen ministeriële kabinetten bestaan tegen de benoeming van politieke adviseurs (Rosenthal, 1975). Slechts

een beperkt aantal politieke adviseurs wordt benoemd en zij fungeren voornamelijk als politieke en publieke relatiefunctionarissen voor de ministers (Raadschelders & Van der Meer, 1999, 2013, 2014). Sommigen worden benoemd op een kort contract, anderen worden aangeworven vanuit hun ministeriële departement zelf.

Waar 'politiek' wel een rol kan spelen is bij de benoeming van topambtenaren met een gelijke beleidsopvatting als de bewindspersoon. Een voordeel daarvan kan een gemakkelijker samenwerking tussen politieke bestuurder en ambtenaar zijn, maar een nadeel een mogelijk gebrek aan tegenspraak. Die samenwerking tussen politiek en ambtelijk apparaat wordt beschreven als over het algemeen coöperatief, waarbij het ambtelijk apparaat de politieke bestuurders loyaal dient (Nieuwenkamp 2001, 2011; 't Hart & Wille et al. , 2002; Bekker; 2012; Raadschelders & Van der Meer, 2014). Voorbeelden uit het verleden waarbij dat niet het geval is, zijn beperkt beschikbaar. Wellicht zijn er, gegeven de grotere bestuurlijke geslotenheid en de passievere houding van de media in het verleden, maar weinig voorbeelden naar buiten gekomen. Toch moet dit ook op grond van het beschikbare bestuurshistorische onderzoek maar een beperkt aantal incidenten zijn geweest (Van Usselmuiden, 1988). Met de troebelen op het ministerie van Justitie en Veiligheid, Defensie en bij de Belastingdienst lijkt het conflictgehalte, in



ieder geval in de beeldvorming, toe te nemen. Dan gaat het niet alleen om onenigheid tussen politiek en ambtelijke top, maar om een conflict dat zijn oorsprong heeft in een uitvoeringscrisis en dat zich dan politiek vertaalt.

9.4.4 Potentiële gevolgen van een toenemende politieke controle op het ambtelijk apparaat

Er zou minder ruimte zijn voor (loyale) tegenspraak en appraissal (Van der Meer & Dijkstra 2021). ‘Appraisal’ betekent de voor- en nadelen van een beleidsoptie ambtelijk afwegen om daarover de bewindspersoon te adviseren. Ondanks uitspraken dat bewindspersonen of lokale bestuurders deze tegenspraak op prijs stellen, zou er in de praktijk, wanneer het erom spant, een geringere bereidheid bij politieke functionarissen zijn om te luisteren naar tegenargumenten van de ambtelijke staf, hetgeen (dat luisteren) verstaan wordt onder de term ‘appraisal’ (Self, 1972). ‘Loyale tegenspraak’ betekent in de richting van politieke en ambtelijk leidinggevend en collega’s de eigen ambtelijke/professionele mening kenbaar maken. Het gaat hier om een klankbordfunctie: de plicht van ambtenaren om vrij (on)mogelijkheden en problemen van (alternatieve) beleidsopties en uitvoeringsplannen te melden (Niklasson et al., 2019; Christensen & Opstrup, 2017). Die eigen mening kenbaar maken is geen vorm van disloyaliteit naar de betreffende politieke en ambtelijke leidinggevend en noch richting de col-

lega’s. Evenmin is het een vorm van ambtelijke sabotage (Dijkstra & Van der Meer, 2018). Het moet wel plaatsvinden in een situatie van vertrouwelijkheid en vertrouwen om het gevaar dat de aangesprokene zich bedreigd kan voelen, weg te nemen. De geringe ruimte voor loyale tegenspraak is een gevolg van een sterke gerichtheid op (korte termijn) prestaties. Een onafhankelijke en op de langere termijn gerichte rol van het ambtelijk apparaat wordt als minder gewenst en risicovol gezien. Die gerichtheid op de korte termijn wordt veroorzaakt door kritischer wordende burgers, de invloed van lobby’s, pressie- en belangengroepen, (sociale) media en Tweede Kamer, en daarnaast de opkomst van new public management. Appraisal en loyale tegenspraak worden dan minder gewaardeerd en de opkomst van ‘can-do’-ambtenaren wordt meer denkbaar. Wat kan er gedaan worden om loyale tegenspraak mogelijk te maken? Allereerst een erkenning door politieke en ambtelijke leiding maar ook collega’s van de noodzaak van de meerwaarde dat appraisal en loyale tegenspraak juist als ambtelijke deugden moeten worden gezien om problemen als eerder geschetst te voorkomen (Van der Meer & Dijkstra, 2021).

Tot slot, kunnen ambtelijke bestuurders (zoals publieke managers) politieke bestuurders niet overbodig maken? Ambtenaren zijn daartoe niet geëquipeerd en gelegitimeerd. Ze missen steun van de bevolking. Ambtelijk bestuur is vrij technisch van aard. Dit leidt vaak tot technocratische oplossingen, die belangrijke inhoudelijke (politieke) gevolgen en neveneffecten met zich meebrengen. Die houding kan leiden tot ontevredenheid en verzet onder de bevolking (zie de opkomst van nieuwe, soms als populistisch bestempelde partijen na 2002), maar kan ook een reactie zijn op recente bestuurlijke crises. Ongeacht de inhoud daarvan: conform Weber (1988) in 'Politik als Beruf' (roeping) dienen politici een inhoudelijke visie/mening te ontwikkelen en geen doublure van het ambtelijk apparaat te zijn. De input van beide groepen actoren is nodig voor een goed bestuur met daarbij onderscheiden maar complementaire politieke en bestuurlijke rollen/functies. We komen hierover verder te spreken in hoofdstuk 14. Laten we de rol en positie van ambtenaren en de ambtelijke organisatie meer in detail bekijken in de volgende hoofdstukken.



10

een
veranderend

bestuur en het personeel van
de publieke sector en het ambtelijk apparaat:
vier invalshoeken

10.1 Inleiding

Het lijkt een open deur intrappen dat de bestuurswetenschappen zich bezighouden met het ambtelijk apparaat. Dat bezighouden geldt uiteraard voor de bestuurlijke, politieke en bestuurswetenschappelijke praktijk. Naast beleid krijgen (publiek) management, leiderschap en ambtelijke professionaliteit veel aandacht in de bestuurswetenschappen. Maar deze aandacht kent een zekere eenzijdigheid. De gekozen invalshoek betreft veelal een op humanresourcesmanagement en leiderschap gerichte benadering. Die humanresourcesmanagementinvalshoek is dominant, in het bijzonder wanneer ambtenaren het onderwerp van aandacht zijn in het overheidsbeleid. Minder komt in dat beleid het bestuurlijke belang van ambtenaren concreet naar voren als belichaming van het openbaar bestuur richting politiek en samenleving. Wat er aan aandacht aan dit bestuurlijk deelterrein wordt besteed is gefragmenteerd en voornamelijk gericht op de hogere bestuurlijke posities en/of geïnitieerd door uitvoeringscrises. Dat is jammer. Van de omvang, samenstelling en kwaliteit van de ambtelijke dienst hangt het succes van het overheidsoptreden af.

De omvang, samenstelling en kwaliteit van de (gehele) ambtelijke dienst is niet voor altijd vast omschreven. Van alle tijden is het beginsel bij bestuurders en wetenschappers dat een veranderende wereld en samenleving noodzakelijkerwijs moeten leiden tot een zich vernieuwend openbaar bestuur en ambtelijk apparaat. Het bestuur moet dan een antwoord geven op (externe) beïnvloedingsfactoren, zoals internationalisering, de nationale en internationale veiligheidssituatie, het effect van financiële crises en de betaalbaarheid van collectieve voorzieningen (Raadschelders, Van der Meer & Toonen, 2007); Demmke, 2004; Demmke & Moilanen 2011). Hetzelfde geldt voor de invloed van demografische ontwikkelingen als vergrijzing en veranderende migratiepatronen, verschillen in opleidingsniveau en zelfredzaamheid van burgers, nieuwe technologische mogelijkheden, de opkomst van (sociale) media en een groeiend zelfbewustzijn van burgers. Deze bewering over een noodzakelijke aanpassing is normatief van aard en getuigt wellicht van bestuurlijk en bestuurskundig wensdenken, maar is niet altijd in overeenstemming met de feitelijke gang van zaken. Maar in Elsschots woorden in zijn gedicht 'Het Huwelijk' (1910) staat: '... tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren ...' Wellicht is dan een betere formulering van de tweede zin van deze alinea dat een veranderende wereld en samenleving 'zouden moeten leiden' tot vernieuwing. Daarom moet een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds feitelijke veranderingen in de samenleving en daarvoor noodzakelijke aanpassingen in het ambtenaarschap en anderzijds de beleidsintenties en de uitvoering daarvan. Zo is het vaak niet duidelijk hoe het strategische beleid ten aanzien van vernieuwing van het openbaar bestuur en

de ambtelijke dienst inhoudelijk moet worden ingevuld (Van der Meer, 2020). Evenmin valt daarop een louter bestuurlijk 'technocratisch' antwoord te geven. Omdat het gaat om te legitimeren keuzen voor de toekomstrichting van bestuur en ambtelijke dienst, is de politiek aan zet. Die systematische aandacht van beide groepen actoren schiet, zoals later wordt uitgewerkt, tekort.

Bij het thema van het personeel van de publieke sector en het ambtelijk apparaat wordt in de volgende hoofdstukken een viertal nauw met elkaar verbonden onderwerpen besproken. Een eerste aandachtsgebied heeft betrekking op wat onder personeel in de publieke sector is te verstaan, hoe hun positie formeel (juridisch) geregeld is, hoe de arbeidsvoorwaarden worden bepaald, op welke wijze de interne arbeidsmarkt ('deployment system') is gestructureerd (Wise, 1996) en hoe de humanresourcesmanagementsystemen zijn ingericht (hoofdstuk 10.5.5). Er blijken veel verschillende groepen binnen deze systemen te onderscheiden, waarvoor wat betreft het openbaar bestuur als kerngroep de ambtenaren. We zullen bij de diversiteit aan typen overheidsfunctionarissen stilstaan en vervolgens de bespreking richten op het ambtelijk apparaat. We gaan dan in op de juridische en arbeidsrechtelijke positie van ambtenaren en de aard van het deployment system oftewel het arbeidsmarktsysteem. Die rechtspositie is recent fundamenteel

gewijzigd met de inwerkingtreding van de nieuwe, wat genoemd wordt genormaliseerde ambtenarenwet per 1 januari 2020. Daarbij kijken we wie ambtenaren zijn en hoe hun positie geregeld is. We komen dan terecht bij bronnen als de Grondwet, collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector, ambtenarenwetten en ambtenarenreglementen. Dit betreft ook de politie, defensie en de rechterlijke macht, die hun publiekrechtelijke aanstelling hebben behouden.

In het verlengde hiervan gaan we in dit hoofdstuk in op het arbeidssysteem met onder meer de aanstelling, het carrièreverloop, de arbeidsvoorwaardenregeling en het systeem van arbeidsvoorwaardenonderhandeling. Onderwerp is de inrichting van het rekruteringsysteem voor wat betreft de vervulling van posities binnen dat overheidsapparaat. Hoe word je in Nederland ambtenaar, hoe maak je vervolgens eventueel een loopbaan en wat houdt dat in Nederland in? We komen dan bij een onderscheid in open en gesloten functie- en carrièresystemen (Self, 1972). Wanneer men aangenomen is of een carrièrestap heeft gezet, in wat voor type functie wordt men dan aangesteld? Het gaat dan om allereerst de bijdrage aan het bestuursproces. Tevens komen de criteria achter de indeling naar de diverse categorieën ambtenaren aan bod. We gaan dan in op de principes die gelegen zijn achter de hiërarchische en functionele indeling van het ambtelijk apparaat naar hogere,



middelbare en lagere ambtenaren. Tegen deze achtergrond wordt het principe van de mobiliteit binnen en de uitwisseling met andere overheidsorganisaties en de private sector aan de orde gesteld. Speciale aandacht krijgen de carrièresystemen voor hogere en topambtenaren bij het Rijk: de Algemene Bestuursdienst en de topmanagementgroep. Ten slotte komen we terug bij de normalisering. De gedachte is dat de uiteindelijke vormgeving van de ambtelijke rechtspositie gebaseerd zou moeten zijn op een juridische vertaling van de inhoudelijke en arbeidsvoorwaardelijke positie van de ambtenaar (Van den Berg, Van der Meer & Dijkstra, 2012). Maar is dat hier het geval? Die regeling heeft in de afgelopen honderd jaar voor een lange discussie gezorgd.

De empirische gegevens over voren genoemde onderwerpen worden in de hiernavolgende hoofdstukken besproken. Het aantal en de onderverdeling van ambtenaren komt aan de orde in hoofdstuk 11, de samenstelling naar hiërarchie, functie en mobiliteit in hoofdstuk 12, en de samenstelling naar representativiteitskenmerken in hoofdstuk 13. Een tweede onderwerp betreft de bestuurlijke aspecten van een veranderend ambtenaarschap. Deze aanduiding lijkt wellicht wat vaag, maar raakt eigenlijk de kern waarom het gaat en ligt in het verlengde van het openingscitaat. Het gaat om de (gewenste) aard, inhoud en kwaliteit van de bijdrage van ambtenaren aan de publieke dienst-

verlening. Verder gaan we dan in op problemen en aandachtspunten in de ambtelijke organisatie en het functioneren van ambtenaren. Om daarna de nieuwe ambtenaar in relatie tot politiek en samenleving te behandelen. Hoeveel en welke ambtenaren hebben we nodig om blijvend adequaat op maatschappelijke uitdagingen in te spelen? De publieke dienstverlening staat of valt daarmee, in ieder geval voor een groot deel. We komen dan te spreken over de (veranderende) omvang, de samenstelling naar taakterrein, de empirisch gegevens voor wat betreft de mobiliteit, de zwaarte van de functie en diversiteit en het functioneren van dat ambtelijk apparaat. Bij dat functioneren hoort het imago van ambtenaren (hoofdstuk 14).

Tot slot is er een vierde aspect dat een samenspel van de vorige drie betreft: de zorg voor de blijvende kwaliteit van het ambtelijk apparaat. Dan komen we bij de bijdragen van politieke en ambtelijke actoren aan die kwaliteitszorg. Meer concreet wordt ingegaan op de inzet, de rol en het functioneren in termen van de opbrengst en meerwaarde van politieke actoren op de diverse bestuurlijke niveaus, bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en vergelijkbare gedecentraliseerde instanties en hun ambtenaren. Niet alleen gaat het om een kritische terugblik. Daarnaast zoeken we wegen naar de toekomst om op uitdagingen een positief antwoord te geven (hoofdstukken 15 en 16). Laten we beginnen met de juridische positie

van de ambtenaar en in het verlengde daarvan het arbeidssysteem: het geheel van aanstelling, carrière en beloning en het systeem op zich.

10.2 Inleiding

De vraag die hier aan de orde komt is: welke typen functionarissen zijn er in het overheidspersoneel te onderscheiden en hoe is hun positie formeel (juridisch) geregeld? Daarbij gaat het om hun aanstelling/benoeming, het ontslag, de rechtsbescherming, de integriteitsregelingen en andere vereisten aan het ambtenaarschap. Vervolgens komen we te spreken over de kenmerken van het arbeidssysteem: baan en carrièresystemen. Daarnaast gaan we in op de vraag hoe het systeem van arbeidsvoorwaarden en onderhandelingen is geregeld, waaronder beloning, hoe het humanresourcesmanagementsysteem (HRM) bij de Nederlandse overheden eruit ziet en hoe het werkt.

10.2.1 De typen personeel werkzaam in de publieke sector

In hoofdstuk 8 zijn we al kort ingegaan op de personeelstypen in de publieke sector, maar nu volgt een meer gedetailleerde bespreking. Die definitie van overheid en openbaar bestuur bepaalt over welk type overheidspersoneel we spreken. Zoals we zullen merken is die bepaling van het personeel in de publieke sector lastig, en dit geldt des te meer als we dat over de tijd en internationaal gaan bekijken. Guy Pe-

ters (1988) heeft aangegeven dat het een kwestie van schaalbreedte is. Hij geeft aan dat we kunnen kijken naar mensen op de loonlijst van overheden in engere zin. Daarover is redelijk voldoende informatie beschikbaar, maar dat is zeker niet altijd het geval en niet voor alle jaren. Zo is er een onderscheid te maken naar mensen met een vast en een tijdelijk contract, op payroll met een nuluren contract en extern ingehuurd voor tijdelijke klussen. De laatsten – de ingehuurd – vormen vanwege de kosten een veel besproken categorie werknemers. Daarnaast zijn er mensen die op grond van aan en uitbestede taken werkzaam zijn, zoals in het regionale openbaar vervoer en bij de parkeerwachten. In het verlengde daarvan is wat meer op afstand personeel werkzaam bij bedrijven die bestaan bij de gratie van overheidscontracten: de thuiszorg et cetera. Wanneer we wat verder voortgaan zijn er beroepen als notarissen, advocaten, accountants en medici van wie het beroep geëtrooieerd en beschermd is en de toegang geregeld en gereguleerd op grond van overheidswetgeving. Enige van deze sectoren hebben in Nederland zelfregulering in de vorm van publiekrechtelijke beroepsverenigingen gekregen. Spreken we over het beroep van advocaat, dan bestaat dat bij gratie van overheidsregulering (Dijkstra & Van der Meer, 1997). Bij maatschappelijke conflicten als gevolg van die wetgeving zouden we in extremo kunnen stellen dat criminelen daaraan hun beroep ontleen en derhalve



een publieke functie bekleden. Een tweede probleem heeft van doen met de beschikbaarheid van voldoende en betrouwbare statistische bronnen en de wijze waarop de cijfers zijn samengesteld (Van Braam, 1957; Rose, 1985; Van der Meer & Dijkstra, 1993). Los van puur technisch-statistische oorzaken heeft dat van doen met het feit dat het openbaar bestuur en de ambtenaren qua definitie en inhoud dynamische begrippen zijn.

Buiten het eigenlijke openbaar bestuur behoort tot werknemers in de publieke sector het verplegend, verzorgend en onderwijzend personeel. Dat wordt hier als onderdeel van het totaal van personeel in het openbaar bestuur gepresenteerd. Naast het verplegend, verzorgend en onderwijzend personeel zijn binnen het openbaar bestuur categorieën aangewezen: ambtenaren in engere zin, beambten (geüniformeerd en toezichhoudend personeel) en werklieden in overheidsdienst (Van Braam, 1957). De juridische basis voor dit onderscheid is al langer geleden afgeschaft, maar de ambtenaren in engere zin en beambten tezamen kunnen gezien worden als het bureaucratische kernpersoneel in Weberiaanse zin. Laten we eerst hun juridische positie bekijken.

10.3 De juridische en arbeidspositie van ambtenaren

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Ambtenarenwet is per 1 januari 2020 in Nederland de voorlopige afsluiting van het normaliseringsproces gekomen. Die regeling heeft in de afgelopen honderd jaar voor een lange discussie gezorgd. Deze discussie is waarschijnlijk ook nu nog niet beëindigd. Beleid op dit terrein zou idealiter een vertaling moeten zijn van een behoefte aan en inhoudelijke bepaling van het ambtenarschap, gegeven hun wenselijke rol en positie in het openbaar bestuur. Dat die uiteindelijke vormgeving van de ambtelijke rechtspositie gebaseerd is of zou moeten zijn op een juridische vertaling van een grondige bezinning op de inhoudelijke en arbeidsvoorwaardelijke positie van de ambtenaar, wil nog niet zeggen dat dit ook feitelijk zo gebeurt. Immers, andere politieke en bestuurlijke overwegingen – zoals de symboolfunctie van de wetgeving, veronderstellingen over de meerwaarde van een grotere managementautonomie van de top, partijpolitieke factoren en de persoonlijke profilering van Kamerleden in geval van initiatief-wetgeving – zijn factoren van belang.

Voor 2020 werden ambtenaren formeel eenzijdig aangesteld en hun positie was gebaseerd onder meer op de Grondwet, Ambtenarenwet 1929

en de Militaire Ambtenarenwet 1931 en daarop gebaseerde uitvoerende regelingen. Naast werknemers met een ambtelijke rechtspositie waren er in de oude situatie werknemers op arbeidscontract (op grond van het Arbeidsovereenkomsten-besluit 1931, ingetrokken in 1995), flexwerkers en payrollers. De laatste twee categorieën komen, ondanks de maatschappelijke kritiek op dit type contracten, nog steeds voor. Per 1 januari 2020 is de Wet van 9 maart 2017 tot wijziging van de Ambtenarenwet in werking getreden. De bedoeling van deze initiatiefwet tot normalisering van de rechtspositie van ambtenaren is de rechtspositie van rijksambtenaren zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met die van werknemers in het bedrijfsleven. Die nieuwe wet heet nu de Ambtenarenwet 2017. Een uitzondering bij dat in overeenstemming brengen is gemaakt voor (nog strengere) bepalingen ten aanzien van onder meer de integriteit. In de nieuwe wet is de ambtelijke status wel behouden. Wat de wetgever en de initiatiefnemers hieronder verstaan, blijft wat onduidelijk. Het gaat in ieder geval niet over een juridisch arbeidsrechtelijke status. Vanwege de wetsomschrijving valt nu het personeel van de zelfstandige bestuursorganen onder de Ambtenarenwet 2017. Het (openbaar) onderwijs valt daar niet meer onder. Ook nu nog heeft het personeel van politie, defensie en rechterlijke macht (rechtters en officieren van justitie), notarissen, gerechtsdeurwaarders en leden van

adviesorganen een publiekrechtelijke aanstelling behouden, in tegenstelling tot de rest van het overheidspersoneel. Het uitgangspunt is dat de ambtenaar in de zin van deze wet degene is die krachtens een arbeidsovereenkomst met een overheidswerkgever werkzaam is in het openbaar bestuur (inclusief zelfstandige bestuursorganen) met als gezegd de uitzondering van eerdergenoemde groepen. Voor nu is het voldoende aan te geven dat de Ambtenarenwet 2017 voor ongeveer 75 procent van de ambtenaren is gaan gelden.

Vanwege inhoudelijke overeenkomsten is het goed te bekijken hoe de regeling eruitzag voordat de Ambtenarenwet 2017 ingevoerd werd, om de daar behandelde kernthema's rondom het ambtenaarschap te kunnen vaststellen. Ook zal een vergelijking met de Ambtenarenwet 1929 worden getrokken. Kennis van de oude regeling is relevant, omdat bepalingen deels nog van kracht zijn voor de uitzonderingsgroepen, die daarom nog steeds worden *aangesteld* en niet op basis van een arbeidscontract aangenomen. Daarnaast zijn de oude inhoudelijke onderwerpen nu grotendeels in de cao neergelegd voor zover deze niet betrekking hebben op het (vroegere) publiek-rechtelijke karakter van de aanstelling.

In Nederland hadden we tot 2020 voor burgerlijke ambtenaren een Ambtenarenwet 1929, die nu omgevormd is naar een nieuwe



Ambtenarenwet. Er is (nog steeds) een Militaire Ambtenarenwet 1931, die niet ter discussie staat. In de vroegere situatie was een ambtenaar in de zin van deze wet degene die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn. De term ‘aanstelling’ betekent dat (formeel) de benoeming eenzijdig was. Het betreft een publiekrechtelijke handeling. De overheid stelt aan. Feitelijk was er een overeenstemming tussen de overheidswerkgever en de werknemer om een functie te verkrijgen, maar de aanstelling was een (overheids)besluit, dat niet door de sollicitant werd (in geval van uitzonderingen wordt) ondertekend. Omdat het een publiekrechtelijk besluit betrof, was de bestuursrechter (ambtenarenrechter), nadat een interne bezwaarschriftenprocedure volgens het kader van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) was doorlopen, bevoegd wanneer er juridische geschillen ontstonden over de aanstelling et cetera, met name in ontslagzaken. Dat de (bestuurs)rechterlijke instanties competent zijn, geldt nog steeds voor het personeel werkzaam bij de politie, defensie en de rechterlijke macht.⁶⁸ Tot de openbare dienst behoren in de termen van deze wet: alle diensten en bedrijven door de staat en de openbare lichamen beheerd. Was in de oude wet iemand ambtenaar met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is gesloten, nu is er na de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) sprake van de omgekeerde situatie. De ambtenarenwetten zijn en waren vrij inhoudelijk leeg (raam-

wetgeving). De wetgeving omvatte een aantal hoofdonderwerpen, die in lagere regelgeving moesten worden uitgewerkt. Het meeste werd geregeld in de ambtenarenreglementen (voor het Rijk het vroegere Algemeen Rijksambtenarenreglement – ARAR). De redenen daarvoor zijn de volgende. We kennen een gedecentraliseerd stelsel van arbeidsoverleg en personeelsmanagement (waarover later meer), waarbij overheden gegeven hun specifieke situatie maatwerk moeten kunnen leveren. Raamwetgeving met de daarbij passende bijzondere uitvoeringsregelingen zijn veel flexibeler dan een uitputtende wetgeving. De bijzondere regelingen zijn sneller aan te passen. Een voorbeeld in het geval van het Rijk was het oorspronkelijk uit 1931 stammende Algemeen Rijksambtenarenreglement. Die ARAR-bepalingen zijn nu grotendeels opgenomen in de respectievelijke collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) van de betreffende overheden.

Voor de politie en het burgerlijk defensiepersoneel (oorspronkelijk te vinden in de Ambtenarenwet 1929) zijn bepalingen respectievelijk in de Politiewet en de Militaire Ambtenarenwet opgenomen. Om een idee te geven van de (materiële) rechtspositie gaat het om de regeling van aanstelling en ontslag, beloning, arbeidsvoorwaarden(overleg) en integriteitsmaatregelen. Dit betreft specifiek onder meer (art. 125 Ambtenarenwet 1929):

- a. de aanstelling, de schorsing en het ontslag van ambtenaren;
- b. het onderzoek naar de geschiktheid en de bekwaamheid;
- c. een regeling van bezoldiging en wachtgeld (via schalen, periodieken en bijzondere beloning);
- d. de regeling van diensttijden;
- e. bepalingen over verlof en vakantie;
- f. voorzieningen in verband met ziekte;
- g. bescherming bij de arbeid;
- h. woon-, verblijfs- en bereikbaarheid verplichtingen;
- i. medezeggenschap;
- j. overige rechten en verplichtingen;
- k. disciplinaire straffen,
- l. de wijze waarop met de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheidspersoneel overleg wordt gepleegd.

Deze bepalingen werden/zijn in andere juridische regelingen verder uitgewerkt. Al deze regelingen zijn en waren bedoeld om een deskundig, ervaren en goed opgeleid, professioneel en integer ambtelijk apparaat te hebben om de publieke zaak te dienen.

In de nieuwe Ambtenarenwet is bepaald wie overheidswerkgever in de zin van deze wet zijn (art. 2 Ambtenarenwet 2017). Werkgevers genoemd in die wet zijn:

- De staat (ministeries, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen die onderdeel zijn van de staat).
- De provincies.
- De gemeenten.

- De waterschappen.
- De openbare lichamen voor beroep en bedrijf (bijvoorbeeld de Nederlandse Orde van Advocaten, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Nederlandse Loodsencorporatie en de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants).
- Andere openbare lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is toegekend (bijvoorbeeld lichamen die zijn ingesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen met verordenende bevoegdheid).
- De Europese groeperingen voor territoriale samenwerking met een statutaire zetel in Nederland.
- De overige krachtens het publiekrecht ingestelde rechtspersonen (dit zijn in ieder geval de zelfstandige bestuursorganen waaraan bij wet rechtspersoonlijkheid is toegekend).
- Andere dan krachtens het publiekrecht ingestelde rechtspersonen waarvan een orgaan is bekleed met openbaar gezag, waarbij de uitoefening van dat gezag de kernactiviteit van de rechtspersoon vormt. (Bron: Factsheet Wnra).

In de Ambtenarenwet 2017 zijn conform de Ambtenarenwet 1929 bepalingen opgenomen over de zorg voor de handhaving van integriteit, waarbij ook de verplichtingen voor de overheidswerkgevers zijn opgenomen. Laten we in detail ook naar de bepalingen in de Ambtenarenwet



2017 kijken en die zo precies mogelijk aanhalen om een indruk van de wettelijke bepalingen op dit gebied te krijgen. Zo wordt in artikel 4 van een overheidswerkgever gevraagd een integriteitsbeleid te formuleren om zo 'goed ambtelijk handelen' te bevorderen. Daarbij behoort de werkgever ook voldoende aandacht te besteden aan een integriteitsbewustzijn bij de medewerkers en het voorkomen van 'misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie'. Een overheidswerkgever moet verder integriteitszorg een onderdeel laten zijn van het personeelsbeleid en het laten terugkeren in de functioneringsgesprekken en het werkoverleg. De Ambtenarenwet 2017 bepaalt verder in dit verband dat een overheidswerkgever zorgdraagt voor een gedragscode voor een goed ambtelijk handelen. In het verlengde daarvan moet die werkgever zorgdragen voor:

- a. de aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij de indiensttreding;
- b. de registratie van nevenwerkzaamheden van ambtenaren die 'de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met hun functievervulling kunnen raken';
- c. de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden van ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is;

- d. de aanwijzing van ambtenaren die werkzaamheden verrichten waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is;
- e. een procedure voor de omgang met de bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij of zij werkzaam is. Dit alles veronderstelt niet alleen een grote regelgevende activiteit van de overheidswerkgevers, maar ook een uitgebreid praktisch integriteitsmanagement.

Interessant is te zien dat aan wat goed ambtelijke handelen inhoudt, weinig tot geen aandacht wordt besteed en dit begrip nog steeds vrij leeg blijft. De ambtenaar is eraan gehouden om de plichten die uit de functie voortvloeien nauwgezet en ijverig te vervullen en zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Deze omschrijving staat nu in de nieuwe Ambtenarenwet. Maar wat betaamt een goed ambtenaar om het Ambtenarenwet 2017-taalgebruik te volgen? Het lijkt een dubbelzegging. Vroeger stond er in plaats van 'goed ambtenaar' 'goed huisvader' (het juridische begrip 'bonus pater familias'). Dat is het geval in de artikelen ter bepaling van de verplichtingen van ambtenaren, onder meer in artikel 6 van de Ambtenarenwet 2017. Letterlijk staat in lid 1: 'De ambtenaar is gehouden de bij of krachtens de wet op hem

rustende en uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen te vervullen en zich overigens te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt.' En artikel 6.2: 'Bij niet naleving van het eerste lid geldt voor de toepassing van het Burgerlijk Wetboek als een tekortkoming in het nakomen van de plichten welke de arbeidsovereenkomst aan de ambtenaar oplegt.' Om te zien hoe dat feitelijk uitwerkt, zal eerst uit de jurisprudentie van de rechter moeten blijken of voor ambtenaren meer beperkingen gelden dan voor private werknemers. De eerste uitspraken van kantonrechters over procedures onder de nieuwe wetgeving lijken in deze richting te gaan. De vraag is of dat in overheidsverband, gegeven het specifieke karakter van het overheidsbestuur, een andere lading krijgt. Ook daarover zal de rechter een uitspraak moeten doen in de toekomstige jurisprudentie.

Enige van de bepalingen die een indruk van de aard van de verplichtingen van ambtenaren kunnen geven (opnieuw overeenkomstig het oude artikel 125 van de Ambtenarenwet 1929) zijn die over de verboden. Het is ambtenaren verboden (artikel 8.1 Ambtenarenwet 2017) om:

a. 'nevenwerkzaamheden te verrichten waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd;

- b. middellijk of onmiddellijk deel te nemen aan aannemingen en leveringen ten behoeve van openbare diensten, tenzij de overheidswerkgever waarmee hij een arbeidsovereenkomst heeft daarvoor toestemming heeft verleend;
- c. financiële belangen te hebben, effecten te bezitten of effectentransacties te verrichten waardoor de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd;
- d. financiële belangen te bezitten of te verwerven, welke door de overheidswerkgever waarmee hij een arbeidsovereenkomst heeft zijn aangewezen op de voet van artikel 5, eerste lid, onderdeel d;
- e. zonder toestemming van de overheidswerkgever giften, vergoedingen, beloningen en beloften van een derde aan te nemen of hierom te vragen, indien de ambtenaar als ambtenaar met deze derde betrekkingen onderhoudt.'

Belangrijk zijn de bepalingen dat de ambtenaar én de gewezen ambtenaar verplicht zijn tot geheimhouding van hetgeen hen in relatie tot de uitoefening van hun functie ter kennis is gekomen. De ambtenaar moet daarnaast afzien 'van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten



de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd' (artikel 10.1 Ambtenarenwet 2017). Voor de vervulling van een vertrouwensfunctie komen slechts personen in aanmerking die Nederlander zijn.

Degene die geen Nederlander is, kan toch in aanmerking komen voor een positie wanneer het belang dat noodzakelijk maakt. Een arbeidsovereenkomst met een ambtenaar kan worden opgezegd wanneer hij of zij op grond van de Wet veiligheidsonderzoeken uit een vertrouwensfunctie moet worden ontheven. Verder wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur voor bepaalde groepen ambtenaren die kennis kunnen nemen van geheime gegevens over de veiligheid en andere belangrijke staatszaken, verdere voorschriften worden gesteld. Denk hierbij onder meer aan personeel bij de veiligheidsdiensten als de AIVD en bij de FIOD en vertrouwensfuncties op de ministeries. Deze voorschriften betreffen onder meer 'verplichtingen waaraan deze ambtenaren zijn onderworpen in verband met het anders dan in de uitoefening van hun functie reizen naar en het verblijven in landen waarin het verblijf door deze ambtenaren een bijzonder risico voor de veiligheid of andere belangrijke (eigen) belangen van de staat kan opleveren en die ertoe strekken dit risico zoveel mogelijk te beperken'. Ook dat is niet wezenlijk verschillend van de Ambtenarenwet 1929.

Aan de hand van deze bepalingen en regelingen vindt de uitvoering van de arbeidsvoorwaarden, het personeelsmanagement, het HRM en de invulling van het integriteitsbeleid plaats. Elke overheid geeft een invulling aan die formele taken in haar beleid. Elke overheid is een aparte werkgever, waarbij ze gegroepeerd zijn naar sectoren van cao-overleg: Rijksoverheid, gemeenten, provincies, waterschappen, politie, defensie, rechterlijke macht. Conclusie: in het stelsel in Nederland zijn de overheidsregelingen ten aanzien van de werknemers gedecentraliseerd en qua regeling gefragmenteerd. Daarom is een materiële ambtenarenwet in formele zin nooit van de grond gekomen. Onder meer op grond van dit argument verzette de toenmalige minister Donner van Justitie in 1929 zich tegen een uitvoerige uitwerking van materiële bepalingen in de Ambtenarenwet 1929 (Ter Laan, 1930).

De wijze van totstandkoming van collectieve arbeidsvoorwaarden is met de komst van de Ambtenarenwet 2017 veranderd. Het overeenstemmings- of meerderheidsvereiste uit het ambtenarenrecht is komen te vervallen. Dit vereiste hield in dat een akkoord met volledige instemming van alle vakcentrales moet worden gesloten om een regeling met arbeidsvoorwaardelijke rechten of verplichtingen voor individuele ambtenaren te kunnen invoeren. Daarvoor in de plaats is het reguliere cao-recht van kracht geworden. Het cao-recht gaat uit van

het principe van de contractsvrijheid. Dat betekent dat sociale partners bij de overheid – binnen de gestelde kaders – vrij zijn in hun keuze waarover en met wie zij een cao afsluiten.

10.4 Het waarom van de herziening van de ambtelijke rechtspositie

De Ambtenarenwet 1929 kon toentertijd gezien worden als het voorlopig eindpunt van een lange discussie. Voor 1929 was er, evenals in de private sector, geen duidelijke formele bescherming van de ambtelijke positie. De ambtenaar was afhankelijk van de welwillendheid van leidinggevend en politieke bestuurders. Geleidelijk ontwikkelden er zich regelingen op deelterreinen als pensionering en sociale bescherming, maar er was geen formele overkoepelende wetgeving. In de Grondwet stond een opgave van een regeling, maar de totstandkoming daarvan had de nodige voeten in de aarde (zie de historische verhandeling in Van Usselmuiden, 1988, en Randeraad, 1994). De ambtenarenwet in het Duitse keizerrijk na de Duitse eenwording was een belangrijk voorbeeld. Al eerder had Ph. J. Bachiene (1848) op het belang gewezen en had ook Thorbecke zijn voorkeur uitgesproken (Van Usselmuiden, 1988). Van de beweging tot de verkrijging van een ambtelijke rechtspositie ging in Nederland een drijvende kracht uit.

Hetzelfde gold voor het werk van de jurist Hugo Krabbe, gepromoveerd te Leiden in 1883 op het proefschrift ‘De burgerlijke staatsdienst’. Zie ook zijn bijdrage uit 1897 over ‘de aard der rechtsverhouding van den Staat tot zijn ambtenaren’ in de Handelingen der Nederlandsche Juristen Vereeniging 1897.

De publiekrechtelijke vorm van de aanstelling en de codificatie van juridische bepalingen werden gezien als een uitdrukking van de rechtsstaat en een voorbeeld hoe de staat met zijn mensen omging. Ook in de Grondwet stond een opdracht van een wettelijke regeling, maar de totstandkoming was een kwestie van lange adem. De nieuwe overheid met een behoefte aan nieuwe mensen had een regeling nodig om aantrekkelijk te zijn. Problematisch namelijk was dat overheden ambtenaren als sluitpost op de begroting konden gebruiken. Aangetekend moet worden dat dit geleidelijk, maar niet geheel (zie latere crises) verdween na de invoering van de Ambtenarenwet 1929. Daarnaast waren de professionalisering van de staatsdienst door middel van de bureaucratische professionalisering, de aantrekking en waarborging van expertise en tegenspraak belangrijke argumenten voor de totstandbrenging van een ambtenarenwet.

Echter, het grotere aantal en de veelvormigheid van het type overheids-taken (op terreinen als de overheids-bedrijven, onderwijs, welzijn en



cultuur, sociale zorg) die omvangrijker in aantal werden dan de klassieke overheids- en (bestuurlijke) taken, deed de vraag opkomen naar het eigen karakter van het ambtelijke werk. Parallel was er met de uitbouw van de verzorgingsstaat een betere bescherming in de private sector gekomen. Daarmee kwam het publiekrechtelijke karakter van die ambtelijke rechtspositie op de agenda te staan. Was dit gegeven dat huidige private stelsel niet overbodig? In verband hiermee is vanaf de jaren vijftig de discussie over de normalisering van de ambtelijke rechtspositie weer geagendeerd. In het bijzonder gaat die discussie over nut en noodzaak van een publiekrechtelijke regeling, waarbij bestuurlijke en arbeidsrechtelijke argumenten in het geding zijn en soms tegenover elkaar staan. In het gedetailleerde rapport van de staatscommissie-Kranenburg in de jaren 1950 is gekozen voor een handhaving van de bestaande situatie. Die rust is maar van tijdelijke aard geweest. Wel zijn bij het Rijk (maar niet bij onder meer politie, defensie) de rangen⁶⁹ en de rechtspositionele verschillen tussen werknemers met witte en blauwe boorden afgeschaft en zijn de arbeidscontractanten in de rijkdienst geleidelijk verdwenen. Vanaf de jaren tachtig zijn arbeidsrechtelijke regelingen van de overheden en de private sector steeds meer gelijkgetrokken. Die arbeidsrechtelijke dimensie heeft de overhand gekregen in het juridische en politieke denken over het belang van een normalisering van de

ambtelijke rechtspositie. De bestuurswetenschappelijke invalshoek van het vraagstuk is verwaarloosd, zodat de inhoud van het ambtenaarschap en de juridische vertaling daarvan naar de achtergrond zijn verschoven. Het ambtenarenrecht op de universiteit werd het domein van het sociaal recht, terwijl de aandacht in de bestuurswetenschappen beperkt was. Wel zijn wetgeving over de normering van topinkomens en de toenemende aandacht voor integriteitsmaatregelen in tegenspraak met de gelijktrekking.

Met de initiatiefwet in 2010 ingediend door Fatma Koşer Kaya, D66-fractiespecialist sociale zaken en arbeidsrecht, is een verdere stap op het traject van normalisering van de ambtelijke rechtspositie gezet, die uiteindelijk geleid heeft tot de aanvaarding van deze nieuwe ambtenarenwet in 2016. In deze wet wordt slechts marginaal ingegaan op een wenselijke inhoud van het ambtenaarschap. Wat er aan bestuurlijke onderbouwing is gegeven in de Memorie van toelichting schiet nogal tekort vanuit bestuurswetenschappelijk oogpunt (Van den Berg, Van der Meer & Dijkstra, 2012). Uitzonderingen in de wet zijn defensie, politie en rechterlijke macht gegeven de aard van hun werkzaamheden en positie. De selectie van deze uitzonderingen is enigszins merkwaardig, omdat het personeel van veiligheids- en inspectiediensten, andere bestuursambtenaren die in een breder politiek spanningsveld werken, vergelijkbare kenmerken ver-

tonen. Door privatisering, afstoting en verzelfstandiging van taken na 1980 zijn dit kenmerkende typen ambtenaren geworden. Het verschil met het werk in de private sector is daarom juist groter geworden. Het lijkt of er bij de normalisering verouderde beelden uit de jaren zeventig en eerder over de samenstelling van het ambtenarenapparaat door politieke bestuurders en academische experts of het terrein van het sociaal recht zijn gehanteerd.

Dit is veroorzaakt door een groten-deels afwezige bestuurswetenschappelijke inbreng. Het ambtenaarschap en de ambtelijke status als aanduidingen blijven bij wijze van compromis bestaan, maar ze worden niet verder inhoudelijk ingevuld en bekeken.

Niet vreemd vanwege het ingenomen standpunt van een formele gelijkwaardigheid van ambtenaar en overheids-werkgever. Aan de feitelijke gelijkwaardigheid wordt minder aandacht besteed. Wellicht wat vreemd, omdat een inhoudelijke discussie over wat de rol en positie van ambtenaren in het bestuur zijn als gezegd vooraf zou moeten gaan aan de juridische vormgeving. Die discussie zou meer uit een staats- en bestuursrechtelijke en een bestuurskundige optiek moeten vertrekken. Maar dit perspectief was tot voor kort bijna niet in het debat aanwezig en krijgt ook momenteel nog steeds beperkte aandacht.

Is er nu uiteindelijk veel veranderd gelet op de verschillen tussen de Ambtenarenwet 1929 en de Ambtena-

renwet 2017 in inhoudelijk en feitelijk opzicht? Laten we de indiensttreding, de conflictslechttingsprocedures, waaronder het ontslag, en de materiële rechtspositionele bepalingen vergelijken. Natuurlijk vindt de indiensttreding van de doelgroepen in het bereik van de wet nu plaats in de vorm van een contract op grond van bepalingen van het burgerlijk recht en niet meer via een publiekrechtelijke aanstelling. Er bestaat daarom geen mogelijkheid meer om een bezwaar in te dienen bij arbeidsconflicten op grond van de Algemene wet bestuursrecht of een beroepsgang naar de bestuursrechter. De kantonrechter is nu bevoegd geworden. In plaats van de bezwaar- en beroepsprocedures zijn er via bepalingen in de cao's wel geschillencommissies in het leven geroepen waarbij de adviezen van de provinciale geschillencommissies verplichtend kunnen zijn. Bij het Rijk staat er een gang open naar het Rijksloket advies en bemiddeling arbeidszaken (RABA) en dan naar de geschillencommissie. De uitspraken van die geschillencommissie zijn, net als bij de oude bezwaarschriftencommissies, niet verplichtend. Wel moet de werkgever een schriftelijke reactie bij afwijzing geven. Uitspraak en reactie kunnen dan een rol spelen bij een eventuele gang naar de kantonrechter in het geval van ontslagzaken. Waar het beroep bij de bestuursrechter een breder scala aan zaken kon betreffen, was dat in de praktijk beperkt. Overigens was de bezwaarschriftprocedure over een salarisverhoging, functione-



ringsgesprek en dergelijke vaak verbonden met een verstoorde arbeidsverhouding, die kon culmineren in een ontslag. Het inhoudelijke onderscheid lijkt derhalve niet groot.

Wat betreft de verschillen in de regeling van het ontslag is sinds 2015 in zowel de publieke als de privaatrechtelijke systemen sprake van een gesloten systeem van ontslaggronden. In artikel 7:669 van het Burgerlijk Wetboek zijn deze ontslaggronden opgesomd, net zoals dat in het ARAR-artikel 98 en vergelijkbare regelingen op lokaal niveau het geval was. In deze lijkt het private arbeidsrecht genormaliseerd te zijn in de richting van het ambtenarenrecht. Ook hier lijkt de omslag beperkt.

Met het feit dat het beperkte aantal materiële Ambtenarenwetbepalingen uit artikel 125 van de Ambtenarenwet 1929 bijna een-op-een is overgenomen in de Ambtenarenwet 2017 lijkt ook hier slechts weinig te zijn gebeurd. De bepalingen in artikel 125 zijn de kern van de ambtenarenstatus. Tevens laat het de tekortkoming in artikel 125 zien waar dit – met uitzondering van de zorg voor integriteit – de uitwerking van het dienen van het algemeen belang, de zorg voor een zorgvuldige uitvoering richting de burger en het belang van tegenspraak betreft. Hierin is het falen van de herziening van 2017 gelegen. De uitsluiting van de onderwijssectoren van de werking van de Ambtenarenwet 2017 maakt het voor

deze sectoren nijpender, daar hier de regeling wat betreft de behartiging van het algemeen belang versoberd is. De vraag blijft ook hier overeind staan waar de professionele vrijheid gegarandeerd is, zoals recentelijk blijkt uit conflicten over een publicatie over mislukte onderwijsherzieningen van een mbo-docent. Verstoorde arbeidsverhoudingen waren volgens de Gelderse kantonrechter het motief om tot een inwilliging van het ontslag over te gaan (ECLI:NL:RBGEL:2020:4638). Recentelijk is in het geval-Cliteur aan de Leidse Universiteit erop gewezen dat een uiting van academische vrijheid van meningsuiting kan conflicteren met de (strategische) belangen van de werkgever, in dit geval de universiteit. Het probleem van de garantie van de professionele vrijheid is dus breder dan alleen de ambtelijke wereld. Wellicht zouden additionele beschermingsmaatregelen in het Burgerlijk Wetboek kunnen worden opgenomen. Dat neemt niet weg dat overheden vaak van zichzelf vinden dat ze een voorbeeldfunctie hebben te vervullen. Dit is des te meer het geval waarin van een meer onafhankelijk apparaat een op de belangen van burgers gericht optreden wordt verlangd. De nieuwe Ambtenarenwet geeft qua inhoud en bereik daarop geen adequate antwoord. De uitdaging is nu die bestuurlijke en inhoudelijke aspecten van het ambtenaarschap opnieuw een juridische plaats te geven, mede gelet op het belang van een adequate kwaliteitszorg.

10.5 Het karakter van het arbeidssysteem in het openbaar bestuur

10.5.1 Inleiding

Afhankelijk van de gedachte over hoe een ambtelijke organisatie eruit moet zien en ook gegeven het politiek-bestuurlijke ontwerp van een land, komen er onderscheiden vormen van rekruterings- en bevorderingssystemen voor. Zo heb je jobsystemen (baan) en carrièresystemen (loopbaan) en daarnaast open en gesloten systemen. Aan beide vormen kleven voor- en nadelen.

10.5.2 Indeling van arbeidssystemen: functie en carrièresystemen

Allereerst bestaan er zowel functie- als carrièresystemen. Je kunt rekruteren voor een bepaalde functie (functiesysteem) of voor meerdere functies achter elkaar: een carrièresysteem (Self, 1972). In Nederland is het functiesysteem (in formeel opzicht) dominant (Dijkstra & Van der Meer, 2011). In een carrière(systeem) is de loopbaan over meerdere functies uitgestippeld, terwijl in een functiesysteem dat niet zo is en men zelf initiatief moet nemen voor een volgende baan. Ook bij een functiesysteem kan sprake zijn van informele loopbanen, maar het initiatief ligt bij de ambtenaren zelf. Voor het overgrote deel zijn de Nederlandse ambtelijke apparaten op de ministe-

ries qua wijze van rekrutering functiegericht. Bij de lagere overheden is dat eveneens het geval. Voordeel van een functiesysteem is dat het flexibel, gedecentraliseerd, conform new public managementprincipes is ingericht en dat het ook de rekrutering van mensen van buiten het openbaar bestuur mogelijk maakt. Het nadeel is echter dat er minder mogelijkheden bestaan voor loopbaanbegeleiding van werknemers op de langere termijn. Evenmin is er voldoende ruimte voor een intern mobiliteitsbeleid. Immers, hoewel men voor een baan is aangenomen, blijft men feitelijk bij dezelfde of een soortgelijke (overheids)werkgever. Men heeft wel geprobeerd in recente jaren om deze tekortkomingen aan te pakken. We komen daar later over te spreken.

Voordeel van een carrièresysteem is dat het zorgt voor deskundigheid gedurende de hele loopbaan, dat er interne mobiliteit is en 'esprit de corps'. Nadeel is dat er betrekkelijk weinig doorstroming is en evenmin een instroming van buiten het openbaar bestuur. Als gevolg daarvan is het apparaat daarmee ook wellicht in cultureel opzicht te gesloten: te veel nadruk ligt dan op een in-group van overheidsfunctionarissen met de mogelijkheid van een afscherming en afzondering van de bestuurlijke en maatschappelijke omgeving. Dit kan een afgesloten elitevorming inhouden en is niet passend bij een open samenleving en passend bij representativiteit.



Carrièresystemen zijn gericht op bepaalde beroepen of professionele vaardigheden: corpssystemen. In een carrièrestelsel is vaak sprake van een centrale intake en selectie, bijvoorbeeld in zuidelijke landen en de Europese Unie op basis van een vergelijkend examen: het concours dat afgenomen wordt door de centrale personeelsdienst. In Frankrijk en Zuid-Europa staat ook het corpssysteem centraal. Voorbeelden zijn het grand corps voor hogere ambtenaren: Conseil d'état, het grand corps van de inspecteurs van financiën en het technische grand corps van bijvoorbeeld de waterstaatsingenieurs. Gegeven een opleiding op elite-instellingen als de École Nationale d'Administration (ENA) en de École Polytechnique worden afgestudeerde kandidaten na een vergelijkend toelatingsexamen op basis van de tentamenscores toegelaten tot het corps (Meininger, 2000). Hoe hoger de scores hoe beter het corps. Vanuit het corps worden mensen geplaatst op bijvoorbeeld de ministeries. In Nederland hebben op rijksniveau de politie, rechterlijke macht, het Openbaar Ministerie en defensie een corpssysteem. De leden van deze corpsen hebben als eerder gesteld nog steeds een publiekrechtelijke aanstelling; dat geldt niet voor de leden van de Algemene Bestuursdienst.

Een aantal hogere rijksambtenaren (meer dan 1400) valt onder een managementcarrièrestelsel als bij de ABD. Niettemin bestaan er

carrièrestelsels bij de centrale overheid die het traditionele Franse corpssysteem weerspiegelen. Voorbeelden zijn het leger, de politie, de rechtbanken en de diplomatieke dienst. Momenteel vinden we deze corpsstructuren niet op andere bestuursniveaus. Dezelfde beweging naar carrière-elementen in het arbeidssysteem is te zien in een managementtraineeprogramma gericht op jonge 'high potentials'. Deze verandering naar het opnemen van meer loopbaansysteemelementen in het Nederlandse arbeidssysteem op centraal niveau komt voort uit de wens om de versnippering van de centrale overheid te verminderen. In het verleden zijn vanaf de jaren zestig ideeën geformuleerd om deze loopbaanelementen uit te breiden tot het werkgelegenheidssysteem van alle hogere ambtelijke niveaus van de centrale overheid. Op de Algemene Bestuursdienst komen we hieronder terug.

10.5.3 Indeling van arbeidssystemen: open en gesloten systemen en mobiliteit

Naast de job- en carrièrestelsels moet er ook een onderscheid gemaakt worden tussen open en gesloten systemen. De Nederlandse situatie is dat de ambtelijke organisatie van oorsprong eerder gesloten is en niet op formele, maar zeker op informele wijze (Raadschelders & Van der Meer, 1999; Dijkstra & Van der Meer, 2011). Dit heeft hoofdzakelijk te maken met

het bijzondere karakter van overheidswerk, omdat de professionalisering van het ambtenarenwerk sporen heeft achtergelaten. Aangezien de werkgelegenheid in de ambtenarenzaken tegenwoordig vooral hoger is, wordt dit element versterkt. Bovendien is er een loondiscrepancie tussen de publieke en de particuliere sector. Niettemin proberen opeenvolgende kabinetten de hogere functies in het algemene ambtenarenapparaat, maar ook in de defensie- en politieberoepssystemen open te stellen voor buitenstaanders. Dit heeft tot nu toe beperkte blijvende resultaten opgeleverd. Zoals hierboven betoogd is er weinig mobiliteit tussen de publieke en de particuliere sector en zelfs tussen de bestuursniveaus of binnen de centrale overheid, hoewel deze laatste groeit en wordt gestimuleerd door overheidsbeleid. Dit heet het probleem van de mobiliteit of liever gezegd het tekort hieraan. Veel beleid is gericht op de bevordering van de mobiliteit. Dat geldt onder meer voor onderwerpen als, naast mobiliteit, flexibiliteit, wendbaarheid en inclusiviteit van de publieke dienst: de meest concrete punten. Laten we hier kort bij stilstaan, omdat het overheidspersoneelsbeleid hiervoor al langere tijd aandacht heeft. Ter onderbouwing van de noodzaak wordt gesteld dat van alles in de nationale en internationale omgeving, de samenleving, de technologische mogelijkheden aan het veranderen zijn en daarop moet worden ingespeeld. Dat klinkt nogal vrijblijvend. Maar kijk je wat verder

dan zou evengoed kunnen worden beweerd dat je een stabiele fundering van (mede inhoudelijke) kennis en vaardigheden als basis nodig hebt om op die uitdagingen een serieus antwoord te geven.

Mobiliteit (wisselen van functie) kan, maar hoeft niet te allen tijde daarop een antwoord te zijn. Het kan afbreuk doen aan de ambtelijke deskundigheid en te veel nadruk op een op procedure en management gerichte invulling van het ambtenaarschap opleveren. Hoewel zeker van nut, zou het streven naar meer mobiliteit, flexibiliteit en de inhoudelijke en processuele taakopvatting en rol van ambtenaren kritisch bekeken moeten worden om potentiële ongelukken en bijwerkingen te voorkomen. Het is geen panacee noch zou het een pavlovreactie op allerlei (veronderstelde) bestuurlijke kwalen moeten zijn.

10.5.4 Algemene Bestuursdienst: een open carrièresysteem

Naast het reguliere departementale systeem is er op rijksniveau in Nederland een Algemene Bestuursdienst. Ook werkt de ABD samen met (sommige) gemeenten.

De achtergrond van de oprichting van de ABD was dat die verhoging van de kwaliteit van het ambtelijk management de navolgende zaken tot resultaat zou hebben:

- Vermindering van de ambtelijke verkokering
- Verhoging van de mobiliteit binnen



de rijksdienst

- Verhoging van de employability van topambtenaren
- Verhoging van de ambtelijke professionaliteit aan de top
- Verhoging van de esprit de corps
- Verbetering van het interim-management van het Rijk

De oprichting van de Algemene Bestuursdienst is terug te voeren tot ideeën gelanceerd door de commissie-Vonhoff over de noodzakelijke hervorming van de centrale overheid in het begin van de jaren tachtig, en het werd eerder in academische kringen in het openbaar bestuur bepleit. De Algemene Bestuursdienst is in 1995 opgericht en bestaat uit de ambtelijke top op het niveau van directeuren-generaal en hoger en managers in schaal 15 met een management-eindverantwoordelijkheid van het Rijk. Uitgezonderd zijn topambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken en militairen.⁷⁰ De Algemene Bestuursdienstambtenaren worden aangesteld bij een ministerie. Er wordt verwacht dat ze zich na vijf jaar gaan oriënteren op een andere functie en daadwerkelijk na zeven jaar hun huidige functie verlaten hebben.

De topmanagementgroep (TMG) is de groep binnen de Algemene Bestuursdienst van secretarissen-generaal, directeuren-generaal, inspecteurs-generaal en enkele soortgelijke functies.⁷¹ De Algemene Bestuursdienst telde in 2018 1302 leden, onder wie 84 TMG-ambtenaren (schalen 18

en 19), 495 ABD-topmanagers (schalen 16 tot 18) en 723 ABD-managers (directeuren schaal 15). In 2000 werd de TMG als speciale categorie binnen de Algemene Bestuursdienst gecreëerd. Aanstelling als lid van de topmanagementgroep geschiedt, na instemming van de ministerraad, door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Zij worden aangesteld bij dat ministerie. Vervolgens benoemt de minister in overleg met de vakminister hen in de functie bij een departement voor een periode van maximaal zeven jaar. Na het einde van die termijn moeten zij een andere functie vinden. Mocht dat na een 'zoekperiode' van ten hoogste twee jaar, waarin ze zijn ingezet op tijdelijke werkzaamheden, niet lukken, dan volgt ontslag. Op deze stringente regeling wordt momenteel kritiek uitgeoefend, omdat deze te categorisch is en te weinig oog heeft voor een duurzaam en inhoudelijk specialistisch vakmanschap. Het Bureau ABD vervult de personeels- en HRM-taken voor leden van de topmanagementgroep.

10.5.5 HRM en de bezoldiging van het overheidspersoneel

De zorg voor goed overheidspersoneel ligt ten grondslag aan het overheids-personeelsbeleid. Een goed bestuur dat een positieve bijdrage wil leveren aan een gezonde maatschappelijke ontwikkeling is gebaat bij een goed professioneel ambtelijk apparaat. Dat vraagt om een ontwikkeld selectiebeleid en personeelsbeheer. Die con-

statering is zeker niet nieuw. Feitelijk heeft die behoefte al bij aanvang van de moderne Nederlandse staat bestaan. Vanaf de start van het Koninkrijk der Nederlanden in 1815 heeft de kwaliteit van de ambtelijke dienst en de personeelszorg ruime aandacht gekregen. Vanaf die tijd heeft (wat het Rijk betreft en later meer de andere overheden) het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en zijn voorgangers daarin een specifieke verantwoordelijkheid gehad (Van Braam, 1957; Van Jsselmuiden, 1988; Van der Meer & Roborgh, 1993). Die aandacht is na de Tweede Wereldoorlog intensiever, meer permanent van aard en meer geprofessionaliseerd geworden en meer in formele kaders gegoten. Dat komt uitdrukkelijk naar voren in de ontwikkeling van personeelsbeheer naar personeelsmanagement en uiteindelijk HRM-beleid en -beheer. Bij dat laatste (HRM) heeft men ideeën over praktisch personeelsmanagement aan strategische organisatiedoelinden proberen te koppelen. Vergroting van flexibiliteit, mobiliteit, naast competentienagement, shared service centers en duurzame ontwikkeling kwamen daarmee op de politieke en bestuurlijke agenda's terecht. Over succes en de diepgang van de koppeling met kwaliteit en strategische bestuurlijke noodzakelijkheden komen we te spreken.

Dat HRM-beleid en de daarmee verbonden HRM-praktijk hebben (naast het aantal ambtenaren) na

de Tweede Wereldoorlog vooral de aandacht in het rijksbeleid en van de gemeenten gekregen; in ieder geval in de vorm van meer dan diepgravende strategische kwaliteitsanalyses. Historisch zien we een ontwikkeling van personeelsbeheer naar personeelsmanagement en uiteindelijk HRM-beleid en -beheer. Kenmerkend voor het rijksbeleid is niet alleen, met meer en minder succes onder invloed van bestuurskundige en organisatie- en managementinzichten, een ontwikkeling van administratie naar management geweest. Dat heeft in de andere sectoren van het beheer van de interne organisatie evenzo plaatsgevonden. Zoals eerder aangegeven heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties een bijzondere verantwoordelijkheid gehad. Gegeven het plannings- en coördinatiestreven van de rijksoverheid uit de jaren vijftig en begin jaren zestig is bij aanvang die rol van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties meer centralistisch van opzet geweest. Tot het ministerie behoorde een meer centrale personeelsdienst, de Directie Formatiezaken, maar ook een Rijkspsychologische Dienst, ingeschakeld bij de advisering over rekrutering en bevordering, en een Rijksopleidingsinstituut (ROI). Die centrale opzet werd dwarsgezet en uiteindelijk doorbroken door de middelpuntvliedende krachten in het rijksbestuur, waarbij er ten principale betrekkelijk weinig doorzettingsmacht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties berustte (Van Braam, 1957;



Van der Meer & Roborgh, 1993; Tjeenk Willink, 1980). De afzonderlijke ministeries hebben een doorslaggevende positie. Lange tijd is er binnen het rijksbestuur sprake geweest van een decentrale HRM-praktijk. Hier zien we een doorwerking van het politiek-bestuurlijke ontwerp naar de inhoud en met name de vormgeving van het HRM-beleid en de praktijk. Diezelfde fragmentering zien we terug in de decentrale opzet van het HRM-systeem wat betreft de arbeidsvoorwaarden in het onderhandelingsmodel over de arbeidsvoorwaarden. Bij het personeelsbeleid en in de praktijk, maar tevens bij de regeling van (en onderhandelingen over) arbeidsvoorwaarden is een tendens naar decentralisatie te zien. Dit heeft een uitdrukking gevonden in de per overheidssector georganiseerde onderhandelingen. Binnen de afzonderlijke overheden is echter een tendens naar uniformering en centralisatie te zien, waarvan de vorming van de Algemene Bestuursdienst en daarbinnen de TMG en de shared service centers op rijksniveau een uitdrukking zijn. De opkomst van rijksacademies voor de training van ambtenaren is gegeven de marginalisering en feitelijke teloorgang van het Rijksopleidingsinstituut een interessant fenomeen.

Er zijn meerdere instellingen en organen betrokken bij het HRM-beleid en de praktijken van de centrale overheid. Zo is het systeem nogal gefragmenteerd. Een eerste divisie in de centrale overheid bestaat uit de

departementale, militaire en (nationale) politionele HRM-systemen. De Buitenlandse Dienst, het leger en de politie hebben, zoals eerder gezegd, een carrière- en bijbehorend HRM-systeem. Voor de ministeries ligt de strategische beleidsvorming bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Op HRM-gebied heeft dit ministerie een coördinerende taak zonder over doorzettingsmacht in interdepartementale onderhandelingen te beschikken. Gevoelige politieke beleidskwesties worden op kabinetsniveau bepaald. Dit ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is onderhandelaar in de centrale overheidsafdeling van het in sectoren onderverdeelde werkgelegenheidssysteem. Binnen het systeem van arbeidsvoorwaarden onderhandelingen is dit ministerie aan werkgeverszijde verantwoordelijk voor de loon- en arbeidsonderhandelingen. Met betrekking tot de arbeidsonderhandelingen in het huidige systeem zijn er onderhandelingen tussen de vakbonden die tot de onderhandelingen zijn toegelaten en de werkgever van de centrale overheid. Een meerderheid van de vakbonden moet een regeling goedkeuren, ongeacht de omvang van de vakbonden. In de praktijk betekent dit dat drie van de vier vakbonden het eens moeten worden. Gezien het politieke primaat van de regering en het parlement kan die relatie uiteindelijk ook nu nogal eenzijdig zijn. Hoewel veel onduidelijk is, wordt door sommige voorstanders verondersteld dat de wet een gelijk speelveld zal creëren,

maar er bestaat twijfel dat dan het primaat van de politiek zal worden uitgehouden door deze normalisering van de arbeidsrelatie. De rol en positie van de vakbonden zullen veranderen, omdat in het kader van de privaatrechtelijke regeling geen meerderheid van de vakbonden voor toestemming nodig is. Wat hier is opgemerkt voor het Rijk geldt ook voor de andere overheden. Elke overheid kan haar eigen hr-beleid voeren binnen de kaders van de wetgeving, maar gemeenten stemmen hun beleid vaak af in VNG-verband. Datzelfde geldt voor de provincies in IPO-verband en waterschappen in de context van de Unie van Waterschappen. Deze verenigingen faciliteren ook het arbeidsvoorwaardenoverleg met de bonden, waarbij de nieuwe situatie van de Ambtenarenwet 2017 ook daar opgeld doet.

De beperking van de hoogte van beloningen aan de top van het (gehele) ambtelijk apparaat en de semipublieke sector wordt gezien als een belangrijke hervormingskwesitie, gezien de openbare discussies over de hoogte van de beloningen, niet alleen in de publieke sector (Kenter, Van der Meer & Toonen, 2012; Hood & Peters, 1994, Brans & Peters, 2012). Dit onderwerp had en heeft een hoge populariteit, zowel in de politiek als in de samenleving, deels als gevolg van wat is beschouwd als buitensporig hoge beloningen voor topfunctionarissen, maar deels ook op grond van een wantrouwen tegen de overheid. Hoewel de belangrijkste waargeno-

men problemen vooral speelden bij de semioverheid en gesubsidieerde instellingen, breidde de discussie zich uit tot de salariëring van ministers, staatssecretarissen en topambtenaren. Die laatsten hadden te maken met bonussen en ook ontslagvergoedingen. Deze betalingen zouden moeten worden beperkt, aangezien deze uit de openbare middelen bekostigd worden. Het beleid op dit gebied, geheten normering topinkomens, had tevens tot doel het creëren van meer transparantie, waarbij de betrokkenen naast een maximering de jaarlijkse gegevens van betalingen en de hoogte daarvan moesten publiceren. De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen (WNT) is bestemd voor de publieke en semipublieke sector en gesubsidieerde instellingen die het merendeel van hun budgetten van de overheden verkrijgen.⁷² De WNT is in werking sinds 2013 en gewijzigd in 2015, waardoor een ministersalaris het betalingsplafond vormt.⁷³ In 2021 bedraagt het bezoldigingsmaximum € 209.000. Voor een sector als de zorg kan dit maximum hoger liggen. Dit is inclusief het brutosalaris, vakantie-uitkering, eindejaarsuitkering, pensioenbijdrage en belaste onkosten. Deze wet omvat bepalingen over de inkomens- en ontslagvergoedingen van leidinggevenden in de TMG en de toezichthouders in de overheid en het management van semi-publieke instellingen als universiteiten en ziekenhuizen. Er werd nieuwe wetgeving voorgesteld om deze wet uit te breiden tot niet-leidinggevend personeel



in de semipublieke organisaties, zoals aangekondigd door het centrumlinkse kabinet-Rutte 2, maar die is geschrapt in het regeerakkoord (oktober 2017) van het centrumrechtse kabinet-Rutte 3 uit angst voor het afschrikken van schaarse professionals op hoog niveau. Zo vallen medisch specialisten niet onder de werkingssfeer van de Wet normering topinkomens.



11

het aantal

ambtenaren en de omvang van
het overheidspersoneel

11.1 Inleiding

Dit hoofdstuk omvat een presentatie en analyse van veranderingen in het aantal, de samenstelling en het type ambtenaren werkzaam in het openbaar bestuur. Merkwaardig is dat in de Nederlandse bestuurskunde aan het thema ‘ambtenaren en bureaucratie’ relatief weinig aandacht is geschonken. Dat wil zeggen met uitzondering van de Leidse bestuurskunde in de periode 1976-2018, waarin dit, in het voetspoor van Aris van Braam met zijn dissertatie ‘Ambtenaren en bureaucratie in Nederland’ (1957), een van de centrale thema’s is geweest. Bekke, Toonen, Raadschelders, Rutgers, Roborgh, Van den Berg, Van der Meer en Dijkstra hebben via nationale en internationale onderzoeksprojecten, waaronder het ‘Comparative civil service system’-project, hieraan later een bijdrage geleverd. Toch blijft het onderwerp van belang gegeven de aan het ambtelijk apparaat gestelde kwaliteitseisen. Dat hangt samen met de prestaties van de publieke sector en de borging van de legitimiteit van het overheidshandelen. Niet alleen zullen data worden gepresenteerd, maar ook gaan we in op de bestuurlijke consequenties van die veranderingen voor de publieke dienstverlening. Sprekend over de behoefte aan ambtenaren als een bestuurlijke vraag komen we terecht bij de omvang van het ambtelijk apparaat. Veranderingen in het aantal ambtenaren en de samenstelling van de ambtelijke apparaten zijn het product van wijzigingen in het openbaar bestuur en die zijn op hun beurt weer het gevolg van en inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen als bovengenoemd (Van Braam, 1957; Dijkstra & Van der Meer, 2011). Om recente veranderingen in de personeelsomvang van het openbaar bestuur te kunnen duiden, is een lange-termijnperspectief noodzakelijk. De periodisering is relevant, omdat die aanknopingspunten kan bieden voor een verklaring van stijging en daling (Van der Meer & Roborgh, 1993).

11.2 De omvang van het overheidspersoneel

Hoeveel ambtenaren zijn er eigenlijk in Nederland aan het werk? Er zijn in het verleden uitspraken gedaan over het aantal ambtenaren en met name de groei daarvan. Soms is de basis van de gegeven aantallen en beoordeling onduidelijk (zie bij wijze van voorbeeld Toshkov, Schmidt & Van den Berg, 2018). Eenduidige, betrouwbare en (over de jaren heen) vergelijkbare gegevens zijn niet direct voorhanden (Van Braam, 1957; Van der Meer & Roborgh, 1993). Dat is lastig, vooral wanneer het doel is die omvang en samenstelling over de tijd en internationaal te vergelijken. Dat lastige heeft te maken met de aanwezigheid van statistische bronnen en de wijze waarop de cijfers zijn samengesteld. Het heeft tevens te maken met het feit dat openbaar bestuur en wat onder ambtenaren wordt verstaan, niet eenduidig en statisch zijn gedefinieerd (Van Maarseveen, 2002). De definitie van wie onder het ambtenaarschap valt, is over de jaren heen verschoven (Van der Meer & Roborgh, 1993). Ook de samenstelling van het openbaar bestuur is gewijzigd door processen van collectivisering, privatisering en veranderingen in de taakomvang. Toch is een tijdsreeks van nut, omdat die niet alleen aanwijzingen oplevert over de mate van overheidsgroei en -krimp, maar ook fungeert als een uitgangspunt voor het verkrijgen van een dieper inzicht in de oorzaken achter de veranderingen. Dat geldt ook voor

de periodisering van die groei en/of krimp. Een tijdsreeks vraagt om ingrepen om cijfers vergelijkbaar te maken (Van der Meer & Roborgh, 1993). Dit heeft de nodige consequenties voor de interpretatie van gegevens. Met inachtneming van een zekere voorzichtigheid kan dan een antwoord worden gegeven op de vaak gestelde vraag: is die omvang van het personeel in het publieke domein zo sterk toegenomen dat gesproken kan worden van zowel in maatschappelijk als economisch opzicht een negatieve ontwikkeling?

Eerder hebben we gesproken over wie en wat onder ambtenaren en personeel van de publieke sector is te verstaan. Het is goed dat hier kort te herhalen, omdat die onderscheiden omschrijvingen gevolgen hebben wanneer we naar de veranderende omvang van het openbaar bestuur en publieke domein gaan kijken. Allereerst is het overheidspersoneel te noemen dat werkzaam is bij de openbaarbestuursinstanties: Rijk, provincie, gemeenten en functioneel gedecentraliseerde lichamen. Dit zijn de ambtenaren. Ook de rechterlijke macht valt onder de ambtenaren. Voor de invoering van de Wnra werd personeel van zelfstandige bestuursorganen niet meegerekend. Nu is dat wel het geval. Binnen het ambtelijk apparaat zijn de volgende categorieën aan te wijzen: ambtenaren in enge zin en beambten (geüniformeerd en toezichthoudend personeel en werk-lieden in overheidsdienst (Van Braam, 1957; Raadschelders, 1990;



Wagenaar, Ruthers en Kerkhoff, 2011)). De juridische basis voor dit onderscheid is al langer geleden afgeschaft, maar ambtenaren in engere zin en beambten tezamen kunnen gezien worden als het bureaucratische kernpersoneel in Weberiaanse zin. Naast deze ambtenaren behoort het verplegend, verzorgend en onderwijzend personeel tot werknemers in de publieke sector (Van Braam, 1957, 1986).

Eerst wordt de personeelsontwikkeling van het ambtelijk apparaat getoond. We gaan in op het geheel van werknemers van Rijk, provincie, gemeenten, waterschappen en regionale samenwerkingsverbanden van 1849 tot op heden. Daarnaast bestuderen we de personeelsontwikkeling van respectievelijk het Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen. Voor de recente jaren wordt een onderverdeling gepresenteerd in de personeelsbestanden van de centrale overheid, waaronder Rijk, defensie, rechterlijke macht, politie en zelfstandige bestuursorganen, en daarnaast die van regionale en lokale overheden. Daaronder vallen gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, provincies en waterschappen. Gekeken zal worden naar de veranderende verdeling van personeel over centrale en lagere overheden over de jaren daarvoor, met als categorieën daarbinnen politie, rechterlijke macht, overig veiligheidspersoneel en defensie van 1849 tot op heden.

Zoals gesteld kan een tijdsvergelijking van veranderingen in de aantallen ambtenaren een dieper inzicht in een veranderende overheidsbureaucratie over de tijd dichterbij brengen. Hier ligt een verband met de uitbreiding en krimp van overheidstaken, het direct en indirect ter hand nemen van taken, processen van collectivisering en privatisering en de verzelfstandiging van organisatieonderdelen. Een tweede vraag is van normatieve aard: de kwalificatie of er (te) veel ambtenaren zijn. Dat is een moeilijk te beantwoorden vraag gegeven het politieke karakter daarvan, maar een internationale en historische vergelijking kan behulpzaam zijn. Bij beantwoording van de vraag of het te veel ambtenaren zijn, wordt gebruikgemaakt van een vergelijking van de situatie in de jaren 1983 en 2016 op basis van een gedachte-experiment van Van der Meer en Dijkstra in 'MeJustice' (2016). Daarbij wordt de samenstelling van het openbaar bestuur gedurende twee vergelijkingsjaren gelijk gehouden om zo invloeden van privatisering, uit- en aanbesteding en verzelfstandiging te kunnen neutraliseren.

Naast ambtenaren is een ruime categorie van werknemers in de publieke sector te onderscheiden. We zullen eerst de totale omvang van het personeel werkzaam in het publieke domein presenteren. Daarna volgt de onderverdeling van dat totaal naar de verschillende groepen binnen het geheel, te weten: werknemers in het openbaar bestuur inclusief zelfstan-

dige bestuursorganen en sociale verzekeringsinstellingen, onderwyzend personeel, gezondheidspersoneel (onder wie artsen) en verzorgend personeel. Tevens wordt een vergelijking met de EU-27-lidstaten gegeven. We zullen zien dat het aandeel van het openbaar bestuur op het totaal van het werk in de publieke sector sinds 1960 kleiner is geworden. De vraag is: wat zegt dat nu eigenlijk? Maar laten we eerst kijken naar de totaalontwikkeling van het openbaar bestuur van 1849 tot op heden.

11.3.1 De veranderende omvang van het ambtelijk apparaat: het totaal van het openbaar bestuur van 1849 tot op heden

Wat betreft de ontwikkeling van het openbaar bestuur van 1849 tot op heden blijkt dat er een groei heeft plaatsgevonden. De groei van het ambtelijk apparaat is pas sinds 1849 met enige zekerheid vast te stellen. Ook moeten de cijfers van 1849 met enige terughoudendheid bekeken worden vanwege onduidelijkheden in de vraagstelling (Van Maarseveen, 2002). Daarvoor zijn er geen totaalgegevens beschikbaar. Dat is ook niet zo bezwaarlijk, omdat Noord-Nederland tot 1830 met België verenigd was en daarom de vergelijking minder relevant is. De gegevens uit tabel 11.1 zijn ontleend aan de beroepstellingen behorend bij de Volkstellingen (1849-1947) en voor de periode van 1986 tot en met 2019 aan de publicatie 'Trends & Cijfers' en de voorgangers hiervan (Ministerie van Binnenland-

se Zaken en Koninkrijkrelaties). De jaren zijn gekozen op grond van de beschikbaarheid van materiaal. Dat geldt in het bijzonder voor de periode tot 1980. Daarnaast zijn de eerdere peiljaren relevant, omdat ze periodes van belangrijkere transitie markeren die invloed kunnen uitoefenen op veranderingen in taken en – vooral hier relevant – personeel (Dijkstra & Van der Meer, 2011).

In het uitgangsjaar 1849 was de omvang van het aantal werknemers in het openbaar bestuur vrij beperkt. Niet alleen in absoluut opzicht, maar ook gerekend als aandeel van de bevolking. Van dat totaalaantal werkten verreweg de meeste ambtenaren bij defensie, gevolgd door politie, justitie, waterstaat en het Financiënwezen. Vandaar ook de benaming van de nachtwakersstaat als typering voor de Nederlandse overheid halverwege de 19e eeuw. Het bestaan van een nachtwakersstaat – in ieder geval voor een langere periode in de Nederlandse bestuursgeschiedenis – is betwijfeld. Het geeft toch een aardige inkijk in de taakterreinen waarop ambtenaren in dit jaar 1849 – vlak na de burgerlijke revolutie van 1848 in Europa en de herziening van de Nederlandse Grondwet – werkzaam waren. Daarna vindt er na 1880 een uitbreiding van taken plaats met een toename van personeel (Wagenaar, Rutgers & Kerckhoff, 2011). Die groei ging eerst vrij geleidelijk, maar verliep daarna steeds sneller.



Tabel 11.1: Aantal ambtenaren in het openbaar bestuur (Rijk, provincie, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, waterschappen, politie en defensie) in personen, exclusief zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), 1849-2019

Jaar	Aantal	% bevolking
1849	42.500	1,4
1889	56.186	1,2
1899	72.322	1,4
1909	95.302	1,7
1920	191.441	2,8
1930	196.627	2,5
1947	360.086	3,8
1960	430.192	3,8
1968	469.688	3,7
1980	568.318	4,0
1986	613.366	4,2
2001	480.315	3,0
2009	488.502	3,0
2011	473.985	2,8
2014	444.872	2,6
2015	444.462	2,6
2016	445.795	2,6
2017	452.110	2,6
2018	460.718	2,7
2019	475.264	2,7

het aantal ambtenaren en de omvang van het overheidspersoneel

Bronnen: Gegevens Volkstellingen 1849-1947; Van der Meer & Roborgh, 1993; BZK, Kerngegevens overheidspersoneel en later Kerngegevens Overheid en Onderwijs 1986-2003; BZK, Trends & Cijfers 2015 en 2019

De ontwikkeling tot 1909 is als een eerste fase te zien met een versnelende personeelsgroei, waarin de effecten zijn te zien van een omslag van een terughoudend overheidsoptreden (met de eerder gemaakte kanttekeningen bij de nachtwakersstaat) naar een welvaartsstaat. De periode rond de Eerste Wereldoorlog is een tweede periode waarin een sterke groei heeft plaatsgevonden. Over de redenen komen we later te spreken bij de duiding en de verklaring van de waargenomen trends en ontwikkelingen. Van Braam (1957) en Van der Meer en Roborgh (1993) geven voor de periode 1930 tot 1938 een daling van het (burgerlijke) overheids personeel van 4200 mensen ten tijde van de economische crisis. Kort voor de Tweede Wereldoorlog is er een stijging. Die is niet alleen een gevolg van de oorlogsdreiging, maar ook van het geleidelijk loslaten van de economische aanpassingspolitie. Een explosieve stijging is na het einde van de Tweede Wereldoorlog te zien. Over de personeelsontwikkeling gedurende de oorlogsjaren zijn geen eenduidige gegevens te vinden. De indicaties zijn echter dat van de oorlogssituatie en de militarisering en socialisering van de oorlogseconomie een sterke opwaartse druk is uitgegaan. Direct na de oorlog zien we – vanwege de noodzaak van een maatschappelijke en sociaaleconomische reconstructie en ontwikkeling, een sterke bevolkingsgroei en een maatschappelijk emancipatiestreven – een bijna explosieve groei optreden. Onmiskenbaar is de sterke personeelsgroei

tot ongeveer halverwege de jaren 1980, toen het ombuigingsbeleid onder het kabinet-Lubbers 1 in gang werd gezet (Van Nispen & Noordhoek, 1986). Terugkijkend vanuit 2019 zien we dat de financieel-economische crises een personeelsdaling van 2009 tot aan 2015 met het kabinet-Rutte 3 heeft veroorzaakt. Na het wijken van de crisis en signalen van negatieve aspecten van personeelstekorten is er in toenemende mate een stijging tot nu (2020) te zien.

De hierboven beschreven stijging tot het begin van de jaren 1980 heeft vooral in absolute aantallen plaatsgevonden. Met uitzondering van de naoorlogse jaren tot aan 1980 is die stijging uitgedrukt als aandeel van de bevolking minder pregnant. De val na 1980 wordt veroorzaakt door de privatisering van de PTT in 1989. De staatsbedrijven op rijksniveau zijn als overheidswerkgevers vooral van 1920 tot eind jaren 1980 belangrijk geweest. Voor gemeenten is dat tot in de jaren 1990 het geval geweest. Opvallend is dat het percentage ambtenaren in verhouding tot de bevolking in 2019 ongeveer gelijk is als in 1920. Niettegenstaande de gevolgen van privatisering, verzelfstandiging en inhuur, waarop we later dieper zullen ingaan, blijkt de omvang van het openbaar bestuur zeker ook conjunctuurgevoelig, zie de eerdere opmerkingen over de bankencrisis van 2008. Zoals vermeld heeft Van Braam (1957) laten zien dat een soortgelijk fenomeen zich in de eerste helft van de jaren dertig heeft



voorgedaan als gevolg van de toenmalige economische crisis (Van Braam, 1957). Dit geldt eveneens voor de gevolgen van de economische crisis in de jaren tachtig (Van der Meer & Roborgh, 1993). De rem op de groei na halverwege de jaren 1980 geeft aan dat, naast de gevolgen van de privatisering en dergelijke, de toenmalige kabinetsambities om dat ambtelijk apparaat te laten inkrimpen in tegenstelling tot in veel andere landen relatief succesvol is geweest. Dit blijkt eveneens uit OECD-vergelijkingen (2019). Zie ook hieronder de paragraaf over de internationale vergelijking van de personeelsomvang, waarbij tevens geconstateerd wordt dat het Nederlandse ambtelijk apparaat relatief klein van omvang is. De kanttekening dient gemaakt te worden dat in Nederland het middenveld en vrijwilligersactiviteiten (nog steeds) vergelijken-derwijs vrij groot van omvang zijn.

Groei en daling van het aantal ambtenaren is daarnaast op te vatten als het resultaat van afzonderlijke beleidsbeslissingen van afzonderlijke overheden en in sectoren, om een antwoord te kunnen geven op politieke en maatschappelijke vragen. Hierbij zijn langlopende patronen te onderkennen, die gangbaar worden aangeduid met een transitie van staatsmodellen. Veranderingen in het totale personeelsbestand werkzaam in het openbaar bestuur zijn uiteindelijk een optelsom van ontwikkelingen in afzonderlijke deelsectoren. Het openbaar bestuur en de overheid als

geheel bestaan politiek-bestuurlijk, institutioneel en organisatorisch niet. Hoezeer sommigen dat vanuit het standpunt van de burgers en de samenleving als geheel ook betreuren. Zo vindt rond 1880 een geleidelijke omslag plaats van een nachtwakersstaat naar een meer interveniërende verzorgings- en welvaartsstaat. Dit heeft geleid tot een grote instroom van een nieuw type ambtenaren: vakspecialisten met technische, vakinhoudelijke kennis en vaardigheden. Dit heeft gevolgen gehad voor niet alleen de (methode van) rekrutering, maar ook de ontwikkeling van de (praktijk)opleiding van aankomende en zittende ambtenaren. Het eerst vond bij gemeenten plaats, omdat gemeenten het voortouw namen in de uitbreiding van overheidsactiviteiten (Van der Meer, Kerkhoff & Dijkstra, 2016). De bestuursambtenaren waren toen voor het grootste deel nog steeds juridisch (toentertijd de breedste academische opleiding) en in de praktijk opgeleid (Van Braam, 1957; Van der Meer & Roborgh, 1993). De sterke stijging van het aantal ambtenaren van 1920 tot en met begin jaren tachtig is een uiting van een uitbouw van die welvaart en verzorgingsstaat. Niet alleen gaat het om een breder bestuurlijk takenpalet op de terreinen van onder meer ruimtelijke ordening, infrastructuur, sociale zorg en onderwijs, maar ook om groei en nationalisering van bedrijfsmatige activiteiten als de nutsvoorziening, ziekenhuiszorg, mijnbouw, vervoer en postbezorging. Dat vraagt weer om

personeel met expertise op deze terreinen. Daarbij komt nog dat na 1945 de sociaaleconomische reconstructie na de oorlog een opwaarts effect tot gevolg heeft gehad. Het hoogtepunt van de groei van het aantal ambtenaren is in de jaren zeventig aan te treffen als gevolg van de ontzuiling en verstatelijking van het resterende middenveld. Taken werden toen door overheden overgenomen.

11.3.2 De veranderende omvang van het ambtelijk apparaat naar onderdelen van het openbaar bestuur

Naast een stijging van het aantal ambtenaren zijn innovaties in werkwijze, bestuurstechnologie en daarbij passende kennis en vaardigheden waar te nemen. In de jaren vijftig en zestig is er een opkomst van de technocratische ambtenaar met aandacht voor planning en rationalisering van het openbaar bestuur (Van der Meer & Dijkstra, 2019). Met de gevoelde noodzaak van een bevordering van efficiency en effectiviteit gegeven de economische situatie komt de op (new public) management gerichte ambtenaar op in 1980, waar elders op is geweest. In reactie daarop en mede vanwege de erkenning van betrokkenheid van de samenleving bij de zorg voor collectieve zaken, wordt vanaf de jaren negentig de aandacht verlegd naar een op een netwerk gerichte ambtenaar. Vanaf 2000 valt het ambtelijke werk vooral te typeren als een combinatie van klassieke openbare-orde-, veiligheids- en

andere klassieke overheidsfuncties (waterstaat en belasting). Daarnaast worden voorwaardenscheppende en regisserende taken dominant. Dat is een belangrijk verschil met de jaren zestig en zeventig, toen niet alleen welzijns- en verzorgingstaken, maar ook bedrijfsmatige en productieactiviteiten mede kenmerkend waren.

In tabel 11.2 is een uitsplitsing gegeven naar de ontwikkelingen in sectoren binnen het openbaar bestuur, namelijk Rijk, zelfstandige bestuursorganen, politie, defensie en rechterlijke macht (RM), tezamen de centrale overheid en lokale overheid (gemeenten, provincies, gemeenschappelijke regelingen, waterschappen). Defensie en politie behoren formeel tot het Rijk, maar bezitten daarbinnen feitelijk een eigen positie. Het personeel van ZBO's staat eveneens niet in tabel 11.1 weergegeven, maar dit personeel voert overheidstaken uit en wordt (grotendeels) bekostigd vanuit publieke middelen. Tabel 11.2 geeft daarvan een indicatie.⁷⁴ Hetzelfde geldt voor de inhuur van personeel. De rechterlijke macht omvat de magistratuur, maar niet het ondersteunend personeel, dat tot het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt gerekend. De linkerkolommen geven steeds de absolute aantallen weer. In de rechterkolommen staan (met 2006 als ijkpunt) de ontwikkelingen in percentages weergegeven. In de uiterst rechtse kolom staat de verhouding in omvang van personeel tussen de centrale overheid en de lokale en regionale overheden (C/T).



Daaronder vallen de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, waterschappen en provincies in aflopende orde van grootte. Gemeenten en gemeenschappelijke regelingen zijn in nauwe samenhang te zien, omdat deze twee groepen organisaties in personeelsopzicht als communicerende vaten zijn te beschouwen. Een stijging van het personeel werkzaam in de gemeenschappelijke regelingen is afkomstig uit enerzijds aan deze regelingen overgedragen oorspronkelijk-

ke gemeentelijke taken en anderzijds direct bijvoorbeeld in het verlengde van decentralisatieoperaties aan gemeenten overgedragen taken. Gezamenlijk bedraagt het aandeel van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen ongeveer 90 procent van het totale personeel van de lokale en regionale overheden. Waterschappen en provincies nemen de overige 10 procent voor hun rekening. De ontwikkeling in het openbaar bestuur is voor het Rijk en lagere

Tabel 11.2: Personeelsomvang bij de centrale overheid (Rijk, ZBO's, politie en defensie, rechterlijke macht), lokaal bestuur (gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen) en C/T in fte, 2006-2018 ultimo december

Jaar	Rijk	ZBO	Veiligheid Politie en defensie	RM	Totaal centrale overheid	Totaal lokaal	C/T
2006	111.994 100,0	51.719 100,0	124.726 100,0	3129	291.568 100,0	193.527 100,0	60,1
2010	114.272 102,0	42.681 87,4	127.650 102,3	3439	288.042 98,8	200.222 103,5	59,0
2015	109.150 97,5	41.573 80,4	118.682 95,2	3210	272.615 93,5	182.721 94,4	59,9
2016	109.581 97,8	41.943 81,1	118.154 94,7	3136	272.814 93,6	184.424 95,3	59,7
2017	110.649 98,8	42.989 83,1	117.418 94,1	3308	274.364 94,1	188.859 97,6	59,2
2018	113.533 101,4	45.143 86,0	118.229 94,8	3316	280.221 96,1	193.490 100,0	59,2
2019	119.152 106,4	48.754 87,3	120.018 96,2	3332	291.256 99,9	200.129 103,4	59,3

Bronnen: BZK, Werken bij de overheid: Trends & Cijfers 2019; BZK, Kerngegevens Overheid en Onderwijs 2010. Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2019

overheden in de periode 2006-2019 bijna identiek; lokale overheden staan op 103,4 procent in 2019 en het Rijk is gestegen naar 106,4 procent. Op zich is dit geen spectaculair onderscheid, maar we moeten ons realiseren dat gegeven de decentralisatieoperaties het lokale bestuur (met name gemeenten) er taken bij heeft gekregen afkomstig van het Rijk (en de provincies). Dit betekent ook een druk op de lagere overheden (Porth, 2019). De centrale overheid als geheel (Rijk, ZBO's, politie, defensie en rechterlijke macht) laat een daling van 0,1 procent zien. Die vermindering komt voornamelijk voor rekening van het defensiepersoneel (binnen de sector veiligheid) en van het personeel werkzaam bij de zelfstandige bestuursorganen. Het jaar 2017 markeerde voor defensie een keerpunt na een jarenlange daling vanwege een verhoogde maatschappelijke en politieke prioriteitstelling. Eveneens bij de zelfstandige bestuursorganen is er een stijging vanaf 2016 te zien, na een forse daling in de periode van 2006 tot en met 2015. Bij de daling van het ZBO-personeel moet rekening worden gehouden met veranderingen in het ZBO-bestand over de tijd. Sommige zelfstandige bestuursorganen zijn opgeheven en weer opgenomen in het departement waar zij oorspronkelijk vandaan kwamen (zoals de Informatie Beheer Groep). Hierdoor neemt uiteraard het aantal ambtenaren bij het Rijk weer toe. Een stijging is in de nabije toekomst te verwachten als gevolg van de verwachte omvorming van ProRail

tot een ZBO in 2021. Dit neemt niet weg dat rationalisering van bedrijfsprocessen en een (de)intensifiëring van taken tot respectievelijk een daling en stijging hebben geleid (zie bijvoorbeeld de cases van het UWV en het COA). In de periode na de bank- en kredietcrisis hebben centrale overheid en gemeenten een terugslag gekend (Porth, 2019).

Wanneer in tabellen 11.1 en 11.2 dalen in de periode na 1980 zijn opgetreden, kan verondersteld worden dat deze daling veroorzaakt wordt door privatisering en verzelfstandiging. Is dat het geval? Het belang is eerder aangegeven en soms wordt verondersteld dat dit bij uitstek verklarend is voor de verminderde omvang. Uit een analyse van Dijkstra en Van der Meer (2016), waarbij de effecten van privatisering, verzelfstandiging en dergelijke worden geneutraliseerd, gepresenteerd in tabel 11.3, valt op dat bij correctie van de oorspronkelijke cijfers in de A-kolom (496.800) we in de B-kolom een cijfer van 398.000 zien. De gecorrigeerde stijging van 1983 (398.000) op 2014 (444.900) bedraagt 46.900 personen. Zo wordt een aanvankelijke daling bij de ongecorrigeerde cijfers van 51.900 personen (496.800 minus 444.900) een substantiële stijging van 46.900 bij de opschoning van het personeelsbestand.

Maar met deze berekening zijn we er nog niet. Waar heeft de stijging plaatsgevonden? Binnen het openbaar



Tabel 11.3.1: Personeelsomvang van het openbaar bestuur in 1983 (zonder staatsbedrijven) volgens de oorspronkelijke ongecorrigeerde getallen (A) en de opgeschoonde cijfers volgens de organisatiesamenstelling, 2014 (B)

Jaar 1983	A	B
Gemeenten (met gemeentepolitie)	235.1	168.7
Rijk (met burgerlijk defensie en rijkspolitie)	159.3	133.5
Provincie	18.2	11.6
Waterschappen	6.8	6.8
Defensie (militairen)	56.7	56.7
Rechterlijke macht	1.2	1.2
Gemeenschappelijke regelingen	19.5	19.5
Totaal	496.8	398.0

bestuur zijn sectoren als openbare orde en veiligheid in de onderzochte periode in omvang toegenomen. Daarnaast heeft defensie een omvangrijke personeelsdaling gekend. Zowel openbare orde en veiligheid als defensie verstoren het beeld voor de rest van het openbaar bestuur. Wanneer we de cijfers corrigeren voor de aantallen in de genoemde sterke stijgen daalsectoren, dan komt het beeld van een 'standaard' openbaar bestuur naar voren. De veiligheidssectoren zijn, op grond van een voorzichtige en lage aanname, met ongeveer 58.000 ambtenaren in het betreffende tijdvak toegenomen. Daarentegen is het defensiepersoneel met 24.600 gedaald. Na optellen en aftrekken zou het openbaar bestuur in plaats van de eerdergenoemde gecorrigeerde stijging van 46.900 een wat beperkte toename van 13.500 in de periode 1983-2014 laten zien. We hebben in het bovenstaande niet de stijging van veiligheidspersoneel, stadswachten

op gemeentelijk niveau en bijvoorbeeld de douane en inspectiediensten (ongeveer 10.000) meegenomen vanwege de aard en beschikbaarheid van gegevens. Dit geldt ook voor de uitbesteding van werkzaamheden bij gemeentewerken en de groenvoorziening. Feitelijk lijkt het erop dat de omvang van deze standaardcategorie vrijwel gelijk is gebleven. Om de zaak nog meer te nuanceren is, gegeven de bevolkingsstijging tussen 1983 en 2014, het aantal ambtenaren als percentage van de bevolking nog steeds fors gedaald, uitgaande van een onveranderlijke omvang en fors toegenomen bevolkingsomvang. Wat in de bovenstaande cijfers ontbreekt is het personeel werkzaam bij de Europese instellingen. Zoals aangegeven bij de bespreking van het Huis van Thorbecke als metafoor voor de opbouw van het openbaar bestuur is op dat huis later een verdieping bijgebouwd: de Europese Unie.

In de onderstaande tabel (11.3.2) zijn de aantallen van ambtenaren werkzaam bij de Europese Commissie, het Secretariaat-Generaal van de Europese Raden, het Europees Parlement en de Europese Juridische instellingen vermeld.

Tabel 11.3.2: Personeelsomvang van de Europese Commissie (EU), het Secretariaat-Generaal van de Europese Raden (SG), het Europees Parlement (EP), de Europese Juridische Instellingen en agentschappen (EJI), 2019

EU	32399
SG	3024
EP	7820
EJI	2256
Totaal	45499

Vanwege de beschikbaarheid van statistische gegevens wordt bovenop deze aantallen een afgeronde schatting gegeven van de omvang van het personeel van de Europese Centrale Bank, Europese Investeringsbank, Europese Rekenkamer en het Comité van de Regio's. De schatting van het personeel werkzaam bij deze instanties bedraagt 18.000. In totaal betekent dit dat 63.500 personen werkzaam zijn op EU-niveau. Bij deze aantallen zijn niet de nationale experts begrepen in de expertgroepen voor de voorbereiding bij de commissievoorstellen en de implementatie (omzetting in nationale regelgeving) in de commissies (comitologie). Bij de cijfers in tabel 11.3.2 moet worden opgemerkt dat er ook tijdelijk personeel bij zit. Gegeven de aard van de Europese Unie is het percentuele aandeel van tolk en vertalers omvangrijk.

Een indicatie van het veranderende aandeel van het openbaar bestuur in het totaal van het aantal mensen werkzaam in de publieke sector kan in de tabellen 11.4 en 11.5 worden gevonden. Dat aandeel is in de laatste decennia overigens gedaald (Van der Meer & Dijkstra, 2017). Niet in de cijfers meegenomen zijn inhuur, contracting-out, mantelzorg en burgerparticipatie en werkzaamheden door private organisaties en burgers voor de overheid verricht, zoals loonadministratie voor de Belastingdienst of personeel gefinancierd uit overheids-subsidies.



Hierboven zijn we ingegaan op de personeelsontwikkelingen binnen het gehele openbaar bestuur. Maar het publieke domein kan breder gedefinieerd worden als de sector die (grotendeels) wordt gefinancierd uit publieke middelen. Naast het openbaar bestuur (zonder bedrijven) worden de zorg, de volksgezondheid en het onderwijs daartoe gerekend. In tabel 11.4 is de ontwikkeling weergegeven van het

aantal fte (personen omgerekend naar arbeidsjaren) in het publieke domein (P), bestaande uit het openbaar bestuur met sociale verzekeringsinstellingen en zelfstandige bestuursorganen, welzijn en verzorging, de gezondheidszorg en het onderwijs in de periode 1970 tot en met 2019. Daarnaast is hier het aandeel van openbaar bestuur in het publieke domein te vinden.

Tabel 11.4: Arbeidsvolume publiek domein (TP), openbaar bestuur (OB), onderwijs (OND), gezondheidszorg (GEZ), verzorging (ZORG), inclusief kunst en cultuur (KC) in fte; en openbaar bestuur als percentage van het totale publieke domein (OB/TP) alsmede openbaar bestuur en het totale publieke domein als percentage van de bevolking (respectievelijk OB/B en TP/B) en de beroepsbevolking (respectievelijk OB/BB en TP/BB) in de jaren 1970-2019

Jaar	OB	OND	GEZ	Zorg	KC	TP	OB/TP	BB	OB/BB	TP/BB	OB/B	TP/B
1970	378	230	130	187	18	943	40,1	4965	7,6	19,1	2,9	6,2
1975	406	275	169	251	23	1124	36,1	4961	8,2	22,7	3,0	8,2
1980	456	308	188	277	29	1258	36,2	5177	8,8	24,3	3,2	8,9
1985	487	308	199	289	30	1313	37,1	5014	9,7	26,2	3,4	9,1
1990	497	311	214	312	34	1368	36,8	5536	9,0	24,7	3,3	8,9
1995	452	314	233	336	41	1376	32,8	5774	7,8	23,8	2,9	8,9
1995	450	331	243	378	46	1448	31,1	5935	7,6	24,4	2,9	9,4
2000	450	363	287	437	55	1592	28,3	6703	6,7	23,8	2,8	10,0
2005	471	391	374	492	62	1790	26,3	6685	7,0	26,8	2,9	11,0
2010	479	419	418	587	82	1985	24,1	7025	6,8	28,3	2,9	12,0
2015	447	414	445	563	84	1953	22,9	7015	6,4	27,5	2,6	11,6
2016	445	423	449	561	88	1966	22,6	7159	6,2	27,5	2,6	11,6
2019	461	444	475	618	98	2096	22,0	7736	6,0	27,1	2,7	12,1

Bron: CBS, Arbeidsrekeningen; arbeidsvolume naar bedrijfstak en geslacht, 1969-2012, 1970-1995, 1995-2020

In tabel 11.5 valt de ontwikkeling te lezen van het aantal werknemers (personen) in het publieke domein (P), bestaande uit het openbaar bestuur met sociale verzekeringsinstellingen en zelfstandige bestuursorganen, welzijn en verzorging, de gezondheidszorg en het onderwijs in de periode 1849 tot

en met 2019. Daarnaast is het aandeel van openbaar bestuur in het publieke domein weergegeven. Het onderscheid met de vorige tabel is dat hier bedrijfsmatige activiteiten voor zover onderdeel van de bestuurlijke organisatie zijn inbegrepen.

Tabel 11.5: Personeelsomvang (personen) van het openbaar bestuur (inclusief ZBO's en bedrijfsmatige activiteiten) en personeel in het publieke domein als geheel (OB, onderwijs, zorg en gezondheidszorg) en (laatste kolom) in verhouding (%) OB/P

Jaar	OB	P	OB/P
1849	43	57	75,4
192	191	304	62,8
1947	360	557	64,6
1960	430	732	58,7
1971	432	919	47,0
1986	613	1504	40,8
1990	500	1548	32,3
1995	521	1739	30,0
2005	516	2069	24,9
2010	545	2367	23,0
2010	546	2519	21,7
2015	493	2385	20,7
2016	489	2388	20,5
2017	501	2368	21,2
2018	512	2459	20,8
2019	522	2538	20,6

Bron: BZK, Kennisbank Openbaar Bestuur, Beroepstellingen 1849-1960, auteur, Onderwijs, Gezondheidszorg: CBS, beroepsbevolking, vergrijzing per bedrijfstak SBI'93, 1960-2010; CBS, Werkzame beroepsbevolking, bedrijf, 2010-2019

Het aandeel van het openbaar bestuur op het totaal van het aantal werknemers in het publieke domein is sinds 1849 continu aan het dalen. Dit is niet vreemd vanwege de opkomst en uitbouw van de verzorgingsstaat. Sinds 2010 heeft er een zekere stabilisering plaatsgevonden. Met name in de periode 1960 tot en met begin jaren tachtig is de verhouding OB-P snel achteruitgegaan ten nadele van het personeel van het openbaar bestuur. Dit heeft niet zozeer te maken met een daling van het openbaar bestuur, hoewel privatisering in de jaren 1980-1990 zeker effect heeft gehad. Belangrijk is vooral de stijging van het personeel werkzaam in de gezondheidszorg, de zorg en in mindere mate het onderwijs geweest. De daling van de personeelsomvang van de zorg en de gezondheidszorg in 2016-2017 is hoofdzakelijk verantwoordelijk voor de lichte stijging van het verhoudings-

getal in 2017. Geconcludeerd moet worden dat het personeel werkzaam in het openbaar bestuur anno 2018 slechts een beperkt aandeel is van het totale personeel werkzaam in het publieke domein.

Nemen we de bedrijfsdeelnemingen en publieke instituties als de woningbouwcorporaties en vrijwilligers bij politie en brandweer mee, dan krijgen we voor 2016 het beeld in tabel 11.6.

Het percentage werkgelegenheid in het publieke domein van de beroepsbevolking bedraagt 30,2 procent en met inbegrip van de vrijwilligers 30,6 procent. Dit verschilt niet veel van het percentage in bijvoorbeeld Frankrijk. In dat land zijn de collectieve taken, waaronder onderwijs en (gezondheid) zorg, vooral geconcentreerd in het ambtelijk apparaat.

Tabel 11.6: Werknemers in het publieke domein in 1000-tallen fte en % naar sector in 2016

Sector	Aantal	% op totaal
Openbaar bestuur (inclusief ZBO's)	455	21,0
Onderwijs	423	19,5
Gezondheidszorg	449	20,7
Zorg	561	25,9
Cultuur publieke sector	88	4,1
Bedrijfsdeelnemingen en instituties	189	8,7
Subtotaal	2165 ⁷⁵	
Met vrijwilligers politie, brandweer en defensie	25	
Totaal	2190	

Dijkstra & Van der Meer, 2017, revised

11.4 Een internationale vergelijkende analyse van de omvang van het overheidspersoneel

Om de omvang van het Nederlandse overheidspersoneel en personeel in de publieke sector in perspectief te plaatsen, wordt hieronder een internationale vergelijking gepresenteerd. Allereerst volgt een vergelijking van de personeelsomvang van het Nederlandse openbaar bestuur met die in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en in mindere mate de Bondsrepubliek Duitsland in 2009 (tabel 11.7). In deze tabel staat in rij I het overheidspersoneel berekend als percentage van de beroepsbevolking conform de definitie die in deze landen van het personeel in dienst bij de overheden wordt gegeven (daarom zonder militairen). Omdat met name de organisatorische onderbrenging van het personeel werkzaam in onderwijs en gezondheidszorg tussen landen verschillend is, worden in rij II voor de vergelijkbaarheid onderwijs en gezondheidszorg weggelaten.

Tabel 11.7: Burgerlijk overheidspersoneel als percentage van de bevolking (I zonder militairen, II zonder onderwijs en verplegend personeel) in diverse landen in 2009

Land	I	II
Verenigd Koninkrijk	9,6	4,7
Frankrijk	7,9	4,6
Verenigde Staten	7,4	3,3
Duitsland	5,5	3,7
Nederland ⁷⁷⁷⁸	5,8	2,7
Gemiddeld	7,2	3,8

Bron: Van der Meer & Van den Berg (2011). De groei en daling van het aantal ambtenaren: een kwestie van appelen en peren? In R. Bekker, Staat van de ambtelijke dienst. Hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor?, Reeks Overheid en Arbeid, pp. 15-24

In tabel 11.8 wordt de omvang van de werkgelegenheid in het openbaar bestuur (OB) en het publieke domein (PD: openbaar bestuur, onderwijs, zorg en gezondheidszorg) in de EU28-landen weergegeven berekend als het percentage van de beroepsbevolking. Tabel 11.9 toont tevens het aandeel openbaar bestuur in het publieke domein voor het jaar 2017 voor de EU28-landen in een staafdiagram. In tabel 11.10 zijn groei en daling van het overheidspersoneel gepresenteerd in de OECD-lidstaten. De vergelijkingsperiode is 2012-2017. Tot slot is de verdeling (tabel 11.10) te vinden naar personeel werkzaam bij centrale overheden, lagere overheden en sociale zekerheidsinstellingen in de OECD-lidstaten in 2017.



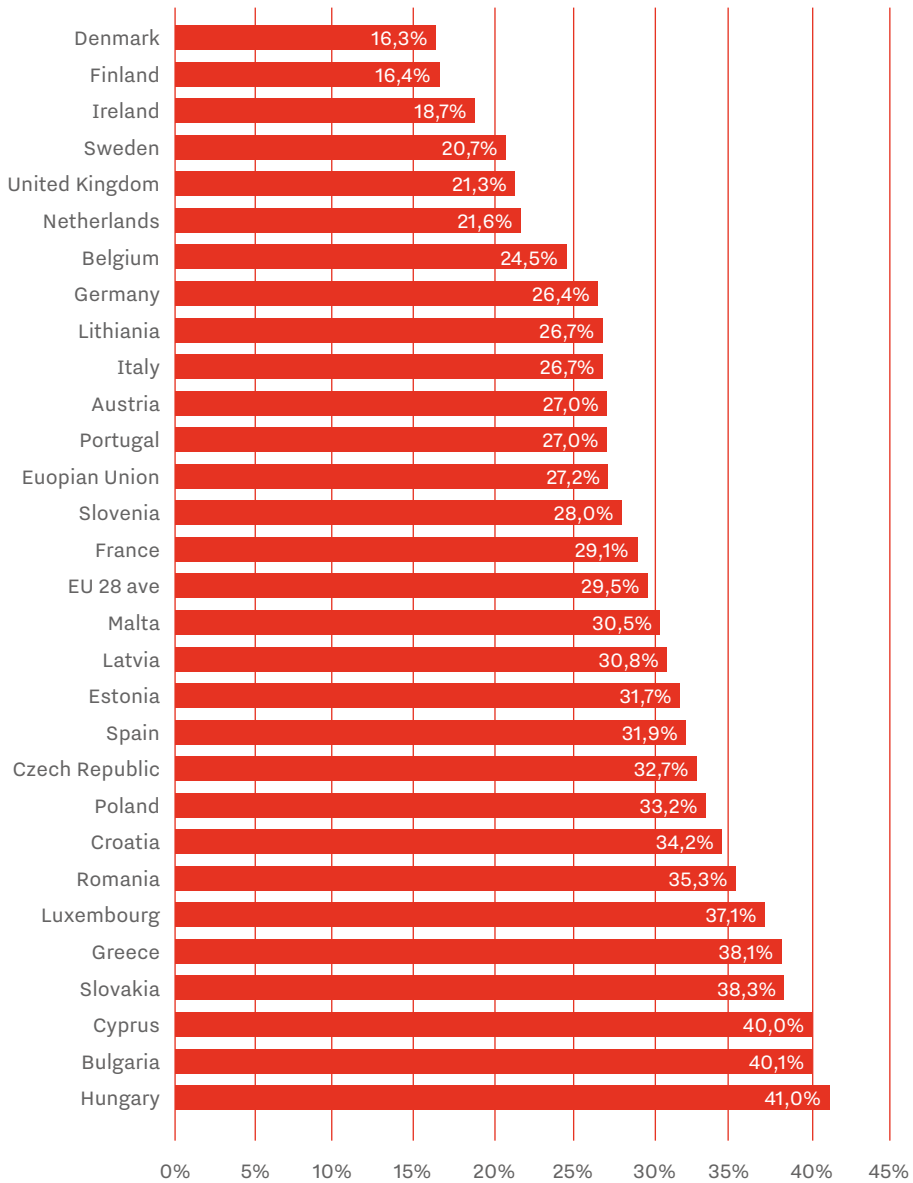
Tabel 11.8: Personeel in het openbaar bestuur (OB) en publieke domein (PD) als percentage van de beroepsbevolking (BB), 2017

		OB/BB2017Q4	PD/BB2017Q4
1	Zweden	6,9%	33,4%
2	België	8,0%	32,6%
3	Denemarken	5,1%	31,6%
4	Frankrijk	9,0%	31,1%
5	Verenigd Koninkrijk	6,3%	29,6%
6	Finland	4,8%	29,1%
7	Malta	8,4%	27,7%
8	Nederland	5,9%	27,4%
9	Duitsland	7,1%	26,8%
EU 28 gemiddeld		6.9%	25,5%
10	Ierland	4,7%	25,0%
11	Luxemburg	9,3%	25,0%
12	Portugal	6,7%	24,7%
13	Oostenrijk	6,7%	24,7%
14	Slowakije	9,2%	24,0%
15	Hongarije	9,7%	23,7%
16	Griekenland	8,9%	23,3%
17	Litouwen	6,0%	22,5%
18	Slovenië	6,3%	22,3%
19	Cyprus	8,9%	22,3%
20	Spanje	7,0%	22,0%
21	Letland	6,7%	21,8%
22	Kroatië	7,2%	21,1%
23	Italië	5,6%	20,8%
24	Estland	6,6%	20,7%
25	Polen	6,8%	20,4%
26	Tsjechische Republiek	6,6%	20,3%
27	Bulgarije	7,1%	17,6%
28	Roemenië	5,0%	14,1%

Bron: Van der Meer, Van den Berg & Dijkstra, 2019

het aantal ambtenaren en de omvang van het overheidspersoneel

Tabel 11.9: Chart 1: OB/PD op de BB 2017Q4



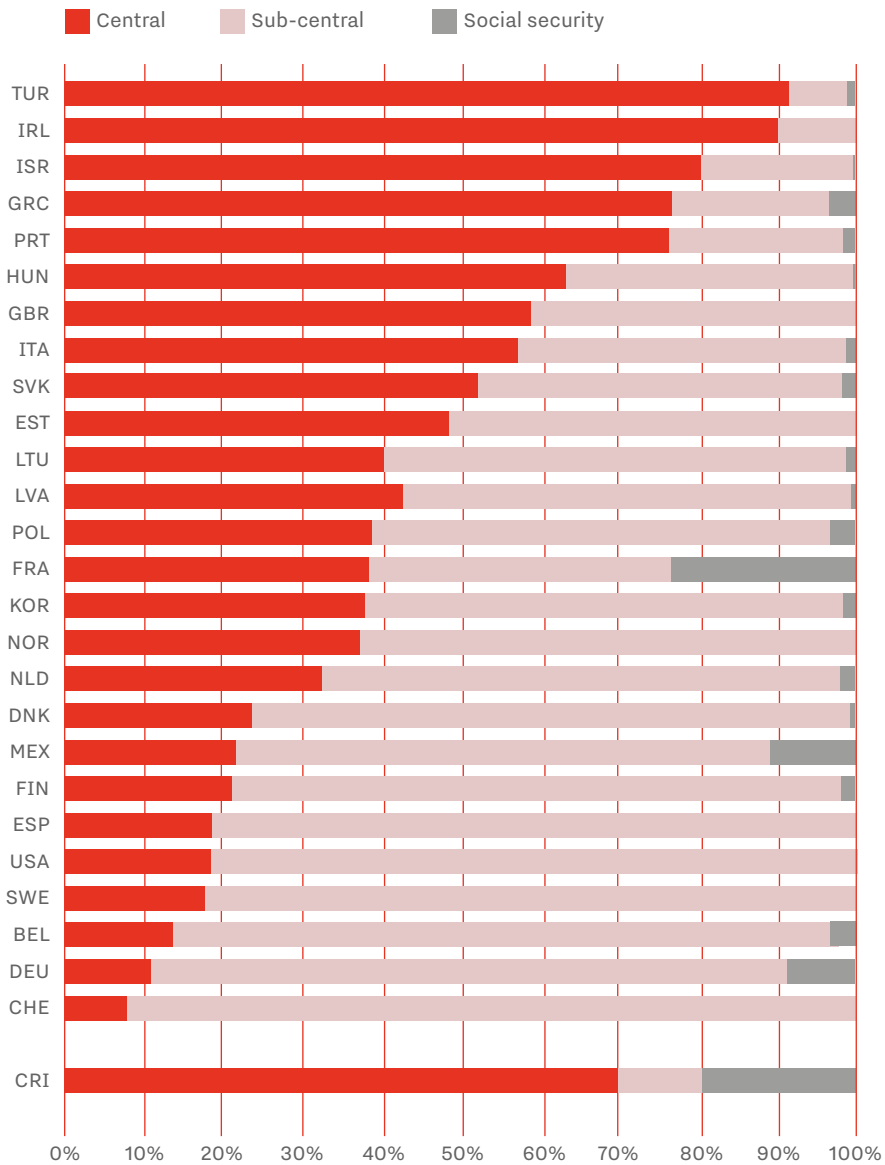
Bron: Van der Meer, Van den Berg & Dijkstra, 2019

De relatief beperkte personeelsomvang in Nederland (Tabel 11.7 en 11.8), zowel ten opzichte van de buurlanden als in vergelijking tot de EU28-landen en de OECD-lidstaten, is opvallend. Die Nederlandse omvang kan verklaard worden uit het feit dat burgers en het maatschappelijk middenveld in Nederland relatief veel van de publieke diensten zelf verzorgen. Dat blijkt eveneens uit de omstandigheid dat de overdrachtsuitgaven – in tegenstelling tot de consumptieve overheidsuitgaven waaruit het personeel mede wordt betaald – in Nederland vrij omvangrijk zijn. Opnieuw kan aangegeven worden dat in Nederland allang voor de intrede van de voorwaardenscheppende staat de nadruk in de overheidsfuncties en -taken minder heeft gelegen op de productie van publieke diensten. Die heeft veel meer gelegen op de beslissingen over provisie (de omvang van de dienstverlening) en de randvoorwaarden voor maatschappelijke zelfsturing gegeven de context van de verzuilde samenleving. Tevens is, in vergelijking met andere Europese landen, het aantal overheidsbedrijven relatief beperkt gebleven. Nationalisering heeft, in ieder geval op nationaal niveau, in Nederland geen deel uitgemaakt van een dominante staatsideologie, zoals in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk het geval was. Bijvoorbeeld de Staatsmijnen, de spoorwegen en later de regionale busdiensten werden genationaliseerd om de continuïteit te kunnen garanderen gelet op het strategische en economische belang

van de dienstverlening (Van Der Meer & Roborgh, 1993). Op termijn zijn veel van dit soort bedrijven weer gepri-vatiseerd. ABN AMRO is een recent voorbeeld in deze rij. Het zijn als het ware gasten in het openbaar bestuur, die overigens daar nogal eens lang kunnen verblijven. Op de zorg- en onderwijsterreinen zien we eveneens een terugtrekking. Restanten daarvan zijn terug te vinden in een veelal gedeconfessionaliseerd maatschappelijk zelfbestuur door professionals en managers. Die restanten zijn aangevuld met organisaties (ziekenhuizen, zorginstellingen en dergelijke) die uit het overheidsverband zijn verwijderd in verband met privatiseringsoperaties en de overdracht van taken en mensen naar stichtingen en verzelfstandigde eenheden.

Tot slotte tonen tabellen 11.10a en b de procentuele aandelen van de centrale overheid, lagere overheden en sociale zekerheidsinstellingen van het totaal van het personeel werkzaam in het openbaar bestuur in de OECD-lidstaten in 2017. Nederland bevindt zich voor wat betreft de centralisatie van overheidspersoneel bij de onderste helft. Defensie en politie zijn hier niet bij inbegrepen.

Tabel 11.10a: Verdeling van personeel werkzaam in algemeen overheidsbestuur verdeeld over centrale, lokale en regionale overheden en sociale zekerheidsinstellingen in 2017⁹



Tabel 11.10b: Verdeling van personeel werkzaam in algemeen overheidsbestuur verdeeld over centrale, lokale en regionale overheden en sociale zekerheidsinstellingen

CRI	69,82	10,29	19,89
CHE	7,76	92,24	0,00
DEU	10,68	80,74	8,58
BEL	13,52	83,00	3,48
SWE	17,51	82,40	0,10
USA	18,30	81,70	0,00
ESP	18,41	81,59	0,00
FIN	21,11	77,05	1,84
MEX	21,56	67,58	10,85
DNK	23,74	75,98	0,27
NLD	32,57	65,41	2,02
NOR	37,12	62,89	0,00
KOR	37,52	60,64	1,79
FRA	38,13	38,37	23,51
POL	38,73	57,96	3,31
LVA	42,84	56,69	0,46
LTU	44,52	54,31	1,17
EST	48,48	51,52	0,00
SVK	52,06	46,29	1,65
ITA	57,26	41,54	1,20
GBR	58,82	41,18	0,00
HUN	63,33	36,41	0,26
PRT	76,17	22,31	1,52
GRC	76,71	19,87	3,45
ISR	80,40	19,13	0,48
IRL	90,06	9,97	0,00
TUR	91,50	7,33	1,16

het aantal ambtenaren en de omvang van het overheidspersoneel

11.5 Verklaringen voor de groei en daling van het openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat

Los van de effecten van eerder-gevoemde staatsmodellen op de omvang van de publieke sector en de overheden is er een aantal specifieke theorieën opgesteld ter verklaring van de groei en eventueel de daling van de omvang van het openbaar bestuur en het aantal ambtenaren. Op een aantal zal hier worden ingegaan, omdat zij de meeste aandacht hebben gekregen en ze exemplarisch zijn voor een bepaalde theoretische stroming. Er zijn zeer veel verklaringen gegeven. Zie voor een uitvoerige inventarisatie 'Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat' (Van der Meer & Roborgh, 1993).

Globaal zijn de volgende vijf typen verklaringsmodellen te vinden, die we verder zullen bekijken:

1. Demografische veranderingen waaronder de gevolgen van de bevolkingsgroei.
2. De vraag van burgers naar overheidsdiensten.
3. Een toenemend aanbod van overheidsdiensten op grond van de werking van het politiek-bestuurlijke besluitvormingssysteem.
4. Financieel-economische verklaringen voor de groei van het openbaar bestuur.

5. Intern bureaucratische verklaringen voor de groei van het openbaar bestuur (Van Braam, 1957; Van der Meer & Roborgh, 1993).

Een groei van het openbaar bestuur heeft betrekking op financiële middelen, waaronder uitgaven, regels, organisaties en personeel. Het verband daartussen is geen automatische koppeling, omdat ook verondersteld kan worden dat taken uitgevoerd (kunnen) worden door geheel of gedeeltelijk gebruik te maken van private organisaties via bijvoorbeeld contracting-out. Dat betekent dan deels dat beleidsactiviteit en monitoring van de uitvoering bij overheidspersoneel berust.

Een veranderde bevolkingsomvang lijkt een voor de hand liggende verklaring. Die groei van het openbaar bestuur heeft niet alleen te maken met een toegenomen bevolkingsomvang. Allereerst is er een toegenomen vraag vanuit de samenleving naar publieke diensten. Andere oorzaken voor die toegenomen vraag zijn:

- Deze vraag heeft veelal de vorm van 'entitlements' (Peters, 2019). Dit betreft bestaande (verworven) rechten gelegen op het terrein van de welvaartsstaatstaken: sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijsprogramma's.
- Een complexere samenleving, waarbij van de overheid gevraagd wordt risico's af te dekken die niet individueel meer zijn te dragen.



- De vraag naar randvoorwaarden vanuit het openbaar bestuur voor een gunstige maatschappelijke en economische ontwikkeling.
- De behoefte om maatschappelijke en organisatorische onzekerheid te verminderen door ingrijpen en regelgeving van het openbaar bestuur.
- Een toenemende individualisering van burgers en de behoefte aan de regeling van collectieve actie en samenwerking.
- Een hoger gemiddeld opleidingsniveau van burgers met als gevolg meer behoefte aan collectieve diensten (zie onder de wet van Wagner, 1883).
- De hogere leeftijdsverwachting en vergrijzing van burgers en als gevolg meer behoefte aan collectieve diensten.

Van bepalend belang voor de vertaling van die wensen en factoren zijn de uitkomsten van de politiek-bestuurlijke besluitvorming gegeven dat:

- zowel politiek als burgers die streven naar de levering van meer diensten (vaak via belangengroepen, zie het werk van Mancur Olsen, 1971, 1982) het overwicht hebben in de besluitvorming;
- dit geschiedt door de beïnvloeding en monopolisering van de publieke besluitvorming en politiek-bestuurlijke instituties;
- politici zeggen te bezuinigen op uitgaven maar feitelijk groei stimuleren via lievelingsprojecten en -plannen (Peters 2019);

- je als politicus zo kiezers kunt winnen (stemmenmaximalisatie: zie ook de benadering van Patrick Dunleavy (1991).

Er zijn ook financieel-economische verklaringen gegeven die inzicht in de omvangveranderingen kunnen bieden. Het gaat dan ook om een verhoging van uitgaven vanwege nieuwe taken of taakuitbreiding. Om die taken te kunnen uitvoeren, moeten naast een toename van financiële middelen ook mensen worden aangesteld: een groei van het ambtelijk apparaat. Allereerst is de wet van Wagner als voorbeeld te noemen. Deze wet van de toenemende staatsactiviteiten en -uitgaven stelt dat een grotere vraag naar collectieve diensten door de bevolking het gevolg is van een steeds complexer wordende samenleving en economie (onder andere als gevolg van industrialisatie). Er is sprake van een voortschrijdende onderlinge afhankelijkheid tussen de leden van de samenleving. De wet van Wagner lijkt een beetje op de behoeftepiramide van Maslow. Eerst moeten de basisvoorwaarden van het leven (wonen, eten, werken) veilig zijn gesteld op persoonlijke basis en dan komen de sociale behoeften als onderwijs en andere sociale taken naar voren. Tevens zijn die uitgaven dan nodig om een maatschappelijke en economische ontwikkeling mogelijk te maken. De wet van Wagner is ontwikkeld in de periode van de economische ontwikkeling van het

Wilhelminische Duitsland aan het einde van de 19e en begin van de 20e eeuw. Ook de verklaring van een overgang van een nachtwakersstaat naar een verzorgingsstaat en vervolgens de uitbouw van een verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog zou in het geval van het Nederlandse openbaar bestuur verklaard kunnen worden aan de hand van de wet van Wagner. Het probleem is dat in de wet van Wagner een continu voortschrijdende ontwikkeling besloten lijkt te liggen. Dit determinisme is om twee redenen niet terecht. Allereerst is het de vraag of dit een wet is of alleen een historische beschrijving van een enkel en wellicht eenmalig historisch proces in een gegeven tijdvak. Daarnaast zijn de individuele behoeften van burgers als consumenten met een maatschappelijke en economische ontwikkeling in omvang toegenomen. Het verschil in (mogelijke) behoeftebevrediging van de 19e-eeuwse en 20e-eeuwse consumenten is sprekend. Dit is wellicht ook een verklaring voor het verzet tegen een zich uitbreidende overheid van de afgelopen decennia.

De 'displacement effect hypothesis' oftewel de plateautheorie van Peacock en Wiseman (1961) gaat uit van de veronderstelling dat publieke uitgaven stabiel zijn in 'normale' tijden, vanwege een weerstand van burgers tegen een substantiële verhoging van de belastingen. In tijden van crises van een systeembedreigende aard, zoals omvangrijke oorlogen, internationale conflicten, economische en

gezondheids crises, zou die weerstand verminderen om zo die bedreiging het hoofd te kunnen bieden. Wanneer de bedreiging is geweken verminderen die uitgaven wel, maar niet tot het niveau van voor de bedreiging. De gewenning aan de belastinghoogte, de noodzaak van reconstructie en een compensatie van het ondergane maatschappelijke leed gedurende de crises worden als verklaringen aangedragen. Vandaar de term 'displacement hypothesis': de crisisuitgaven worden vervangen door andere vaak eerder aangedragen uitgaven voor taken waar voor de crisis geen (volgende) steun was. De groeiperioden rond de beide wereldoorlogen kunnen opgevat worden als steun voor de plateautheorie. Dat is in gelijke mate het geval in de perioden van stabiliteit en met name na 1980. Er is een uitzondering voor de forse groei eind jaren 1960 en 1970. Met enige goede wil kan gewezen worden op de maatschappelijke omwenteling van die periode, waarbij ook een basiskenmerk van het Nederlandse overheidsbestel, de verzuiling, erodeerde. Hoe interessant deze benadering ook is, zij is beschrijvend van aard en biedt niet echt een toetsbare theorie.

De wet van Baumol ('Baumols cost disease') van William Baumol en William Bowen (1966) stelt dat de productiviteit in de dienstensector minder snel toeneemt dan in de productiesectoren. Bij die dienstensector valt, naast het openbaar bestuur, het onderwijs, de zorg en gezondheidssector,



tevens te denken aan de banken en de commerciële sectoren. Dit heeft te maken met de omstandigheid dat de dienstensector vooral draait om de productiefactor arbeid en minder om kapitaalgoederen. De toename van de productiviteit (de input-outputverhouding waar het de productiefactoren betreft) kan gestimuleerd worden door technologische vooruitgang en innovatie van de in te zetten kapitaalgoederen en een vervanging van arbeid door, wat simpel geformuleerd, machines. Met hetzelfde of kleinere aantal mensen kan hetzelfde of meer geproduceerd worden. Dit leidt dan tot economische groei en tot stijgende salarissen. Dat zou niet in de dienstensector het geval zijn. Meer productie zou alleen door het inhuren van meer stafleden kunnen gebeuren. Ook zouden stijgende salarissen niet uit een productiviteitsstijging worden betaald. In extremo zou een salarisstijging een negatief effect kunnen hebben op de omvang van de dienstverlening. Echter, een toenemende welvaart zou ook een vergroting van de dienstensector tot gevolg hebben. De vraag is of deze productiviteitslag helemaal correct is. Bij banken merk je dat de vestigingen in de straten vervangen worden door e-dienstverlening. Dat geldt ook voor andere sectoren. Kantoorwerk is qua omvang verminderd in omvang als gevolg van ICT-ontwikkelingen. Zowel in de private als de publieke sector zijn de grote typeafdelingen vervangen door personal computers waarin medewerkers zelf de teksten

moeten invoeren. Dit geldt ook voor andere automatiseringsprojecten van ondersteunende werkzaamheden. In het geval van de publieke sector wordt daarnaast op grond van soms simplistische econometrische analyses gewezen op een achterblijvende overheidsproductiviteit. Overheden zijn zeer geïnteresseerd in dit type studies, omdat de hoop bestaat dat door een productiviteitsverbetering minder middelen beter kunnen worden ingezet.⁸⁰ Aangetekend kan worden dat de toegenomen complexiteit de inhuur van meer ICT'ers met zich meebrengt en die uitbreiding van banen op dat punt compenseert deels de vermindering van 'traditionele' kantoorbanen. Daarnaast vragen de automatisering en de potentiële problemen die deze met zich meebrengt om extra controle van internet en bijvoorbeeld telewerken. De veronderstelling is dat het al met al tot een vermindering van banen leidt, maar dat de nieuwe functies hoger ingeschaald zijn. Bij de productiviteitsstudies van IPSE-studies (Blank en Van Heezik, 2020) speelt het probleem hoe precies overheidsdiensten als producten zijn te definiëren. Zo worden het onderwijs en de rechtspraak gekritiseerd waar meer middelen niet tot meer en betere taakuitoefening hebben geleid. Maar het onderwijs heeft meer doeleinden dan taal en rekenen alleen en ook een bredere opvoedingstaak. Taken die in de context van het openbaar bestuur ook samenhangend (integraal) moeten worden aangepakt.

Dat bemoeilijkt een simpele input-outputberekening. Ook meer middelen voor de rechtspraak betekent nog niet dat de achterstand van zaken wordt verminderd wanneer de voorliggende zaken complexer worden. Natuurlijk kunnen er ook improductieve praktijken bestaan, maar om te meten moet je weten wat je gaat meten. Het gevaar is anders dat er wat makkelijke verhalen worden verteld, die feitelijk neerkomen op bureaucrat bashing en een bevestiging van vooroordelen (zie de column 'De ziekte van Baumol is hardnekkiger dan corona' van Martin Sommer in *de Volkskrant* van 5 juni 2020).

Sommige auteurs stellen dat de bureaucratie als machtsfactor zelf voor een groei van de overheid kan zorgen. De wet van Parkinson (1957) is in het verleden vrij populair geweest. Onder de wet van Parkinson wordt verstaan: 'Work expands so as to fill the time available for its completion' en in het verlengde daarvan: 'official wants to multiply subordinates, not rivals' en 'officials make work for each other'. Het lijkt op een wat anekdotische versie van de benadering van William Niskanen over de budgetmaximalisatie (1971). De budgetmaximalisatie en andere public choice theorieën zijn met name geïnspireerd door de Chicago School. Wat zijn de uitgangspunten van deze theorieën en de kritiekpunten daarop? Bureaucraten willen hun output maximaleren, omdat ze zo meer budget, een grotere organisatie en meer salaris en carrièrekansen kun-

nen krijgen. Ze hebben een monopolie op de informatie op hun beleidsgebied en de politieke sponsors in de volksvertegenwoordiging hebben een monopolie op het geld. Gegeven die informatievoorsprong van bureaucraten en aangezien de output van een bureau als een geheel wordt gepresenteerd én geleverd en niet per eenheid zoals op de markt het gebruikelijk is, kunnen bureaucraten de sponsors overheersen. Daarnaast hebben de politieke sponsors een eigenbelang: stemmenmaximering. Vandaar dat de overheidsproductie volgens Niskanen altijd te groot is. De oplossing zou het stimuleren van concurrentie in de bureaucratie en decentralisatie van taken zijn, zodat de lokale bevolking beter het nut van uitgaven kan controleren. Ook bepleiten sommige schrijvers dat alleen degenen die belasting betalen stemrecht zouden moeten hebben, omdat zij belang hebben bij een zorgvuldige omgang met het belastinggeld. Peters (1988) geeft aan dat het empirische bewijs voor de budgetmaximalisering zeer gering is en veelal ideologisch van aard.

Deze verklaring is voor Nederland ook theoretisch omstrede gegeven de grote verschillen tussen het begrotingsproces in Nederland en de Verenigde Staten. Waarom zou het in de Verenigde Staten wellicht eerder bruikbaar zijn dan in Nederland? Dat heeft van doen met de aard van het politiek-institutionele systeem waarbinnen budgetbeslissingen genomen worden en waar de betrekkingen



tussen volksvertegenwoordigers en topambtenaren (in de Verenigde Staten politiek benoemd) over de begroting minder aanwezig zijn. Als alternatief kan het 'bureaushaping model' van Patrick Dunleavy (1991) worden genoemd. Waarin verschilt Dunleavy van de benadering van Niskanen? Met name gaat het dan om de preferenties (voorkeuren) van hogere bestuursambtenaren. Volgens Dunleavy streven deze hogere ambtenaren naar een optimaal en niet een maximaal budget. Ze geven liever leiding aan een klein, hoogwaardig apparaat dan verantwoordelijk te zijn voor het (routine)management van grote (uitvoerings)organisaties. Dit zou de verzelfstandiging (privatisering) van de uitvoeringsorganisaties kunnen verklaren, zelfs wanneer hands-on management verstandig zou zijn.

11.6 Een beoordeling van de personeelsontwikkeling van openbaar bestuur en publiek domein

Moeten we gelukkig en hoopvol zijn als het inderdaad is gelukt om de trend van een stijgend aantal ambtenaren om te buigen en hun aantal in sommige jaren te verminderen of stabiel te houden, zoals dat van 1980 tot recent het geval is geweest? Lezen we de verkiezingsprogramma's van de grotere partijen erop na, dan heeft vanaf het kabinet-Lubbers 1 (voor de

sociaaldemocraten vanaf de periode Kok) de personeelskrimp in het openbaar bestuur in die partijprogramma's als belangrijke opgave gestaan. De politiek, werkgeversorganisaties, publieke smaakmakers in het debat over de omvang van de overheid en kiezers zijn op hun wenken bediend. Dat is knap te noemen, mede gelet op het feit dat Nederland (nu) in vergelijking met de EU27-lidstaten en de OECD-lidstaten een vrij klein openbaar bestuur kent dat ook in de afgelopen decennia sterker in omvang is gedaald. Maar blijft het in de toekomst zo? Er zijn al tekenen dat er sinds 2017 weer een stijging is te zien. Gegeven uitdagingen op de gebieden van zorg en duurzaamheid, de toename van de defensiebegroting, de aanpak van de terugkerende vluchtelingenproblematiek et cetera is eigenlijk weer een stijging te verwachten. We zien dat bijvoorbeeld recentelijk bij onder meer de Belastingdienst, defensie en de AIVD gegeven eerdere en wellicht te sterke bezuinigingen, waardoor achterstallig onderhoud weggewerkt moet worden (Van der Meer & Dijkstra, 2017).

Maar belangrijker, in het verleden hebben we vanaf 1983 de nodige perioden gezien van personeelsdalingen en stijgingen afhankelijk van financieel-economische voor- en tegenspoed. De wisselingen over de jaren heen springen in het oog. Er lijkt wel een continue opwaartse druk op het personeelsbestand te bestaan die verminderd wordt door een terugval in perioden

van economische tegenwind. Uiteindelijk zorgt dat (recentelijk) voor een zekere stabiliteit. De vraag is of de opwaartse beweging gestart in 2015 het gevolg is van een correctie op te scherpe eerdere bezuinigingen en/of dat een gunstige conjunctuur de deur heeft opgezet voor nieuwe taken en nieuw personeel.

In de bestuurswetenschappelijke en politicologische literatuur wordt gewezen op een (in samenhang) haast onverzadigbare maatschappelijke en politieke vraag in combinatie met intern bureaucratische factoren. Economische druk en betaalbaarheid leveren slechts een tijdelijke tempering van het personeelsbestand op totdat de druk weer wegvalt. Deze opmerkingen hebben een zekere verklaringskracht, maar ontkennen factoren anders dan persoonlijke gewinmotieven, die soms al te simpel in de politiek-economische benaderingen worden gesuggereerd. Of men een grote dan wel kleine overheid wil, lijkt allereerst een kwestie van politiek oordeel en persoonlijk oordeel en smaak. Wat de rol van de overheid in de samenleving dient te zijn en wat je daarvoor wilt betalen, is geen vast en objectief gegeven. Ondanks politiek verschil van inzicht tussen politieke partijen en stromingen is in vergelijking tot andere landen in Nederland de bandbreedte vrij beperkt.

Dit is een vrij pragmatische benadering, maar er is een fundamentele bezwaar tegen een al te sterke personeelsreductie aan te voeren. Is in een steeds complexere samenleving en publiek domein een vermindering van personeel en arbeidskrachten realistisch te noemen? Per beleidsterrein is een zekere variatie daarin mogelijk. Maar in zijn algemeenheid hebben we te maken met de gevolgen voor de publieke dienst van wat in de literatuur genoemd wordt de ontwikkeling van een welvaarts- en verzorgingsstaat naar een voorwaardenschepende staat, waarbij de staat en in het bijzonder het openbaar bestuur de randvoorwaarden creëert en onderhoudt waarbinnen de samenleving (burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven) zelf vorm geeft aan haar belangen: de welvaarts- en verzorgingssamenleving. Die voorwaarden betreffen de juridische, bestuurlijke, financieel-economische, fysieke en opleidingsinfrastructuur, de klassieke veiligheidstaken en een systeemverantwoordelijkheid. Deze kern van het openbaar bestuur dient dan kwantitatief en kwalitatief op niveau te zijn. Over dat niveau wordt recentelijk meer zorg uitgesproken in de zin dat kwantitatief de grens is bereikt en dat kwalitatief te weinig aandacht besteed wordt aan het op niveau krijgen en houden van de benodigde ambtenaren. Gegeven de sterke daling bij de lagere overheden kunnen ook hier zorgen worden geuit.





Concluderend valt uit het bovenstaande op te maken dat de omvang van het personeel van het openbaar bestuur na een eerdere tijdelijke vermindering als een gevolg van de inkrappingsmaatregelen na de bankencrisis van 2007 tot 2011 recentelijk over de gehele linie weer toeneemt. Economische crises blijken een (tijdelijk) drukkend effect op de omvang van het personeelsbestand te hebben (Van der Meer & Dijkstra, 2017). Uit de gegevens blijkt dat na het wijken van de crisis weer een opgaande lijn wordt ingezet. Dit kan te maken hebben met het feit dat bezuinigingen te ver zijn doorgevoerd en te zware operationele consequenties hebben gehad. Een tweede verklaring is dat een gunstige conjunctuur weer nieuwe overheidsuitgaven met het daarbij behorende personeel mogelijk maakt. Bovendien is een constatering dat het aantal ambtenaren en andere werknemers in de publieke sector licht stijgt of stabiel blijft, maar weinig stijgt wanneer niet wordt meegenomen of de vraag naar de gevoelde noodzaak van collectieve diensten verandert. Impliciet wordt verondersteld dat dit statisch is. Dit is een ernstige misvatting. Een complexere en meer kwetsbare samenleving met niet volledig zelfredzame individuen kan ook die vraag naar diensten stimuleren. Denk momenteel aan verhoogde uitgaven in de veiligheidssectoren en op het gebied van de klimaattransitie. Dit geldt ook voor de (inhoudelijke) kwetsbaarheid van overheidsorganisaties en uitvoerende diensten, mede gezien in het licht van de uitvoerings-

crises. Een fixatie op aantallen zonder naar sectoren, velden en veranderende omstandigheden en vragen te kijken, staat een doorgroning van het overheidspersoneel in de weg.

12

de indeling,

samenstelling, mobiliteit en
representativiteit
van het openbaar bestuur

12.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de omvang van de ambtelijke organisatie besproken. Zoals eerder aangegeven is in elk van de ambtelijke organisaties een arbeidsverdeling van werkzaamheden en coördinatiemechanismen voor de afstemming te vinden om zo tot het eindproduct te kunnen komen. Gebruikelijk is het om dan bij een ministerie te kijken naar de indeling in afdelingen, diensten, directoraten en directoraten-generaal en bij gemeenten naar het concern, de diensten, de afdelingen et cetera, het werk en de hiërarchische relaties daartussen. De vraag hier is hoe elk van die diensten en dergelijke wordt bemenst, in het geval van het openbaar bestuur (vooral) door ambtenaren. Hoe zijn die ambtelijke apparaten geordend en ingedeeld: typen ambtenaren naar functie en hiërarchie? Uitgangspunt bij de ordening van het ambtelijk apparaat is het ambts- of functiebegrip geheel conform het denken van Weber over de bureaucratie. Iemand die een ambt/functie bekleedt heet, zoals in hoofdstukken 9 en 10 aangegeven, een ambtenaar. Een ambt/functie is een bepaalde kring van taken (takenpakket) met de daarbij behorende bevoegdheden. Een organisatie/bureaucratie is volgens Weber (1976) opgebouwd uit ambten die hiërarchisch en functioneel geordend (structuur) zijn. De omschrijving en indeling van functies vindt plaats aan de hand van een functie-indeling. Zie voor Nederland paragraaf 12.2.1. Ingrijpen van boven in de taken en bevoegdheden van een ambtenaar is aan strikte regels gebonden. De hiërarchie voorkomt arbitrair ingrijpen van hogerhand. Vanwege de beschikbaarheid van gegevens kijken we vooral naar de situatie bij het Rijk en de gemeenten.

12.2 De samenstelling naar hiërarchische indeling in termen van de zwaarte van functies en inschaling

12.2.1 De hiërarchische en functionele indeling van het ambtelijk apparaat in Nederland

Over het aantal lijnfuncties in het openbaar bestuur zijn geen uitgesplitste gegevens beschikbaar. Wel kunnen we uitspraken doen over de hoogte en zwaarte van functies, waarbij ook de lijnverantwoordelijkheid een rol speelt. Het lastige is dat, zoals eerder aangegeven, lijnfuncties niet alleen onder de toppen van organisaties zijn te vinden, maar op elk organisatieniveau kunnen worden aangetroffen. Bij het Rijk (gemeenten hebben vergelijkbare systemen) is in het verlengde van het project 'Vernieuwing Rijksdienst' (2007-2010) die indeling voor alle ministeries gelijkgetrokken. Vroeger konden er 30.000 functies worden onderscheiden, maar dat is sinds 1 januari 2012 vereenvoudigd.⁸¹ Er is nu een functiegebouw bestaande uit acht functiefamilies (lijn, advisering, bedrijfsvoering, beleid, kennis, toezicht, uitvoering, programma-/projectmanagement) met in totaal 57 functiegroepen.⁸² Elke functie binnen een bepaalde functiegroep kent een kernprofiel (bepaling van de te behalen resultaten, de benodigde

competenties en gedragsindicatoren in algemene zin) en een kwaliteitsprofiel (het gewenste werk- en denkniveau, de genoten opleiding, ervaring, vaardigheden en competenties). Via een functiewaardering wordt (via Fuwasys, de afkorting van functiewaarderingssysteem) een verband met een schaalindeling gelegd.⁸³ Er zijn negentien schalen: schaal 1 is de laagste en 19 de hoogste. Voor de hiërarchische en functionele indeling gebruiken we de schaalhoogte verbonden aan de functiezwarte als indicator. Ambtenaren in de categorie 'Laag' zijn werknemers in de schalen 1 tot en met 6, 'Middelbaar' die in de schalen 7, 8 en 9 en 'Hoog' die in de schalen 10 en hoger (Van der Meer & Roborgh, 1993). Bij het Rijk heb je, zoals boven aangegeven, vanaf schaal 15 voor lijn- en bepaalde programma-managementfuncties de groep van ABD-managers en vanaf schaal 18 de leden van de topmanagementgroep met weer een a-groep (schaal 18) en een b-groep (schaal 19).⁸⁴ In elke categorie tref je leidinggevende en stafambtenaren aan. De ambtenaren bij het Rijk vallen steeds meer in de categorie 'Hoog' en zijn academisch opgeleid. Dit geldt voor de andere bestuurslagen. Dit heeft te maken met de toenemende complexiteit van het openbaar bestuur en privatisering (vooral lagere banen).

In tabel 12.1 wordt de indeling voor Rijk en gemeenten in 2008 en 2018 gegeven. Wat betreft de percentuele bezetting van de categorie 'Laag' zijn



Rijk en gemeenten onderling vergelijkbaar. Het maximumsalaris bij gemeenten varieert overigens met het inwonertal. Uit deze tabel blijkt niet dat anno 2018 de laagste schaal 1 momenteel bij het Rijk meer is bezet dan in het directe verleden en meer dan bij gemeenten. Op de verklaring daarvoor komen we hieronder bij de man-vrouwverdeling terug. Bij het Rijk zijn vergelijkenderwijs wel meer mensen in de hogere schalen te vinden. De verzwaring (in termen van de hoogte van de inschaling) is duidelijk zichtbaar. Dit is een continuering van een langlopend proces. Zo bedroeg het percentage in de categorie ‘Laag’ in 1960 voor de rijksambtenaren (inclusief burgerpersoneel van defensie) nog 71,6 procent (Van der Meer & Roborgh, 1993). De functies geplaatst in de onderste drie schalen zijn nagevoeg verdwenen.

De beoordeling van Van den Berg, Schmidt en Toshkov in de titel van hun artikel (2018) over de personeelsontwikkelingen in de rijksdienst, dat deze indeling topzwaar is geworden, is te gemakkelijk en weinig genuanceerd. Los van een afwezige inhoudelijke onderbouwing houden de schrijvers weinig rekening met de (veranderende) aard van het werk, met daaraan verbonden onderwijs- en salarisoniveau en de samenstelling van het openbaar bestuur. Ook in het bedrijfsleven is een voortschrijdende ontwikkeling naar een diensteneconomie gegeven meer geavanceerde werkprocessen waar te nemen.

Tabel 12.1: Totaaloverzicht van de functionele en hiërarchische indeling van het ambtelijk apparaat bij rijksoverheid en gemeenten in 2008 en 2018

	Rijk 2008	Rijk 2018	Gemeenten 2008	Gemeenten 2018
Laag	23	17	29	18
Middel	35	32	40	42
Hoog	41	50	31	40

Bron: BZK, Kennisbank Openbaar Bestuur, Dienstverbanden Rijk, personen ultimo 2018; A&O fonds Gemeenten, Personeelsmonitor Gemeenten, 2008, 2018

12.2.2 De functionele indeling naar het type ambtenaar dat werkzaam is en de bijdrage aan fasen in het bestuursproces

Wat heeft het voorafgaande betekend voor de indeling naar het type ambtenaar dat werkzaam is naar de aard van de bijdrage aan het bestuursproces? Allereerst kan op basis van de Eurostat-gegevens (het statistische bureau van de Europese Unie⁸⁵) de volgende indeling naar typen functies en de daarbij behorende/beroepen in het openbaar bestuur en de sociale zekerheidsinstellingen in 2020 (eerste kwartaal) worden gegeven (in percentages) als totaal. Zoals eerder aangegeven is in elk van de categorieën ambtenaren een onderscheidlijn (leidinggevenden en staf) te maken. Management dekt de categorie '(Hogere) leidinggevenden', onder wie ook politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers. In de categorie 'Professionals' zitten onder

meer de bestuursambtenaren (beleidsmedewerkers, kenniswerkers en uitvoerende ambtenaren, juristen en rechters). De categorie 'Other' omvat in het bijzonder wat vroeger arbeiders in overheidsdienst werden genoemd. Hier gaat het bijvoorbeeld om schoonmakers, mensen die bij de gemeentereiniging, het onderhoud van de publieke ruimte en de groenvoorziening werken voor zover deze diensten nog onderdeel zijn van de overheidsorganisatie. De overige categorieën ambtenaren zijn de hoofdarbeiders in overheidsdienst, die Van Braam (1957) ambtenaren in engere zin noemt. Waar vroeger het percentage handarbeiders substantieel in omvang was, zijn zij door privatisering en uitbesteding nagenoeg verdwenen. Zie ook een beschrijving van dit proces van verambtelijking (ook wel bureaucrativering genoemd) van het overheidsperoneel bij Van Braam (1957) en bij Van der Meer en Roborgh (1993).



Tabel 12.2.1: Indeling naar typen functies en de daarbij behorende beroepen in het openbaar bestuur en de sociale zekerheidsinstellingen (in percentages) op het totaal voor 2020Q1

Managers	5,4
Professionals	37,2
Technicians / associate professionals	26,5
Clerical Support workers	11,8
Sales and services	10,5
Other Manual Labour	4,7
Armed Forces	3,9

Bron: EUROSTAT 2021

Een tweede manier om de functionele indeling van het ambtelijk apparaat te bekijken, is te vinden in een indeling naar de bijdrage van ambtenaren aan de verschillende fasen van het bestuursproces: beleid en uitvoering. Daarnaast worden de categorieën ‘Inspectie’ en ‘Ondersteuning’ onderscheiden. Vanwege de beschikbaarheid van actuele gegevens kijken we naar de indeling naar beleids-, uitvoerende, ondersteunende en inspectieambtenaren bij de rijksoverheid. Voor andere overheden dateren de laatst beschikbare gegevens uit 1988; zie Van der Meer en Roborgh (1993).

Dit zijn de cijfers op rijksniveau voor de jaren 2006 en 2018. Eigenlijk zijn er weinig opvallende wijzigingen waar te nemen. De grote omvang van het uitvoerende gedeelte is te verklaren doordat de justitiële (veiligheids) keten exclusief de politie, maar ook de Belastingdienst en Rijkswaterstaat hiertoe behoren. Deze organisaties omvatten bij elkaar ongeveer 85.000 ambtenaren. Wat betreft de ambtenaren in de justitiële keten is er eerder in de jaren 1980 en 1990 een groei geweest die is verminderd door recente bezuinigingen, de effecten van automatisering en de informatiseringveranderingen (zie de Belastingdienst). De toename in de ondersteuning (een belangrijk deel van de overhead) is gegeven het voorafgaande wellicht wat opmerkelijk gelet op de meest recente efficiencyoperaties en de introductie van shared services in de afgelopen decennia. Deze groei heeft ook te maken met toegenomen ICT-toepassingen in de afgelopen decennia.

Tabel 12.2.2: Verdeling van rijksambtenaren absoluut (fte) en procentueel naar bijdrage in het bestuursproces in 2006 en 2018

	2006	%	2018	%
Beleid	12.435	11,1	11.715	10,3
Uitvoering	85.042	75,9	83.645	73,7
Inspectie	7.046	6,3	7.163	6,3
Ondersteuning	7.565	6,7	11.009	9,7
Totaal	112.088	100	113.532	100

Bron: BZK, Kennisbank Openbaar Bestuur, bewerking auteur

In het onderzoek van Van der Meer en Roborgh (1993) wordt aan de hand van een enquête onder 2500 rijksambtenaren een aantal gegeven van 10.800 beleidsambtenaren. Het eerdergenoemde getal van 11.715 lijkt wat aan de hoge kant gegeven ook de administratieve ondersteuning op de beleidskernen en aangezien ook ambtenaren werkzaam bij kennisinstellingen tot deze categorie worden gerekend. Op de kerndepartementen werken naar schatting 19.000 ambtenaren en daaronder werken nog de nodige ambtenaren bij het interne management of de inspectiediensten. In de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2007 wordt voor de gehele overheid het aantal van 30.000 beleidsambtenaren genoemd, maar dit aantal is

waarschijnlijk eveneens te hoog gegeven de meer uitvoerende taken van vooral waterschappen en gemeenten. Het aantal van 10.800 wijkt niet substantieel af van de cijfers van het ministerie van Financiën. Zelfs eventuele beleidsambtenaren werkzaam bij de strategieafdelingen op de van de ministeries afgesplitste ZBO's bieden niet voldoende soelaas. De conclusie is dat er op de departementen in de afgelopen twaalf tot dertien jaar geen explosie van het aantal beleidsambtenaren heeft plaatsgevonden. Die beleidsambtenaren, op wie vaak de bureaucratiekritiek wordt gericht, zijn⁹⁶ (zie tabel 1 op basis van 'Beleidsdruk in Beeld', de samenstelling naar taakgebieden) eigenlijk bestuursambtenaren.



Tabel 12.3: Percentage tijdsverdeling besteed door beleidsambtenaren die werken voor directoraten-generaal van de centrale overheid 2009

Political support	14,5
International affairs (EU etc.)	0,9
Interest group relations	11,1
Intergovernmental relations (national)	10,0
Other contacts with society	9,8
Implementation agencies relations	11,1
Interdepartmental relations	11,5
Strategic Policymaking	13,3
Internal management	9,5

Bron: Beleidsdruk in beeld. Een kwantitatieve vergelijking van directoraten-generaal, ministerie van BZK, 2009

Beleidsambtenaren (be)dienen het politiek-bestuurlijke bedrijf en werken in het bijzonder aan de interbestuurlijke monitoring, coördinatie en samenwerking binnen het openbaar bestuur en de samenwerking van bestuur en samenleving. De tijdsbesteding aan strategische beleidsadvisering en -formulering is relatief gezien enigszins beperkt te noemen gegeven de doelstelling van de ontwikkeling naar een voorwaardenscheppende staat.

12.3 Het type ambtenaar werkzaam in het openbaar bestuur ingedeeld naar werkzaamheden

Totaalcijfers kunnen bedrieglijk zijn. Al eerder (in 12.2) hebben we een indeling naar typen overheden naar de hiërarchische en functionele indeling gegeven. Hoeveel ambtenaren zijn werkzaam op het gebied van verzorging- en welvaartsstaatstaken, voorwaardenscheppende staatstaken en klassieke overheidstaken? In de oudere bestuurswetenschappelijke literatuur (zie het werk van onder andere Van Poelje) worden aan de hand van een verschuiving van de nachtwakersstaat naar de welvaarts- en verzorgingsstaat de consequenties beschreven voor het aantal én het type overheidsfunctionarissen. Van Braam (1957), en in het verlengde van hem De Jong (1982), stelt de vraag waar dat overheidspersoneel ten prin-

cipale verschilt van mensen werkzaam bij vergelijkbare delen in de private sector. Dit is eigenlijk de aanleiding geweest voor een lang debat over de ambtelijke rechtspositie, waarbij het uitgangspunt is geweest dat de aard van de werkinhoud bepalend moet zijn voor de rechtspositie.⁸⁷

Na ongeveer het midden van de jaren tachtig vindt er met de privatisering, afstoting van taken en in de context van de gewenste terugtrekkende overheid een proces plaats waarbij het openbaar bestuur zich steeds meer terugtrekt uit de directe productie van taken op het economische, gezondheids- en culturele terrein. Op rijksniveau is het ene na het andere staatsbedrijf geprivatiseerd, waarbij de grootste slag geslagen is door een vermindering van 100.000 personen eind jaren tachtig als gevolg van de privatisering van de PTT. Het fenomeen staatsbedrijf is op rijksniveau zo goed als uitgestorven (Van der Meer & Roborgh, 1993). Eenzelfde proces heeft bij de lokale overheden plaatsgevonden en vindt er nog steeds plaats. Geleidelijk aan zijn nutsbedrijven, post, telefonie, het (gemeentelijk) openbaar vervoer, woningbouwbedrijven en andere overheidsbedrijven, maar ook de (gemeentelijke) zorginstellingen via privatisering en verzelfstandiging (via nv's en stichtingen) buiten het eigenlijke openbaar bestuur geplaatst. Zo waren bij gemeenten in 1982 ongeveer 62.000 personeelsleden in voornoemde sectoren werkzaam

op een totaal van ongeveer 230.000 (bron: Sociale maandstatistiek CBS, 1983).⁸⁸ Die sectoren en hun personeel behoren niet meer (of niet meer direct) tot de gemeentelijke overheid. Via het decentralisatiebeleid zijn daar andere taken voor in de plaats gekomen of uitgebreid. Over provincies met hun energiebedrijven kan iets soortgelijks worden verteld. Nu nadert de omvang van het productiepersoneel in directe dienst van overheden bijna de nul. De buitenste productieschil werd daarmee grotendeels afgestoten. Dit verschilt niet zo veel van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland en mocht de bezuinigingsoperatie in Zuid-Europa succesvol zijn, dan zal hetzelfde voor deze landen gelden.

Relevante vragen zijn wat de aard is van de overgebleven overheids-werkgelegenheid, in welke sectoren dat werk is te vinden en van welke aard dat werk is. Openbare orde en veiligheid is een eerste sector die de aandacht verdient. Vanaf de jaren 1980 is het openbareorde- en veiligheidspersoneel exclusief defensie in omvang toegenomen. Echter, het defensiepersoneel, en meer specifiek het onderdeel burgerlijk defensiepersoneel, is krimpens sinds ongeveer de jaren vijftig. Met de voorgenomen sterke bezuiniging bij defensie lijkt een dalende tendens zich bij de militairen voort te zetten. De toename in de sector betreft vooral het personeel van de gehele justitiële keten,



Tabel 12.4: Percentage personeel in openbare orde, veiligheid en justitie op het totaal exclusief ZBO's in 1849-2018; I inclusief overheidsbedrijven, II exclusief overheidsbedrijven, III openbare-orde- en veiligheidspersoneel zonder defensiepersoneel op het totaal exclusief overheidsbedrijven

Jaar	I	II	III
1849	-	76	24
1899	39	45	14
1920	20	27	15
1960	25	33	10
1996	36	37	20
2008	40	41	26
2018	44	44	36

Bron: Volks- en beroepstellingen 1899-1960, Van Braam (1957); Van der Meer & Roborgh, 1993; Dijkstra & Van der Meer, 2011; Van der Meer, Van den Berg & Dijkstra, 2012; BZK, Kerngegevens Overheid en Onderwijs; Begrotingen ministeries personeel bijlagen; Sociale jaarverslagen en personeel cijfers grote steden; CBS, Sociale maandstatistiek; aangevuld voor 2018 door auteur

veiligheids- en opsporingsdiensten, brandweer en rampenbestrijding. Het is opvallend dat met de bestuurlijke opschaling van de politiezorg en de concentratie op de bestrijding van de criminaliteit, de specifieke toezicht- en handhavingsdiensten met de bijzondere opsporingsambtenaren op lokaal niveau in omvang zijn toegenomen. Hetzelfde geldt voor de (klassieke) waterstaatstaken met het bijbehorende personeel. In een boek (2012) van de hand van Caspar van den Berg, Frits van der Meer en Gerrit Dijkstra wordt de ontwikkeling van 1849 tot 2009 weergegeven. Hier is de reeks verlengd tot 2018 en in dat jaar bedraagt dit percentage exclusief de waterstaatstaken op het totaal ongeveer 44 procent van het totale personeelsbestand van de overheid, met de waterstaatstaken 46 procent en inclusief Rijkswaterstaat en de Belastingdienst 56 procent.

12.4 De mate van mobiliteit

Het ambtelijk apparaat is feitelijk, maar niet in formeel opzicht (zie eerder hoofdstuk 10) vrij gesloten (Raadschelders & Van der Meer, 1999; Dijkstra & Van der Meer, 2011). Daarmee wordt bedoeld dat de mobiliteit binnen de publieke sector, maar zeker ook de uitwisseling tussen de publieke en private sectoren slechts beperkt plaatsvindt. Dit laatste heeft grotendeels te maken met het bijzondere karakter

van het overheidswerk tot uitdrukking komend in een eigen ambtelijke professionaliteit en deskundigheid. In deze zin vormt het openbaar bestuur een eigen (inhoudelijk) arbeidssysteem. Dat wordt nog versterkt doordat de ambtelijke functies tegenwoordig vooral in de hogere regionen liggen. Het karakter van die functies is ook meer onderscheidend dan vroeger bij lagere functies het geval was. Eerder hebben we laten zien dat de nadruk in het overheidswerk meer is komen te liggen op de klassieke en voorwaardenscheppende overheidstaken. Het inhoudelijke onderscheid met het werk in de private sector is als gevolg daarvan toegenomen. Bovendien bestaat er nog steeds een loonverschil tussen de publieke en de particuliere sector. Met name worden hogere publieke functies minder betaald dan in de private sector. Dit wordt gezien als een hindernis voor een grotere instroom uit de private sector. De vraag is of de hoogte van het salaris doorslaggevend is voor de keuze of men gaat werken in de publieke sector. Perry (2015) wijst op het belang van een sterke motivatie in de publieke sector. Ook binnen de publieke sector is de mobiliteit maar in beperkte mate aanwezig. Ook hier geeft de eigenheid van de werkzaamheden van de betreffende overheidsonderdelen een mogelijke verklaring. De mobiliteit binnen Rijk en gemeenten was voorheen vrij laag, maar neemt nu meer toe mede gegeven dat (interne) mobiliteitsbeleid.

Niettemin proberen overheden op centraal en lokaal niveau de interne en externe mobiliteit te bevorderen. Dit geldt in het bijzonder voor de hogere functies. Dat geldt ook voor de carrière-systemen van defensie en politie waar meer 'buitenstaanders' zijn gerekruteerd, voornamelijk met beperkt blijvende resultaten. Deze lage mate van mobiliteit wordt als een ernstig probleem beschouwd, omdat deze kan resulteren in een verkokering en te sterke interne gerichtheid. In tabel 12.5 wordt als voorbeeld de mobiliteit bij het Rijk voor wat betreft de Algemene Bestuursdienst en topmanagementgroep aangegeven.

Uit tabel 12.5 kan worden gelezen dat nog steeds een meerderheid van de leden van de Algemene Bestuursdienst en de topambtenaren in de topmanagementgroep gerekruteerd worden vanuit een eerdere positie binnen de rijksoverheid. Als gevolg van de werking van de Algemene Bestuursdienst worden minder ambtenaren gerekruteerd uit hun eigen ministerie. Deze situatie was standaard tot de jaren 1980. In 2019 is 69 procent van de *nieuwe* TMG-leden afkomstig uit de rijksoverheid, in 2009 was dat 77 procent. Topambtenaren worden steeds minder gerekruteerd uit het eigen ministerie en van de eigen afdeling. Aangetekend moet worden dat er indicaties zijn dat een eerdere fase



Tabel 12.5: Percentage topambtenaren gerekruteerd (vorige positie openbaar bestuur (OB), Rijk en eigen ministerie), 1961-2020

		OB	Rijk	Ministerie
Secretarissen-generaal	1996	92	85	54
Secretarissen-generaal	2009	86	86	43
Secretarissen-generaal	2020	100	83	25
Directeuren-generaal	1996	91	91	63
Directeuren-generaal	2009	90	75	44
Directeuren-generaal	2020	89	85	38
ABD'ers begonnen in	2019	83		
TMG-groep a ⁸⁹	2009	89	77	44
TMG-groep a	2020	92	85	34
TMG-groep a	1996	90	89	61
Rosenthal	1981	86	78	75
Rosenthal	1971	86	83	82
Rosenthal	1961	87	83	71

Bron: Van der Meer & Dijkstra, 2011, p. 166; Rosenthal 1961-1981; en onderzoek auteur 2020

van de loopbaan wel bij het betreffende ministerie is doorgebracht. Deze verandering kan slechts gedeeltelijk worden verklaard uit de invoering van de Algemene Bestuursdienst aangezien de rekrutering vanuit de eigen organisatie(eenheid) al vóór 1994 begon af te nemen. Een nieuw TMG-lid uit de categorie a (secretaris-generaal, directeur-generaal, inspecteur-generaal en daaraan gelijkgestelden) wordt vaak aangetrokken vanuit een functie als plaats-vervangend directeur-generaal en secretaris-generaal, terwijl dan een opvolgende TMG-categorie-a-functie in een ander ministerie

en/of organisatie plaatsvindt. Wellicht vanwege de benodigde specifieke juridische kennis komt bij een ministerie als dat van Justitie en Veiligheid een interne doorstroming vaker voor. Opvallend is dat geen van de secretarissen-generaal direct gerekruteerd is uit het bedrijfsleven. Niet een van de huidige secretarissen-generaal heeft in een eerdere fase van de loopbaan relevante werkervaring in het bedrijfsleven opgedaan anders dan bij een consultancybedrijf. Bij de directeuren-generaal is dat meer, maar ook beperkt (6 procent) het geval.

Tabel 12.6: Aantal jaren dat secretarissen-generaal (SG's) en directeuren-generaal (DG's) in functie zijn

Periode	SG			DG		
	1996	2009	2020	1996	2009	2020
11+	-	-	-	8,7	2,2	-
6-11	7,7	21,4	16,7	13,0	2,2	4,3
2-6	46,2	57,1	50,0	41,3	39,3	51,1
0-2	46,2	21,4	33,3	37,0	56,5	44,7
Totaal	100	100	100	100	100	100

Bron: Dijkstra & Van der Meer, 2011, en auteur voor 2020

De mate van interdepartementale mobiliteit op centraal niveau komt ook tot uiting in de verkorting van het verblijf in de functie. Die duur is gemiddeld aanzienlijk lager dan de maximale TMG-termijn van zeven jaar. In 2019 was de gemiddelde verblijfsduur bij zowel de gehele ABD als de TMG 4,3 jaar (ABD, 2020). De vraag is of dit een voldoende borging van een adequate functievervulling is (zie ook 'Onervaren topambtenaren zijn funest voor de kwaliteit van het bestuur', *NRC 2020/02*). Datzelfde geldt voor de rest van het ambtelijk apparaat en niet alleen bij het Rijk.



13

representatieve

bureaucratie en de samenstelling
van het ambtelijk apparaat

13.1 Inleiding

Sinds de baanbrekende publicatie van J. Donald Kingsley uit 1944 over representatieve bureaucratie heeft een uitgebreide stroom van wetenschappelijke publicaties op dit terrein het licht gezien (zie ook Groeneveld & Van de Walle, 2010). Het lijkt erop dat we op dit moment de hoogtijdagen van de jaren 1960 (Mosher, 1968) en 1970 (Krislov, 1974; Meijer, 1975) opnieuw beleven. Het is dan ook niet verwonderlijk dat deze output wordt weerspiegeld in een even omvangrijke publieke aandacht voor de representativiteit van het openbaar bestuur en de ambtelijke dienst. Gegeven de recente (felle) publieke en politieke discussies over de achterstand en achterstelling van maatschappelijke groepen in economie, samenleving, bedrijfsleven en ook het openbaar bestuur is die herleefde belangstelling niet verwonderlijk.

In de huidige Nederlandse documenten van het openbaar bestuur en binnen de Nederlandse politieke wetenschappen en de bestuurskunde wordt de term 'representatieve bureaucratie' maar zelden gebruikt. Het concept van representatieve bureaucratie werd in de jaren zeventig door de Nederlandse academische gemeenschap uit de Amerikaanse politicologie geïmporteerd. Die tijd werd in Nederland gekenmerkt door een toenemende maatschappelijke en politieke polarisatie. Deze polarisatie ging samen met de (start van de) teloorgang van de verzuilde organisatie van de samenleving en de overheid. Discussies betroffen wie de echte macht in de samenleving en bij de overheid bezat. De rol van bureaucratie werd in dit verband onderzocht, maar dit vraagstuk werd vooral bestudeerd in termen van politisering. Onlangs is de representatieve bureaucratie als een kwestie voor de beleidsvorming weer opgedoken onder het concept van diversiteits- en inclusiviteitsbeleid. Over het waarom van deze wisseling in terminologie komen we hieronder te spreken.

Deze wisseling in perspectief is niet alleen het gevolg van politieke, beleidsmatige en bestuurswetenschappelijke modes. Auteurs, beleidsmakers en politici die pleiten voor een meer diverse en inclusieve overheidsorganisatie, wijzen op mogelijke positieve effecten voor organisaties en de publieke dienstverlening in termen van een verbeterde effectiviteit, responsiviteit, legitimiteit van publieke dienstverlening en meer maatschappelijke rechtvaardigheid en participatie. Wat de combinaties van voorgenoemde argumenten ook mogen zijn, ze wijzen allemaal op de noodzaak van een meer diverse, maar ook meer inclusieve bureaucratie. Deze redenering leidt – vertaald in politieke en beleidstermen – tot een pleidooi voor het streven naar en bereiken van een diverse en inclusieve bureaucratie. In bestuurswetenschappelijke debatten zijn hierbij kanttekeningen geplaatst gegeven de effecten van organisatie-socialisatie en enculturatie, waarbij

de geldende organisatiecultuur en daar dominante normen en waarden aan de (nieuwe) organisatiegenoten worden opgelegd (Peters, 2018). Dat kan tot een bestuurlijke aanpassing aan die overheersende cultuur leiden met als gevolg een qua opvattingen minder diverse (en inclusieve) organisatiecultuur en/of een vertrek van die (nieuwe) gerekruteerde organisatieleden, omdat zij het gevoel hebben niet op hun plaats te zijn en/of niet geaccepteerd te worden.

Wat verder ook over deze wisseling in terminologie gezegd kan worden, toch hebben discussies over de samenstelling van het overheidspersoneel een eerbiedwaardige traditie in de Nederlandse politiek en samenleving. De in de 19e en vroege 20e eeuw gebruikte term was 'ondervertegenwoordiging'. Achtergestelde groepen (of hun aanhangers) pleitten voor een meer gelijke vertegenwoordiging gezien het pluriforme en gefragmenteerde karakter van de Nederlandse samenleving. Ondervertegenwoordiging werd vooral gebruikt in relatie tot religieuze achtergrond, heel begrijpelijk gezien de diverse religieuze en politieke samenstelling van Nederland op dat moment. In eerste instantie ging deze discussie vooral over de ondervertegenwoordiging van rooms-katholieken en enkele orthodoxe protestantse denominaties (Van Braam 1957; Van 'Jsselmuiden, 1988; Van der Meer & Roborgh 1993). Er zij op gewezen dat een aantal bijkomende kwesties onder de vlag van religieuze vertegenwoor-

diging, zoals politieke achtergrond en regionale vertegenwoordiging, verborgen zijn gebleven. Deze kwesties zijn met elkaar verbonden en relevant tot de jaren 1960, toen het verzuilde systeem begon te desintegreren.

De kwestie werd door deze groepen gebruikt als onderdeel van een strijd voor de sociale en politieke emancipatie van deze (minderheids)groepen, die uiteindelijk leidde tot, in Lijpharts termen, de verzuilde samenleving (Lijphart, 1968). Er werden eisen gesteld aan de verbetering van het niveau van passieve (demografische) vertegenwoordiging. Het idee van actieve vertegenwoordiging was een (informeel) argument van sommigen om zich te verzetten tegen bijvoorbeeld de opname van katholieken, zoals hieronder zal worden uitgelegd. Niettemin dateert het formele beleid ter verbetering van het representativiteitsniveau in het kader van een breder emancipatiebeleid dat vooral de positie van vrouwen en etnische minderheden verbetert uit de jaren tachtig en daarna.

Sinds het einde van de jaren negentig is de term 'representatieve bureaucratie' in termen van emancipatie van kansarme en achtergestelde groepen grotendeels vervangen door het concept van diversiteit (en parallel daaraan inclusiviteit), en vanaf de jaren 2000 vinden we de invoering van diversiteitsmanagement. Eerst gaan we kijken naar empirische gegevens over thema's die nu relevant worden geacht en waar gegevens over be-



schikbaar zijn. De onderverdeling naar opleiding, leeftijd, etnische herkomst en man-vrouwverdeling wordt gegeven. Voor zover mogelijk kijken we naar representativiteit in relatie tot de hoogte van de beklede functie. Aan de politieke affiliatie is eerder aandacht besteed; terzijde wordt aandacht besteed aan religieuze herkomst. Helaas zijn cijfers over de regionale herkomstverdeling grotendeels afwezig.

13.2 De samenstelling van het ambtelijk apparaat naar opleidingsniveau

De relatief hogere (zwaardere) functie-indeling van het ambtelijk apparaat als in hoofdstuk 12 besproken houdt verband met het toegenomen vereiste (voor)opleidingsniveau. Ter illustratie geeft tabel 13.1 een overzicht van het gemiddelde opleidingsniveau van personen werkzaam in het openbaar bestuur naar sector in 2018 en zijn in tabel 13.2 de verschuivingen in de periode 1960-2018 voor het openbaar bestuur en de totale beroepsbevolking te zien.

Tabel 13.1: Opleidingsniveau van ambtenaren in het openbaar bestuur naar sector in 2018

Instantie	Lager	Middelbaar	Hoger
Rijk	7,4	31,1	61,5
Gemeente	8,3	34,4	57,2
Provincie	5,4	23,5	71,0
Rechterlijke macht	1,8	0,3	97,8
Waterschappen	7,1	35,6	57,3
Gemeenschappelijke regelingen	8,0	39,3	52,7
ZBO	5,1	25,8	69,0
Totaal	7,6	33,0	59,4

Bron: Pomo-onderzoek, 2019

Tabel 13.2: Opleidingsniveau van ambtenaren in het openbaar bestuur (OB) zonder overheidsbedrijven maar inclusief ZBO's en het opleidingsniveau van de werkzame beroepsbevolking (WB), 1960-2018

Periode	SG	SG	SG	DG	DG	DG
	1996	2009	2020	1996	2009	2020
	Laag	Middelbaar	Hoog	Laag	Middelbaar	Hoog
1960	77,7	13,8	8,5	89,3	7,3	3,4
1981	32,3	50,0	17,7	48,1	36,8	15,1
2001	18,3	48,2	33,5	29,1	44,8	26,0
2005	13,8	43,9	42,3	24,0	44,4	31,5
2010	12,1	41,1	46,7	22,2	42,9	34,9
2010	12,3	41,1	46,6	24,7	42,6	32,7
2018	8,6	37,5	53,8	20,6	40,7	38,6

Bron: CBS

In 1960 had het overgrote deel van het overheidspersoneel een lagere opleiding gevolgd (77,7 procent), terwijl in 2018 de meerderheid van het personeel werkzaam in het openbaar bestuur (53,8 procent) juist een hoge opleiding had genoten. Hiervoor zijn drie mogelijke verklaringen te geven. In de eerste plaats is het gemiddelde opleidingsniveau in Nederland in deze periode gestegen. Een tweede verklaring heeft te maken met de samenstelling naar taken van het openbaar bestuur: onderdelen met relatief veel lagere uitvoerende functies zijn geschrapt. In de derde plaats hebben technologische ontwikkelingen (waaronder informatisering) ertoe geleid dat er minder behoefte bestaat aan personeel met een lagere opleiding; zo zijn er geen departementale typekamers meer evenmin personen die ponskaarten moeten invoeren in de computer. Een slotopmerking in relatie met de

verschuiving van lagere naar hogere functies is dat vroeger op grond van ervaring en externe bedrijfsopleidingen een doorstroom van personeel van onderop naar hogere posities meer mogelijk was dan in latere perioden. Hierbij heeft de toegenomen toegankelijkheid van het (hogere) onderwijs en een formalisering (verhoging) van de opleidingseisen een rol gespeeld. Dit heeft gevolgen voor de sociale diversiteit en inclusiviteit van overheidsorganisaties.



13.3 De indeling naar leeftijd in de periode 2000-2018

Vanwege de aard van het werk en de daarvoor benodigde opleiding en ervaring is van oudsher de gemiddelde leeftijd van ambtenaren hoger dan die van mensen in het bedrijfsleven. (Van Braam, 1957; Van der Meer & Roborgh, 1993; Trends & Cijfers 2019).

Tabel 13.3: Leeftijd van het openbaar bestuur exclusief politie en defensie, 2000-2018

Leeftijd	2000	2010	2018
-35	22,1	16,8	14,4
35-55	66,4	60,2	52,3
55-	11,5	23,0	33,3

Bron: BZK, Kennisbank Openbaar Bestuur en Kerngegevens overheids personeel

Uit tabel 13.3 wordt duidelijk dat er sprake is van een relatieve vergrijzing (veroudering) van het personeelsbestand van het openbaar bestuur. Zo is het percentage werknemers in de categorie 55-plus in de periode van 2000 tot 2018 bijna verdrievoudigd. Een verklaring is dat oudere werknemers slechts in beperkte mate uitstromen (althans tot de pensioenering), terwijl er mede door de bezuinigingsoperaties in de laatste decennia sprake is geweest van een relatief beperkte instroom van jongere werknemers. Bovendien is zoals eerder gesteld het aantal lagere functies

fors gedaald. Daarin waren vooral in de onderste schalen, relatief gezien, veel jongere werknemers te vinden. De oorzaken en gevolgen hiervan zijn aan de orde gesteld in het rapport 'De grote uittocht' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties alsmede in de rapportages die hierop gevolgd zijn. De effecten van de latere pensioenleeftijd zijn goed waarneembaar, zo blijkt uit een analyse van de subcategorie '60-plus bij de rijksoverheid'. Dat percentage is gestegen van 7,9 in 2010 naar ruim 15,7 procent in 2018. In 2002 bedroeg dit percentage slechts 2,5 procent.

13.4 De samenstelling naar man-vrouw-verdeling en (niet-westerse) migratieachtergrond in de periode 1980-2018

Een uitgangspunt van het huidige overheidsbeleid is dat het ambtelijk apparaat een goede afspiegeling dient te zijn van de demografische samenstelling van de bevolking. In de afgelopen decennia is de nadruk vooral op de vertegenwoordiging van vrouwen in het ambtelijk apparaat komen te liggen en tevens op mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Tabellen 13.4, 13.5 en 13.6 geven een overzicht van de man-vrouwverhou-

ding binnen het ambtelijk apparaat. Tabel 13.7 geeft een overzicht van de vertegenwoordiging van werknemers met een niet-westerse migratieachtergrond in het openbaar bestuur.

Het percentage vrouwen bij Rijk en gemeenten is tussen 1980 en 2018 meer dan verdubbeld. Bij de gemeenten ligt het percentage vrouwen in 2018 boven de 50 procent, bij het Rijk enkele procenten daaronder. In de werkzame beroepsbevolking (personen) bedraagt het percentage vrouwen 47,6 procent. Opvallend is dat in al deze decennia het percentage vrouwen hoger is bij gemeenten dan bij het Rijk. Op het eerste gezicht lijkt het erop alsof het beleid om het openbaar bestuur om een gelijkere man-vrouwverhouding te realiseren in enkele decennia geslaagd is. Wanneer Rijk en



Tabel 13.4: Percentage vrouwen bij Rijk en gemeenten in personen in 1980-2018 en in fte in 1995-2018

Jaar	Rijk		Gemeenten	
	Pers	Fte	Pers	Fte
1980	20,9		24,5	
1990	29,9		31,9	
1995	31,1	27,4	33,5	27,8
2000	35,8	32,5	36,4	31,4
2010	42,7	39,4	46,5	41,6
2015	44,3	41,5	49,1	44,7
2018	46,5	44,0	51,4	47,6

Bron: Van der Meer & Roborgh, 1993; Dijkstra & Van der Meer, 2011; BZK, Trends & Cijfers en voorlopers

gemeenten samengenomen worden, lijkt er vrijwel sprake te zijn van een volledige afspiegeling ten aanzien van de man-vrouwverdeling. Toch dient hierbij een aantal kanttekeningen te worden geplaatst. Een eerste is dat het uiteraard maar de vraag of deze verdeling het gevolg is van het gevoerde personeelsbeleid of dat zij niet eerder het gevolg is van bredere maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder een toegenomen participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt in de afgelopen decennia als gevolg van maatschappelijke emancipatie. Een tweede kanttekening die bij de cijfers gemaakt moet worden, is dat het hier gaat om absolute aantallen werkzame personen en niet om aantallen fte's. Vrouwen werken nog steeds vaker in deeltijd dan mannen, hetgeen zou

kunnen betekenen dat in fte's gezien de verhouding mannen-vrouwen anders uit zal vallen en vrouwen minder vertegenwoordigd zijn in het openbaar bestuur dan uit de absolute aantallen naar voren komt. Een laatste kanttekening is dat het in bovenstaande tabel gaat om het percentuele aandeel van mannen en vrouwen binnen het openbaar bestuur en niet om welke (hiërarchische) positie zij innemen. Hoewel uit tabel 13.4 duidelijk wordt dat er weliswaar heden ten dage (2018) sprake is van een nagenoeg evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in het personeelsbestand van Rijk en gemeenten voor het totaal, is dat nog steeds niet volledig het geval wanneer men de hiërarchische inschaling bekijkt (tabel 13.5).

Tabel 13.5: Hiërarchische verdeling (T) naar man/vrouw (M/V) van rijks personeel naar schaalniveaus Laag, Middelbaar en Hoog in 1976, 2008 en 2018 en gemeentepersoneel in 2018

Niveau	1976 Rijk			2008 Rijk			2018 Rijk			2018 Gemeenten		
	M	V	T	M	V	T	M	V	T	M	V	T
Laag	52,4	88,3	59,6	17,4	31,8	23,4	14,2	20,2	17,0	22	13	18
Middel	30,9	8,1	26,3	35,6	34,6	35,2	29,3	33,4	31,2	33	51	42
Hoog	16,7	3,6	14,1	47,1	33,6	41,4	56,5	46,4	51,8	46	36	40

Bron: BZK, Kerngegevens overheids personeel; Kerngegevens Overheid en Onderwijs; BZK, Kennisbank Openbaar Bestuur (bewerking auteur)

In 1976 was er een oververtegenwoordiging van mannen in de middelbare en vooral de hogere schaalniveaus. In de afgelopen decennia is de discrepantie tussen mannen en vrouwen op de hogere schaalniveaus minder geworden, maar niet geheel verdwenen. Mannen zijn nog steeds oververtegenwoordigd op de hoogste niveaus. Bij het Rijk bedraagt in 2018 het percentage vrouwen onder alle ambtenaren in schaal 10 en hoger 42 procent. In schaal 10 is de meerderheid vrouw. In schaal 13 ligt dat aantal op 35 procent en vanaf schaal 17 op 29 procent. Dit loopt overigens parallel aan het steeds teruglopende percentage ambtenaren dat in een bepaalde

schaal werkzaam is in deeltijd. Bij de Algemene Bestuursdienst bedroeg in 2018 het percentage vrouwen onder de ABD-managers 39 procent, onder de ABD-topmanagers 37 procent en onder de TMG 36 procent. Uit tabel 13.5 valt op te maken dat het aandeel werknemers in de lage functie-groepen ten opzichte van 1976 steeds verder is teruggelopen. Dit heeft te maken met, zoals eerder getoond, het toegenomen gemiddelde opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking, maar ook met de veranderingen in de taken van ambtenaren (de kern van het personeel van het openbaar bestuur). Veel uitvoerende taken zijn in de afgelopen decennia afgesto-



Tabel 13.6: Percentage vrouwen in het openbaar bestuur in 2010 en 2018 op het totaal (A) en het aandeel vrouwen op het totaal van de (qua percentage) top-10-salarissen in 2010 en 2018 (T10) en naar verhouding A/T10

Sector	2010 A	2010 T10	2010 T10/A	2018 A	2018 T10	2018 T10.A
Openbaar bestuur	44,4	24,6	0,55	48,5	33,5	0,69
Rijksoverheid	42,7	24,8	0,58	46,5	31,4	0,68
Gemeenten	46,5	25,3	0,54	51,4	36,3	0,70
Provincies	42,0	22,0	0,52	45,5	29,0	0,64
Rechterlijke macht	53,8	24,3	0,45	59,6	35,1	0,59
Waterschappen	27,8	13,8	0,50	29,3	24,1	0,82
Gemeenschappelijke regelingen	45,9	30,2	0,66	49,8	38,1	0,77
Politie	35,0	14,0	0,40	36,5	21,5	0,59
Defensie	13,8	7,9	0,57	14,9	13,0	0,87

Bron: Van der Meer en BZK, Mensen en management in rijksdienst 1996; BZK, Kerngegevens overheidsperoneel

ten of uitbesteed. Met name in deze taakgebieden waren personen werkzaam met een relatief lage opleiding. De verdeling is verder uitgewerkt in tabel 13.6 voor wat betreft het Rijk, de gemeenten, de provincies, de rechterlijke macht en de waterschappen als onderdeel van het openbaar bestuur en daarnaast de gemeenschappelijke regelingen, politie en defensie in 2010 en 2018. In tabel 13.6 staat A voor het procentuele aandeel van het totaal van het betreffende personeelsbestand. T10 staat voor het procentuele aandeel in de top tien van hoogste verdiener bij de betreffende overheid. Voorts is een verhoudingsgetal berekend ($A/T10$) waarbij de relatieve mate van (on)gelijkheid tussen man en vrouw in de top wordt geaduid. Het cijfer 1 betekent dat het absolute percentage en het procentuele aandeel in de top tien gelijk is. Een getal van 1 kan ook betrekking hebben op een verhouding waar zowel het absolute als het top-tienpercentage even laag zijn.

Bij defensie is het percentage vrouwen in het procentuele aandeel in de top tien van het overheidspersoneel het laagst. Vervolgens komen relatief lage absolute percentages voor bij de politie en de waterschappen. Gemeenten, Rijk, provincie en gemeenschappelijke regelingen hebben ongeveer een gelijk percentage. Het percentage vrouwelijke ambtenaren in het procentuele aandeel in de top tien van de hoogste inkomensgroepen is lager in vergelijking met het aandeel in het gehele apparaat. De grootste discrepantie bestaat bij de rechterlijke macht en de politie. De 38 procent bij het personeel van de gemeenschappelijke regelingen is het hoogste percentage. Wel valt op dat de stijging van 2010 tot en met 2018 bij het absolute percentage in alle sectoren langzaam en beperkt doorzet. Ter vergelijking: het percentage vrouwen in de beroepsbevolking bedraagt 47 procent in 2018. Waterschappen en defensie zitten daar flink onder. De stijging in het procentuele aandeel in de top tien bij defensie en waterschappen in het afgelopen decennium is vrij aanzienlijk maar de waterschappen zijn vertrokken vanuit een grote achterstandspositie.

13.5 De indeling van ambtenaren met niet-westerse migratieachtergrond (1e en 2e generatie)

Naast de man-vrouwverdeling heeft de indeling naar etnische herkomst en in het bijzonder personeel met een niet-westerse migratieachtergrond de meeste aandacht op de maatschappelijke en politieke agenda gekregen.

Tabel 13.7: Percentage ambtenaren met niet-westerse migratieachtergrond (1e en 2e generatie) op het totaal in 2018 en als percentage van de totale instroom van mensen met niet-westerse migratieachtergrond (1e en 2e generatie) op de bevolking in 2018: 13,1% BB (werkzaam en niet werkzaam) 11,6%



Sector	2003 %	2008 %	2018 %	2018 Instroom	2018 uitstroom
Openbaar bestuur	6,6	7,6	10,2	15,5	8,3
OB-sectoren					
Rijk	6,2	8,2	10,9	17,8	9,6
Gemeenten	7,4	8,0	10,7	15,2	7,9
Provincies	3,1	3,7	4,7	6,8	4,1
Rechterlijke Macht	1,5	1,9	2,9		
Waterschappen	1,5	1,8	2,6	5,1	3,8
Veiligheid					
Defensie	4,3	4,5	4,7	5,7	4,8
Politie	4,5	5,2	6,2	12,9	5,0

Bron: BZK, Trends & Cijfers 2019; Van der Meer & Dijkstra, 2013

Cijfers over het percentage ambtenaren met een niet-westerse migratieachtergrond onderverdeeld naar schaalindeling zijn alleen beschikbaar voor de rijksoverheid. De meeste van deze ambtenaren bevinden zich in de lagere schalen. Het percentage in de categorie 10-13 voor 2019 is laag. In 2019 blijkt het aantal in de hogere schalen 13 tot en met 17 substantieel te zijn gestegen. De vraag is wat de oorzaak is en in hoeverre diversiteitsbeleid hierbij een rol speelt. Bij de absolute top (schalen 17 en hoger) is het percentage lager dan 1.

Interessant is of er in de komende jaren een doorstroom vanuit ambtenaren in de schaalgroep 13-17 naar functies vanaf 17 gaat plaatsvinden. Van het personeel aangesteld bij de RSO (Rijksschoonmaakorganisatie) bedroeg het percentage ambtenaren met een niet-westerse migratieachtergrond 59,6 procent. De RSO vormt een aparte categorie, die niet in de bovenstaande tabel is opgenomen (bron: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, 2020). Tot slot, om het beeld compleet te maken: de religieuze herkomst in 1947 en 1988. Jammer genoeg ontbreken nieuwere gegevens over levensbeschouwing. Datzelfde geldt voor de sociale en regionale herkomst.

Tabel 13.8: Percentage ambtenaren met niet-westerse migratieachtergrond (1e en 2e generatie) naar schaalhoogte bij het Rijk in 2015 en op de bevolking in 2019: 13,4%; beroepsbevolking (werkzaam en niet werkzaam) 11,9%

Schaal	2015	2019
0-4	14,6	8,4
5-9	12,6	17,4
10-13	5,9	2,9
13-17	2,7	15,0 ⁹⁰
17+	1,7	0,9

Bron: Bedrijfsvoering Rijksdienst 2019

Tabel 13.9: Religious affiliation of the Dutch population and civil servants at central and local government level (%)

	Roman Catholic	Reformed Protestant	Orthodox Protestant	Other	None	None
Population (1947)	38,4	31,0	9,7	3,7	17,1	100
Civil service (1951)	26,0	38,0	9,0	7,0	20,0	100
Population (1987)	36,0	18,7	8,0	5,6	32,1	100
Civil service (1988)	27,8	15,9	7,8	4,0	44,6	100
Central Government	27,7	16,7	8,7	3,4	43,5	100
Local Government (1988)	27,9	15,1	6,9	4,6	45,6	100

13.6 Verandering in de samenstelling van het ambtelijk apparaat: implicaties

In toenemende mate is er sprake van een verschuiving van een welvaarts- en verzorgingsstaat naar een verzorgingssamenleving. Overheden krijgen dan een voorwaardenscheppende functie, met andere woorden ondergaan een transitie naar een voorwaardenscheppende staat. Naast de facilitering van maatschappelijke ontwikkeling en zelfsturing behoren daartoe de regulerende klassieke overheidstaken. Een nachtwakersstaat vergt een andere visie op het personeelsbestand dan een verzorgingsstaat of een voorwaardenscheppende staat. Bij een nachtwakersstaat, maar ook bij een verzorgingsstaat, staan de uitvoerende en handhavende taken centraal. Bij een voorwaardenscheppende staat gaat het om het scheppen van randvoorwaarden, het reguleren van processen in de samenleving en het coördineren van verschillende instituties, zowel binnen als buiten de publieke sector. Dit heeft consequenties voor het beleid ten aanzien van welk type ambtenaar gerekruteerd wordt. Hier past een ambtenaar bij die in het algemeen hoger opgeleid en ouder is. Dit is in lijn met de demografische processen van de afgelopen decennia. Dit betekent dat in dit opzicht er minder een afspiegeling van de samenleving bestaat, hoewel daar

het opleidingsniveau ook is toegenomen. Het heeft consequenties voor het zittende personeel. Uit de leeftijdsindeling is naar voren gekomen dat de categorie 'ouder' toeneemt. De bijdrage van deze categorie werknemers moet gewaardeerd worden en zij moeten niet als een probleemgroep worden gedefinieerd. Leeftijdscriminatie is, niet alleen formeel maar ook praktisch, een bedreiging voor de overheid. Dit betekent dat dit personeel blijvend geschikt moet worden gehouden en gemaakt voor deze taken. Een continue aandacht in beleid voor de kwaliteit en professionaliteit van dat personeel door middel van investeringen, is essentieel. Belangrijk blijft daarbij de responsiviteit van het openbaar bestuur en daarmee van de werknemers in de publieke sector. Dat brengt niet alleen eisen met zich mee aan het opleidingsniveau, maar aan de representativiteit van het personeelsbestand, zowel in kwantitatieve zin (percentage) als in kwalitatieve zin (functie en positie). Of het nu direct te maken heeft met het personeelsbeleid of de arbeidsmarkt-dynamiek, de diversiteit voor wat betreft de man-vrouwverdeling en de etnische samenstelling van het ambtelijk apparaat is toegenomen. Wel is er nog steeds geen sprake van een evenredigheid in de hogere functies. Bij vrouwen is een langzame beweging in deze richting te zien.

Cijfers over de regionale en sociale herkomst van het overheidsperoneel ontbreken. Deze zijn momenteel niet



voorhanden. Waarom is dat het geval? Van der Meer en Dijkstra hebben aangegeven in hun stuk 'The politics of representative bureaucracy, diversity and inclusion' (Pittsburgh, 2018): 'De aanwezigheid van en misschien nog wel belangrijker het besef van maatschappelijke culturele en politieke scheidingslijnen en de erkenning van de implicaties ervan spelen een grote rol bij de bepaling van welke thema's op de politieke en publieke agenda's komen en in de academische debatten worden besproken. Die bewustwording en erkenning zijn cruciale mobilisatie-instrumenten.' Het gaat bij de agendering van representativiteitsthema's om herkenbaarheid, de urgentie daarvan en de macht en het toeval om ze op de politieke en publieke agenda te plaatsen. Die macht over agendering van thema's is de belangrijke verklarende factor. Dit kan betekenen dat thema's ten onrechte van tafel kunnen verdwijnen. Regionale en sociale herkomst zouden minder de aandacht krijgen gegeven de concentratie van de besluitvorming in de Randstad vanwege de locatie van besluitvormings- en discussieforums en de geprivilegieerde toegang tot deze forums van beter gesitueerden en opgeleiden.

Die tekortschietende aandacht voor regionale, sociale maar ook levensbeschouwelijke herkomst is daarom een ernstige lacune gegeven de discussie over de afstand van het bestuur tot de samenleving, het elite karakter van de betrokken partijen en actoren in

het openbaar bestuur. De vraag is dan ook of de samenleving (of delen ervan) zich in termen van sociale klasse kan herkennen in dat overheidsapparaat. Argumenten om een representatief ambtelijk apparaat na te streven zijn onder meer gelegen in een groter draagvlak en dito legitimiteit, een sterkere herkenbaarheid en een betere werking van dat ambtelijk apparaat (Ricucci & Van Ryzin, 2016; Schröter & Von Maravic, 2015). Bij dit alles speelt de (soms betwiste) veronderstelling dat ambtenaren op grond van hun expertise, ervaring en discretionaire mandaatsmacht een eigen machtspositie (kunnen) bezitten. Hoe wendden ze die macht bewust en onbewust aan, terwijl ze geen zelfstandige democratische legitimering bezitten? Dan worden naast de eerder besproken representativiteitscriteria daarom ook regionale en sociale herkomst en levensovertuiging van belang (Van der Meer & Roborgh, 1993).

Wel werkt de sociale herkomst impliciet door in de discussie over de gevolgen van andere genoemde representativiteitscriteria. Uit onderzoeken van Van Braam (1957) en Randeraad (1994) blijkt dat van oudsher de ambtelijke organisatie de midden- en hogere delen van de maatschappelijke standsindeling weerspiegelde. Het ambtenaarschap gaf status, ook in de lagere functies. De hogere ambtenaren op rijksniveau werden in het begin van de 19e eeuw gedomineerd door de hogere klasse en de adel. De middelbare ambtenaren behoorden tot de

'betere' middenklassen en de lagere ambtenaren tot gewone middenklassen. Ook de overheidsarbeiders hadden status. Het overheidsgezag straalde op het ambtelijk apparaat in al zijn geledingen af. In de loop van de latere 19e en vooral de 20e eeuw ziet men met de uitbreiding van de organisatie die herkomst zich verbreden, waarbij nog steeds die indeling in hogere en middenklassen te herkennen is. Ook ziet men dat gedurende lange tijd, maar wel verminderend, zeker tot in de jaren tachtig het ambtenaarschap over generaties heen gaat. De democratisering van het onderwijs zorgt wel voor een grotere openstelling van hogere functies voor ambtenaren met een middenklasse herkomst. In deze lijkt dit proces op dat in andere sectoren van de samenleving met een hogere opleidingsgraad, waarin de middenklasse eigenlijk het grootste deel van de samenleving omvat. Met de formalisering van het pre-entry onderwijs als toegangseis voor een ambtelijke functie is de doorstroming van onderop verminderd. Deze formalisering van wat de meritocratie genoemd kan worden, kent twee aspecten. Allereerst was de toegang tot het middelbare en hogere onderwijs voor mensen uit de arbeidersklasse tot in de jaren 1960 beperkter. Via later gevolgde opleidingen kon men vooruitkomen. Dit bestaat nog via het stapelen van opleidingen, hetgeen carrièrekansen vergroot. Ten tweede waren ambtelijke doorgroei-mogelijkheden op basis van expertise en ervaring tot recent meer aanwezig.

Zo is een universitaire opleiding bijna een absolute eis voor een hogere of zelfs aankomend hogere functie, waar tot enkele decennia geleden dat niet het geval was. Dit middenklasse karakter van de openbare dienst is relatief nog versterkt door het nagenoeg verdwijnen van de handarbeid (wat vroeger blauwe-boordenarbeid werd genoemd) in overheidsdienst als gevolg van privatisering, uitbesteding en automatisering.

Voor wat betreft cijfers over de regionale herkomst rond 1990 is op grond van het onderzoek van Van der Meer en Roborgh (1993) op te merken dat met name op rijksniveau ambtenaren afkomstig zijn uit de Randstad, waar de meeste rijksoverheidsinstanties zijn gevestigd. Bij apparaten van gemeenten en provincies is dat in ieder geval buiten de hoogste functies minder het geval. De rekrutering op landelijk niveau blijkt uit de directe omgeving plaats te vinden. Dat geldt voor lagere, middelbare en hogere ambtenaren. Wat betreft de laatste groepering is op te merken dat daarvoor in deze omgeving de meeste instellingen van hoger onderwijs gevestigd zijn. Deze instellingen voor hoger onderwijs hebben (meer dan vroeger) een lokale en regionale rekruteringsbasis. Dit betekent een Randstedelijke dominantie van het ambtelijk apparaat. Aan het eerdergenoemde verschil tussen Randstad (de grote steden en vooral Amsterdam) en andere delen van het land voor wat betreft belangen, ideeën en opvat-





tingen zijn allerlei bespiegelingen gewijd, maar deze geven momenteel inhoudelijk te weinig houvast voor al te zware conclusies en aanknopingspunten. Toch zijn termen als 'regio', 'periferie' (omgeving) en 'provincie' veelzeggend. De aanduiding 'periferie', zoals in de landelijke media en columns gebruikt, is indicatief voor een centrumperifere kloof (zie weer de framing van wat centrum en periferie is!). Zo komt ook de gedachte van een regionale achterstelling naar voren uit de discussie over een geringe en verlate bestuurlijke aandacht voor Groningen, in het bijzonder gegeven de aardgasproblematiek, de mislukte verplaatsing van de marinierskazerne naar Zeeland, de veronderstelde mindere aandacht voor de snelle openbaarvervoersverbindingen naar het noorden, de gemeentelijke bevolkingskrimp in deze regio's en de polariteit in het landbouwduurzaamheidsdebat. Is die geringe aandacht voor regionale en sociale herkomst zo erg? Ja, het is een ernstige lacune gegeven de huidige discussie over de afstand van het openbaar bestuur tot de samenleving en het veronderstelde elitaire karakter van de actoren in het openbaar bestuur. De vraag is of ook de basis van de samenleving in termen van sociale klasse zich kan herkennen in dat overheidsapparaat (Bovens & Wille, 2011). Wie is de eigenaar van dat bestuur en wie kan dan invloed op de beslissingen uitoefenen en tot wiens baten? We keren hier weer terug bij de omschrijving van de inhoud van politiek van Harold

Lasswell die mede een rol speelt bij het oordelen over dat functioneren van het openbaar bestuur en de ambtelijke organisatie. Wat betreft de veronderstelde tegenstelling tussen rekrutering op basis van merit en representativiteit is op te merken dat het onderscheid overdreven wordt. Wat zijn meritis? Zijn die alleen op basis van formele vak- en diplomakwalificaties en ervaring? Of is ook in kennis hebben van de verscheidenheid van en ervaringen met een maatschappelijk probleem al een merit te zien? Een restrictieve definitie van 'merit' en 'meritrekrutering' schiet hier tekort. Een meer inclusieve meritdefinitie, waarbij andere ervaringen relevant zijn voor het werk, moeten worden meegenomen (Van der Meer & Dijkstra, te verschijnen).

functioneren,

beeld, imago en legitimiteit van
openbaar bestuur van ambtenaren

14.1 Inleiding

In de media en politiek wordt gesproken over een verminderd of zelfs gebrek aan vertrouwen in het openbaar bestuur en ambtenaren. Man kan zich afvragen of dat daadwerkelijk zo is en of dat negatieve oordeel dan breed verspreid is? En maakt het eigenlijk wat uit als dat zo is? We komen dan namelijk ook te spreken over de consequenties voor de legitimiteit en het slagen van het overheidshandelen. Dat is relevant vanwege de huidige tekortkomingen in de uitvoering van de overheidsdiensten en de weerstand van groepen burgers tegen de overheid. Drie onderwerpen worden in dit hoofdstuk belicht. Allereerst kijken we op basis van de resultaten van internationaal vergelijkend onderzoek naar de relatieve kwaliteit en het functioneren van het Nederlandse openbaar bestuur (zie ook Van der Meer, Steen & Wille, 2015). Dat lijkt goed te zijn, maar recentelijk wordt er gesproken over een disfunctionerend openbaar bestuur. Dat contrasterende beeld komt vervolgens aan de orde en dan gaan we op de achtergronden in. Vervolgens bekijken we de implicaties voor het vertrouwen, de beeldvorming en het imago in het politieke bestuur en het ambtelijk apparaat. Dat betreft als eerste het beeld en het imago (van het functioneren) van ambtenaren zoals die bestaan bij de bevolking. Ook komt de wederzijdse beeldvorming van politici en ambtenaren en het beeld van de bevolking in het oog van ambtenaren aan de orde. Tot slot wordt een resumé gegeven en ingegaan op de consequenties voor het vertrouwen in en de legitimiteit van het openbaar bestuur en ambtenaren.

14.2 Het functioneren van het openbaar bestuur en ambtenaren vanuit internationaal perspectief

In de vorige hoofdstukken is aangegeven dat in vergelijkend perspectief het Nederlandse openbaar bestuur en de ambtelijke organisatie goed scoren. Dit komt naar voren uit een groot aantal rapporten, analyses en ranglijsten opgesteld door de Europese Unie, de OECD, het IMF en de Wereldbank, maar ook wetenschappelijke analyses en nationale overheidsrapporten (Van der Meer & Dijkstra, 2017). Zo blijkt uit tabel 14.1 dat het functioneren van

het Nederlandse openbaar bestuur in de World Bank Indicators (WBI) voor 2019 hoog op de wereldranglijst staat en binnen de EU28 de derde plaats (vanaf de top gezien) bezet. Datzelfde geldt voor het vertrouwen in de centrale overheid (zie de tabellen 14.1 en 14.2). In de WBI is er wel een daling van 2018 ten opzichte van 2019 te zien. In tabel 14.2 blijft het vertrouwen bij vergelijking van 2007 en 2018 gelijk. Dit is interessant, omdat vaak gesproken wordt van een (toemend) wantrouwen in de overheid. Aangetekend moet worden dat dit in 2018 tot 2020 in volle omvang in de openbaarheid is gekomen. Hieronder gaan we hier verder op in, met name waar het de relatie met het vertrouwen in de overheid betreft.



Tabel 14.1: Transparency and trust in government

The Netherlands	Value 2016	Value 2017	Value 2018	Value 2019	Value 2020
Transparency of government (0-100)	-	69,00	72,90	70,30	100
Tendency to trust national government (%)	59,00	66,00	67,00	63,00	74,00
Tendency to trust regional and local authorities (%)	61,00	65,00	70,00	65,00	70,00
Tendency to trust the public administration (%)	65,00	67,00	67,00	68,00	71,00

De relatieve hoge ranking van Nederland blijkt ook uit een vergelijking van de gegevens afkomstig uit de OECD-publicatie 'Government at a Glance 2019' in tabel 14.2.

Tabel 14.2: Vertrouwen in de centrale overheid in 2007 en 2018 (OECD 2019)

Land	2007	2018	+/-
DEU	59	35	24
POL	43	19	24
CHE	85	63	22
ISR	42	22	20
SVK	33	16	17
CZE	42	27	15
KOR	39	24	15
JPN	38	24	14
HUN	39	25	14
ISL	37	24	13
PRT	52	45	7
GBR	42	36	6
NZL	64	59	5
LTU	32	27	5
DNK	63	59	4
FRA	38	36	2
NOR	68	68	0
OECD	45	44	1
EST	42	42	0
NLD	66	66	0
IRL	62	63	-1
AUT	49	50	-1
CAN	61	64	-3
TUR	51	56	-5
AUS	47	53	-6
LUX	76	82	-6
SWE	49	56	-7
USA	31	39	-8
LVA	20	28	-8
ITA	21	30	-9
CHL	33	43	-10
MEX	29	42	-13
BEL	44	60	-16
ESP	29	48	-19
FIN	56	76	-20
GRC	16	38	-22
SVN	24	48	-24
IDN	84	52	32
RUS	46	37	9
CRI	48	45	3
IND	75	82	-7
ZAF	52	66	-14
BRA	17	38	-21
COL	27	51	-24

Ook is (zie tabel 14.3a-c) het oordeel van de bevolking⁹¹ over de kwaliteit van het overheidsapparaat en het civil service system vergelijkenderwijs positief te noemen. Ditzelfde geldt voor het oordeel over het niveau van de beleidsvorming, de beleidscoördinatie, de kwaliteit van de uitvoering en de (generieke) kwaliteit van de publieke dienstverlening en de toepassing van digitalisering in het bestuur. Toch worden in de politiek, de sociale media, de pers en door delen van de bevolking kritische kanttekeningen bij het functioneren van het openbaar bestuur en ambtenaren geplaatst (Rainey, 1996).



Tabel 14.3(a-c): Kwaliteit van het openbaar bestuur en de ambtelijke organisatie

Tabel 14.3a: Assessment of civil service system and HRM

The Netherlands	2014 Value	2015 Value	Latest Rank
Professionalism (1-7)	5,29	5,29	5*
Impartiality (1-7)	1,97	1,81	6
Closedness (1-7)	4,17	4,26	18*
Source	Quality of Government Institute, Gothenburg (occasional)		
* excludes LU			

Tabel 14.3b: Assessment of policy-making, coordination and implementation

The Netherlands	2014 Value	2016 Value	2018 Value	2019 Value	Latest Rank
Use of evidence-based instruments (1-10)	8,33	8,00	8,3	8	3
Source	Bertelsmann Stiftung (annual)				
Regulatory quality (-2.5, +2.5)	1,77	2,05	2,02	n/a	1
Source	World Bank, World Governance Indicators (annual)				
Societal consultation (1-10)	9	9	9	8	2
Source	Bertelsmann Stiftung (annual)				

Tabel 14.3c: Assessment of transparency and accountability

The Netherlands	2014 Value	2017 Value	2018 Value	2019 Value	Latest Rank
Open data (% of maximum score)	n/a	n/a	73	n/a	10
Source	EC, DESI 2019 (annual)				
Access to government information (1-10)	7,00	7,00	n/a	7,00	14
Source	Bertelsmann Stiftung (annual)				
Voice and accountability (-2.5,+2.5)	1,49	1,57	1,57	n/a	4
Source	World Bank, World Governance Indicators (annual)				
Transparency of government (0-100)	51,29	n/a	70	71	8
Source	EC, eGovernance Indicators (annual)				
Perceptions of corruption (0-100)	83	82	82	82	4
Source	Transparency International, Corruption Perceptions Index (annual)				
Control of corruption (-2.5,+2.5)	1,89	1,87	2,01	n/a	5
Source	World Bank, World Governance Indicators (annual)				
Public integrity (0-10)	9,4*	9,39	n/a	9,27	3
Source	ERCAS, Index of Public Integrity 2019 (biennial)				
* data for year 2015					

14.3 Problemen en crises in het overheids-functioneren

14.3.1 Een crisis in het Nederlandse bestuur en bureaucratisme

Ondanks de internationale positieve beoordeling van het Nederlandse openbaar bestuur en de ambtelijke dienst als in paragraaf 14.1 besproken, hebben uitvoeringsproblemen bij, met name maar niet alleen, een aantal centrale overheidsinstanties de kwaliteit van de uitvoering, de integriteit van ambtenaren en de top van het ambtelijk apparaat (Algemene Bestuursdienst) op de publieke en politieke agenda's geplaatst. Deze bestuurlijke crises hebben ook een directe invloed gehad op de maatschappelijke beoordeling van de uitvoerende macht en het parlement. In het verlengde daarvan hebben zij ook gevolgen gehad voor de politiek-ambtelijke betrekkingen. Lange tijd werd de relatie tussen het politieke en ambtelijke bestuur als goed en coöperatief gezien ('t Hart & Wille, 2006, 2012; Nieuwenkamp, 2001, 2011; Bekker, 2009). Tot op zekere hoogte is dit beeld van politiek-bestuurlijke harmonieuze betrekkingen veranderd, mede gegeven deze crises in de beleidsuitvoering. Dit heeft geleid tot een toenemende spanning tussen het parlement, politieke ambtsdragers, de departementale beleidseenheden, uitvoeringsinstanties en de samenleving (Bekker, 2020). Sommige poli-

tieke ambtsdragers moesten aftreden vanwege deze implementatiecrises. Dit heeft weer repercussies met zich meegebracht voor topambtenaren binnen de betrokken ministeries. Zij zijn in de media mede- of zelfs hoofverantwoordelijk gehouden voor het uit de hand lopen van deze crises en, nogal ongewoon tot een jaar of twintig terug, tot nu toe ook door de leden van het parlement. Wat zijn verder oorzaken achter de uitvoeringscrises in relatie tot het ambtelijk functioneren?

Bij de uitvoeringscrises, in het bijzonder recentelijk bij de Belastingdienst, komen in columns woorden als 'ambtelijke willekeur', 'bureaucratische ontsparing', 'ontaarding' en zelfs het etiket 'ambtelijk sadisme' terug.⁹² Eerder hebben we dit in het kort in meer neutrale bewoordingen bureaucratisme genoemd: een ontaarding van de bureaucratie. Het gaat dan onder meer over het verschuilen achter regels door een rigide regeltoepassing en het ontwijken van verantwoordelijkheid. De kritiek op het bureaucratisme is eigenlijk de meest traditionele vorm van bureaucratieanalyse (Albrow, 1970). Laten we hier wat meer systematisch kijken wat onder dat bureaucratisme wordt verstaan en hoe dat dan gerelateerd is aan het veronderstelde falen van het overheidsbestuur.



1. Bureaucratie als bestuursvorm waarbij betaalde functionarissen de plaats van ...
 - a. (van het geld verdienen voor het primaire levenshoud) vrijgestelde bestuurders;
 - b. de burgerij;
 - c. de samenleving in de democratie ... innemen dan wel zelfs usurperen. De bij a en b genoemde bestuurders en functionarissen zouden volgens deze kritiek superieur zijn, omdat ze niet afhankelijk zouden zijn van de heerser en op grond van noblesse oblige en burgerzin de publieke zaak en het algemeen belang kunnen dienen. Dit was rond de wisseling van de 18e en 19e eeuw kritiek van de oude adellijke bestuurdersklasse op de rol van mensen in de handel, in het bestuur in bijvoorbeeld Groot-Brittannië. Deze kritiek op de machtsusurpatie en meer recent de bedreiging van een open democratie is te vinden bij De Gournay, John Stuart Mill in 'On liberty' (1988) en ook in het werk van Weber (1918; Mommsen, 1974) en voortlevend bij Jacoby (1976) tot op de dag van vandaag (Albrow, 2020).
2. Bureaucratie als ambtelijk apparaat dat op grond van kennis, ervaring en andere machtsbronnen een monopolie op de staatsmacht zou kunnen bezitten en dat gebruikt wordt ten koste van politiek en samenleving (Beamtenherrschaft) (Weber, 1918; Bendix, 1960).
3. Bureaucratie als een vorm van economische inefficiency.
4. Bureaucratie als ambtelijk apparaat dat zich te buiten gaat aan formalisme, traagheid, en het afschuiven van verantwoordelijkheden.
5. Bureaucratie als ambtelijk apparaat dat zich te buiten gaat aan gewichtigdoenerij en geheimhouding.
6. Bureaucratie als ambtelijk apparaat dat slaafs naar de erboven gestelde functionarissen en verantwoordelijkheden is gericht en weinig tegenspreekt.
7. Bureaucratie als ambtelijk apparaat dat hautain, afstandelijk en niet aan de publieke dienstverlening richting de burger is geëngageerd.

Deze rij van factoren is al in totaliteit in de 19e eeuw aan te treffen en komt in de huidige discussies over tekortkomingen in het ambtelijk functioneren terug. Dan lijkt het wel waar te moeten zijn. Maar dat is al te gemakkelijk en tevens te eenzijdig. Waar het het functioneren van overheidsorganen en uitvoerende instanties betreft, gaat het over het algemeen goed, zie de experts in de commissie-Bosman. Tevens blijkt uit onderzoeken een hoge mate van public service motivation in het ambtelijk apparaat aanwezig (Perry, 2008). Voorts moet men oppassen opmerkingen over bureaucratisme te veralgemeniseren. Daar komen we verder nog over te spreken.

In relatie tot het overheidsoptreden en de bestuurlijke crises, wat zijn dan verdere verklaringen voor de bureaucratiekritiek? De onzichtbaarheid, de abstractie, de complexiteit van het ambtelijke werk, de afhankelijkheid van burgers en daarmee de eenzijdigheid en onevenwichtigheid van de gepercipieerde machtsrelatie tussen burger en ambtelijk apparaat zijn dan factoren van belang (Nachtwey, 1954; Van Braam, 1957). De vrijheidsinperking door middel van het overheidsoptreden raakt met name zelfstandigen, zzp'ers en ondernemers. De onvoldoende vaardigheden en middelen van ambtenaren om burgers daadwerkelijk van dienst te zijn, vormen een andere factor. Van Braam stelt ook dat het voor burgers een grote stap is om naar de overheid en het ambtelijk apparaat te gaan om hun recht te halen en een oplossing voor problemen te zoeken. Die andere, vaak vervreemdende wereld en wat men noemt de beperkingen in 'administrative literacy' (Döring, 2021) maken mensen onzeker en kwetsbaar. Van Braam (1957) geeft aan dat wellicht een belangstellende houding en wenk van interesse niet alleen voor minder afstand, maar ook voor een oplossing kan zorgen.

Wanneer we dit geheel overzien valt een zekere mate van interne inconsistentie in de kritiek op. Bij dat ambtelijke disfunctioneren komt het idee van ambtelijke traagheid in het concept van bureaucratisme naar voren (Van Braam, 1957). Daartegenover staat bijna diametraal het beeld van een

ambtelijke eigenmacht op basis van kennis en ervaring, die dan voor eigen doeleinden kan worden gebruikt. Het zou dan gaan om ambtelijk machtsvertoon en -misbruik om doeleinden na te streven die ambtenaren zelf wenselijk achten of waar ze zelf baat bij hebben: de doelverschuiving (Merton, 1957; Mayntz, 1980). Hier komen we weer bij het onderwerp van een al te grote (vierde) ambtelijke macht terecht, waardoor burgers en politiek zich in de knel voelen raken. Het idee van de vierde macht als een ongeleed ambtelijk blok lijkt in tegenspraak met de notitie van interne en externe (binnen en buiten de eigen organisatie) ambtelijke bureaupolitiek en bureaupolitieke strijd (Rosenthal, 1987; Van Braam, 1973; Page, 2012). Het ambtelijk apparaat vormt immers niet één front (Page, 2012). Zo zijn de apparaten van Rijk en gemeenten wat betreft de doeleinden, de organisatiebelangen versplinterd. Dat geldt ook binnen afzonderlijke eenheden als ministeries. Daarnaast zijn ze gebonden aan juridische precedenten en praktijken, aan institutionele kaders en politieke beslissingen. Zo bezien zitten ze ook in het politiek-bestuurlijke systeem gevangen in wat Page aanduidt als 'a Weberian iron cage of bondage' (Page, 1992).



14.3.2 Bureaucratisme in de Nederlandse praktijk

Is dit bureaucratisme in de praktijk gemeengoed en wellicht preciezer, in welke mate komt het voor? Soms is er sprake van tegengestelde eisen waaraan een overheidsdienst en ambtenaren moeten voldoen: wat voor de ene burger goed uitpakt, gaat ten koste van de andere burger. Een eigen huis felgroen schilderen kan ten nadele zijn van de andere huizenbezitter. In een weigering van toestemming kan die eigenaar menen een bureaucratistisch besluit te herkennen. Tot hoe verre ook mag de politie ingrijpen en op welke gronden vindt dat ingrijpen plaats? De keuzen zijn het primaat van de politiek. Zelfs in de kindertoeslagaffaire was een zeer stringent uitvoerings- en terugvorderingsbeleid gesanctioneerd door de politiek, dat juridisch goed bevonden was tot aan de hoogste bestuursrechter: de Raad van State. Die Raad van State maakte pas laat een omslag, maar ook de Tweede Kamer en de politiek verantwoordelijken werden pas wakker toen schrijnende gevallen via de media aan het licht kwamen. De gronden waarop die gevallen waren gebaseerd zijn niet altijd helder omschreven en ze verschuiven: het lijkt dan een vorm van ambtelijk machtsmisbruik.

Een laatste verhelderend voorbeeld van de moeilijke beoordeling van wat bureaucratistisch gedrag eigenlijk inhoudt, geeft Mark Rutgers in zijn colleges. Een populaire (verzekering) reclame betrof een voorval in een

zwembad waar een kind een paarse opblaaskrokodil was verloren. Moeder en kind zagen dat beest vervolgens in het hokje van de portier staan. Ze kregen het dier echter niet mee, want volgens de portier zou iedereen wel kunnen zeggen dat ze de eigenaar zijn. Die paarse krokodil is spreekwoordelijk geworden voor bureaucratistisch gedrag. De opblaaskrokodillen zijn zelfs in werkkamers van vicedeanen aan te treffen. Maar we kunnen het verhaal ook nog aanvullen als bij een gedachte-experiment. Die portier streek uiteindelijk de hand over zijn hart en gaf dat beest toch mee. Een kwartier later kwam een vader met zijn kind. Dat kind was ook zijn paarse opblaaskrokodil kwijt. De vader kon met een foto bewijzen dat zijn kind die dag de krokodil bij zich had. Emotie had geleid tot onrecht. De moeder had de zaak opgelicht, omdat haar kind zat te zeuren om zo'n krokodil, maar ze waren niet meer in de winkel te krijgen. Was eigenlijk niet meer controle op zijn plaats geweest? Een zorgvuldige afweging van belangen is daarom ook in bestuurlijk opzicht altijd noodzakelijk. Weber ziet het als een fundamentele eis aan en een basisvoorwaarde voor een zuiver bestuurlijk handelen van ambtenaren⁹³: sine ira et studio – zonder toorn of voorliefde.⁹⁴ Zelfs wanneer men dit al te snel geconcludeerd bureaucratisme noemt.⁹⁵

Los van de omstandigheid dat een ambtelijke ontsporing kan en altijd zal kunnen voorkomen, moet men oppassen voor overdrijving en de neiging

tot overmatige generalisatie op grond van zonder meer ernstige incidenten. ‘Blame-shifting’ (schuld afwentelen om politiek te kunnen overleven) en het gebruik van communicatiekanalen naar de pers zijn veelvoorkomende verschijnselen en de bureaucratie als schuldige klinkt goed. De verantwoordelijkheid van de politiek (volksvertegenwoordigers en bestuurders), maar ook van de samenleving zelf die om hard ingrijpen bij veronderstelde fraude en andere maatschappelijke mistanden vraagt, verdwijnt daar niet mee. Dat geldt in het bijzonder voor de volksvertegenwoordiging wanneer een zorgvuldige invulling van de regelgevende taak naar de achtergrond verdwijnt. Het geldt ook voor het strategische gebruik van politieke adviseurs en de ondersteunende staf door bewindslieden bij die blame-shifting. Het geldt ook voor topambtenaren en bewindspersonen wanneer ondanks een met de mond beleden ruimte voor tegenspraak in de richting van de politieke bestuurder, maar ook intern in het apparaat, die ruimte niet aanwezig is. Dan kunnen bureaucratische ontsporingen plaatsvinden.

Maar zoals eerder is gesteld – zie de internationale rankings en de (inter)nationale kwaliteitsonderzoeken – en in weerwil van wat men op grond van mediapublicaties maar ook rapportages van de Nationale ombudsman zou kunnen veronderstellen, deze ontsporingen zijn uitzonderingen. Immers, de bevindingen in de media en van de ombudsman betreffen een

kleine selecte uitsnede van negatieve cases te midden van cases waar het wel goed gaat. Wat hard geformuleerd doen de Nationale ombudsman en de betreffende columnisten in de media hetzelfde als wat de overheidsdiensten wordt verweten: etikettering en groepsveroordeling. Dit neemt natuurlijk niet weg dat er wel wat gedaan moet worden aan ontsporingen waardoor burgers in het gedrang komen. Echter een veralgemenisering dat het probleem de gehele overheid betreft en dat het gehele overheidsbestuur burgers met wantrouwen bejegt, is incorrect.

Aan de basis van de crises liggen aan de ambtelijke kant overvraagde, op cruciale plekken ingekrompen, overgereorganiseerde en in het verlengde daarvan gedemoraliseerde uitvoeringsorganisaties (Van der Meer & Dijkstra, 2017, 2020; Bekker, 2020). Gegeven ook een toegenomen transparantie is de druk op het politieke bestuur vanuit de Kamer, de klassieke en de sociale media meer en meer toegenomen. Een democratische rechtsstaat kan natuurlijk niet functioneren zonder een hoge mate van transparantie. Die behoefte is nog sterker dan in het bedrijfsleven, waar de bescherming van bedrijfsgeheimen meer een plaats heeft gekregen. Die bescherming van werkzame bedrijfsprocessen speelt ook bij het openbaar bestuur. De vraag is tot in welke mate er openheid geboden kan worden en wanneer die bescherming overgaat in een misbruik daarvan om falen te



verbergen. Hoe het ook zij, die druk draagt bij aan potentiële conflicten in situaties van uitvoeringscrises. De kritiek, in het bijzonder van het uitvoerend apparaat, richt zich dan mede op het functioneren en opstellen van de ambtelijke top, waardoor uitvoerders zich in de steek gelaten voelen. Hoewel deze conflicten toch eerder uitzondering dan regel zijn, komen de wederzijdse beeldvorming van politiek en de ‘rank and file’ van het ambtelijk apparaat in een negatieve spiraal terecht. Een aanvullende opmerking is dat de relatie tot politiek niet bij uitsluiting de politieke bestuurders betreft.

Op landelijk niveau speelt tevens de relatie met in het bijzonder de Tweede Kamer meer en meer een rol. Die relatie is in een verder verleden wat minder afstandelijk geweest. Op nationaal niveau zijn de betrekkingen op hoger politiek en bestuurlijk niveau sinds de jaren zeventig eerst geleidelijk intenser geworden, maar na de oekaze van minister-president Kok – naar aanleiding van toenmalige politiek-bestuurlijke conflicten – in ieder geval formeel afgenomen. Er zijn signalen dat er in toenemende mate een vervreemding tussen Kamer en ambtelijk apparaat is opgetreden. Een Tweede Kamer die zich meer en meer uitsprekt over het functioneren van (individuele) ambtenaren en signalen vanuit het ambtelijk apparaat over de politieke rationaliteit en opportuniteitszin van sommige leden van de Staten-Generaal, zijn daarbij opvallende uitingen.

Die opportuniteitszin blijkt ook uit een medeverantwoordelijkheid voor wetgevingsfalen, omdat de basis van de uitvoeringscrises mede gelegen is in een niet deugdelijke wet- en regelgeving. De aandacht voor juridische aspecten bij Kamerleden is in de loop van de jaren minder geworden en dit is niet gecompenseerd door een adequate juridische ondersteuning. Die aandrang tot (een aanscherping van) wet- en regelgeving is dan weer doorgevoerd op grond van druk uit de politiek, samenleving en pers. Denk weer aan de invoering van het kindertoeslagenstelsel en de verscherping van het toezicht na de Bulgarenfraude. De nodige ophef in de pers en in delen van de samenleving vertaalde zich in (overhaaste) politieke actie.

Bij het zichtbaar worden van de ongewenste gevolgen van deze aanscherping in de regelgeving komt dan weer verontwaardiging naar voren. Voor die gevolgen hebben dan niet alleen de politiek, maar ook (delen van die) samenleving een medeverantwoordelijkheid. Vandaar de kritiek op de Tweede Kamer dat juist die het initiatief neemt voor parlementaire onderzoeken (Dijkstra & Van der Meer, 2020). Het is dan als het ware de slager die zijn eigen vlees keurt. Het gevaar van partijdigheid en blame shifting (Hood, 2011) liggen dan op de loer. Ook op lokaal niveau zijn deze ontwikkelingen zichtbaar.

Al deze spanningen hebben uiteindelijk een negatieve werking op de effectiviteit van bestuur en de legitimiteit van dat openbaar bestuur en de politiek in de samenleving. Een negatieve bijwerking kan zijn dat vanwege een grotere ambtelijke kwetsbaarheid een open en onbevangen houding in gevaar komt en dat de rekrutering en het behoud van capabele functionarissen worden bemoeilijkt. Dan kan de bestuurlijke capaciteit in het gedrang komen en is het eigenlijk verwonderlijk dat er nog veel goed gaat. Zie weer de rankings. De vraag is echter voor hoelang zal het goed blijven gaan?

14.3.4 De plaats van de ABD en de kritiek op het overheidsfunctioneren: een terzijde

Een speciaal geval in de kritiek op het overheidsfunctioneren is nu weggelegd voor de Algemeen Bestuursdienst en daarbinnen in het bijzonder de topmanagementgroep. Wat hier over de rijksoverheid wordt gezegd, gaat tot zekere hoogte ook op voor (met name grotere) gemeenten. Zo is ook de Algemene Bestuursdienst in het verlengde van de uitvoeringscrites bekritiseerd op grond van het feit dat de verplichte mobiliteit van ambtenaren de veld- en gespecialiseerde kennis van deze topambtenaren heeft verminderd. Er zou te veel nadruk zijn gelegd op leidinggevende managementkwaliteiten en veel minder op aanwezige inhoudelijke beleidsexpertise. Dit laatste manco zou de ontvankelijkheid van (top)ambtenaren op de beleidsdirecties voor urgente

beleidsuitdagingen en uitvoeringsproblemen verminderen. Die verminderde inhoudelijke expertise zou ook breder in de rijksdienst het geval zijn als gevolg van het wijdverbreide mobiliteitsstreven. Een overmatige nadruk op mobiliteit kan op andere dan topniveaus tot despecialisatie leiden. Zo is de beruchte 3-5-7-regel daarvan een uiting. Deze regel houdt in dat men gedurende drie jaar kan wennen aan een baan, dat men na vijf jaar om zich heen moet kijken naar een nieuwe functie en dat men na zeven jaar elders en andere positie moet weten te vinden, of eigenlijk beter dient te vertrekken uit de overheidsdienst. Dat vertrek is voor de rank and file niet verplicht. Die laatste mobiliteitsregel gold al langer voor de TMG en is ook breder in de publieke dienst, vrij kritiekloos, gemeengoed geworden, waarbij wel te zien is dat het verblijf in een functie korter wordt. De strategische HRM-notitie 'In het hart van de publieke zaak' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2018)⁹⁶ geeft een voorbeeld van de miskennis van het belang van beleidsinhoudelijke expertise wanneer men stelt: 'De taken en werkzaamheden van beleidsmedewerkers en beleidsondersteuners zijn vaak vergelijkbaar, onafhankelijk van het beleidsterrein, en toepasbaar op meerdere beleidsterreinen.' Dit is bij uitstek het werk waar brede inzetbaarheid gewenst is en daarmee de bevordering van de mobiliteit. Inhoud en proces worden hier van elkaar losgekoppeld: het lijkt op een bena-



drukking van beleidsvorming opgevat vanuit een beleidsmanagementbenadering. De vraag is of inhoudelijke expertise zomaar naar de achtergrond kan worden geschoven. Die bevordert een inhoudsarme procesgerichte en managementoriëntatie en in zekere zin verminderde professionaliteit. Dat leidt weer tot demotivatie. In het verleden kenden we wel ambtenaren die bijna vergroeid met een positie leken en op die taak een monopolie leken te claimen. Dat komt haast niet meer voor. Veeleer jobhoppen en despecialisatie kunnen als een mogelijk ernstiger euvel en aanleiding voor het veronderstelde falen van de overheid worden gezien.

Maar er is meer dan een mogelijk tekort aan inhoudelijke kennis. Terugkerend naar de Algemene Bestuursdienst en TMG zijn er de nodige aanwijzingen dat met name functionarissen binnen categorie a van de topmanagementgroep (secretarissen- en directeuren-generaal) worden geselecteerd die het als hun primaire taak zien om het politieke voortbestaan van politieke ambtsdragers te garanderen. Deze topambtenaren zouden minder geneigd zijn om loyale tegenspraak te geven en van onderop uit de organisatie te ontvangen. Tegenspraak die politiek en ambtelijk onwelgevallig kan zijn (Van der Meer & Dijkstra, 2018, 2019, 2021). Als gevolg zijn deze topambtenaren in feite niet zozeer gepolitiseerd in partijpolitieke zin, maar wel vanuit een politiek ondersteuningsperspectief: de genoem-

de functionele politisering (Hustedt & Salomonsen, 2014). Dat laatste strekt zich ook uit tot andere leidinggevende ambtenaren en minder tot de mensen daar direct onder in de beleidsafdelingen. Zoals eerder genoemd bij de bespreking van de inhoud van de beleidsfuncties zijn deze ambtenaren vooral te beschouwen als bestuursambtenaren (zie ook Van Braam, 1957, 1986). De politieke en managementoriëntatie van de ABD-functionarissen en hun beleidsafdelingen kunnen als eerder betoogd leiden tot een breuk met en vervreemding van de rank and file van met name de uitvoerende organisaties (zie ook de evaluatie van ABD uit 2020 en de reactie daarop van het kabinet, 2021).⁹⁷ Die uitvoeringsinstanties staan feitelijk en mentaal op afstand als gevolg van de scheiding tussen beleid en uitvoering. Die scheiding kon op een brede steun rekenen van de politiek, ambtelijke top en bestuurswetenschappers al voor de kabinetten-Rutte. Die vervreemding zou weer aanleiding gegeven hebben tot een toenemend aantal lekken vanuit de ambtelijke organisatie naar de media, politiek en elders. Dat lekken noemt men 'voice'. Dat begrip is ontwikkeld door Hirschman in 1970 in zijn boek 'Exit, Voice, and Loyalty'. Dit zijn de drie manieren waarop iemand in de organisatie haar of zijn ontevredenheid kan uiten. 'Exit' betekent dat men vertrekt en 'loyalty' dat men zich erbij neerlegt en zwijgt. Het voortdurend niet gehoord worden kan leiden van 'employee silence'. Men zal niet meer uit eigen beweging een fout aan

de orde stellen of een verbetering suggereren. Loyale tegenspraak is een combinatie van zich uitspreken in het belang van de publieke dienstverlening. De beslisser kan uiteindelijk daarvan afwijken na een zorgvuldige afweging en daar moet men zich dan (loyaal) bij neerleggen of vertrekken, of de zaak extern aanhangig maken. Men wordt een klokkenluider. Een klokkenluider treedt pas naar buiten wanneer het kwaad al is geschied (Van der Meer & Dijkstra, 2021).

14.3.5 Een eind aan de crises

Terugkerend naar de vervreemding: er kunnen diepe breuklijnen ontstaan tussen volksvertegenwoordiging, politieke bestuurders, ambtelijke top, beleidsfunctionarissen en de uitvoerende ambtenaren met mogelijkheden en het gevaar van een politiek-bestuurlijke guerrillaoorlog (O'Leary, 2005, 2010; Dijkstra & Van der Meer, 2018). Het moet worden bezien of deze conflictueuze toestand een tijdelijk of een meer permanent karakter gaat krijgen. De vraag is: hoe nu verder om te gaan met deze dreigende crisis in de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke betrekkingen? Hoe kan het vertrouwen tussen politiek-bestuurlijke actoren onderling, maar ook de relatie met de samenleving (en tevens de media) worden hersteld? Een basispunt is dat er meer politieke aandacht moet komen voor het strategisch HRM-beleid gericht op ambtenarendienst, mede vanuit het perspectief voor de openbare dienst van de toekomst en minder op

incidenten en afrekeningspolitiek. Ook een zelfonderzoek van volksvertegenwoordiging en politieke bestuurders naar hun eigen bijdrage aan de implementatiecrisis zou behulpzaam zijn. Die noodzaak van introspectie en kritisch nadenken zou tevens relevant en toepasselijk kunnen zijn voor burgers en de media gegeven hun bijdrage aan het publieke debat. Maar wat betekent het voor de invulling van de voorwaardenscheppende staat, de voorwaardenscheppende staat die de context is voor het huidige overheidsfunctioneren? We hebben eerder al over de zwakten van dit staatsmodel gesproken. Zwakten die mede van invloed (kunnen) zijn op de (uitvoering) crises in het openbaar bestuur waarmee we nu geconfronteerd worden. Zwakten die ook het beeld, het imago en de legitimiteit van het openbaar bestuur en ambtenaren bij (delen van) de bevolking bepalen.



14.4 Beeld, imago en kritiek op het openbaar bestuur en de ambtelijke organisatie

In de pers, de politiek en de wetenschap wordt vaak de aanduiding 'de vierde macht' voor het ambtelijk apparaat gebruikt. De term is in Nederland geïntroduceerd door de Utrechtse hoogleraar Crinice le Roy (1969, 1971). Het ambtelijk apparaat is een centraal thema in de 19e en vroeg 20e-eeuw-

se literatuur over bureaucratie en bureaucratisme geweest. Bij de vierde macht gaat het om een empirische ambtelijke macht naast de (ook formele) wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht. De woordkeuze ‘apparaat’ is interessant. Deze aanduiding suggereert een ding of een instrument dat een technisch karakter bezit. Het impliceert ook een machtsblok dat gecontroleerd moet worden door de politiek of via andere verantwoordingsvormen (zie ook Bovens, 2000). Zo geformuleerd is het een neutraal middel in de hand van de politieke eigenaren. Maar volgens sommigen kan dat ambtelijk apparaat vergeleken worden met een golem. Oorspronkelijk beschreven in een middeleeuwse Jiddische legende is een golem een levenloze pop gemaakt uit klei die tot leven wordt gewekt, maar op termijn een eigen leven en wil krijgt. De golem keert zich uiteindelijk tegen zijn eigenaar en maker. Een vergelijkbare figuur is het monster van Frankenstein van Mary Shelley (Dijkstra & Van der Meer, 2020). Deze gedachte over de ontaarding en overmacht van de bureaucratie is zeker niet nieuw. De term ‘bureaucratie’ – en nog negatiever ‘bureaumanie’ – komt aan het einde van de 18e eeuw bij De Gournay voor het eerst in zwang. Het betekent het domineren van ambtelijke macht over politieke bestuurders en de samenleving (Albrow, 1970; Jacoby, 1976). Die angst werd en wordt momenteel nog breed maatschappelijk gevoeld. De oude machthebbers van het ‘Ancien Régime’

me’, en in Nederland de gezeten (conservatieve) burgerij en adel, zagen de eigen bestuurlijke positie bedreigd door – in termen van het Britse light opera duo Gilbert and Sullivan in ‘De Mikado of the town of Titipu’ – een salaried minion’: een betaalde loonslaaf (Gilbert, Act 1). Daarnaast bekritisieren meer op verandering gerichte mensen deze ambtelijke machtsuitoefening, omdat deze de status quo zou kunnen bewaren en democratische vrijheden zou kunnen aantasten. De politiek verkozenen zouden ten opzichte van dat ambtelijk apparaat feitelijk een ondergeschikte machtspositie innemen, terwijl er een primaat van de politiek (verkozenen) zou moeten bestaan. Bij de wisseling van de politieke wacht zou dat ambtelijk apparaat een conserverende werking hebben en ook een verandering kunnen saboteren. In hoofdstuk 13 over de representatieve bureaucratie is het werk van Kingsley (1944) genoemd. De achtergrond van zijn schrijven is te vinden in de vrees dat bij een regeringswisseling na de Tweede Wereld-oorlog een Labour-regering zou stuklopen op de ambtelijke loopgraven. Deze ambtelijke machtspositie impliceert dat een vierde macht de democratische rechtsstaat zou kunnen ondergraven.

Wanneer we verder over de beeldvorming van ambtenaren gaan nadenken, is daarin een aantal dimensies te onderscheiden. Gebruikelijk is dan te spreken over het imago of beeld van ambtenaren. De eerste vraag betreft niet alleen het imago of beeld van

ambtenaren, maar gaat met name ook over wie dat zijn. Allereerst kan dat oordelen in de samenleving over overheid en ambtenaren inhouden. Belangrijk is in hoeverre oordelen over ambtenaren gelijk oplopen met oordelen over de overheid, het openbaar bestuur en nog breder het publieke domein. Daarnaast zijn er ambtenaren in allerlei soorten en maten. Zo moet men oordelen over ambtenaren in het algemeen onderscheiden van die over specifieke groepen ambtenaren als politiemensen en brandweerlieden. Eerder is gezegd dat het bij beeldvorming gaat om opinies die leven in de samenleving. We moeten voorzichtig zijn de samenleving en de burgers als een ongeleed geheel te zien. Beter is te spreken over groepen en/of individuen in de samenleving met een bepaalde opinie. Daarnaast is een andere vraag of het oordelen betreffen over algemene en/of specifieke handelingen van overheden en ambtenaren.

Naast de oordelen van de samenleving zijn er ook oordelen van volksvertegenwoordigers en politieke bestuurders over ambtenaren te onderscheiden. Die kunnen we weer differentiëren naar opinies over specifieke categorieën ambtenaren. Dat is recentelijk urgent geworden na de huidige uitvoeringscrises. Ziehier onder meer de oordelen van volksvertegenwoordigers en politieke bestuurders over onder meer het functioneren van de RDW, het UWV, het ministerie van Justitie en Veiligheid met de daaron-

der ressorterende diensten en niet in de laatste plaats het optreden van de Belastingdienst. Naast maatschappelijke en politieke oordelen over ambtenaren zien we ook opinies en oordelen van ambtenaren over burgers en over het functioneren van volksvertegenwoordigers en politieke bestuurders. Hoewel informatie hierover meer fragmentarisch van aard is en slechts op indirecte wijze naar buiten komt, zijn deze oordelen in de afgelopen decennia meer publiek geworden, mede in reactie op het optreden en de kritiek van bewindspersonen en parlementariërs en meer in het bijzonder in de nasleep van de genoemde recente crises. Een laatste categorie zijn oordelen en uitspraken van ambtenaren over andere ambtenaren. Laten we dit gegeven hieronder uitwerken.

Een korte terugblik op de laatste 150 jaar maakt duidelijk dat er altijd kritiek is geuit op overheid en ambtenaren (zie het werk van Randraad, 1994). Het eerste bestuurswetenschappelijke proefschrift over ambtenaren geschreven door Van Braam in 1957 begint met een overzicht waarin tot uitdrukking komt dat ambtenaren in Nederland nooit populair zijn geweest. In zijn inleidende hoofdstuk illustreert hij deze stelling aan de hand van een groot aantal voorbeelden. Hij eindigde zijn academische loopbaan (1988) dertig jaar later met eenzelfde constatering in zijn afscheidsrede 'Wat weten we van Ambtenaren'. De historische analyse van het bureaucratiebegrip van de hand van Martin Albrow (1970)



maakt inzichtelijk dat de term 'bureaucratie' als een scheldwoord en niet als een neutrale term is geïntroduceerd. Een abstracte overheid komt door middel van het handelen van ambtenaren en politici tot leven. Oordelen, in het bijzonder kritiek, over dat openbaar bestuur komt dan vooral naar buiten in kritische opvattingen over het ambtelijk handelen. Over het algemeen vallen oordelen over apart herkenbare categorieën ambtenaren als brandweer en politie veel positiever uit dan die over het ambtelijk apparaat als geheel. Dat laatste geldt voor een eveneens minder zichtbare groep als departementale beleidsambtenaren of belastingambtenaren, van wie burgers en bedrijven meer last hebben en die fysiek meer op afstand staan. Het betalen van belasting, het ondergaan van bepalingen wat mag, niet mag en moet in het maatschappelijk verkeer, perkt daarnaast de handelingsvrijheid van burgers in. Dat andere burgers of de samenleving als geheel daar voordeel van hebben, is minder zichtbaar en invoelbaar. Waar dit het direct leveren van overheidsdiensten betreft, bijvoorbeeld het verstrekken van een vergunning of een paspoort, is in de waarneembare handeling het directe verband tussen kosten en baten niet goed zichtbaar.

Feit is dat hoe minder zichtbaar, hoe minder concreet en hoe meer last men van de werkzaamheden heeft, hoe onbeminderd de ambtenaar is (Van Braam, 1957, 1988; zie ook Goodsell, 1983, 1994; Ringeling, 1993). Dat is

eigenlijk altijd zo geweest. Echter, met een overheid die meer op afstand is komen te staan en waarmee minder persoonlijk contact is gegeven de introductie van digitalisering van het verkeer met het bestuur, is dat in de loop van de tijd alleen maar sterker geworden (Van der Meer & Roborgh, 1993).⁹⁸ Via een technocratisering van het openbaar bestuur en van bestuurlijke processen wordt niet alleen de overheid onzichtbaarder, maar kunnen tevens burgers tot een abstractie worden gereduceerd. Het gevaar dreigt in dat geval dat burgers en hun vragen worden ingedeeld aan de hand van gestandaardiseerde categorieën onder gebruikmaking van de hand van slimme algoritmen of nog ernstiger: een gerationaliseerd vooroordeel. Mogelijke (ambtelijke) ontsparingen, waarbij burgers in de knel komen, liggen dan in het verschiet. De mate van afstand, anonimiteit, abstrahering van wederzijdse beelden, de aard van overheidsinterventie in het dagelijks leven (heb ik er baat bij of last van?) en de gevoelde mate van legitimiteit zijn derhalve mogelijk verklarende factoren voor een positiever en negatiever imago bij burgers van het ambtelijk apparaat.

Waarom zouden het openbaar bestuur en ambtenaren zich eigenlijk druk moeten maken over een negatief imago? Het is belangrijk om dat wel te doen. Niet alleen bestuurswetenschappers, die misschien met kritische analyses medeverantwoordelijk voor dat negatievere imago zijn, zijn

hierin geïnteresseerd (Ringeling, 1993). Dat geldt eveneens voor onder meer de Nationale ombudsman, de Raad van State, de media en vooral de politiek. Die kritiek heeft geleid tot beleidsimpulsen om dat imago te verbeteren. Effecten daarvan zijn beperkt zichtbaar. Niet alleen is kritiek vervelend. Het kan ook ambtelijke werknemers demotiveren, om met het kinderboek 'Knikkertje Lik' van Daan Zonderland (1951) te spreken: 'Van kritiek word ik ziek.' Daarnaast kan het de rekrutering van nieuwe ambtenaren bemoeilijken. Nu gaat het bij verbeteringen niet om het aanvinken van een scoringslijstje waar een gemiddeld rapportcijfer van een 7 (ruim voldoende) gehaald moet worden.⁹⁹ De uitdrukking van het functioneren van ambtenaren in een getal, dat slechts een gemiddelde is, zegt weinig en gaat niet in op de kern van de zaak.

Een negatief imago kan meer dan vroeger het geval is geweest, nadelige consequenties voor het overheidsfunctioneren met zich meebrengen. Het houdt een aantasting in van de legitimiteit en het gezag van een overheidsfunctionaris die het openbaar bestuur naar de samenleving toe uitdraagt. Een minder vanzelfsprekende legitimiteit en gezag bij burgers maken dat ambtelijke werk lastiger en tasten in de kern de democratische rechtsstaat aan. In dat verlies van een haast automatisch gezag ligt het grote verschil met het verleden, toen ambtelijk gezag misschien niet leuk werd gevonden – vandaar de spot –

maar wel geaccepteerd. Dat is nu veel minder het geval dan vroeger.

Wellicht is een imagoverbetering een wat minder gelukkige term, maar een acceptatievergroting van overheidsgezag is zeker een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerend openbaar bestuur. Een simpel propaganda- en communicatieprogramma heeft maar weinig zin wanneer niet wat aan de oorzaken achter het gebrek aan acceptatie wordt gedaan. Quasi-afdoende oplossingen als een veronderstelde positieve bijdrage geleverd door een normalisering van de ambtelijke rechtspositie, zoals de initiatiefnemers beweren (zie de Memorie van toelichting op de Ambtenarenwet 2017), zijn slechts schijnoplossingen. Dit negatieve ambtelijke imago is ook te vinden in landen die geen publiekrechtelijke ambtelijke aanstelling kennen. Eerdergenoemde oorzaken – zoals een groter wordende afstand tot de burger, de anonimiteit van het openbaar bestuur, de abstrahering van wederzijdse beelden van burgers en ambtenaren, de negatieve perceptie van overheidsinterventie in het dagelijks leven en een bij (sommige) burgers gevoelde gebrekige legitimiteit – moeten aangepakt worden. Ook moet erkend worden dat overheidsbesturing inhoudelijk complex is geworden. Vereenvoudiging van procedures en gebruikt jargon kan wel enige, maar toch een beperkte bijdrage leveren. Dat geldt in algemene zin, maar zeker ook voor burgers die minder bureaucratisch



competent zijn. Bureaucratische competentie (de kennis hebben over en de weg weten binnen de overheidsbureaucratie) is ongelijk verdeeld en leidt tot een verdere maatschappelijke ongelijkheid. Burgerschapskunde met een nadruk op deze bestuurskundige (maar ook juridische) kennis en vaardigheden zou een zekere bijdrage kunnen leveren (zie ook Ridley, 1975). Daar kan een bestuurlijke interventie ter verbetering van een negatief overheids- en ambtelijk imago beter op gericht zijn. Met meer uitleg, meer zichtbaarheid, een minder technocratisch optreden en een meer bij burgers en de publieke zaak betrokken ambtenaar verdient men meer legitimiteit als 'public servant': publieke dienaar. Ook is het verstandig te erkennen dat een beetje impopulair zijn erbij hoort. Maar daar hebben bankiers, journalisten, wetenschappers et cetera ook mee te maken.

Wanneer we het realistisch of misschien beter geformuleerd cynisch bekijken, vraagt deze laatste relativerende aanpak misschien wat erg veel. Een meer gebruikelijke benadering in de ambtelijke dienst zijn recente pogingen om ambtenaren te (her)formuleren als professionals van de publieke sector. De term 'professionals' is vanwege de vaagheid ongelukkig, omdat een echte professional (bijvoorbeeld arts en ingenieur) een lid is van een afgeschermd beroepsgroep. Een beroepsgroep die een eenduidige methode van werken heeft, met een esprit de corps met alle voor- en

nadelen. Die afbakening in het geval van het openbaar bestuur ten opzichte van de 'buitenwereld' staat haaks op de Nederlandse traditie en past wel in de Franse. In Nederland is dit te vinden bij Franse restanten als de politie, defensie, de rechterlijke macht en vroeger (en wellicht nu nog steeds informeel) het corps Rijkswaterstaat en de Belastingdienst. In feite gaat het wanneer men spreekt over ambtelijke professionaliteit om ambtelijk vakmanschap en deskundigheid. De benadrukking van dat vakmanschap in beleidvorming en uitvoering omvat niet alleen een inhoudelijke component. Tevens heeft het de bedoeling het ambtelijk zelfbewustzijn en gevoel van eigenwaarden te herstellen na een periode van toenemend bureaucrat bashing, ook in de politiek. De inhoud van vakmanschap is, buiten de directe functie kwalificaties, nog steeds niet erg duidelijk. Later bij de behandeling van de bevordering van de ambtelijke kwaliteit komen we hierop terug.

Hierboven hebben we gesproken over het imago van ambtenaren bij burgers. We hebben gekeken naar algemene en specifieke oordelen over ambtenaren. Daarbij is aangetekend dat er binnen de bevolking verschillen te onderscheiden zijn. Hiervoor zijn vooral opleiding en inkomen belangrijke determinanten. Dat blijkt niet alleen bij de oordelen over ambtenaren, maar ook die over het openbaar bestuur en de politiek. Naarmate inkomen en opleiding stijgen, blijken de oordelen positiever te worden. Een verklaring

voor het feit dat dan het vertrouwen stijgt, kan mogelijk zijn dat mensen dan meer inzicht hebben in de werking van politiek en bestuur. Tot slot zou wat meer negatief bezien een alternatieve verklaring voor meer vertrouwen bij hoger opgeleiden en beter gesitueerden kunnen zijn dat men dan meer deelneemt aan besturingsprocessen, alsmede dat de eigen positieve baten van interventies van het openbaar bestuur en ambtenaren hoger worden ingeschat.

Een bijkomende factor is de benadrukking van een onbeperkt vrijheidsgevoel, waarbij leden van de samenleving worden gezien als actieve burgers die zich inzetten voor de gemeenschap óf helemaal tegenovergesteld als rationeel calculerende consumenten. Deze enigszins tegenstrijdige percepties hebben gemeen dat gemeenschappelijk handelen zonder overheidsinterventie en dwang valt te bereiken. De overheid staat dan die vrije burger in de weg. Goed beschouwd leiden zowel de actieve als de rationeel calculerende burgers tot de wens van gehorizontaliseerde verhoudingen in overheid en samenleving. Met horizontalisering bedoelt men dat overheid en samenleving op gelijke voet staan zonder een afdwingsmacht van de overheid. Wanneer dat laatste het geval is, en meer in het bijzonder dominant, spreekt men over verticale verhoudingen (verticaliteit). De voorkeur van een gelijkwaardigheid van overheid en burger is gebaseerd op de veronderstelling dat zo de vrij-

heid van burgers gegarandeerd kan worden. Vandaar de populariteit van de term 'netwerk' in discussies over wenselijke verhoudingen in het publieke domein. De parallel met de private sector wordt getrokken waar dwang en het ontbreken van vrijwilligheid kan leiden tot het ongeldig verklaren van bijvoorbeeld een overeenkomst. Verticaliteit en daarmee verbonden hiërarchie zouden vrijheidsbedreigend zijn. Dat is maar ten dele waar, want om sociale verhoudingen recht te doen, moet ook ingegrepen kunnen worden om misbruik van de macht van een sterkere partij te voorkomen. Bij het voorbeeld dat het ontbreken van vrijwilligheid kan leiden tot het ongeldig verklaren van een overeenkomst, moet dat via de tussenkomst van een rechter plaatsvinden. Dat afdwingen is een uiting van verticaliteit. Wanneer het openbaar bestuur en ambtenaren dit doen in deze (gewenste) gehorizontaliseerde verhoudingen, kan dat als een vrijheidsinbreuk worden gezien. Een vrijheidsinbreuk die niet gewaardeerd wordt. Dit kan betekenen dat onder (kleine) zelfstandigen het imago van de overheid en ambtenaren negatiever van aard is dan onder mensen in een meer afhankelijke economische positie. Dat kan leiden tot allerlei complottheorieën over overheid en ambtenaren als de 'deep state'. In extremo kunnen dan ook groepen gewapende burgers zich gaan organiseren om zichzelf tegen een almachtige overheid te beschermen. Zie bijvoorbeeld de radicale milities in delen van de Verenigde Staten.



Naast de oordelen van de samenleving gaat het bij een onderzoek naar de beeldvorming in het openbaar bestuur tevens om oordelen van volksvertegenwoordigers en politieke bestuurders over ambtenaren, en dan weer algemeen of gedifferentieerd naar specifiek overheidshandelen en categorieën ambtenaren. Negatieve geluiden over het ambtelijk functioneren in de politiek, en met name de volksvertegenwoordiging, zijn sinds de jaren tachtig sterker geworden. Dit is voor een deel te verklaren uit een veranderde opvatting over de rol van de overheid en ambtenaren, met name in het sociaaleconomische veld. De uitspraak van Reagan zoals in de inleiding aangehaald – *'Government is not the solution to the problem, government is the problem'* – is daarvan een indicatie. Dit geldt eveneens voor een aanduiding als 'de BV Nederland' die ook uit dit tijdvak dateert. Het functioneren van overheid, ambtenaren en bureaucratie wordt in brede segmenten van de politiek en de volksvertegenwoordiging beoordeeld als zijnde inferieur in vergelijking met het functioneren van bedrijfsleven en maatschappelijke zelfsturing. Het ambtelijk apparaat wordt gelijkgesteld aan een negatieve conceptualisering van bureaucratie (Van Braam, 1986). Dit wordt menigmaal onterecht aangeduid als de Weberiaanse bureaucratie. Die negatieve politieke beeldvorming van overheid en ambtenaren valt goed af te lezen uit de verkiezingsprogramma's, waarin vooral het teveel aan en tekortschieten van ambtenaren wordt

benadrukt. Een verklaring daarvoor is dat men wil inspelen op een verondersteld breed gedeeld negatief maatschappelijke sentiment ten opzichte van ambtenaren.

Wat verder de oorzaken ook mogen zijn, de terughoudendheid bij niet alleen Kamerleden en partijen om zich publiekelijk uit te spreken over ambtenaren en ambtelijk functioneren, is aanzienlijk afgenomen. In mindere mate geldt dit voor de politieke bestuurders. Ook hier is een verandering te zien in het kritiseren van de eigen staf naar buiten en met name naar de Staten-Generaal. Wanneer er iets was misgegaan, gold dat nog niet zo lang geleden als een absolute doodzonde. Immers, de bewindspersoon was en is extern verantwoordelijk voor al het handelen van het ministerie en hij of zij moet intern de zaken op orde stellen. Van minister Van Dijk van Binnenlandse Zaken wordt verteld dat hij niet alleen wantrouwen ten opzichte van zijn staf had, maar extern zijn negatieve oordelen in de openbaarheid bracht. De opstelling van de minister van Financiën Hoekstra over zijn ambtelijk uitvoeringsapparaat bij de belastingen is een recent voorbeeld van terecht of wellicht onterecht (verschuiven van verantwoordelijkheid) wantrouwen. Hoewel gewaakt moet worden voor een al te sterke generalisering, kunnen we stellen dat over het algemeen zwakkere bewindspersonen de politieke verantwoording voor een ambtelijke verantwoording willen inwisselen. Wellicht is dit oordeel wat

te hard. Deze kritiek op het ambtelijk apparaat, die met name weerklinkt vanuit de volksvertegenwoordiging en de pers, is weer urgenter geworden na de uitvoeringscrises.

Naast de oordelen over ambtenaren hebben we ook te maken met oordelen van ambtenaren over de samenleving en over volksvertegenwoordigers en politieke bestuurders. Weer zijn algemene oordelen gedifferentieerd naar specifiek politiek handelen van volksvertegenwoordigers en politieke bestuurders te onderscheiden. Dit fenomeen is de laatste decennia eveneens naar voren gekomen. We hebben er al over gesproken in hoofdstuk 9 over de politiek-ambtelijke verhoudingen. Het thema van ambtelijke oordelen over burgers heeft tot dusverre betrekkelijke weinig wetenschappelijke aandacht gekregen en evenmin is daarover statistisch materiaal aanwezig.¹⁰⁰ Niet merkwaardig, omdat het een beetje een taboeonderwerp is in een democratische rechtsstaat. Kun je als ambtenaar kritisch over de politiek zijn? Ben je daarmee niet minder democratisch? Die kritiek lijkt in ieder geval niet openlijk plaats te vinden en wellicht kan dat ook niet. In de beslotenheid hoort men deze kritiek wel meer. Vanuit ambtelijke kringen wordt met het oog op de realisatie van de eigen taakopdracht en de totstandkoming van de crises soms gewezen op bepaalde politieke belemmeringen voor een effectief en efficiënt overheidsfunctioneren (Bekker, 2020). Belemmeringen die voortkomen uit een

korte termijn perspectief en -belangen van politieke bestuurders. Daartegenover staat een haast onvermijdelijke en noodzakelijke afwezigheid van een fundamentele en inhoudelijke strategische visie bij de ambtelijke top. Het ontbreekt de topambtenaren aan democratische legitimering om op eigen kracht keuzen te maken over waar het met de samenleving naartoe moet. Die top kan derhalve geen politiek tekort in deze opvullen via een technocratische (op digitalisering gestoelde) en een procedurele managementgerichte opstelling. De eerdergenoemde benadering van Moore over het creëren van public value (maatschappelijke meerwaarde) door ambtenaren is dan niet toereikend. Hoewel dit het zelfbeeld van (top)ambtenaren kan strelen (zie daarom ook de populariteit van de benadering onder deze groep) is het geen uitkomst. Men kan daaraan wel een bijdrage leveren samen met politieke bestuurders en burgers, maar het ambtelijk apparaat kan geen democratisch gelegitimeerde zelfstandige plaats innemen. Rhodes en Wanna (2007) merken op:

'If we see public value as a theory that anoints not only elected but also unelected public managers as the Platonic guardians of the public interest, and normatively endorses this position, then the approach encourages managers to usurp the democratic will. It is a repackaging of bureaucratic self-interest. In public value approaches public officials are encouraged to bypass the conventions



of democratic politics and seek to interpolate the public interest as a means of enhancing their significance and self-worth.'

Deze beperking van de ambtelijke rol geldt niet alleen voor de opstelling naar de politiek, maar ook in de richting van de samenleving en burgers. Het beeld van de wensen, noden en mogelijkheden, maar ook risicoprofielen van burgers is gebaseerd op onder andere de eigen wensen, vermogens en vaardigheden van de ambtelijke ontwerpers van deze bestuurlijke systemen. Ook lijken de behoeften en het gemak van overheden mede gebaseerd op de gewenste realisering van de eigen doelmatigheid en effectiviteit. Kortom, het gewenste profiel van de burger/klant wordt geschetst vanuit de overheidsorganisatie en voor de overheidsorganisatie: het eigen (overheids)perspectief is dominant. De overheid creëert haar eigen burger: de burger is geprofileerd. Dat creëren kan ook beschouwd worden als een (misplaatste) marketingtechniek, waarbij doelgroepen worden vastgesteld. In letterlijke zin, en tegenwoordig ook kritisch bezien, komt dit ook tot uitdrukking in de profilering van burgers, bijvoorbeeld door de Belastingdienst in de toeslagenaffaire en de verdenking van belastingfraude en door politie-instanties bij het opstellen van risicogroepen waar het criminaliteit betreft. Dit hoeft niet allereerst een gevolg van sadistisch en crimineel ingestelde ambtenaren te zijn, zoals weleens in perscolumns is veronder-

steld, in het bijzonder in de context van de toeslagenaffaire.

De logicafout bij de profilering is, om een analogie te gebruiken, van de orde van een redenering als: ik pas in mijn jas, mijn jas past in mijn koffer, dus ik pas in mijn koffer. Of een meer onschuldige redenering als voorbeeld: dat rijkere Nederlanders naar verhouding meer belastingfraude plegen, betekent dat nog niet dat alle rijkere Nederlanders belastingfraudeurs zijn. De analogie met andere profileringswijzen kan gemaakt worden. Die wijze van redeneren is niet alleen onder ambtenaren, maar ook in politiek en samenleving te vinden. Veeleer is de oorzaak van die profilering te vinden in snel een resultaat willen en moeten leveren, gegeven ook de beperkte beschikbare middelen en de druk uit politiek, pers en samenleving. De profilering is dan te beschouwen als een neveneffect van een overmatig prestatie-managementsysteem, waarbij gescoord moet worden aan de hand van (te) gemakkelijke lijstjes met indicatoren (hier ook profielen). De beperkte middelen hebben betrekking op de bezuinigingen op personeel en toezicht. Er moest met minder middelen worden gewerkt, terwijl de prestaties minstens gelijk moesten blijven of zelfs verbeteren. De veranderingen van direct toezicht naar toezicht op afstand, waarbij een sector als de slachthuizen zelf voor de basiscontrole zorgt en een overheidsinstantie meer op afstand opereert, veronderstelt vertrouwen en de afwezigheid van misbruik. Bovendien maakt een

tekort aan inspecteurs de werkzaamheid van een dergelijk toezichtstelsel ook meer precair. Dat geldt ook voor de Belastingdienst, waar het personeel qua aantal en inhoudelijke toerusting niet meer toereikend is voor een intensieve, op de afzonderlijke gevallen gerichte behandeling. Niet alleen de persoonlijke contacten worden minder. De uitvoerende dienst komt op afstand te staan én wordt voor de burger minder inzichtelijk. Het gebruik van algoritmen en risicoprofielen op basis van nieuwe ICT-mogelijkheden wordt als alternatief gebruikt, met alle gevolgen van dien. Daarom zijn de negatieve gevolgen van een dergelijke praktijk ook toe te rekenen aan de politieke leiding, volksvertegenwoordiging en ambtelijke top die daarin meegaan of deze praktijk zelfs bevorderen uit bezuinigingsperspectief en een overmatig en technocratisch vertrouwen in ICT als vervanging voor menselijk handelen. Dit beïnvloedt ook de uitvoering en het toezicht, zeker wanneer er minder mensen beschikbaar zijn.


Sommigen zouden het oordelen van ambtenaren over de politiek en de samenleving een summum van intern gericht systeemdenken noemen. Dat is wellicht wat al te onaardig en te sjabloonachtig: alles wat critici de overheid verwijten, wordt dan benoemd als een gevolg van overmatig systeemdenken bij de overheid. Dat zullen we hier niet doen, maar een tendens van 'van binnen naar buiten' denken is, denkkelijk vanwege ge-

mak en gewenning, nog op plaatsen aanwezig. Het is daarom wat vreemd om vanwege initiatieven in het directe bestuurlijke verleden op papier het perspectief van overheden te verschuiven (te kantelen) naar de vragen, behoeften en mogelijkheden die burgers en politici hebben. Dit zijn vragen over welke kwaliteiten de ambtelijke organisatie nu en in de toekomst zou moeten bezitten.

14.5 Resumerend¹⁰¹

Internationaal onderzoek laat zien dat het vertrouwen in politiek, bestuur en ambtenaren in Nederland beter is dan in veel andere landen van de Europese Unie. Overigens met uitzondering van de Scandinavische landen. De pers, de kerk, het parlement, de EU, de banken en de bedrijven scoren lager dan de ambtenaren. Dat blijft ook het geval na het laatste onderzoek van de Eurobarometer 2020 in coronatijd en na de toeslagenaffaire. Van de burgers heeft 71 procent vertrouwen in de overheid en ambtenaren. De echte acute vertrouwenscrisis lijkt in delen van het parlement in het kabinet te bestaan. En die vertrouwenscrisis kent een echo in de media. De overheid en het ambtelijk apparaat scoren als geheel lager op vertrouwen dan diensten als brandweer, politie en defensie. Dat geldt ook voor ambtenaren: hoe groter de afstand van de burger en hoe onzichtbaarder ze zijn, hoe lager het vertrouwen in ambtenaren is. Nu komen we tot de kern: het vertrouwen in de





overheid en ambtenaren hangt af van de mate van de politieke gezindheid, opleiding en zelfstandigheid van de arbeidspost van burgers. Dat laatste is belangrijk, want dé burger bestaat niet. Velen zijn zelfredzaam, maar anderen juist niet. De toegankelijkheid en het begrip van hoe je je recht en je diensten bij de overheid moet halen, verschilt van burger tot burger. Dat zien we ook aan de impact van de toeslagenaffaire, de harde aanpak voortvloeiend uit de Participatiewet op minder bureaucratievaardige en mondig burgers en de mate van vaccinatieberedheid. Vandaar de verbazing over de politieke steun van partijen die recentelijk kritiek in het politieke debat hebben gekregen, maar toch niet aan steun verloren hebben. Hoe komt dat? Hun kiezers hebben niet die problemen. En daarom ook de wellicht wat cynische vraag: is dat erg, het gaat de meesten toch voor de wind? Ja, dat is erg! Het is niet goed voor de burgers die in de wind staan, de politieke bestuurders noch het ambtelijk apparaat. Belangrijk verder is dat er (nog steeds) een wellicht groeiende, maar in ieder geval meer vocale groep is die zijn ontevredenheid uit via sociale media en demonstraties. Een verminderd vertrouwen kan meer dan vroeger nadelige consequenties voor het overheidsfunctioneren met zich meebrengen: aantasting van de legitimiteit en het gezag van de functionaris die het openbaar bestuur naar de samenleving uitdraagt. Minder vanzelfsprekende legitimiteit en gezag bij groepen van burgers maakt het

werk moeilijker en tast in de kern het dragen van de democratische rechtsstaat aan. Dat is het verschil met het verleden, toen ambtelijk gezag misschien niet leuk werd gevonden, vandaar de spot, maar wel werd geaccepteerd. Dat is nu minder het geval. Ook de wederzijdse beeldvorming van de politiek en het ambtelijk apparaat is van belang. Conflicten uitvechten in de media vergroot niet het vertrouwen bij (delen) van de samenleving: 'A house that is divided can not stand.' Ook de Tweede Kamer is als medewetgever verantwoordelijk voor uitvoeringsfalen. Achteraf controleren is te gemakkelijk wanneer wetgeving niet goed uitvoerbaar is gemaakt. Het gaat niet alleen om het imago en beeld van het openbaar bestuur, politiek en ambtenaren in de ogen van burgers via de verbetering van handelen, communicatie en verwachtingsmanagement. Het is daarnaast ook verstandig om de perceptie van de wensen, noden en mogelijkheden van burgers in kaart te brengen en daarbij oog te hebben voor de variatie onder burgers. Die perceptie lijkt soms gebaseerd op een gewenst profiel van de burger/klant. De overheid creëert zo een eigen gemiddelde burger. Uitgangspunt voor de oplossing is het benadrukken van de noodzaak van een betrouwbare overheid en politiek in de context van een transparante democratische rechtsstaat en een betrouwbare, ook zelf aan te spreken (gedifferentieerde) samenleving.

15

politiek,

ambtenaren en de kwaliteit van
openbaar bestuur en ambtelijke dienst

15.1 De kwaliteit van openbaar bestuur en ambtelijke dienst

'Mit schlechten Gesetzen und guten Beamten läßt sich immer noch regieren. Bei schlechten Beamten aber helfen uns die besten Gesetze nichts.'¹⁰²

Dit citaat van Otto von Bismarck (Windelband, 1933) geeft het belang aan van een goed functionerende publieke dienst voor zowel politiek als samenleving. Zonder een goede ambtelijke organisatie zijn politiek en het openbaar bestuur vleugellam. Aandacht voor wat van die ambtenaren wordt verwacht en wat dan een goede publieke dienst inhoudt, is daarom onontbeerlijk voor een deugdelijk bestuur. Uit bestuurshistorisch onderzoek komt, zoals eerder aangegeven, dat kwaliteitsverbetering en -onderhoud van de publieke dienst al vanaf het begin van het moderne Nederland de bestuurlijke aandacht heeft gekregen (Wagenaar et al., 2011; Dijkstra & Van der Meer, 2011). Publieke sector hervormingen horen bij het politieke en ambtelijke bestuur, omdat nieuwe maatschappelijke uitdagingen en een passende aanpak van problemen daarom vragen. Ook voor de politiek is het daarom een kernopgave. De vraag is of die dat zelf zo ziet. Ooit antwoordde, wellicht apocrief, een hier anoniem gelaten minister op de vraag of hij geen orde op zaken moest stellen in zijn disfunctionerende ministerie: 'Ik was vroeger secretaris-generaal en nu minister. Ik heb dat soort zaken achter me gelaten.' Of dit nu dedain is of een uiting van onachtzaamheid, het blijft minder verstandig. Een gevoelige en open bestuurlijke antenne is voor politieke bestuurders noodzakelijk om zowel het uitglijden over bananenschillen te vermijden als de beschikking te houden over een goede ambtelijke organisatie om het politieke programma te kunnen uitvoeren. Daar geen oog voor te hebben is op zijn minst gemakzuchtig, eigenlijk onverantwoordelijk, en heeft ook politieke repercussies. Dat is gebleken bij het (gedwongen) aftreden van bewindspersonen, maar ook van lokale politieke bestuurders in recente jaren (Van den Berg et al., te verschijnen). Eerder is gezegd dat ambtenaren dit vacuüm dat de politieke bestuurders hebben achtergelaten niet kunnen vullen. Bestuur hangt van inhoudelijke keuzen aan elkaar. De kern van politiek is het maken van inhoudelijke keuzen (Lasswell, 1958). Wat betekent dit voor het kwaliteitsonderhoud en de -verbetering van het ambtelijk apparaat? Is het nodig, wat houdt het in en hoe pak je het aan?

Naast wellicht het gevoel van politieke bestuurders dat zij bij uitstek voor (de oplossing van) samenlevingsvraagstukken zijn gesteld en niet voor een strategische visie over de inrichting en het functioneren van het bestuur – immers ze zijn geen ambtenaren – zou nog iets anders een rol kunnen spelen. Dit betreft een algemenere afkeer van alomvattende bestuurlijke visies. Nu kan de vaak geuite afkeer voor visies van de naamgever aan de kabinetten-Rutte als voorbeeld dienen. “Wie visie wil moet maar naar de oogarts”, was een opmerking van premier Rutte opgetekend door journalisten (*NRC*, september 2017; *Trouw*, oktober 2017). In de huidige tijd, waarin de BV Nederland-gedachte (als impliciete, niet uitgesproken visie) met een sterke nadruk op beheersing en management nog steeds aanwezig is, kunnen die opmerkingen wellicht zo te verklaren zijn. Alleen dan met dien verstande dat het besturen van een bv vooral als een managementactiviteit in termen van beheer wordt gezien en dat het niet om een strategie gericht op de toekomst gaat. Die gedachte is nogal omstreden en eigenlijk (of juist) in de private sector niet correct te noemen. Nu kan niet alleen Rutte in dit opzicht te veel verweten worden. Zonder dat de leider van de kabinetten-Balkenende en daarvoor die van de kabinetten-Kok en -Lubbers zich op gelijke wijze plastisch hebben uitgedrukt, is ook bij hen een vergelijkbare afkeer van visies te zien. Zie onder meer de Den Uyl-lezing in 1995 van minister-president Kok,

waarin hij de ideologische veren van zijn partij wenste af te schudden. Is dat gebrek aan belangstelling typisch voor het Nederlandse bestuur en de politiek? Nu moet men oppassen om al te veel op te hangen aan cultuurhistorische identiteitsbeschouwingen à la Herman Pleij, in de zin dat Nederlanders nuchter zijn en niet van verheven visies houden. Dat zou niet alleen met de (te) veel genoemde calvinistische inslag van de Hollanders/Nederlanders te maken hebben, maar ook al voor de reformatie te zien zijn geweest (Pleij, 2016). Visies met de daarbij passende inspiratie zijn dan wellicht wat al te geëxalteerd of moeten misschien zelfs als ‘zuidelijk’ worden gezien. Deze verklaring voert wellicht wat te ver, maar er valt aan te tekenen dat de woorden ‘visie’ en ‘blauwdruk’ in de gedachtegang van Rutte onderling inwisselbaar zijn, zoals uit zijn H.J. Schoo-lezing uit 2013 blijkt.

De aandacht voor de publieke sector is in de inhoudelijke politieke voorstellen van kabinet-Rutte 3 nagenoeg afwezig. De geringe politieke aandacht is niet zo verrassend aangezien de bestuurlijke paragraaf van politieke partijen in hun verkiezingsprogramma’s, waar het de publieke dienst betreft, met een understatement enigszins beperkt is te noemen. Deze constatering heeft bijna een ritueel karakter en wordt door wetenschappers en andere analisten en commentatoren herhaald na elke geslaagde formatiepoging in de afgelopen jaren.



Nu krijgen vragen naar de kwaliteit van de publieke dienst normaal gesproken al weinig (positieve) politieke aandacht. Dat is recentelijk het geval aangezien er nu geen dringende bezuinigingsnoodzaak aanwezig is. Dat betekent een minder gevoelde noodzaak voor kostenbesparingen op de organisatie en een vermindering van werknemers van het openbaar bestuur (Van der Meer & Dijkstra, 2015). Dit is een momentopname. Later bij een eventuele terugbetaling van de kosten verbonden aan de aanpak van de coronacrisis kan dat anders zijn. Ook kan een uitbreiding van de publieke sector doorzetten, zoals verkiezingsprogramma's lijken te suggereren.

Voor het aantreden van kabinet-Rutte 3 heeft al vanaf 1982, met korte onderbrekingen, vrijwel permanent een personeelskrimp plaatsgevonden. Redenen waren een verlaging van overheidstekorten, efficiencybevordering, privatisering en verzelfstandiging. Wat betreft een kwaliteitsverlies van ambtelijk functioneren als gevolg van de krimp worden vaak pas later de echte effecten duidelijk. Naast een relatie tussen krimp en kwaliteitsverlies zouden minder bestuurlijke aandacht voor de publieke dienst, een overmatig enthousiasme voor de laatste managementmodes en een reorganisatiefixatie daarop van invloed kunnen zijn. Zoals eerder aangegeven kunnen beide ontwikkelingen tot kwaliteitsverlies leiden. De korte termijn effecten op de kwaliteit van de dienstverlening kunnen een intensie-

vere aandacht van de politiek, maar nu zonder bezuinigingsdrang, noodzakelijk maken.

De politieke noodzaak en urgentie om verbeteringen in de ambtelijke organisatie te stimuleren, ontbreekt nu of werd althans tot zeer recent niet gevoeld. Het is 'business as usual' en kritische signalen dat er misschien wat aan de hand is, kunnen veilig genegeerd worden. Met een vergelijking: hoeveel mensen laten niet tenzij door noodzaak gedwongen naar de toestand van hun auto kijken wanneer die toch wel rijdt? Zo kon de kritische bijlage over de toestand van het landsbestuur en daarmee verbonden de publieke dienst van Tjeenk Willink (2017) bij zijn eindverslag als informateur van kabinet-Rutte 3 in eerste instantie rekenen op een positief gehoor en grote instemming van bestuurlijk geïnteresseerden en de Tweede Kamer. Zijn opmerkingen zijn, zoals ook zijn eerdere activiteiten, rapporten en artikelen op dit terrein, al vrij snel zo goed als vergeten. Recentelijk heeft hij ze weer herhaald in zijn informatie na de verkiezingen van 2021. De stelling is dat je met de zorg voor de kwaliteit van de ambtelijke dienst geen verkiezingen wint. Dit zou, wellicht wat negatief geformuleerd, een bestuurlijke renteniersmentaliteit genoemd kunnen worden: het gaat toch (op de korte termijn) niet slecht, waarom zou je dan lastige maatregelen nemen en mogelijk kostbare investeringen doen? Maar er valt met die houding veel te verliezen voor bewindslieden en – indirect – ambtenaren. Op

termijn volgen weer verkiezingen, die als gevolg van bestuurlijke crises en al dan niet terecht gesignaleerd wanbeleid negatief kunnen uitpakken.

Wat is hieraan te doen? Op het jaarcongres van de leerstoelen van het CAOP van 21 november 2017 is de op zichzelf interessante stelling verdedigd dat die vrij geringe aandacht voor dit thema van de bestuurlijke kwaliteit in het regeerakkoord ook de nodige positieve kanten met zich meebrengt. Zonder die politieke druk en de last van opgelegde bezuinigingen zouden (top)ambtenaren de ruimte hebben om de volgens hen noodzakelijke veranderingen door te voeren om zo de kwaliteit van de ambtelijke dienst te verbeteren. Maar hier doemt de vraag op: wat houdt dan die kwaliteit in en wie stelt deze vast? De taken, rol en inhoud van de publieke dienst worden afgeleid van dat wat noodzakelijk wordt geacht voor een goede werking van het openbaar bestuur: welke kwaliteitseisen worden gesteld en welke verbeteringen van het openbaar bestuur zijn daarvoor nodig? Je zou kunnen stellen dat bij een bepaald openbaar bestuur een bepaalde publieke dienst past (Van der Meer, 2012). Die opdracht en de gestelde eisen aan het openbaar bestuur worden op hun beurt ingegeven door een (veranderende) maatschappelijke vraag. De bepaling daarvan is intrinsiek aan een politiek keuzeprocess. De stelling dat het goed is dat ambtenaren bij uitstek zelf dat veranderingsproces inhoud en vorm geven, is daarom niet goed houdbaar. Het is zelfs kortzichtig te noemen. Natuurlijk

is samenspraak en ambtelijk initiatief wenselijk, waarbij de grote kaders politiek-bestuurlijk worden bepaald mede op grond van ambtelijk advies en vervolgens ambtelijk kunnen worden uitgevoerd, waarbij deze veranderingen politiek kunnen worden 'gemonitord'. Maar politiek afstand nemen van de verantwoordelijkheid voor de inrichting van het openbaar bestuur leidt tot een bestuurlijke sclerose. Interessant in dit verband is de analyse van de Italiaanse politicoloog Sabino Cassese (in Wright & Page, 1999) over de bestuurlijke sclerose (hij noemt dit ossificatie) in Italië in de afgelopen decennia, toen het ambtelijk apparaat en politiek elk elkaars domein niet betraden. Ambtenaren bemoeiden zich niet met de politiek en politici niet met de ambtelijke organisatie. Nu kennen we gelukkig (nog) geen Italiaanse toestanden en evenmin is er momenteel (nog) sprake van een algemene bestuurlijke 'Verelendung'. Daarnaast houden Nederlandse ambtenaren zich soms bezig met inhoudelijke politieke (beleids)vragen, maar de desinteresse van politici voor de organisatie van de publieke dienst is hier niet minder beperkt. De eerste verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de ambtelijke top. Dit is een operationele verantwoordelijkheid voor de dagelijkse routines. De strategische verantwoordelijkheid berust ook bij de politieke leiding. Het gevolg van een miskennis van deze (politieke) opgave leidt tot een taakverwaarlozing waar het de benodigde inrichting van de publieke dienst betreft om het gewenste beleid en de uitvoering te



kunnen bereiken. Dit is naar voren gekomen in de verslagen van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (commissie-Bosman, 2021) en de Parlementaire ondervragingscommissie Kindertoelagen (commissie-Van Dam, 2020).

Als we uit zouden gaan van een eigen, feitelijk autonome ambtelijke agenda voor die inrichting en benodigde kwaliteiten van openbaar bestuur, komen we al gauw terecht bij ambtelijk zelfbestuur. Dit laat zich moeilijk rijmen met de huidige parlementaire democratie. Maar voor dat ambtelijk zelfbestuur hoeven we gegeven een over het algemeen vrij betrouwbare bureaucratie niet zo bang te zijn. Iets anders is of deze ambtelijke autonomie leidt tot een ambtelijk gestuurd, maar inhoudelijk leeg en doelloos veranderingstraject. Dat traject is dan vaak technocratisch, procesgericht en vooral procedureel van aard. Er wordt dan bijvoorbeeld gesproken over de noodzaak van innovatie zonder dat het oogmerk helder wordt: een middel wordt tot doel verheven. Wel is hoe je een maatschappelijk doel probeert te bereiken van belang. Dat bepaalt het draagvlak, de mate van legitimering en deels, naast de inhoudelijke component, het uiteindelijke succes. Kortom, het geeft mede vorm aan het doel. Maar de kern is dat het proces vooral een hulpmiddel is en niet het doel op zichzelf kan zijn. Een overmatige concentratie op het proces bijna als een bestuurlijk 'l'art pour l'art' is beter te vermijden. Het

kan te veel op vluchtgedrag lijken om een afrekening van behaalde resultaten te ontwijken.

Om deze ver van volledige opsomming af te ronden: in het directe verleden is bij de invulling van de (hogere) ambtelijke rol meer het accent gelegd op de management- dan op de inhoudelijke bijdrage, met als gevolg de vele interne HRM- en managementveranderingsprogramma's. We komen op rijksniveau initiatieven tegen als de introductie van een rijkslogo, gedeelde gebouwen, shared service centers, flexplekken, de verhoging van mobiliteit, de invoering van de 3-5-7-regel en een streven naar een 'corporate identity' op centraal niveau. Evenmin zijn de gevolgen van automatisering, informatisering en andere samenleving brede veranderingen moeilijk te overschatten. Maar het blijven in letterlijke zin secundaire en afgeleide thema's met soms nadelige neveneffecten (Van der Meer, 2020).

De ambtelijke frustratie over een structurele politieke desinteresse en arbitraire aandacht in het geval van bestuurlijke crises valt te begrijpen. Dit geldt eveneens voor de gedachte 'en nu doen we het zelf'. De bedrijfsprocessen moesten worden gemoderniseerd, transparanter, eenduidiger en tot een beter beheersbare en aanstuurbare organisatie leiden. In het verlengde daarvan moeten bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheidsstructuren, processen en kaders verhelderd en aangescherpt

worden. Om dat te bereiken moet onder de leiding van de veranderingsmanager meer wederzijds vertrouwen op en betrokkenheid van de 'werkvloer' ontstaan. Alles om de organisatie beheersbaarder, efficiënter, effectiever en responsiever te maken, maar tevens om met minder politiek-bestuurlijke ongelukken en de daarbij behorende stress te werken. Dit is, zonder overmatig cynisme, bewonderenswaardig te noemen. Er wordt gekozen voor een intern gericht, wat technocratisch veranderingsprogramma, soms overgoten met een beetje aandacht voor de organisatiecultuur en het belang van bestuurlijk vertrouwen. Maar de crises, het gebrek aan vertrouwen en de stress op mensen en organisaties ontstonden niet alleen door intern bedorven verhoudingen of onwetendheid over en onbekendheid met de mogelijkheden van nieuwe informatie en bestuurst technologieën. De politieke omgevingsdruk, de eisen van de samenleving, de druk van de omgeving en toevallige omstandigheden zorgden juist voor extra druk en stress bij de politieke verantwoordelijkheden met de daaraan verbonden uitwerking op organisatie en ambtelijk niveau. Met die externe en (interne) stakeholders, hun belangen, eisen, zorgen en de effecten daarvan voor de ambtelijke organisatie moet rekening worden gehouden bij een dergelijk aanpassingsproces. Te veel wordt die politieke betrokkenheid als lastig en verstorend gezien. Die tijdelijke lekenbestuurders, zoals soms in ambtelijke kring spottend wordt

opgemerkt, kunnen zonder van de hoed en de rand te weten bestuurs-technisch gezien mooie ambtelijke plannen verstoren. Soms wordt dan in negatieve zin gesproken van politieke rationaliteit, waarbij eigenlijk met het woord 'rationaliteit' het omgekeerde bedoeld wordt dan gebruikelijk is. Politiek en vooral partijpolitiek zijn in deze conceptie om een goed Nederlands woord te gebruiken 'messy' en 'in overdrive' een bron van kwaad, vooral wanneer het uit de 'Haagse kaasstolp' komt. Die instrumentele en wat denigrerende benadering is niet juist en leidt uiteindelijk tot nieuwe problemen en teleurstellingen. Maar hier is nog meer over te vertellen. Ook voor de herziening van de grote institutionele kaders zijn soms (zelfs grond)wettelijke wijzigingen nodig: zie onder meer de recente discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen twee ministers op een departement. Nu kunnen (grond)wettelijke belemmeringen soms worden opgevoerd om veranderingen mogelijk te maken, maar zou men een echt collectieve ministeriële verantwoordelijkheid met daarbij een ongelede rijksdienst willen invoeren, dan krijgt men hiermee te maken. Dat vraagt om politieke actie. Dat kan wellicht jammer worden gevonden, maar het feit blijft bestaan.

Maar hoe vinden (politiek) visieloze en door de ambtelijke dienst zelf geïnitieerde veranderingen en kwaliteitsimpulsen in de organisaties en de ambtelijke dienst plaats? Wat zijn daarvan



de consequenties? Goed is dan om naar het recente verleden te kijken. Recentelijk heeft, naar aanleiding van de opening van de tentoonstelling op de website kennisbankopenbaarbestuur.nl over vijftig jaar reorganisatie van de Rijksdienst, de curator Roel Bekker in een interessante lezing aangegeven hoe in zijn eigen lange ambtelijke carrière heel veel veranderd is in de aard en vorm van de werkprocessen, bestuurlijke cultuur en interne verhoudingen binnen de ambtelijke organisaties. Hij geeft daarmee aan dat het vaak veronderstelde beeld van onveranderlijkheid niet klopt. Er is veel gewijzigd en ook naar zijn mening veel ten positieve veranderd. Dat is zijn waarneming van een sterk veranderde overheidsorganisatie, maar bij die positieve waardering van de opgetreden veranderingen zijn ook kritische kanttekeningen te plaatsen. Walter Kickert (2005) heeft gewezen op een geleidelijk verloopende transformatie van de publieke sector als reactie op de veronderstelde geringe resultaten van de rapportage van grote en belangrijke commissies als die van Vonhoff en Wiegel. Maar die organisatorische veranderingen zijn veelal gestapelde veranderingen in de bedrijfsvoering, die door bestuurswetenschappers en economen eerst positief zijn beoordeeld en later meer negatief, bijvoorbeeld onder de noemer van new public management. Het betrof in Nederland een vrij autonome en niet uitgestippelde ontwikkeling passend in het toen heersende politiek-bestuurlijke en academische

klimaat: de BV Nederland, zoals eerder genoemd. Een visie op wat de overheid voor de samenleving zou kunnen betekenen, stond daarbij niet centraal. In terugblik 'bewandelde' dat zich vernieuwende publieke management een kronkelig pad met soms een onbestemd traject en een onduidelijke bestemming. Die route naar en bepaling van de uiteindelijke bestemming van het veranderingstraject werd en wordt politiek in bestuurlijk strategisch opzicht niet zo interessant gevonden. Maar als gezegd leidt dat gefragmenteerde proces tot een resultaat met soms ongewenste neveneffecten.

Maar fundamentele vragen over de gewenste rol, taak, structuur en een bijpassende cultuur voor een ambtelijke dienst, gegeven de transformatie naar een voorwaardenscheppende staat in een multi-level governance systeem, komen bijna niet naar voren in het politieke debat en slechts marginaal in de ambtelijke wereld. Een uitzondering geldt voor de opmerkingen van Tjeenk Willink, die in een mondelinge toelichting op het jaarverslag van de Raad van State (2011) aangeeft dat hij het gevoel heeft aan een Cassandra-syndroom te leiden: spreken, maar inhoudelijk niet gehoord worden. Zonder inhoudelijke aandacht van het politieke bestuur voor wat van het openbaar bestuur en de ambtelijke dienst in dit verband kan worden verwacht, komt men in ambtelijke kring niet verder en worden slechts obligate en procedurele veranderingen

tot stand gebracht. Wellicht wat hard geformuleerd: ook in organisatorisch opzicht heeft men als ambtenaren veel te vertellen, maar dit geldt niet voor de belangrijkste zaken. Maar nu de vraag wat die politieke uitdagingen bij het kwaliteitsonderhoud en verbeteringen van de ambtelijke organisatie zou moeten inhouden. Hoe daarop in te spelen is uiteindelijk een politieke kernopdracht: het kiezen uit een veelheid van oplossingen en probleemdefinities. Kennis van de aard van die keuzen en de consequenties daarvan is zonder meer belangrijk, maar neemt het persoonlijke van die keuzen niet weg. Smaken en opvattingen verschillen immers. Opvattingen over wat er gedaan moet worden verschillen ook van persoon tot persoon. Wat moet er inhoudelijk gedaan worden en hoe moet het worden aangepakt? Er zijn aanbevelingen gekomen van onder meer Paul 't Hart over ambtelijk vakmanschap 3.0 (2014) en Zeger van der Wal (2017) in zijn 'De 21e-eeuwse overheidsmanager'. Zonder enige twijfel en zonder uitzondering zijn deze verhandelingen buitengewoon lezenswaardig voor geïnteresseerden, maar vooral voor ambtelijke managers en wie zich als zodanig beschouwt. Deze lijn van aanpak is te plaatsen tegen de achtergrond van de nu in Nederland steeds populairder wordende leiderschapsstudies en -opleidingen. Het lijkt er overigens op dat de aandacht voor de leider (met het accent op de procesmatige kant van het werk) in gelijke mate is toegenomen als de aandacht voor en de beschikking over

inhoudelijke ideeën (visie) is afgenomen. Maar weer gaat het in deze benaderingen niet vooral om de rank and file in het ambtelijk apparaat, maar om ambtelijke leiders en evenzeer wordt de politieke bestuurder eigenlijk als perifeer gezien. Op een ingenieuze manier zijn deze aanbevelingen en analyses, hoe mooi ook, toch weer wat bureaucratisch centristisch van aard. Esthetisch verantwoord, maar vanwege het procesmatige en de focus op leiderschap wat te beperkt. Het lijkt meer van hetzelfde en wellicht vreemd genoeg weer technocratisch van aard: publiekmanagementhervormingen waarbij de politieke dimensie wordt weggelaten. Elders is al gereconstrueerd hoe die technocratische en vrij apolitieke benadering tot stand is gekomen: een bureaucratie bevrijd van de schakels van de politiek.

Technische aanpassingen als digitalisering, aandacht voor big data en efficiency bevorderende programma's als 'Compacte rijksdienst' zijn niet onbelangrijk te noemen, maar ze zijn secundair aan de eerdere primaire veranderingen. Men loopt het gevaar dat de technische hervormingen ambtelijke vluchtroutes worden wanneer de primaire hervormingen te weinig aandacht en steun krijgen van politieke bestuurders. Zoals gezegd zijn voor die inhoudelijke visies topambtenaren wellicht persoonlijk uitermate geschikt, maar functioneel zijn ze dat zeker niet. De nadruk op procesmatig leiderschap in de 'sliptream' van een op zichzelf nuttige, maar soms rituele



benadrukking van mobiliteit en minder aandacht voor een daadwerkelijke visie en inhoud hebben het er niet beter op gemaakt. De aanbeveling zou kunnen zijn: verlok de politiek om de door haar afgestane kerntaak weer op zich te nemen. Is daar een receptuur (een handelingsperspectief) voor, een timmerkist met instrumenten? Dat zou plezierig zijn, want wanneer je weet welk instrument bij de klus past en hoe je dat instrument moet hanteleren, hoef je verder niet al te veel na te denken: het wordt een automatisme. Deze benadering past perfect in de technocratische bestuurlijke conceptie; een benadering die als eerder aangegeven tekortschiet. Een politiek-ambtelijke dialoog met een vrijmoedige rol van (top)ambtenaren is een eerste vereiste. Daarnaast is het een taak van bestuurswetenschappers om op het belang van de politieke rol in de zorg voor de kwaliteit van de publieke dienst te wijzen zonder bestuurders naar de mond te praten met gewenste bestuurlijke zelfbeelden of juist bestuurders te beleren met eigen normatieve opvattingen.

15.2 Een veranderend openbaar bestuur: gevolgen voor de rol, positie, het functioneren en de kwaliteit(szorg) van ambtenaren

Wat betreft een tekortschietende aandacht voor kwaliteitsvragen in het openbaar bestuur is al eerder de aandacht gevestigd op twee belangrijke veranderingsrichtingen in het openbaar bestuur: de herijking van het al langer bestaande multi-level governance systeem en de voorwaardenscheppende rol van overheden daarbinnen. Wat van een ambtenaar qua rol, inhoud, houding et cetera wordt verwacht, is zoals in de inleiding gezegd een directe afgeleide van een veranderend (en een voorwaardenscheppend) openbaar bestuur in een veranderende samenleving. Ook de omgekeerde volgorde kan relevant zijn. Om veranderingen in de samenleving te kunnen begeleiden en geleiden zijn hervormingen van dat openbaar bestuur noodzakelijk. Om die laatste te kunnen realiseren, zijn er (ver)nieuw(d)e eisen te stellen aan de inhoud, vaardigheden en opstelling van het ambtelijk apparaat. Daarom is de term ‘de komst van een nieuwe ambtenaar’ nu wat ongelukkig. Er is sprake van een continu aanpassings- en vernieuwingsproces. De komst van die vernieuwde ambtenaar is daarom herhaalde malen aangekondigd (zie

Raadschelders & Van der Meer, 2014; Van der Wal, 2017, Van Usselmuiden, 1988; 't Hart, 2014. Wellicht kun je zeggen dat de basis voor het huidige strategisch denken en beleid over de ambtelijke dienst eind jaren zestig en zeventig (commissie-Van Veen) en begin jaren tachtig (commissie-Vonhoff) is gelegd. Die rapporten bouwen weer voort op eerdere analyses en beschouwingen; zie onder meer commissie-De Repelaer van Driel, 1822; commissie-Van Leeuwen, 1912; commissie-Stork, 1918¹⁰³; Van Braam, 1957; Brasz, 1960; Lührs, 1946; De Goede, 1939.¹⁰⁴

Het permanente karakter van deze zoektocht zou kunnen doen veronderstellen dat de strategische visie op de ambtelijke kwaliteit tekortschiet. Ter nuancering is het verstandig terug te keren naar wat in het begin is gezegd: wanneer je naar de internationale ranglijstjes over de kwaliteit van het Nederlandse openbaar bestuur te midden van de overige EU27-landen, en zelfs naar overzichten kijkt waarin de gehele wereld is opgenomen, dan valt de toppositie van Nederland op. Wat eigenlijk bewust dan wel onbewust te weinig wordt begrepen, is dat bijvoorbeeld verkokering – een euvel dat in de rapporten bij voortdurend terugkeert – een onvermijdelijk gevolg is van de institutionele vormgeving van het Nederlands politiek-bestuurlijke systeem. Waar specialisatie binnen een organisatie aanwezig is, zijn grenzen aan te treffen. Bij welk herontwerp dan ook, die zijn er en blijven

bestaan. Het gaat erom de negatieve bijwerkingen van die begrenzings te verminderen. De noodzakelijke kwaliteitszorg voor de publieke dienst op de kortere en langere termijn mag weliswaar een centrale opgave zijn, maar de inhoudelijke beargumentering en uitwerking én de vertaling in het praktische HRM verloopt maar moeizaam. Veel bestaat uit een recycling van eerder geformuleerde plannen en ideeën, die weinig of onvoldoende op hun merites voor het huidige openbaar bestuur zijn beoordeeld. Vaak is in het geval van de (strategische) beleidsagenda vooral sprake van nieuwe (her)formuleringen, bijvoorbeeld van de noodzaak van mobiliteit en employability in het recente verleden naar duurzame ontwikkeling nu. Zo zijn de zeven genoemde ambitieniveaus (voortbouwend op de brief aan de formateurs van het College van Secretaressen-Generaal bij de formatie van kabinet-Rutte 3) in de recente strategische personeelsnotitie 'In het hart van de publieke zaak. Strategisch personeelsbeleid Rijk 2025' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2019) ten opzichte van eerdere notities niet nieuw te noemen. In het kwaliteitsbeleid worden inhoud en proces van elkaar losgekoppeld: het lijkt op een benadrukking van beleidsvorming en -uitvoering vanuit een beleidsmanagementoptiek. De vraag is of inhoudelijke expertise naar de achtergrond geschoven kan worden. Het bevordert zo een inhoudsarme, procesgerichte managementoriëntatie. Die houding



wordt versterkt door een (organisatorische) scheiding van beleid en uitvoering, waarvan de basis is te vinden in de bestuurswetenschappelijke literatuur van de jaren tachtig en negentig en rapportages van de respectievelijke commissies-Wiegel (1993) over de vorming van kerndepartementen en -Scheltema (1993) over een versterking van een daadwerkelijke ministeriele verantwoordelijkheid.

Deze procesmatige oriëntatie zou minder centraal moeten staan. Het lijkt een ontkenning van het belang van inhoud en het onderhoud van netwerkcontacten. De noodzakelijke mate van mobiliteit en flexibiliteit en de verdeling tussen specialisten en generalisten in de publieke dienst zijn oude zaken, maar geen vraagstukken waarop een binair antwoord kan worden gegeven: het is niet het een óf het ander. Tot hoever men met mobiliteit en flexibiliteit kan gaan en in hoeverre en waar stabiliteit nodig is, vraagt om een goede inhoudelijke (en strategische) analyse. Zo zou bijvoorbeeld, hoewel van nut, het streven naar meer mobiliteit, flexibiliteit en de inhoudelijke en processuele taakopvatting van de rol van ambtenaren kritisch bekeken moeten worden om potentiële ongelukken en bijwerkingen te voorkomen. De introductie van de 3-5-7-regel (drie jaar aan de functie wennen, na vijf jaar omkijken naar een nieuwe functie en na zeven jaar vertrekken) bijvoorbeeld is te absoluut en kan bij ondoordachte toepassing kennis en kwaliteit van de ambtelijke dienst

schaden. Mobiliteit is geen panacee noch zou het een pavlovreactie op allerlei (veronderstelde) bestuurlijke kwalen moeten zijn. Evenmin is het een ziektekiem. Overmatige mobiliteit en inhoudelijke despecialisatie kan leiden tot een procedurele en technocratische benadering van het ambtelijke werk, waarbij het dan om het ‘proces’ gaat en niet meer om de inhoud. Ambtenaarschap is een vak en het ambtelijk apparaat is in het vakjargon een interne arbeidsmarkt met een hoge graad van specialisatie en eigenheid. Wat hier gezegd is over het huidige personeelsbeleid is eveneens relevant voor het functioneren van de Algemene Bestuursdienst naar voren. De vraag is bijvoorbeeld: levert de Algemene Bestuursdienst de juiste topambtenaren op? Het gaat dan om het midden vinden tussen management en inhoud. De vraag naar de meerwaarde van die ambtenaren voor partners in de samenleving – iets waar nu bij de totstandkoming en realisering van publieke taken steeds meer het accent op komt te liggen – wordt dan zeer reëel. De noodzaak van kritisch nadenken en reflectie op de geldende beleidslijnen blijft bestaan. Aan dat strategisch personeelsbeleid is een politieke dimensie verbonden.

15.2.1 Richting de toekomst

De overgang naar een voorwaarden-scheppende staat waarbij in een multi-level governance systeem op allerlei schaalniveaus met publieke en private partijen moet worden samengewerkt, heeft belangrijke gevolgen

voor de rol en plaats van de ambtenaar in de publieke dienstverlening (Van der Meer, 2012). Die omslag te geleiden zou een belangrijk onderdeel van de kwaliteitszorg voor de lange duur moeten zijn. De rol en plaats van de ambtenaar in het openbaar bestuur is daarom niet te zien als een serviele of juist als een losgezongen autonome professional of 'technocratische' publieke manager, leider of ondernemer, maar als een zelfbewuste maar gebonden professionele 'dienaar' tussen politiek en samenleving binnen de context van een betrouwbaar bestuur als de democratische rechtsstaat (Van den Berg, Van der Meer & Dijkstra, 2012). Het is daarnaast ook verstandig om de perceptie van de wensen, noden en mogelijkheden van verschillende groepen burgers in de samenleving in kaart te brengen en daarbij in de benadering van burgers oog te hebben voor de variatie onder hen. Die perceptie lijkt soms gebaseerd op een gewenst politiek-ambtelijk profiel van de burger/klant. Men doet zijn best, maar de overheid creëert dan een eigen gemiddelde burger. Uitgangspunt voor de oplossing is het benadrukken van de noodzaak van een betrouwbare en vooral ook zichtbare overheid. Dat is in essentie de menselijke maat terugbrengen in het bestuur. Aanbevelingen voor een nieuwe ambtenaar 1.0 tot en met een 4.0-variant van de publieke manager van de 21e eeuw zijn goed bedoeld en ook waardevol ('t Hart, 2014; Van der Wal, 2017), maar kunnen te veel intern gericht te zijn. Daar is die nieuwe ambtenaar niet

mee geholpen en evenmin geldt dit voor politiek en samenleving. Dienaar zijn betekent weerwoord bieden: loyale tegenspraak (Van der Meer & Dijkstra, 2021).

Op basis van wat in de voorgaande hoofdstukken is besproken moet verder rekening worden gehouden met de volgende maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen als context:

1. Door europeanisering en internationalisering komt er meer nadruk in de publieke dienst op het onderhouden en managen van interbestuurlijke betrekkingen tussen EU, internationale organisaties en Nederlandse bestuursorganisaties. Dit heeft een toenemend belang van internationaal gerichte interbestuurlijke sensitiviteit tot gevolg.
2. Vanwege processen van centralisatie en decentralisatie worden het onderhoud en management van interbestuurlijke betrekkingen in het binnenlands bestuur door betrokken politici en ambtelijke apparaten belangrijker. Dat betreft ook aandacht voor de gevolgen van de multischaligheid van een meer samenhangende (integrale) publieke dienstverlening aan burgers. Dit betekent een toenemend belang van op het binnenlands bestuur gerichte interbestuurlijke sensitiviteit bij politici en ambtenaren.



3. Vanwege het toegenomen gewicht van het privaat-publieke domein (burgers, bedrijven et cetera) in de vormgeving en het management van relaties door de ambtelijke apparaten, neemt het belang toe van op de samenleving gerichte bestuurlijke sensitiviteit.
4. Vanwege marktwerking en privatisering in het verleden en de noodzaak van een garantie van goede concurrentie krijgt het ambtelijk apparaat een belangrijke toezicht-houdende en regulerende rol richting burgers en bedrijven met de daarbij behorende communicatie. Het belang van sensitiviteit voor de rol van eerlijke marktmeester neemt toe.
5. Vanwege de bovengenoemde veranderende taakverdeling en fragmentatie van het publieke domein resulterend in een netwerkverband komt er meer nadruk op een (gedeelde) systeemverantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur en de daar werkende functionarissen (ROB 2016; Van der Steen et al., 2016)
6. In het verlengde en als uitwerking daarvan krijgen gemeenten, vanwege de nieuwe taakverdeling binnen het binnenlands bestuur en een nieuwe verhouding tot het privaat-publieke domein, een regietaak met een grote verantwoordelijkheid voor gemeenteambtenaren.
7. Die systeemverantwoordelijkheid en regiefunctie gaan vergezeld van de noodzaak van transparantie van bestuurlijk handelen richting samenleving en bestuurlijke partners met een sensitiviteit voor transparantie als bestuurlijke eisen ten gevolge.
8. Ambtenaren moeten steeds meer rekening houden met de gevolgen van de juridische consequentie, een actieve rechter en juridisering voor hun werk. Het belang van juridische sensitiviteit neemt toe.
9. Vanwege veranderende gezagsrelaties in de samenleving, de noodzaak van transparantie en de nieuwe voorwaardenscheppende rol van ambtenaren moeten zij zich meer bewust worden van publieke waarden en integriteit in hun werk. Het belang van bezinning op en sensitiviteit voor publieke waarden neemt toe.
10. Een toenemend belang van mediarelaties en -management als gevolg van mediatisering van het openbaar bestuur vraagt om ambtelijke aanpassing aan die nieuwe werkelijkheid. Het belang van mediasensitiviteit neemt toe.
11. Meer nadruk op strategische beleidsvorming (en beleidsuitvoering) door ambtenaren op verschillende bestuursniveaus, maar zeker ook van het Rijk. Het belang van strategische beleids- en uitvoeringssensitiviteit neemt toe.
12. Als gevolg van bovenstaande consequenties neemt de noodzaak van goede bestuurlijke ondersteuning voor politieke bestuurders en samenleving door professionele ambtenaren toe. Het belang van politiek-bestuurlijke sensitiviteit neemt toe.

Daar passen bepaalde eigenschappen en kenmerken bij die dat ambtelijk vakmanschap moeten vullen. Zonder andere factoren tekort te doen gaat het dan om de volgende:

1. Bewustzijn kweken om te moeten opereren in een politiek-maatschappelijke context, waarbij de politieke context (met daarin politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers) een ijkpunt is om die maatschappelijke opdracht waar te maken zonder dat dit tot serviliteit en dienstbaarheid op de korte termijn leidt.
2. Dit veronderstelt een aanspreken van en samenspreken met de politieke leiding, maar ook met de voor dat beleidsterrein relevante delen van de samenleving.
3. Dit geldt voor de gezagsrelaties binnen de organisatie, waarbij overigens opgemerkt moet worden dat hiërarchie niet gelijkgesteld moet worden aan autoritair gedrag en top-down opereren.
4. Eveneens is aan- en samenspreken relevant op horizontaal niveau (ook op persoonlijk niveau) binnen en tussen publieke organisaties.
5. Daarbij past een ambtelijk vakmanschap dat niet alleen op het proces/management gericht is, maar tevens verbonden met specialistische dan wel generalistische vakinhoudelijke kennis, vaardigheden en ervaring.
6. Relevant gegeven de aard van de functie is dat men gevoel heeft voor interbestuurlijke, juridische, maatschappelijke, politiek-bestuurlijke en strategische beleids-

en uitvoeringsaspecten van het werk, alsmede voor het werken in netwerken en het belang van transparantie. Daarop moeten kennis en ervaring worden afgestemd.

7. Een proactieve houding en ambtelijk initiatief zijn bij de invulling van dat ambtenaarschap noodzakelijk, waarbij niet vanuit een technocratisch en beheersingsfixatie wordt gewerkt, maar ook met een open blik, meer op de samenleving gericht en binnen de heersende politiek-bestuurlijke context.
8. Ambtenaren treden op als professionele publieke dienaren om de samenleving te bedienen, waarbij top-downconceptualiseringen van de (dominante) ambtelijke rol van de top, als publiek leider, publiek manager en publiek ondernemer moeten worden losgelaten.
9. Met open blik en op de samenleving gericht betekent tevens dat ambtenaren in de letterlijke zin meer zichtbaar en herkenbaar voor burgers moeten zijn en moeten waken om te werken met een door het ambtelijk apparaat naar het eigen beeld geschapen ideale burger.

In dit verband zijn de werkzaamheden van ambtenaren nog steeds te beschouwen als een uitvloeisel van de bijzondere positie van de overheid: een belichaming van een betrouwbare bureaucratie (Bekke, 1990), waarbij dit laatste wordt opgevat als de rechtsstaat in werking (Van der Meer et al., 2015).



Op de korte termijn springt deze tekortschietende aandacht voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en de ambtelijke organisatie niet zo in het oog. Ook internationaal scoort de Nederlandse publieke dienst nog goed, maar daar wordt de druk op die kwaliteit onderkend. Zie onder meer de naar het midden tenderende positie van Nederland in de recente internationaal vergelijkende International Civil Service Effectiveness Index van de Blavatnik School of Government (2019) in Oxford en het Britse Institute of Government van de kwaliteit van civil services gebaseerd op onder meer de sustainable governance-indicatoren van de Bertelsmann Foundation. Op dit onderzoek valt heel veel af te dingen gegeven de aard van de gekozen indicatoren, de kwaliteit van het basismateriaal, de onderlinge vergelijkbaarheid, de Angelsaksische bias en het statische karakter, maar het wijst erop dat zelfgenoegzaamheid niet op haar plaats is. Op de wat langere termijn echter is een minimale politieke aandacht van partijen voor het openbaar bestuur, ten gevolge van een dreigend tekortschietende publieke dienstverlening, vanwege de groter wordende kans op politieke ongelukken onverstandig te noemen. Politieke ideeën en plannen komen tot leven in de uitvoering, maar ook juist in organisatorisch opzicht. Gaat daar iets mis, dan gaat er iets in de uitvoering mis, kunnen organisaties ontsporen en kan dat zich vertalen naar politieke onrust. Daarom zijn de kwaliteit en organisatie van de ambtelijke dienst essentiële

onderwerpen: juist voor de politiek en niet alleen voor de ambtelijke top. Het gaat overigens daarom de samenleving aan; zie de beginopmerking over het essentiële belang van een goed bestuur voor maatschappelijke en economische ontwikkeling. Ambtenaren kunnen die politieke tekortschietende aandacht niet (volledig) goed maken met een instrumenteel en technocratisch gerichte managementoriëntatie. Voor een inhoudelijke benadering zijn ze niet institutioneel geëquipeerd. Wel kunnen zij daarbij als een klankbord en sparringpartner fungeren. Men heeft niet alleen de steun, maar ook de input van de politiek nodig. Waar de samenleving naartoe gaat en de overheden op kunnen en moeten reageren, is in essentie een politieke en maatschappelijke en geen ambtelijke vraag. Ambtenaren kunnen en moeten daarbij behulpzaam zijn. Dat behoort bij de normale politiek-ambtelijke verhoudingen, die van belang zijn voor de beantwoording van beheers- en organisatievragen. Daarnaast zullen (top)ambtenaren als gevolg van politieke crises, maar ook als gevolg van het ontbreken van fundamentele hervormingen, moeite kunnen krijgen met het vervullen van hun rol en het nemen van verantwoordelijkheid.

Wat is hieraan te doen? Twee wegen kunnen worden bewandeld. Allereerst is een grondige inhoudelijke analyse van wat wenselijk is nog steeds van belang. In de vergelijkende studie van hervormingen van de publieke sector

heeft het samenspel van politieke en ambtelijke verantwoordelijken, maar ook de samenleving zelf bij het slagen van hervormingen de nodige aandacht gekregen. Hier kunnen de nodige inzichten aan worden ontleend. Daarnaast is het verstandig deze analyse te vertalen in een politiek bestuurlijke, strategische en tactische benadering om zo deze thematiek en de te verkiezen oplossingsrichtingen te agenderen. Zo zouden politieke bestuurders verlost kunnen worden om hun taak weer op zich te nemen en niet te denken 'het zal wel, er zijn belangrijkere externe zaken aan te pakken'.

Deze aandachtspunten zouden niet alleen voor ambtenaren, maar eveneens voor politieke bestuurders en vertegenwoordigers een aanknopingspunt kunnen bieden om de kwaliteit van de publieke dienst en daarmee van het overheidsoptreden te bevorderen en te bewaken. Hierin zouden op rijksniveau het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en op lokaal niveau vergelijkbare eenheden een rol kunnen spelen en daarop hun inhoudelijke strategie moeten ontwikkelen. Daaruit kan de meerwaarde van het ministerie tot uitdrukking komen. Een mooie missie en toekomst zijn dan niet alleen voor dat ministerie weggelegd, maar ook de samenleving is er mee gediend. En daar gaat het uiteindelijk om.



literatuur

Literatuur

A&O fonds Gemeenten. *Personeelsmonitor Gemeenten diverse jaren*. Den Haag: A&O fonds Gemeenten.

A&O fonds Provincies. *Personeelsmonitor Provincies diverse jaren*. Den Haag: A&O fonds Provincies.

Aberbach, J.D., R.D. Putnam, & B.A. Rockham. (1981). *Bureaucrats and Politicians In Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

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

Albrow, M. (1992). Sine Ira et Studio-or Do Organizations Have Feelings? *Organization Studies*, 13(3), 313-329.

Andeweg, R.B. (1989). Institutional conservatism in the Netherlands: Proposals for and resistance to change. *West European Politics*, 12, 42-60.

Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance* 3,(2), 115-137.

Baakman, N. (2003). De nomenklatura in Nederland; over het verschijnsel van politieke benoemingen. In G. Voerman, *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (pp.173-197). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Bachiene, P.J. (1848). *Over de verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van alle staatsdienaars*. Den Haag: Belinfante.

Bass, B. M. (1985). *Leadership and Performance*. New York: Free Press.

Baumol, W.J., & W.G. Bowen (1966). *Performing Arts, The Economic Dilemma: a study of problems common to theatre, opera, music, and dance*. Cambridge, MA: M.I.T. Press.

Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.

Becker, A. de (2011). The Legal Status of Public Employees or Public Servants: Comparing the Regulatory Frameworks in the UK, France, Belgium and the Netherlands. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 32(4), 949-989.

Becking, K.M. (2001). *Grand design: Een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel in de periode 1990-2000*. Dissertatie Utrecht. Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel.

Beck Jorgensen T., & M.R. Rutgers (2015). Public values: core or confusion? Introduction to the centrality and puzzlement of public values research. *American Review of Public Administration* 45(1), 3-12.

Beets, N. (1978). *Camera Obscura*. Utrecht: Het Spectrum.

Bekke, A.J.G.M. (1990). *De betrouwbare bureaucratie. Over veranderingen van bureaucratische organisaties en ontwikkelingen in het maatschappelijk bestel*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Bekke, A.J.G.M., J.L. Perry, & Th.A.J. Toonen (1993). Comparative civil service systems. *Research in Public Administration*, 2, 191-211.

Bekke, A.J.G.M., J. de Vries, & G. Neelen (1994). *De salto mortale van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Beleid, organisatie en management op een breukvlak*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.



Bekke, A.J.G.M., J.L. Perry, & Th.A.J. Toonen (1996). Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems. In A.J.G.M. Bekke, J.L. Perry & Th.A.J. Toonen (Eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington, IN: Indiana University Press.

Bekke, A.J.G. M., J.L. Perry, & Th. A.J. Toonen (Eds.). (1996). *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington, IN: Indiana University Press.

Bekke, A.J.G.M. (1999). Studying the development and transformation of civil service systems. In J.D. White & J.L. Perry (Eds.), *Research in public administration*, pp. 1-18. Stamford: JAI.

Bekke, A.J.G.M., & F. M. van der Meer (Red.). (2000). *Western European civil service systems*. Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.

Bekker, R., & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (z.j.). *Werken aan een moderne overheid. Tentoonstelling over 50 jaar verbetering Rijksdienst (1967-2017)*. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/50jaarverbeteringrijksdienst>.

Bekker, R. (2009, 26 januari). *Liaisons dangereuses: enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren*. Oratie. Leiden: Universiteit Leiden.

Bekker, R. (2011). *Staat van de Ambtelijke Dienst. Hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor?* Reeks Overheid en Arbeid (pp. 15-24). Den Haag: CAOP.

Bekker, R. (2012). *Marathonlopers rond het Binnenhof. Topambtenaren bij het rijk 1970-2010*. Amsterdam: Boom Lemma.

Bekker, R. (2020). *Dat had niet zo gemoeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Belloir, A., & C.F. van den Berg (2020). Functional Politicization in the Dutch Senior Civil Service: Evidence from Longitudinal Surveys and Qualitative Research (2007-2019). *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, Vol. XIII(2), 49-73.

Beneveniste, G. (1972). *The politics of expertise*. Berkeley, CA: Glendessary Press.

Bendix, R. (1960). *Max Weber, an intellectual Portrait*, Garden city, New York: Anchor Books/Doubleday & Company.

Bennett, W.L. (2012). *News, The politics of illusion*, 9th ed. Chicago: The University Of Chicago Press.

Bennis, W. (1965). *Beyond bureaucracy: essays on the development and evolution of human organization*. London: McGraw-Hill.

Berg, C.F. van den, F.M. van der Meer, & J. C.N. Raadschelders (2007). Representative government and top administrative officers. A comparative historical approach to political-administrative relations. In A.G. Manca & F. Rugge (Eds.), *Governo rappresentativo e dirigenze amministrative (secoli XIX e XX) Repräsentative Regierung und Führende Beamten in (19.-20. Jahrhundert)*. Bologna: Il Molino/Berlin: Duncker und Humblot.

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

Berg, C.F. van den, F.M. van der Meer, & G.S.A. Dijkstra (2012). Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van multi-level governance: naar een nieuwe ambtelijke status. LUP Academic Series. Leiden: Leiden University Press.

Berg, C.F. van den, F.M. van der Meer, & G.S.A. Dijkstra (2015). Traditions, Bargains and the Emergence of the Protected Public Servant in Western Europe. In F. Sager, & P. Overeem (Eds.). *The European Public Servant. A Shared Administrative Identity?* (pp.117-135). Colchester: ECPR Press.

Berg, C.F. van den, F.M. van der Meer (2017, 28 augustus). De ongemakkelijke waarheid van Tjeenk Willink. *De Hofvijver*, 7, 77.

Berg, C.F. van den, E. Schmidt, & D. Toshkov (2018). Slanker maar topzwaar, meer vrouwen maar vergrijsd: het veranderende gezicht van de rijksoverheid, 2002-2015. *Beleid en Maatschappij* 45(1), 23-24.

Berg, J.Th.J. van den, & H.A.A. Molleman (1974), *Crisis in de Nederlandse politiek*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Bertelsmann Stiftung (2019). *Sustainable Governance Indicators. Geraadpleegd 19 februari 2019 op <http://www.sgi-network.org/2018/>.*

Bie, R. van der, & J.P. Smits (2001). *Tweehonderd jaar statistiek in cijfers, 1800-1999*. Amsterdam: Uitgeverij Stichting Beheer IISG.

Blank, J.L.T., & A.A.S. van Heezik (2020). De effecten van Baumol. *Verdoorn en Robinson in de publieke dienstverlening. Een verdiepende analyse van productiviteit studies*. Delft: IPSE-studies.

Blank, J., & R. Bekker (2020). Webinar 'Doelmatigheid bij de overheid: wat gaat er goed en hoe kan het beter'. Geraadpleegd op https://haagseboek.nl/webinar/doelmatigheid-bij-de-overheid-wat-gaat-er-fout-en-hoe-kan-het-beter&archive&filter_spreker=roel-bekker&filter.

Blavatnik School of Government (2019). International Civil Service Effectiveness Index. Geraadpleegd 19 februari 2019 op <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index>.



Blom, H. (1996). Was de Nederlandse Republiek verzuild? Over segmentering van de samenleving binnen de Verenigde Nederlanden. Recensie. *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden* 111(2), 237.

Boekholt, P.Th.F.M., & E.P. de Booy (1987). *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.

Bomans, G. (1937). *Memoires of gedenkschriften van Mr. P. Bas*. Rotterdam: Vox Romana.

Bosch Kemper, J. de (1853). Handleiding tot de kennis van het Nederlandsche staatsregt en staatsbestuur. In *Handleiding tot de kennis van de Wetenschap der zamenleving*. Amsterdam: Müller.

Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. *Administration*, 60(1), 91-115.

Bovens, M.A.P. (2000, 13 september). *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Bovens, M.A.P., & Wille, A. (2011a). Falling or Fluctuating Trust Levels? The Case of the Netherlands. In M. Hooghe & S. Zmerli (Eds.). *Political Trust: Why Context Matters*. Colchester: ECPR Press.

Bovens, M.A.P., & A.C. Wille (2011b). *Diploma-Democratie: Over de spanning tussen Meritocratie en Democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.

Bovens, M.A.P. et.al. (2017). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Bozeman, B. (1989). The publicness puzzle: How the public status of organizations affects their behaviour. In B. Bozeman, *All organizations are public*. San Francisco: Jossey Bass.

Bozeman, B., & S. Brettschneider (1994, april). The "Publicness Puzzle" in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 4,(2), 197-223.

Braam, A. van (1957). *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland*. Zeist: Den Haan.

Braam, A. van (1973). Het vierde machtssyndroom. In *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 291-301

Braam, A. van (1974). Enkele aspecten van de recruitering van hogere ambtenaren in de Nederlandse rijksdienst. *Civis Mundi*, 13(11-12), 210.

Braam, A. van (1976). Geïntegreerd bestuur en beleid. *Bestuurswetenschappen*, 2, 83-98.

Braam, A. van (1980). Max Weber en zijn critici over gezag en bureaucratie. In H.P.M. Goddijn (Red.), *Max Weber. Zijn leven, werk en betekenis*. Baarn: Ambo.

Braam, A. van, m.m.v. M.L. Bemelmans-Videc (1986). *Leerboek Bestuurskunde*. Muiderberg: Coutinho.

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

Brans, M., & B.G. Peters (Eds.). (2012). *Rewards of High Public Office in Europe and North America*. London: Routledge.



Brasz, H.A. (1960). *Veranderingen in het Nederlandse communalisme. De gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van sociale beheersing*. Proefschrift Universiteit Leiden. Assen: Van Gorcum.

Breeman, G.E., W.J. van Noort, & M.R. Rutgers (Red.). (2020). *De bestuurlijke kaart van Nederland: Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, 7e druk.

Brogan, B. (2010, 29 april). Boris Johnson interview: "My advice to David Cameron: I have made savings, so can you." *The Telegraph*.

Burns, J.M. (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row.

Caiden, G.E. (1991). *Administrative reform comes of Age*. Berlin/New York: W. de Gruyter.

CAOP (2011). *Het eigene van de Overheid. Input voor het debat over de rol van de overheid*. Reeks Overheid en Arbeid (p. 27).

Carlyle, T. (1841). *On Heroes, Hero-Worship, and The Heroic in History*. London: James Fraser.

Cassese, S. (2007). Italy's senior civil service; an ossified world. In V. Wright & E.C. Page (1999), *Bureaucratic elites in Western European states* (p. 63). Oxford: Oxford University Press.

CBS, Statline. *Beroepsbevolking 1800-2010*.

CBS, Enquête. *Beroepsbevolking en andere arbeidsstatistieken*.

CBS, Statline. *Bevolking, huishoudens en bevolkingsontwikkeling 1899-2010*.

CBS, Statline. Overheid; inkomsten en uitgaven 1995-2017. Geraadpleegd op <http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?dm=sInI&pa=82563ned>.

CBS. *Volks- en beroepstellingen. Den Haag: 1899-1960*. Den Haag: Algemene Landsdrukkerij/Staatsuitgeverij.

Christensen, J.G., & N. Opstrup (2017). Bureaucratic dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints. *Governance*, 31(3), 411-603.

Christie, J. (1983). *Morris Llewellyn Cooke: Progressive engineer*. New York: Garland Publishers.

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (commissie-Vonhoff) (1980). *Elk kent de weg die derwaarts gaat rapport n. 3*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (commissie-Vonhoff) (1981). *Eindadvies*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (commissie-Van Veen) (1971). *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971*. Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Crinice Le Roy, R. (1969). *De Vierde Macht*. Oratie Universiteit Utrecht. Den Haag: Vuga.

Crinice Le Roy, R. (1971). *De Vierde Macht. De ambtelijke bureaucratie als machtsfactor in de staat*. Baarn: Wereldvenster.

Daalder, H. (1966). *Leiding en Lijdelijkheid in de Nederlandse Politiek* (p. 196). Assen: Van Gorcum.

Daalder, H. (1974). *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*. Assen: Van Gorcum.

Daalder H. (1995). *Van Oude en Nieuwe Regenten. Politiek in Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker.

Demmke, C. (2004). *European civil services between tradition and reform*. Maastricht: EIPA.

Demmke, C. (2005). *Are civil servants different because they are civil servants? Who are the civil servants - and how?* Maastricht: EIPA.

Demmke, C., & T. Moilanen (2011). *Civil servants in the EU of the 27, Reform outcomes and the future of the civil service*. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang.

Denhardt, R. B., & J. Denhardt (2000). The new public service: Serving rather than steering. In *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.

Denhardt, R.B., & Th. Catlaw (2015). *Theories of Public Organization* (6th ed.). Stamford CT: Cengage learning.

Denhardt, J.V., & R. B. Denhardt (2002). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk, N.J: M.J. Sharpe.

Dickens, C. (1843). A Christmas Carol. In *Prose. Being a Ghost Story of Christmas*. London: Chapman & Hall.

Döring, M. (2021, 10 maart). How-to Bureaucracy: A Concept of Citizens' Administrative Literacy. *Administration & Society*, first published 10 Mar 2021.

Dorp, G.H. van, & P. 't Hart (2019). Navigating the Dichotomy - The Top Public Servant's Craft. *Public Administration*, 1-15.



- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy. A RAND Corporation Research Study*. Boston: Little, Brown.
- Du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy*. London: Sage.
- Du Gay, P. (2005). *The Values of Bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Approaches in Political Science*. London: Routledge.
- Dijkstra, G.S.A., & F.M. van der Meer (1997). Functionele decentralisatie. In: H. Daalder et al., *Compendium Politiek en samenleving*. Alphen aan den Rijn: Samsom Tjeenk Willink.
- Dijkstra, G.S.A., & F. M. van der Meer (2000). The Dutch civil service system. In A.J.G. Bekke & F. M. van der Meer (Red.), *Western European civil service systems*. Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.
- Dijkstra G.S.A., & F. M. van der Meer (2003). Disentangling blurring boundaries: the public/private dichotomy from an organisational perspective. In M.R. Rutgers (Ed.), *Retracing public administration Research in public Administration*, 7. Amsterdam: Elsevier Science/JAI Press.
- Dijkstra, G.S.A., & F. M. van der Meer (2008). In dienst van het publieke belang. *Bestuurswetenschappen*, 1, 9-19.
- Dijkstra, G.S.A., & F.M. van der Meer (2011). The Civil Service System of the Netherlands. In F. M. van der Meer (Ed.), *Civil Service Systems in Western Europe*, 149-185. Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.
- Dijkstra, G.S, A, & F.M. van der Meer (2013). Hervormingen publieke sector en de democratische rechtsstaat: consequenties voor de publieke dienst. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41, 41-48.
- Dijkstra, G.S.A., F.M. van der Meer, & C.F. van den Berg (2015). Is er nu wel of niet sprake van een terugtrekkende overheid? In J.J.M. Uijlenbroek, *Staat van de Ambtelijke Dienst 2015*, 23-37. Den Haag: CAOP.
- Dijkstra, G.S.A., & F.M. van der Meer (2018, november). Administrative Dissent and Consent Dis(loyal) contradiction, actions and administrative sabotage. NIG-conferentie, Leiden.

Dijkstra, G.S.A., & F.M. van der Meer (2019, 30 september). BIT en BZK: De borging van een gespannen relatie. *De Hofvijver*.

Dijkstra G.S.A., & Meer F.M. van der (2020a). Parlementaire ondervraging Toeslagenaffaire: waarheidsvinding, sanctionering en het gevoel van en naar recht doen. *De Hofvijver*, 10(109), 1-2.

Dijkstra, G.S.A., & F.M. van der Meer (2020b). Niet een Parlementair Onderzoek, maar een Onafhankelijke Raad voor het Overheidsfunctioneren. In *De Hofvijver*, 10(2).

Dijstelbloem, H., P. den Hoed, J.W. Holtslag, & S. Schouten (Red.). (2010). *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Ebinger, F, S. Veit, & N. Fromm (2019). The partisan-professional dichotomy revisited: Politicization and decision making of senior civil servants. *Public Administration*, 97(4), Special Issue, Symposium: Throughput legitimacy in the European Union, 861-876.

Eerste externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (commissie-Scheltema). (1993). *Steekhoudend ministerschap; betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Eichbaum, Ch., & R Shaw (2008). Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems. *Governance*, 21(3), 337-363.

Elsschot, W. (1976). *Verzameld Werk*. Amsterdam: Querido.

Fayol, H. (1916). *Administration industrielle et générale*. Dunod.

Fayol, H. (1937). Administrative theory in the State. In L.H. Gulick & L.F. Urwick, *Papers on the Science of Administration*. New York: Harcourt.

Feigenbaum H.B., & J. R. Henig (1994, januari). The Political Underpinnings of Privatization: A Typology. *World Politics*, 46(2), 185-208.

Finer, H. (1941). Administrative responsibility in democratic government. *Public Administration Review*, 1, 335-350.



Fisch, S. (2007). Politische Beamte und Politisierung der Beamten in Deutschland seit 1800. In A.G. Manca & F. Rügge (Eds.), *Governo rappresentativo e dirigenza amministrativa (secoli XIX e XX) Representatieve Regierung und Führen der Beamten in (19.-20. Jahrhundert.)*, Bologna: Il Molino/Berlin: Duncker und Humblot.

Fockema Andreae, S.J. (1957). *Een mensenleven in Nederland. Driekwart eeuw ontwikkeling van openbaar bestuur, onderwijs en onderneming*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Fortescue, J. (1885, oorspronkelijk 1714). The Governance of England: otherwise called the Difference between an Absolute and a Limited Monarchy. In *The antiquary: a magazine devoted to the study of the past*.

Fortuyn, P. (1995). *De verweesde samenleving*. Amsterdam: A.W. Bruna Uitgevers.

Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom* 1962. Chicago: University of Chicago Press.

Friedman, M., & R. Friedman (1980). *Free to choice. A personal statement*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Friedrich, C. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. In *Public Policy*, 3-24.

Frijthoff, W. (2019). De Nederlandse identiteit in historisch perspectief – Sociaal en Cultureel Planbureau, Denkend aan Nederland. Een bundeling van analyses, thematische verkenningen en essays, pp.1-33 Den Haag: SCP.

Fuchs, J. M., & W.J. Simons. (1977). *Het zal je maar gezegd wezen. Buitenlanders over Nederland*. Den Haag: Kruseman.

Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. New York: Free Press.

Geelen, J.-P. (1998). *Het Haagse huwelijk. Hoe pers en politiek tot elkaar veroordeeld zijn*. Nijmegen: Sun.

Gilbert, N., & B. Gilbert (1989). *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*. Oxford: Oxford University Press.

Goddijn, H.P.M. (Red.). (1980). *Max Weber. Zijn leven, werk en betekenis*. Baarn: Ambo.

Goede, J.H. de (Red.). (1939). *Het orkest der overheid. Ambtenaren op hun post*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Goodsell, C.T. (1994). *The case for bureaucracy: a public administration polemic* (3rd ed.). Chatham, NJ: Chatham House Publishers.

Graham, P. (1995). *Mary Parker Follett: Prophet of Management*. Boston: Harvard Business School Press.

Groeneveld, S., & S. van de Walle (2010). Contingency Approach to Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversity. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), 239-258.

Groeneveld, S.M. (2018). Dilemma's van publieke managers. In W. van Noort, S. Groeneveld, M. van der Hoek, J. Schalk, & J. van der Voet (Red.), *Publiek management*. Bussum: Coutinho.

Groeneveld, S. (1995). Was de Nederlandse Republiek verzuimd? Over segmentering van de samenleving binnen de Verenigde Nederlanden. Oratie, Leiden

Gulick, L.H. (1937). Notes on the Theory of Organization in Papers on the Science of Administration. In L.H. Gulick & L.F. Urwick, *Papers on the Science of Administration*. New York: Harcourt.

Hammerschmid, G., & N. Thijs (2018). *Characteristics of EU Public Administrations: Synthesis report prepared for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion under the Contract VC/2016/0492 "Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building"*.

Hammerschmid G. & N. Thijs (Eds.). (2018). *The public administration in EU28*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Hart, P. 't, A.C. Wille, R.A. Boin, G.S.A. Dijkstra, F.M. van der Meer, W.J. van Noort, & M. Zannoni (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.



Hart, P. 't, & A.C. Wille (2006). Ministers and top officials in the Dutch core executive: Living together, growing apart? *Public Administration*, 84(1), 121-146.

Hart, P. 't, & A.C. Wille. (2012). Bureaucratic Politics: Opening the Black Box of Executive Government. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 369-379). London: Sage.

Hart, P. 't. (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager*. Essay in opdracht van de Vereniging voor OverheidsManagement, Vereniging van Gemeentesecretarissen en de stichting IKPOB. Den Haag: NSOB.

Hartley, L.P. (1953). *The go-between*. London: Hamish Harrison.

Hayek, F.J von (1944). *The Road to Serfdom*. London: Routledge.

Heinzen, K. (1845). *Die Preussische Bureaukratie*. Darmstadt, Digitalisat.

Hellema, D., & M. van Lit (2020). *Dat hadden we zo nooit moeten doen*. Amsterdam: Prometheus.

Hemerijck, A., & J. Visser (1997). *'A Dutch miracle': job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hendriks, F., & Th. A.J. Toonen (Red.). (1998). *Schikken en plooiën: de stroperige staat bij nader inzien*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.

Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hobsbawm, E., & T. Ranger (Ed.). (1983). *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hobsbawm, E. (1990). *Nations and Nationalism since 1780: programme, myth, reality*. Cambridge: Cambridge University Press.

Holthoorn, F.L. van (1988). De geschiedenis van het publiek domein in Nederland sinds 1815. In A.M.J. Kreukels & J.B.D. Simonis (Red.), *Publiek domein: De veranderende balans tussen staat en samenleving*. Meppel/Amsterdam: Boom.

Hood, Ch., & G. Schuppert (Eds), (1988). *Delivering Public Services: Sharing Western European Experience*. London, Sage.

Hood, Ch. (1991). Public management for all seasons. *Public Administration*, 69, 3-19.

Hood, Ch., & B.G. Peters (1994). *Rewards at the top: a comparative study of high public office*. London: Sage.

Hood, Ch. (2011). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton: Princeton University Press.

Hustedt, T., & H.H. Salomonsen (2014). Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of the Administrative Sciences*, 80(4), 746-765.

Jacoby, H. (1973). *The Bureaucratization of the World*. Berkeley: University of California Press.

Jong, E.P. de (1982). Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen Ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven? *Handelingen NJV*, 112, 7-124.

Kenter, J.F.M. van der Meer, & Th.A.J. Toonen (2012). Rewards for High Public Office in the Netherlands. In B. Guy Peters & Marleen Brans (Eds.), *Rewards of High Public Office in Europe and North America*. London: Routledge.

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

Keynes, J.M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money* (reprinted 2007). London: Macmillan.

Kickert, W. J., & F.B. van der Meer (2011). Small, slow, and gradual reform: What can historical institutionalism teach us? *International journal of public administration*, 34(8), 475-485.



Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown & Co.

Kingsley, J.D. (1944). *Representative Bureaucracy. An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs, OH: The Antioch Press.

Knippenberg, H., & B. den Pater (2011). *De eenwording van Nederland: schaalvergroting en integratie sinds 1800*. Nijmegen: SUN.

Kolar, C., J. Visser, & L. Vermeer (ICTU) (2017). Trendrapportage PoMo voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Geraadpleegd op <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/147875/Quickscan-Personeel-en-Mobiliteitsonderzoek-2010.png>.

Korteweg, A., & E. Huisman (2016). *Lobbyland. De geheime krachten in Den Haag*. Amsterdam: De Geus.

Krabbe, H. (1883). *De burgerlijke staatsdienst in Nederland*. Dissertatie, Leiden. Leiden: Van Doesburgh.

Krabbe, H. (1897). Welke is de aard der rechtsverhouding van den Staat tot zijn ambtenaren; moet zij wettelijk worden geregeld; en zoo ja, hoe in hoofdzaak? In *Handelingen der Nederlandsche Juristen vereeniging 1897, 28, I*, 68-102.

Krasner, S. (1988). Sovereignty: An Institutional perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1), 66-94.

Krislov, S. (1974). *Representative Bureaucracy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Kuhlmann, S., & G. Bouckaert (2016). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*. National Trajectories and International Comparisons, Government and Management Series. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kuhlmann, S., & H. Wollmann (Eds.). (2014). *Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.

Kuypers, G. (1980). *Beginselen van Beleidsontwikkeling deel A*. Muiderberg: Coutinho.

Laan, J. ter (1930). *De ambtenarenwet: de hoofdpunten uit de geschiedenis, de voorbereiding en den inhoud der wet*. Den Haag: Comité ter behartiging van de Algemeene Belangen van Overheidspersoneel.

Lammers, C.J., A.A. Mijs, & W.J. van Noort (1983). *Organisaties vergelijkenderwijs. Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*. Zevende druk, 1997, achtste druk, 2000. Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum

Lane, J.E. (2002). *New public management: an introduction*. London: Routledge.

Lasswell, H. (1958). *Politics. Who gets what, when, how*. Cleveland: s.n.

Lennepe, J. van (2018). *De Zomer van 1823 met de hertaling van het Dagboek van Jacob van Lennepe door Marita Matijssen*. Amsterdam: Atlas-Kontakt.

Lintsen, H.W. (Red.), A. Bosch, W. van der Ham, E.A.M. Berkers, M.L. ten Horn van Nispen, & W.H.P.M. van Hooff (2015). *Twee eeuwen Rijkswaterstaat, 1798-2015*, gewijzigde herdruk. Asten: Nieuwe Uitgevers.

Low, S. (1904). *The governance of England*. London: Fisher Unwin.

Lühns, A. (1946). *De ambtenaar in onze samenleving*. Amsterdam: Vrij Nederland.

Luyendijk, J. (2010). *Je hebt het niet van mij, maar... Een maand aan het Binnenhof*. Amsterdam: Uitgeverij Podium.

Lynn Jr., & Chr. Pollitt (Eds.) (z.j.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: OUP.

Lynn, L.E. (2006). *Public management: old and new*. New York & London: Routledge.

Lynn, L.E. (2007). Public Management: A Concise History of the Field. In E. Ferlie, L.E.

Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: De Bussy.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.



Maarseveen, J.G.S.J. van (2002). Volkstellingen 1795–1971. In J.G.S.J. van Maarseveen (Red.), *Algemene tellingen in de twintigste eeuw* (pp.15-88). Voorburg/Heerlen: CBS.

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. London: Cambridge University Press.

March, J.G., & J.P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.

Marks, J.G., & L. Hooghe (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Langham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Marsman, H. (1971). *Verzamelde gedichten*. Amsterdam: E.M. Querido's Uitgeverij.

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

Massey, A. (Eds.). (2011). *International Handbook on Civil Service Systems*. Cheltenham/Aldershot UK: Edward Elgar.

Mayntz, R. (1969). Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 17(3), 493-502.

Mayntz, R. (1985). *Soziologie der Öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg: Carl Muller Juristischer Verlag.

Mazur, S. (Ed.). (2020). *Public Administration in Central Europe: Ideas as Causes of reforms*. London: Routledge.

McGregor, D. (1960). *The Human Side of the Enterprise*. New York: Mcrow-Hill.

Meer, F.M. van der, & L.J. Roborgh (1993). *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Meer, F.M. van der (1995). Crises and administrative innovation in The Netherlands. In *Yearbook of European Administrative history*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

Meer, F.M. van der (2005). Water management in the Netherlands in the 19th and 20th centuries. In J.C.N. Raadschelders (Red.), *Fresh water management as collective action in time: a multi-dimensional and multi-level challenge of governance in a multi-disciplinary context*. Amsterdam: IOS press.

Meer, F. M van der, J.C.N. Raadschelders & Th.A.J. Toonen (2008). Administrative Models, Traditions and Reform: Explanations of last resort? In *Chilean Journal of Public Administration*, 85-103.

Meer, F. M. van der (2009). Public Sector reform in Western Europe and the rise of the enabling state: an approach to analysis. In: R. Mathur (Ed.), *Glimpses of Civil Service reform* (pp.171-195). Hyderabad: Icfai Press.

Meer, F.M. van der (Red.). (2011). *Civil service systems in Western Europe*. Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.

Meer, F.M. van der, & G.S.A. Dijkstra (2011). Comparative civil service systems in Western Europe: Variations and similarities. In F. M. van der Meer (Red.), *Civil service systems in Western Europe*. Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.

Meer F.M. van der, & C.F. Van den Berg (2011). De groei en daling van het aantal ambtenaren: een kwestie van appelen en peren? In R. Bekker, *Staat van de ambtelijke dienst. Hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor?*. Reeks Overheid en Arbeid (pp. 15-24). Den Haag: CAOP.

Meer, F.M. van der (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst*. Inaugurele rede. Leiden: Leiden University.

Meer, F.M. van der (2014, 18 november). Mejudice. Geraadpleegd op Minder overheid, maar wie denkt er na over de lange termijn?

Meer, F.M. van der, J.C.N. Raadschelders, & T.A.J. Toonen (2015). *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*. Houndsmill: Palgrave/McMillan.

Meer, F.M. van der, T.P.S. Steen, & A.C. Wille (2015). Civil Service Systems in Western Europe. In F.M. van der Meer, J.C.N. Raadschelders & Th. A.J. Toonen, *The civil service in the 21st century* (2nd ed.) (pp.38-57). Houndsmill: Palgrave/McMillan.



Meer, F.M. van der, & G.S.A. Dijkstra (2016, 22 januari). Drie valkuilen en denkfouten in de drang naar een kleinere overheid. MeJustice. Geraadpleegd op <http://www.mejustice.nl/artikelen/detail/drie-valkuilen-en-denkfouten-in-de-drang-naar-een-kleinere-overheid>.

Meer, F.M. van der, G.S.A. Dijkstra, & A.D.N. Kerkhoff (2016, oktober). What does the changing institutional design of the state do to the recruitment, merit requirements and deployment of (senior) civil servants? Recruitment and deployment in a changing decentralized civil service systems in the Netherland 1814-2016. *Administrory, Journal for Administrative history/Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte*, 1-24.

Meer, F.M. van der (2016). *Report on Public Administration Reform Trends and Reform Dynamics in the Netherlands*. Brussels: EUPACK, Hertie/Eipa.

Meer, F.M. van der, & G.S.A. Dijkstra (2017). *Loyal Contradiction within Bureaucracy. The scope for loyal contradiction (including appraisal) through ex ante voice towards the political and organizational leadership of and colleagues within civil service systems. An agenda for comparative research and analysis*. International Conference on Public Policy (ICPP) Singapore 28-30 June 2017.

Meer, F.M. van der, & G.S.A. Dijkstra (2017). Omvang en kwaliteit van de ambtelijke dienst. Ontwikkelingen in de kabinetsperiode-Rutte II in lange termijn perspectief. In J.J.M. Uijlenbroek, *Staat van de Ambtelijke Dienst 2017*. Den Haag: CAOP.

Meer, F.M. van der, & G.S.A. Dijkstra (2018). *The Politics of Representative Bureaucracy and diversity. The academic and the political administrative framing of a policy issue*. Conference paper, 1-18 .Pittsburgh: IPPW.

Meer, F.M. van der, & G.S.A. Dijkstra (2019). The unbound Prometheus. Technologie, bestuurstechnologie, technocratie, sociale innovatie en het ambtelijk apparaat: de noodzaak van een politiek-maatschappelijke antenne. In Z. van der Wal & J.J.M. Uijlenbroek (Red.), *Staat van de Ambtelijke Dienst 2019: Technische en sociale innovatie*. Den Haag: CAOP.

Meer, F.M. van der, G.S.A. Dijkstra, & C.F. van den Berg (2019). *Civil Service Systems: Size and Performance in the EU 28 member states on an Administrative BMI Scale 1-78*. Brisbane, Australia: IPSA

Meer, F.M. van der, G.S.A. Dijkstra, C. van den Berg, T. Steen, & Ch. van Dijk (2019). Consensus democracy and bureaucracy in the Low Countries. In *Politics of the Low Countries*, 1(1), 27-44.

Meer F.M. van der (2020). *Public Administration and governance: the Netherlands*. EUPACK country brief. EU, Brussels.

Meer, F.M. van der (2020). *Ambtenaren: de behoefte aan en zorg voor goede ambtenaren. Essay voor Virtuele Tentoonstelling 'De Ambtenaar' georganiseerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Meer, F.M. van der, & G.S.A. Dijkstra (2020). The Background, direction, ideas, triggers, and durability of public sector reforms: A conceptual analysis of the EU28 and the Visegrád 4. In S. Mazur (Ed.), *Public Administration in Central Europe: Ideas as Causes of reforms* (pp. 75-91). London: Routledge.

Meer, F.M. van der, & G.S.A. Dijkstra (2021). The latitude for loyal contradiction and public leadership: a conceptual and comparative approach. In *International Journal of Public Leadership* (pre-release).



Meer, F.M. van der, & G.S.A. Dijkstra. (te verschijnen). The politics of Staffing. In A. Ladner & F. Sager, *Handbook on the Politics of Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar.

Meier, K. J. (1975). Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis. *American Political Science*, 69, 526-542.

Meininger, M-C. (2000). *The development and current features of the French civil service*. In A.G.J.M. Bekke & F.M. van der Meer, *Civil Service Systems in Western Europe* (pp.188-211). Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar.

Miewald, R.D. (1970). The Greatly Exaggerated Death of Bureaucracy. In *California Management Review*, 13(2), 65.

Mill, J.S. (1988). *On liberty and other essays*. Oxford: Oxford paperbacks.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Beleidsdruk in beeld. Een kwantitatieve vergelijking van directoraten-generaal*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. *Kerngegevens Overheid en Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. *Kerngegevens overheidspersoneel*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2020). *Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. *Kennisbank Openbaar Bestuur*. Geraadpleegd op <http://kennisopenbaarbestuur.nl/>.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2015-2020). *Trends & Cijfers. Werken in de publieke sector*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2018). *In het hart van de publieke zaak. Strategisch personeelsbeleid Rijk 2025*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives. Designing effective organizations*. New Jersey: Prentice-Hall.

Mintzberg, H., & J. A. Waters (1985). Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Strategic Management Journal*, 6(3), 257-272.

Mintzberg, H. (1996). Managing Government, Governing Management. *Harvard Business Review*, 74(3), 75-83.

Mises, L. von (1944). *Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press.

Mohl, R. von (1862). *Staatsrechts, Völkerrecht und Politik*. Tübingen.

Mommsen, W.J. (1974). *The age of Bureaucracy. Perspectives of the Political Sociology of Max Weber*. Oxford: Basil Blackwell.

Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value, Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Morrison, D. (1945). Public Administration and the Art of Governance. *Public Administration Review*, 5(1), 83-87.

Mosher, F. (1968). *Democracy in the public service*. Oxford: OUP.

Nachtwey, H.-J. (1954). Beamter und Gemeinschaft. *Bestuurswetenschappen*, jrg. 1954, 169-179.

Nieuwenkamp, R.J. (2001). *De prijs van het politieke primaat. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*. Proefschrift Universiteit Twente. Delft: Eburon.

Nieuwenkamp, R.J. (2011, 19 mei). *Politiek en ambtenarij: spanningen in een verstandshuwelijk*. Oratie Universiteit van Amsterdam.

Niklasson, B., P. Munk Christiansen, & P. Öhberg (2019). Speaking truth to power: political advisers' and civil servants' responses to perceived harmful policy proposals. *Journal of Public Policy*, 1-21.

Nisbet, R.A.: *The History of Progress*. London: Heinemann 1980.

Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine- Atherton.



Nispen, F.K.M van, & D.P. Noordhoek (1986). *De grote operaties; de overheid onder het mes, of snijden in eigen vlees*. Deventer: Kluwer.

Noordegraaf, M. (2000). *Attention! Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity*. Delft: Eburon.

Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.

Noort, W. van, S. Groeneveld, M. van der Hoek, J. Schalk, & J. van der Voet (Eds.). (2018). *Publiek Management*. Bussum: Coutinho.

Northcote-Trevelyan Report (1854). Geraadpleegd op http://www.civilservant.org.uk/library/1854_Northcote_Trevelyan_Report.pdf.

OECD (2019). *Government at a Glance 2019*. <http://dx.doi.org/10.1787/22214399>. Paris: OECD.

O'Leary, R. (2005, 2013, 2019). *The ethics of dissent: Managing guerrilla government*. Washington, DC: CQ Press.

O'Leary, R. (2010). Guerrilla employees: Should manager's nurture, tolerate, or terminate them? *Public Administration Review*.

Olsen, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard: Harvard University Press

Olsen, M. (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press,

Olszewski, J. (1904). *Bureaucratie*. Würzburg: Stuber.

Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York.

Osborne, S.P. (Ed.) (2006). The New Public Governance? *Public management Review*, 8(3), 377-388.

Osborne, S.P. (Ed.). (2009). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London/New York: Routledge.

Ouden, W. den, G. Boogaard, & E.M.M.A. Driessen (2019). *Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor aan algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland*. Eindrapport. Leiden: Universiteit Leiden.

Ozdil Z. (2019, 28 september). Na toeslagenaffaire moet staatssecretaris Snel aftreden. *NRC* (2019). Geraadpleegd op <https://www.nrc.nl › nieuws › 2019/09/28>.

Page, E.C. (1992). *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis* (2nd ed.). New York: Harvester Wheatsheaf.

Page, E.C., & V. Wright (Eds.). (1999). *Bureaucratic Elites in Western European States*. Oxford/New York: Oxford University Press.

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

Page, E.C. (2012). *Policy without Politicians. Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Painter, M., & B.G. Peters (Eds.). (2010). *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Parkinson, C.N. (1957). *Parkinson's Law: The Pursuit of Progress*. London, John Murray.

Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht*. Den Haag: TK 35 510.

Peacock, A.T., & J. Wiseman (1961). *The growth of expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.

Perry, J. (2004). *Ons Fatsoen als Natie: Victor de Stuers 1843-1916*. Nijmegen: SUN Uitgeverij.

Perry, J.L., & K.L. Kraemer (1983). *Public Management: Public and Private Perspectives*. Palo Alto, CA: Mayfield.

Perry, J.L., H.G. Rainey (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. *Academy of Management Review*, 13(2), 182-201.



Pesch, U. (2005). *The Predicaments of Publicness. An Inquiry into the Conceptual Ambiguity of Public Administration*. Delft: Eburon Academic.

Peters, B.G. (1988). *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Peters, B.G., & D.J. Savoie (Eds.). (1998). *Taking Stock, Assessing public Sector Reforms*. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press.

Peters, B. G., & J. Pierre (Eds.). (2001a). Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? In I. Bache & A. Jordan (Eds.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Peters, B.G., & J. Pierre (Eds.). (2001b). *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. London: Routledge.

Peters, B. G. (2012). *Institutional Theory In Political Science: The 'New Institutionalism'* (3rd ed.). London: Continuum.

Peters, B.G., E. Schröter, & P. von Maravic (2015). *The Politics of Representative Bureaucracy: Power, Legitimacy, Performance*. Cheltenham UK: Edward Elgar.

Peters, B.G. (2016). Bureaucrats and Politicians. Reform begets Reform. In S. van de Walle & S. Groeneveld (Eds.). *Theory and Practise of Public Sector Reform* (pp. 144-158). New York & London: Routledge. Taylor & Francis Group.

Peters, B.G. (2018). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration* (7th ed.). London: Routledge.

Peters, B.G. (2019), *Institutional Theory in Political Science* (4th ed.). *The New Institutionalism* (4th ed.). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Peterson, E. N. (1966, april). *Bureaucracy and the Nazi party*. *The Review of Politics*, 28(2), 172-192.

Pierson P., & T.P. Skocpol (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In I. Katznelson, & H.V. Milner, *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton.

Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Pleij, H. (2016). *Moet kunnen - Over de constructie van Nederlandse identiteiten*. Amsterdam: Prometheus.

Poelje, G.A. van (1954). *Wet en wezen. Uit de geschriften van prof. dr. G.A. van Poelje over de Nederlandse gemeente*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.

Pollitt, C., & G. Bouckaert (2011). *Public management reform: a comparative analysis* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.

Porth, J. (2019, 21 mei). Local Government in Times of Global Challenges. The implications of the Financial Crisis since 2007 on Public Finances at the Municipal Level in the Netherlands, PhD, Leiden.

Pots, R. (2000). *Cultuur, Koningen en Democraten. Overheid & Cultuur in Nederland*. Nijmegen: Sun Uitgeverij.

Prenger, M., L. van der Valk, F. van Vree, & L. van der Wal (2011). *Gevaarlijk spel. De verhouding tussen pr & voorlichting en journalistiek*. Studie van het Stimuleringsfonds voor de Pers (S35). Diemen: AMB

Putman, R.D. (2020). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Schuster & Schuster.

Raad van State (z.j.). *Programma van Aanpak*. Geraadpleegd op <https://www.raadvanstate.nl/programma-aanpak/>, <https://www.raadvanstate.nl/programma-aanpak/@115602/201600614-3-r2/>, <https://www.raadvanstate.nl/programma-aanpak/@115590/201506170-2-r2/>

Raad voor het Openbaar Bestuur (2016). *Verlangen naar samenhang – over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit*. Den Haag: ROB.

Raadschelders, J.C.N. (1990). *Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen 1600-1980. Een historisch-bestuurskundig onderzoek in vier Noord-Hollandse gemeenten*. Proefschrift Leiden. Den Haag: VNG.

Raadschelders, J.C.N. (1994). Administrative History: Contents, Meaning and Usefulness. *International Review Administrative Sciences*,



Raadschelders, J.C.N., & F.M. van der Meer (1995). Between restoration and consolidation. The Napoleonic model of administration in the Netherlands 1795-1990. In B. Wunder (Ed.), *The Napoleonic model of government*. Brussels: IIAS.

Raadschelders, J.C. N., & M.R. Rutgers (1996). The history of civil service systems. In A.J.G.M. Bekke, J. L. Perry & Th.A.J. Toonen (Eds.), *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington IN: Indiana University Press.

Raadschelders J.C.N. (1998). Evolution, Institutional Analysis and Path Dependency. An Administrative-Historical Perspective on fashionable Approaches and Concepts. *International Review of Administrative Sciences*, 64(4), 565-582.

Raadschelders, J.C.N., & Th.A.J. Toonen (1999). Public Sector Reform for Building and Recasting the Welfare State: Experiences in Western Europe. In J.L. Perry (Ed.), *Research in Public Administration* (pp. 39-62). Greenwich, CT: JAI Press.

Raadschelders, J.C.N., & F.M. van der Meer (1999). The senior civil service in the Netherlands: a quest for unity. In V. Wright & E. C. Page (Eds.), *Bureaucratic elites in Western European states*. Oxford: Oxford University Press.

Raadschelders, J.C.N., Th.A.J. Toonen, & F.M. van der Meer (Red.). (2007). *The Civil Service in the 21st century*. London: Palgrave.

Raadschelders, J.C.N., & F.M. van der Meer (2007). The Changing Role of the Senior Civil Service in Dutch National Government. In E.C. Page & V. Wright (Eds.), *From an active to an Enabling State*. Houndsmill: Palgrave/McMillan.

Raadschelders, J.C.N., & F.M. van der Meer (2008). Governance of cultural heritage in the Netherlands in the 19th and 20th century: In service of national identity. In S. Fisch (Ed.), *The Administration of Historical, Artistic and Cultural Heritage*. Amsterdam: IOS Press.

Raadschelders, J.C.N., & F.M. van der Meer (2014). The Social Profile of Administrative Elites in the Netherlands, 1980-2010. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 726-745.

Rainey, H. G. (1990). Public Management: Recent Developments and Current Prospects. In N.B. Lynn & A. Wildavsky (Eds.), *Public Administration: The State of the Discipline*, (pp. 157-84) Chatham, NJ: Chatham House.

Rainey, H.G. (2014). *Understanding and Managing Public Organizations*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

Ramalho Ortigão, J.D. (1964). *Holland 1883*. Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.

Randeraad, N. (1994). Ambtenaren in Nederland (1815-1915). *BMGN*, 109, afl. 2, 209-236.

Rand, Ayn (1952) [1943]. *The Fountainhead*. New York: Signet Books.

Rand, Ayn (1996) [1957], *Atlas Shrugged*, New York: Signet Books.

Rhodes R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.

Rhodes, R.A.W, & J. Wanna (2007, december). The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians. *AJPA*, 66(4), 406-442.

Riccucci, N.M., & G.G. van Ryzin (2017). Representative Bureaucracy: A Lever to Enhance Social Equity, Coproduction, and Democracy. *Public Administration Review*, 77(1), 21-30.

Ridley, F.F. (1975). *The Study of Government Political Science and Public Administration*. London: George Allen & Unwin.

Ringeling, A. (1993). *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector*. Den Haag: Vuga.

Roorda, D.J. (1961). *Partij en factie: de oproeren van 1672 in de steden van Holland en Zeeland, een krachtmeting tussen partijen en facties*. Proefschrift Utrecht en heruitgave 1978. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Rose, R. (1984). *Understanding big government the programme approach*. London: Sage Unwin.

Rose, R. (Eds.). (1985). *Public Employment in Western Nations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rosenthal, U. (1975). Zin en onzin van politisering in het openbaar bestuur. *Beleid & Maatschappij*, 2(7-8), 202-207.

Rosenthal, U. (1979). De secretaris-generaal: politisering of verambtelijking. *Acta Politica*, 14(4), 343-377.

Rosenthal, U. (1983). De mandarijnen van de rijksdienst: modieuze stellingen en harde feiten over de Nederlandse topambtenarij. *Bestuurswetenschappen*. 37(5), 302-315.

Rosenthal, U. (1984). *Rampen, rellen, gijzelingen: crisisbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: De Bataafsche Leeuw.

Rosenthal, U., & J. de Vries. (1997). Politieke voorkeur ambtenaren, *NRC Handelsblad* (30-9, 6-10, 13-10, 20-10, 27-10, 4-11).

Rutgers, M. (2004). *Grondslagen van de Bestuurskunde. Historie, begripsvorming en kennisintegratie*. Bussum: Coutinho.



Schendelen, M.C.P.M. van (1978). Verzuiling en restauratie in de Nederlandse politiek.

Beleid & Maatschappij, 2, 42-54.

Schmidt, E. (2020, 30 januari). Perspectives on cutback management in public organisations. What public managers do. PhD thesis, Leiden.

Schröter E., & P. von Maravic (2015). The performance claim of representative bureaucracy. In B.G. Peters, E. Schröter & P. von Maravic (2015), *The Politics of Representative Bureaucracy: Power, Legitimacy, Performance*. Cheltenham UK: Edward Elgar.

Schuyt, C.J.M. (1991). *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. Leiden: Kroese.

Secker, W. (1991). *Ministers in beeld. De sociale en functionele herkomst van de Nederlandse ministers, 1848-1990*. Leiden: DSWO Press.

Self, P. (1972). *Administrative theories and politics: An enquiry into the structure and processes of modern government*. London: Allen and Unwin.

Simon, H.A. (1962, 12 december). *The Architecture of Complexity. Proceedings of the American Philosophical Society*, (pp. 467-482). <https://www.jstor.org/stable/985254>.

Smetsers, N. (2011). *De ambtelijke status Een onderzoek naar de normalisering van de rechtspositie van de ambtenaren in Nederland*. Afstudeerscriptie, Tilburg.

Smiles, S. (1859). *Self-Help; with Illustrations of Character and Conduct*. London: John Murray.

Smith, A. (1977) [1776]. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Chicago: University of Chicago Press.

Staatscommissie voor de inwendige organisatie van departementen van Algemeen Bestuur, ingesteld bij KB van 10 augustus 1910 (staatscommissie-Van Leeuwen) (1912). *Verslag der Staatscommissie voor de inwendige organisatie van departementen van Algemeen Bestuur*. Verslag met daarin opgenomen het rapport van de commissie-Repelaer van Driel. Den Haag: Van Langenhuisen.

Staatscommissie voor de salarisregeling burgerlijke rijksambtenaren en beambten (commissie-Stork). Koninklijk besluit van 27 maart 1917, nr.6.

Steen, M. van der, & M. van Twist (2010). *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur: Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*. Den Haag: NSOB.

Steen, M. van der, M. Schulz, N. Chin-A-Fat, & M. van Twist. (2016). *De som en de delen – in gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. Den Haag: NSOB.

Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam: AUP.

Steunenberg, B. (2001). *Institutionele verandering. Naar een bestuurskunde bewegend tussen 'vloeibare en gestolde voorkeuren*. Inaugurale Rede, Universiteit Leiden, Muiderberg: Coutinho.

Stuers, V. de (1873). Holland op zijn smalst. *De Gids*, 37, 320-403.

Svarra, J.H. (1999). Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model, *Administration and Society*, 30, 676-705.

Swaan, A. de (1988). *In Care of the State; Health care, education and welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. New York/Cambridge: Oxford U.P./Polity Press.

Taylor, F.W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York/London: Harper & brothers.

Thelen, K., & S. Steinmo (1990). *Structuring politics historical institutionalism comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thorbecke, J.R. *Handelingen Tweede Kamer 1862-1863*, p. 36.

Timmermans A., E. van Venetië, R.H. Coops, S.E.M. van Keep, & R. Lange (2019), *Public affairs in maatschappelijk perspectief: Professional tussen wetenschap en praktijk*. Alphen aan de Rijn: Wolters Kluwer.



Tjeenk Willink, H.D. (1980). *Regeren in een dubbelrol: Rapport over een studie naar de marges voor een samenhangend overheidsbeleid*. Achtergrondstudie nr. 1, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.

Tjeenk Willink, H.D (2013). *De Verwaarloosde Staat*. Bart Tromplezing. http://www.barttrompstichting.nl/publicaties/publicaties_item/t/de_verwaarloosde_staat_tekst_bart_tromplezing_van_herman_tjeenk_willink.

Tjeenk Willink, H.D. (2017). *Bijlage bij eindverslag informateur Tjeenk Willink, Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: Hoe geloofwaardig is de Overheid?* Den Haag.

Toonen, Th.A.J. (1987). *Denken over binnenlands bestuur*. Den Haag: VUGA.

Toonen, Th.A.J. (2003). Administrative Reform: Analytics. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds), *Handbook of Public Administration*, 467-476. London: Sage.

Toonen, Th.A.J. (2005). *Theorie van de Provincie*. Den Haag: IPO.

Toonen, Th.A.J., & F.M. van der Meer (2006). Territoriality and Bureaucratization, Multi-level Governance in Intergovernmental Systems: a Framework for Analysis. In H. Vollaard & A. Burgess (Eds.), *Territoriality in the European Union*. London: Routledge.

Tullock, G, (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington DC: Public Affairs Press.

Twain, M. (1997). *Chapters from My Autobiography (1906-1907)*. New York: Oxford University Press.

Twist, M.J.W. van, et al. (2013). *Over hijgerigheid en lange adem. Een verkenning van de relatie tussen toezicht en media*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) (2021). *Eindverslag: Klem tussen beleid en balie*. Den Haag: TK 35 387.

Uijlenbroek, J.J.M. (Red.). (2016). *The Dutch Public Service. Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments*. Den Haag: Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Public Service Labour Affairs Directorate.

Uijlenbroek, J.J.M., & Z. van der Wal (Red.). (2019). *Staat van de Ambtelijke Dienst 2019: Technische en sociale innovatie*. Den Haag: CAOP.

University of York, Department of mathematics. (2011, 1 september). Lies damned, lies and statistics. Geraadpleegd op <http://www.york.ac.uk/depts/math/histstat/lies.htm>.

UWV (2017). *Factsheet Arbeidsmarkt Overheid*. Geraadpleegd op <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/Factsheet%20overheid%2018%20april%202017%20def.pdf>

Van Wart, M. (2017). *Leadership in Public Organizations. An Introduction*. New York: Routledge.

Ven, S. van de (2009). *Cultureel nationalisme en identiteitsvorming in Nederland in de negentiende eeuw*. Doctoraal scriptie, Amsterdam.

Vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (commissie-Wiegel) (1993). *Naar kerndepartementen: kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst: rapport van de Externe Commissie Organisatie en Functioneren van de Rijksdienst*. Den Haag: SDU.



Von Borch, H. (1954). *Obrigkeit und Widerstand. Zur politischen Soziologie des Beamtentums*. Tübingen: J.C. B. Mohr (Paul Siebeck).

Vries, J. de, & M. van Dam (1998). *Politiek-bestuurlijk management. Een blik achter de gouden muur*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Vries, J. de, & K. Yesilkagit (1999). Core executives and party policies: Privatisation in the Netherlands. *West European Politics*, 22(1), 115-137.

Vries, J. de (2001). The Netherlands. Fragmenting pillars, fading colours. In R.A.W. Rhodes & P. Weller (Red.). (2001), *The Changing World of Top Officials. Mandarins or Valets?* Buckingham: Open University Press.

Vries, J. de (2002). *Paars en de managementstaat. Het eerste kabinet-Kok (1994-1998)*. Leuven/Apeldoorn: Garant.

Vries, K. de (2008). Over ambtenaren en politiek. *Bestuurswetenschappen*, 1, 19-29.

Waardt, M. de (2019). *De man van 1848. Dirk Donker Curtius*. Nijmegen: Van Tilt.

Wagenaar, F.P., M.R. Rutgers, & A.D.N. Kerkhoff (Red.). (2011). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*. Bussum: Coutinho.

Wagner, A. (1883). *Finanzwissenschaft*. Leipzig/Heidelberg.

Wal, Z. van der (2017). *De 21e-eeuwse overheidsmanager*. Den Haag: CAOP.

Wal, Z. van der (2017). *The 21st century public manager*. Houndsmill: Palgrave Macmillan.

Wamsley G., & M.N. Zald (1973). *The Political Economy of Public Organizations*. Lexington, MA: Heath.

Weber, M. (1918). *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*. II. Beamtenherrschaft und politisches Führertum. München/Leipzig: Duncker & Humblot.

Weber, M. (1976). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr.

Weber, M. (1988). Politik als Beruf. *Gesammelte Politische Schriften (herausgegeben von Johannes Winckelmann)*, 5. Tübingen: S. 505 bis 56.

Wilson, G. (2006, 28 december). Cameron 'heir to Disraeli as a One Nation Tory.' Retrieved 20 July 2012. London: The Telegraph.

Wise, L.R. (1996). Internal Labour Markets. In A.G.J.M. Bekke, J.L. Perry & Th.A.J. Toonen (Eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington, IN: Indiana University Press.

Witteloostuijn, A. (2010, 10 februari). Alleen minder regels met minder beleidsambtenaren en minder politici. *Mejudice*.

Woud, A. van der (2018). *Koninkrijk vol sloppen. Achterbuurten en vuil in de negentiende eeuw*. Amsterdam: Prometheus.

Wright, V. (Ed.). (1994). *Privatization in Western Europe: Pressures, Problems and Paradoxes (Social Change in Western Europe)*. London/New York: Pinter Publishers.

Usselmuiden, P.G. van (1988). *Binnenlandse Zaken en het Ontstaan van de Moderne Overheidsbureaucratie in Nederland 1813-1950*. Kampen.

Zonderland, D. (1951). *Knikkertje lik*. Amsterdam: De Tijd.



auteurs- informatie

Frits van der Meer bekleedt de CAOP-leerstoel Comparative Public Sector and Civil Service Reform in Den Haag, ondergebracht bij het Instituut voor Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Zijn lopende onderzoeks- en onderwijsactiviteiten in binnen- en buitenland richten zich op (vergelijkende) hervormingen van de publieke sector, hervormingen van het ambtenarenapparaat in relatie tot de voorwaardenscheppende staat en bestuursgeschiedenis. Thema's zijn bijvoorbeeld de veranderende omvang, samenstelling en professionaliteitsaspecten van overheden en overheidsdiensten enerzijds en hun prestaties anderzijds. Hij is betrokken bij onderzoek naar loyale tegenspraak binnen het openbaar bestuur en de legitimiteit van de publieke sector.

eindnoten

Eindnoten

¹ Dank wil ik uitspreken aan Alexander de Becker, Caspar van den Berg, Gerrit Dijkstra, Kees Nagtegaal, Victor Posthuma, Jos Raadschelders, Renk Roborgh en Mark Rutgers voor de samenwerking en het commentaar. Dat geldt ook voor de invloed van mijn overleden leermeesters prof. dr. A van Braam en prof. D.J. Rooda. Ook Loes Hodemaekers van het CAOP, dat deze publicatie mogelijk heeft gemaakt, wens ik te bedanken voor haar steun.

² de Volkskrant, 29 mei 2010. Rutte betoogt daarin dat de staat geen geluksmachine is die de burger moet behoeden voor elk risico in het leven. Hij bepleit een ‘kleine, krachtige staat’ met fors minder ambtenaren, die zich niet bemoeit met de vraag of een vrachtwagenchauffeur mag roken in zijn eigen cabine en die niet van elk kind een elektronisch dossier aanlegt.

³ Zie Van Haersma Buma (Het Parool, 2 november 2013) op het CDA-congres: “Als Den Haag een stapje terug doet en initiatief van mensen weer waardeert, wordt de overheid kleiner, de economie gezonder en de samenleving sterker” Over wijken van de overheid voor de burger en de gewenste krimp van het ambtelijk apparaat zie onder meer CDA-verkiezingsprogramma van 2012 ‘Iedereen’ p. 36.

⁴ Over het gebruik van het lidwoord ‘de’ en aanduidingen als ‘wij’ of ‘men’ is op te merken dat hier het gevaar dreigt dat een eenheid en een gemeenschappelijkheid worden gesuggereerd die in wezen niet bestaan. Dat kan plaatsvinden op grond van de wens van een vereenvoudiging van spreken of schrijven, zoals hier het geval is. Of men gaat zich, zoals we later bij de analyse van de betrekkingen tussen overheid en samenleving meer specifiek zullen zien, via dat gebruik van ‘de’, ‘wij’ en ‘men’ tooien met het gezag van de communis opinio, terwijl tussen burgers onderling, in de politiek, in het openbaar bestuur en in de samenleving de grootst mogelijke verschillen van inkomen, belangen, opvattingen en posities (kunnen) bestaan.

⁵ Zie ook de uitspraak Van Haersma Buma in noot 2, waarin hij tevens stelt dat dit de lijn is vanaf de kabinetten-Lubbers en -Balkenende.

⁶ Zie ook voor de omslag van links naar deze neoliberale benaderingswijze: Duco Hellema en Margriet van Lit (2020).

⁷ De echte strekking van het citaat is wat anders, maar het wordt vaak aangehaald omdat het de filosofie van Margaret Thatcher goed zou illustreren. “They are casting their problems at society. And, you know, there is no such thing as society. There are individual men and women and there are families. And no government can do anything except through people, and people must look after themselves first. It is our duty to look after ourselves and then, also, to look after our neighbours. Dit citaat is afkomstig uit een interview dat Margaret Thatcher gaf aan de journalist Douglas Key van het in het Verenigd Koninkrijk invloedrijke blad *Women’s Own*”, 1987. De onjuiste interpretatie van dit citaat is interessant, omdat het past in een lange reeks van uitspraken van beroemde persoonlijkheden, die een uitspraak óf nooit gedaan hebben óf er iets anders mee bedoeld hebben. Lodewijk XIV heeft nooit “*l ’état c’est moi*” gezegd. Evenmin heeft Thorbecke beweerd: “Kunst is geen regeringszaak.”. Thorbecke (*Handelingen Tweede Kamer 1862-63*, p. 36.): “Ik zal niet zeggen dat ik er geen belang in stel: een groot deel van mijn leven was daaraan gewijd. Maar het is geen zaak van de regering. De regering is geen oordelaar van wetenschap en kunst.” Ter verdediging van deze verkeerde citaties en onjuiste weergaven (zie noot 2) wordt aangevoerd dat de sprekers het hadden kunnen zeggen en dat het hun denken op een kernachtige wijze weerspiegelt en samenvat.



⁸ In veel citaten worden de woorden ‘in this present crisis’ niet aangehaald. De toevoeging en nuancering ‘in this present crisis’ maakt wel wat uit, want het geeft aan dat de non-interventie geen wet van meden en perzen zou hoeven te zijn die voor elke tijd opgeld zou doen. Het citaat is afkomstig uit de ‘presidential inaugural speech’ gehouden in 1981. In een dergelijke toespraak presenteert een nieuwe of herkozen president niet alleen het toekomstige programma, maar ook de visie op het komende presidentschap.

⁹ Dat Thatcher en Reagan een beleid in de praktijk brachten gericht op de verkleining van de overheid, betekent niet dat er geen intellectuele onderbouwing aanwezig was. In het bijzonder bij Margaret Thatcher was een van haar politieke steunpilaren Sir Keith Joseph. Samen met Thatcher zette hij de denktank *Centre for Policy Studies* op een kleine overheid met een stimulering van het bedrijfsleven te bewerkstelligen. Van invloed waren de ideeën van Milton Friedman en wat verder terug (in onderscheiden mate) de denkbeelden van Von Hayek (zie onder meer ‘*Road to Serfdom*’, 1944) en Von Mises ‘*Bureaucracy*’ (1944). Deze bronnen gelden ook voor de Verenigde Staten, waarbij ook de public choice-ideeën van onder meer Tullock (1965), en Niskanen (1971) invloedrijk zijn geweest.

¹⁰ De vraag over tot hoever de publieke sector zich zou moeten uitstrekken, komt in de hoofdstukken 5 en 6 aan bod. De gedachte dat openbaar bestuur, onderwijs en (gezondheids)zorg alleen afhankelijk zijn van het bedrijfsleven en niet omgekeerd een bijdrage leveren of kunnen leveren aan een bloeiende economie, lijkt wat op het oude fysiocratisme. In dat fysiocratisme was het alleen de landbouw die welvaart creëerde en niet de industrie.

¹¹ Het denken van Keynes ging ook uit van de noodzakelijkheid van een economische rem in tijden van een sterke, te sterke economische groei. Dit was niet alleen goed om zo een evenwichtige economische ontwikkeling mogelijk te maken, maar ook om buffers voor stimulerende maatregelen te vormen in economische tegenspoed. Dat aanjagen en remmen heet in het jargon finetuning.

¹² Dit lijkt op een maatschappelijke en politiek-bestuurlijke versie van Maslows piramide van de gelaagdheid van levensbehoeften. Zie ook de wet van Wagner waarbij een soortgelijk op Maslow gelijkende behoeftepiramide is te vinden. Deze wet komt bij de verklaring van de overheidsgroei in de afgelopen decennia terug.

¹³ Zie Driessen HRM Werkdruk, p.44. https://www.hpocenter.nl/wp-content/uploads/2017/02/Driessen_Publicatie-WERKGELUK.pdf. Zie ook <https://www.cbs.nl/nl-nl/corporate/2015/48/world-database-of-happiness-brengt-wereldwijde-geluksgevoel-in-kaart>

¹⁴ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2006>
<https://www.raadvanstate.nl/@115602/201600614-3-r2/>

¹⁵ <https://www.raadvanstate.nl/@115590/201506170-2-r2/>

¹⁶ Volgens Kuypers (1980) in zijn 'Beginselen van Beleidsontwikkeling, deel A' heeft de term 'beleid' een revival doorgemaakt. Kuypers stelt dat 'beleid' in het 'Woordenboek der Nederlandsche Taal' (WNT II, I) in 1898 (pp. 1700-1703) betiteld werd als verouderd.

¹⁷ Zij moeten een deel van de publieke dienstverlening overnemen. In dit verband zou je kunnen spreken over een verschuiving van een verzorgingsstaat naar een verzorgingssamenleving, maar daarover later bij de (veranderende) relatie tussen openbaar en samenleving.

¹⁸ In de strategisch managementliteratuur maakt Henry Mintzberg in zekere mate gelijk hieraan het onderscheid tussen ‘emerging’ en ‘deliberate’ strategies. De eerste vorm van strategie ontwikkelt zich geleidelijk/incrementeel en aan de tweede vorm (afkomstig van Porter) ligt een bewust plan en idee ten grondslag. Zie Mintzberg en Waters (1985).

¹⁹ Als straf voor de diefstal zonden de goden een doos (vat) met rampen. Die doos werd door Pandora (de vrouw van Epimetheus) geopend en rampspoed kwam over de wereld. Snel sloot zij de doos en alleen de hoop bleef erin achter.

²⁰ Het oude institutionalisme verstond en verstaat onder instituties organisaties. Vaak in staatrechtelijke zin, bijvoorbeeld de Tweede Kamer, de Raad van State, de overheid. Achter die organisaties bevinden zich instituties in de zin van regelsystemen waarover in de verdere paragraaf wordt gesproken.

²¹ Zoals met alle beroemde citaten bestaat er twijfel over wanneer en waarom MacMillan dit zou hebben gezegd. Maar om de verklaring van journalisten te volgen voor het niet vertellen van de ware toedracht over de uitschakeling van een desperado door de held van het verhaal in de film ‘The man who shot Liberty Valence’: “You’re not going to use the story, Mr. Scott?” Maxwell Scott: “No, sir. This is the West, sir. When the legend becomes fact, print the legend.” Het verhaal kan meer waar zijn dan de fabel.



²² Deze quote is toegeschreven aan Winston Churchill, maar het is opnieuw de vraag of deze toeschrijving correct is,

²³ De volledige strofe luidt bij Elsschot: ‘Maar doodslaan deed hij niet, want tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren en ook weemoedigheid, die niemand kan verklaren en die des avonds komt, wanneer men slapen gaat.’

²⁴ Vandaar de precaire positie van de Zuidelijke Nederlanden/België als bufferstaat.

²⁵ ‘Denkend aan Holland zie ik breede rivieren traag door oneindig laagland gaan’ – Hendrik Marsman 1936.

²⁶ Zie een bundel als van J.M. Fuchs, & W.J. Simons: ‘Het zal je maar gezegd wезen. Buitenlanders over Nederland’.

²⁷ In Nederland had ons universitair bestel de opleiding van studenten tot academische professionals tot doel; althans waar het juristen, medici en heden ten dage sociale wetenschappers betreft, onder wie bestuurskundigen kunnen worden begrepen.

²⁸ Dat oude Rotterdamse dialect blijkt nu uitgestorven, wellicht door de sterke bevolkingsgroei van deze stad in de tweede helft van de eeuw, toen vanuit de Hollandse en Zeeuwse eilanden maar ook van elders mensen naar Rotterdam trokken.

²⁹ Zie als gevolg hiervan de vervolging van ds. De Cock na de afscheiding van 1834 en later onder koning Willem II de emigratiegolf naar Michigan in de Verenigde Staten van protestanten onder aanvoering van de volgeling van De Cock, ds. Van Raalte, die zich daarbij niet wilde neergeleggen en op die grond werden vervolgd. Ook met katholieken bemoeide hij zich, onder meer met streven van het laten uitsterven van kloosters en bemoeienis met deze kerk (onder meer met de inhoud van de opleiding van priesterstudenten). De wrevel hierover leidde tot steun aan de afscheiding van de Zuidelijke Nederlanden.

³⁰ In 'De Gids', jaargang 37, ', De Gids 37 (1873) 320-403 'Met Holland op z'n smalst wordt bedoeld op de slechte eigenschappen van "Hollanders". Meestal is het een spottende uitroep, die duidt op de bekrompenheid, kleinzieligheid of zuinigheid van Nederlanders.' Letterlijk gaat het om de smalle strook grond tussen het huidige Noord- en Zuid-Holland. Voor de inpoldering van de Haarlemmermeer en het Leidse Meer scheidde slechts een dunne duinenrij de zee van het J. De Stuers gebruikte de term om de kleingeestigheid van de Nederlandse zorg voor monumenten te typeren.

³¹ De opdracht gaf hij aan de eveneens katholieke architect Pierre Cuypers. Omdat de vrij antikatholiek ingestelde koning Willem III deze (neogotische) stijl te katholiek vond, weigerde Willem III dit gebouw (klooster, noemde hij dit zelfs) in 1885 te openen.

³² Er wordt opgemerkt dat het huidig Britse kerstfeest met alle gebruiken een boost gekregen heeft met de publicatie van de 'Christmas Carol in Prose' van Dickens. Op dat moment zou het kerstfeest in Engeland in de groeiende steden aan erosie onderhevig zijn geweest en heeft Dickens het traditionele Engelse kerstfeest opnieuw uitgevonden.

³³ Zie overigens het mooie korte verhaal over de wereldburger (kosmopoliet) die de schrijver O Henry (1906) in een café (voor 1906) zegt te ontmoeten. Deze wereldburger vindt alle nationale identiteit en onderscheid maar onzin en ouderwets. De wereldburger gaat weg, want hij ziet een bekende elders in het lokaal. Dan ziet de schrijver een vechtpartij tussen de wereldburger en zijn bekende. Bij navraag blijkt dat de wereldburger op de vuist ging omdat de ander een aanmerking gemaakt had op het beroerde trottoir in zijn geboorteplaats.

³⁴ Zie ook de opvatting van Frederik de Grote, de Pruisische koning, die stelde: “Ik ben een dienaar van de staat.” Dit staat in tegenstelling tot het absolutisme van Lodewijk de vertiende: “De staat ben ik.”

³⁵ Zie een Army War College Study Project gepubliceerd in 1992 dat de introductie van de term toeschrijft aan generaal Thurman, die stelde: “The strategic leadership environment in terms of volatility, uncertainty, complexity and ambiguity.” En: “Professor Barber stated that War College derived these ideas from the writings of Bennis and Namus, and cited the book: ‘Leaders: The Strategies for Taking Charge’.” Bron: <http://ahec.armywarcollege.edu/index.cfm>

³⁶ Zie voor een inhoudelijke uitwerking van de VUCA-benadering en de daaraan ontleende oplossingsreceptuur: Van der Wal 2017a en 2017b.



³⁷ Een vrij vroege bestuurskundige vindplaats van de term ‘governance’ staat in een boekbespreking in ‘Public Administration Review’ van 1945 onder de titel ‘Public Administration and the Art of Governance’ van David Morrison. De eerste vindplaats (boek) in de modernere tijd mij bekend is het werk van de Britse historicus en ambtenaar Sir Sydney Low, ‘The governance of England’, 1904; Fisher Unwin: London met als uit de Politeia van Aristoteles, ‘As the state was formed to make life possible, it exists to make life good.’ In feite betreft dit werk een introductie van de staat- en bestuurskunde op het terrein van de formele en feitelijke werking van de staat. Zie ook voor vroege maar andere betekenissen: Sir John Fortescue’s *The Governance of England: otherwise called the Difference between an Absolute and a Limited Monarchy*, 1885 (oorspronkelijk 1714). De eerste vermelding van ‘governance’: ‘The image of gouernance compiled of the actes and sentences notable, of the moste noble Emperour Alexander Seuerus, late translated out of Greke into Englyshe, by syr Thomas Eliot knight, in the fauour of nobylitie Image of governance 1541.’

³⁸ Van 1998 tot 2003 leidde hij het NWO-pionierproject ‘The Renaissance of Public Administration’. Zie https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/4503/oratie_rutgers.pdf?sequence=1.

³⁹ In de Britse conservatieve partij bestaat van oudsher een one nation-stroming die ernaar streeft om het belang van burgerparticipatie en betrokkenheid als middelen om de maatschappelijke cohesie, ook op sociaaleconomisch terrein, te vergoten. Dat gaat terug tot de 19e-eeuwse Britse premier Benjamin Disraeli, de premier die de vorming van een omvangrijk Brits koloniaal rijk stimuleerde. Dit in tegenstelling tot de ideeën van zijn tegenstrever William Gladstone, de Britse liberale staatsman/leider die ook naar ingrijpende hervormingen streefde. Graeme Wilson (28 december 2006): "Cameron 'heir to Disraeli as a One Nation Tory.'" The Telegraph. London. Retrieved 20 July 2012. Johnson: Brogan, Benedict (29 April 2010), "Boris Johnson interview", The Telegraph, My advice to David Cameron: I have made savings, so can you.

⁴⁰ Zie voor de discussie over het begrip in MLG-context: Martijn van der Steen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat & Mark van Twist, 2016, 'De som en de delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid'. Zie ook de Raad voor het Openbaar Bestuur, 2016; 'Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit'.

⁴¹ http://www.civilservant.org.uk/library/1854_Northcote_Trevelyan_Report.pdf

⁴² Simon Groenveld voert de origine terug naar de 17e eeuw in zijn Leidse oratie uit 1995. Blom (1996) vraagt zich af of dit verzuilingsconcept van Groenveld niet te breed is en suggereert dat verzuiling vooral als metafoor en niet als een scherp gedefinieerd concept moet worden gezien.

⁴³ Eerder werd al inhoudelijk op het belang van een publieke dienstverlening oriëntatie geweest. De huidige PSM-terminologie is ontwikkeld door James. L. Perry.

⁴⁴ Dit werd afgezet tegen de res privata (de privé- en familieaangelegenheden). 'Res' betekent ook letterlijk de eigen zaak in de betekenis van eigendom.

⁴⁵ Natuurlijk ligt in dat republikeinse burgerschap een gelijke of beter gezegd gelijkwaardige positie van de leden van de staatsgemeenschap wel besloten. Om die reden kan het een monarchie uitsluiten op beperken tot een formeel, rituele invulling van de monarchie, zoals bij de huidige Nederlandse constitutionele monarchie, waar de symbolisch verbindende rol vooropstaat.

⁴⁶ Wat dan een meerderheid is en hoe die wordt bepaald hangt af van het kiesstelsel (proportioneel; first-past-the-post in een districtenstelsel) en van de vraag of voor een bepaalde beslissing al dan niet een gekwalificeerde meerderheid noodzakelijk is, zoals bijvoorbeeld in Nederland bij de tweede lezing van een Grondwetsherziening.

⁴⁷ Zie voor deze term J. Hendriks (2020) in: A.M. Rakhorst, E. van Gorp, F.M. van der Meer, J. Hendriks J, Jansen, R. Grotenhuis & R. Peters (2020).

⁴⁸ Dit betreft vooral ook portretfoto's van overledenen als ware ze nog in leven. De gedachte was dat bij een onverwachte dood men toch een herinnering aan de overledene wilde hebben. Die herinneringswens (ook bij leven) verklaart waarom de fotografie in de 19e eeuw zo'n snelle vlucht nam, ook bij mensen met minder geld.

⁴⁹ Maar ook als disciplineringsmiddel. Alleen de 'deserving poor' konden op steun rekenen, terwijl er voor marginalen uiteindelijk via de strafrechtketen zorg gedragen werd.

⁵⁰ In stedelijke gebieden is het soms moeilijk om ziekten en dergelijk te beperken tot de sloppen. Denk aan de verbetering van de riolering en drinkwatervoorziening na de 19e-eeuwse cholera-epidemieën.



⁵¹ Op andere factoren, zoals de aanwezigheid van voldoende gunstige omstandigheden om te kunnen participeren, komen we hieronder terug.

⁵² Artikel 1.1 De Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen, alsmede alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend, bezitten rechtspersoonlijkheid. 2 Andere lichamen, waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen, bezitten slechts rechtspersoonlijkheid, indien dit uit het bij of krachtens de wet bepaalde volgt.

⁵³ De 'overheid' kan naast een subsidie ook per eenheid product aan burgers kosten in rekening brengt. In die zin kan er soms een gecombineerde financiering aanwezig zijn, maar het is dan publiek wanneer de voornaamste inkomstenbron uit collectieve middelen bestaat.

⁵⁴ Aangezien specifieke regelingen vaak een open einde inhielden (uitgaven door gemeenten moesten door het Rijk worden vergoed) kon zo ook meer de uitgaanstroom worden beheerst. Daarnaast bood de monitoring van prestaties – zie ook de latere bespreking van het new public management – voldoende mogelijkheden om een greep op de prestaties te houden.

⁵⁵ Daarnaast is het zo in de uitvoering van een dienst die verleend wordt op grond van een monopolie: de burger kan het nergens anders krijgen/kopen dan bij de overheid. Wel kan deze via leges (een deel) van de kosten terugkrijgen. Een aanvullend probleem is dat de overheid niet altijd exact kan voorspellen hoeveel van een bepaalde dienst zeker zal worden afgenomen, omdat niet alle burgers in gelijke mate en in een bepaalde periode van alle diensten gebruikmaken. Bijvoorbeeld niet alle burgers vragen een paspoort aan of vragen voor hetzelfde een vergunning aan of vragen een uitkering aan.

⁵⁶ Friedman was een Nobelprijswinnaar, werkzaam aan de Universiteit van Chicago, een bakermat van de herleving van de klassieke en (neo)liberale economie. Hij was onder meer adviseur van Ronald Reagan, Margaret Thatcher, vele Oost-Europese leiders na de val van het communisme en de Chileense dictator Pinochet. Werk hier genoemd: *Capitalism and Freedom* 1962, University of Chicago Press & *Free to choose. A personal statement* 1980 boek (Harcourt) en televisieserie die de grondslag van deze publicatie vormde.

⁵⁷ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/15cd2969-9605-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-77313339>; <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8072>: Hammer-schmid G., Thijs N. (Eds.) *The public administration in EU28*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 754-784.

⁵⁸ Zie voor meer informatie <https://www.righttochallenge.nl/> en het rapport van W. den Ouden, G. Boogaard en E.M.M.A. Driessen (2019), *Right to Challenge*. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland. Eindrapport. Leiden: Universiteit Leiden.

⁵⁹ <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/nld>. Deze ranking is gebaseerd op een reputatiebeoordeling. De Corruption Perceptions Index (CPI) wordt jaarlijks gepubliceerd door Transparency International. Het CPI rangschikt landen op basis van 'their perceived levels of public sector corruption, as determined by expert assessments and opinion surveys'. Deze percepties, die overigens aan meerdere bronnen ontleend zijn, tevens de zwakke kant van deze methode. De resultaten zijn in sterke mate overeenkomstig de resultaten van andere indices.

⁶⁰ Zie ook de in hoofdstuk 2 gemaakte kritische aantekening bij het gebruik van een aanduiding als de 'gemiddelde burger'.

⁶¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/15/start-project-versterking-lokale-journalistiek-door-samenwerking>

⁶² Bronnen geven aan dat de term al voorkwam in een rapport van de Canadese Royal Commission on Government Organization, voorgezeten door J. Grant Glassco. Het Glassco-rapport verscheen in 1962 met als leitmotiv de 'decentralization of authority in order to "let the managers manage'.

⁶³ De biografie (website VU) spreekt boekdelen van die praktijkworteling en motivatiegond. In 1948 werd Brasz werkzaam op het Instituut voor Bestuurswetenschappen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Ondertussen behaalde Brasz de mo-diploma's staatsinrichting en economie, passeerde hij het hoger vakexamen in de gemeenteadministratie en slaagde hij in 1956, in Leiden, bij Van Heek voor het doctoraalexamen sociologie. Drie jaar later werd Brasz wetenschappelijk hoofdambtenaar voor het onderwijs in de bestuurskunde in wat toen nog de politiek-sociale interfaculteit was. In 1961 werd Brasz lector bestuurskunde, in 1964 hoogleraar, met de rede 'Zonder vorm van proces?' Bron: <https://fsw.vu.nl/nl/50-jaar-fsw/fsw-toen-in/1964-11-13.aspx>

⁶⁴ Een directeur-generaal merkte eens op: "Het maakt me niet uit wélke beslissing ik moet nemen, áls ik maar een beslissing kan nemen."

⁶⁵ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0004419/1989-01-01>

⁶⁶ Grote uitvoerende diensten als de Belastingdienst en bedrijven, het staatsbedrijf van de PTT (post, telefonie en telegrafie), waren een uitzondering. Deze bedrijven waren tevens genesteld in een ministerie en daar werd de hoogste leidinggevende de directeur-generaal genoemd.



⁶⁷ Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden over de IRT-affaire, commissie-Van Traa, genoemd naar de voorzitter Maarten van Traa.

⁶⁸ Bij de rechters en bij ambtsmisdrijven van politiek bestuurders (op rijksniveau) is, gegeven de specifieke karakters van de functies, de Hoge Raad de aangewezen rechterlijke instantie met een onafhankelijke procureur-generaal.

⁶⁹ Dijkstra en Van der Meer (2000): 'Originally, until the revision of the BBRA in 1984, a rank system was in operation which could be used as the foundation for this demarcation. Some names such as secretary general, director general, councillor (raadadviseur) and the director still survive, but only as a 'job description.'

⁷⁰ Er is een structurele uitwisseling tussen de Algemene Bestuursdienst en het ministerie van Buitenlandse Zaken. De uitwisseling gaat om Haagse functies vanaf schaalniveau 16 en internationale posities als consul-generaal en ambassadeur.

⁷¹ De opsomming van de TMG geeft ook de rangorde van topambtenaren weer: secretaris-generaal, directeur-generaal, inspecteur-generaal, thesaurier-generaal, hoofd Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, directeur Centraal Planbureau, directeur Sociaal en Cultureel Planbureau, directeur Planbureau van de Leefomgeving, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (de A-groep), ABDTOP-consultant (deels A), plaatsvervangend secretaris-generaal bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, algemeen directeur Rijksdienst voor Ondernemend Nederland bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, hoofddirecteur Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu, hoofddirecteur Financiën, Management en Control bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, plaatsvervangend secretaris-generaal bij het ministerie van Defensie, hoofddirecteur Beleid bij het ministerie van Defensie, hoofddirecteur Financiën en Control bij het ministerie van Defensie, plaatsvervangend secretaris-generaal bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, plaatsvervangend secretaris-generaal bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, hoofddirecteur Immigratie- en Naturalisatiedienst bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, hoofddirecteur Dienst Justitiële Inrichtingen bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, hoofd Inspectie Justitie en Veiligheid bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, plaatsvervangend secretaris-generaal bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, plaatsvervangend secretaris-generaal bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, algemeen directeur Audit-dienst Rijk bij het ministerie van Financiën (de B-groep).

⁷² De sectorale bezoldigingsnormen voor topfunctionarissen in 2020 zijn opgenomen in de volgende sectorale regelingen: sectoren zorg en jeugdhulp, zorgverzekeraars (sommigen hoger dan de gebruikelijke WNT-norm), woningcorporaties, onderwijs, cultuur en wetenschap en de sector ontwikkelingssamenwerking.

⁷³ De geldende algemene regelgeving anno 2020 bestaat uit de Wet normering topinkomens, het Uitvoeringsbesluit WNT (inclusief de normering voor topfunctionarissen zonder dienstbetrekking), de Uitvoeringsregeling WNT, het Controleprotocol WNT 2019 en de Beleidsregels WNT 2020. Zie ook: <https://www.topinkomens.nl/actueel/wet--en-regelgeving>.

⁷⁴ Overigens is dit aantal voor halverwege de jaren 1980 minder relevant, omdat de grote golf verzelfstandigingen toen pas heeft plaatsgevonden. Ook zijn voorlopers van de UWV toentertijd als privaat aan te merken en pas later gecollectiviseerd. Openbare universiteiten en onderwijsinstellingen waren onderdeel van het ministerie van Onderwijs. Voor de vergelijkbaarheid zijn de openbare onderwijsinstellingen en onderzoeksinstituten voor de gehele tijdsreeks als aparte categorie aangemerkt en niet in deze cijferreeks opgenomen. In de latere tabel over de personele omvang van het publieke domein zijn ze te vinden in de reeks onderwijs.

⁷⁵ Het verschil met de eerdere cijfers van 2016 wordt veroorzaakt doordat daar personen zijn geteld en hier fte's, waarbij personen in deeltijd zijn herleid naar volledige arbeidsjaren.

⁷⁶ Zie Van der Meer & Van den Berg (2011): dit zijn de cijfers van de onmiddellbare openbare Dienst met de middelbare openbare Dienst; zonder de middelbare Dienst zijn de cijfers respectievelijk 4,2% en 2,8%.

⁷⁷ Met de ZBO's zijn de cijfers respectievelijk 6,0% en 2,9%.

⁷⁸ Zie Van der Meer & Van den Berg (2011): dit is inclusief het bijzonder onderwijs; zonder het bijzonder onderwijs bedraagt het cijfer in kolom I ongeveer 4,2% en met het ZBO-personeel 4,4%.

⁷⁹ Bron: International Labour Organization (ILO), ILOSTAT (database), Public employment by sectors and sub-sectors of national accounts.



⁸⁰¹ Zie ook Jos Blank en Roel Bekker (2020), webinar ‘Doelmatigheid bij de overheid: wat gaat er goed en hoe kan het beter’. https://haagsebeek.nl/webinar/doelmatigheid-bij-de-overheid-wat-gaat-er-fout-en-hoe-kan-het-beter&archive&filter_spreker=roel-bekker&filter.

⁸¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidspersoneel/werknemer-bij-de-overheid/salarisschalen-en-functies-rijksoverheid>

⁸² file:///C:/Users/Frits/Downloads/b-23070-brochure-functiegebouw-rijk%20(1).pdf. Een voorbeeld: binnen de functiefamilie ‘beleid’ wordt van boven naar beneden onderscheiden: strategisch beleidsmedewerker, coördinerend beleidsmedewerker, senior beleidsmedewerker en beleidsondersteuner.

⁸³ Een gemeentelijk VNG-systeem van functiewaardering heet HR21.

⁸⁴ <https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/documenten/publicatie/2016/12/01/regeling-aanwijzing-tmg-functies>.

⁸⁵ Employment by occupation and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) - 1 000[[fsq_eisn2] Last update: 02-07-2020 – aan de hand van ISCO 2008 International Standard Classification of Occupations (ISCO). Zie voor de indelingsomschrijving de volgende uitleg van het CBS: ‘De ISCO is een internationale classificatie van beroepen op grond van overeenkomst qua niveau en specialisatie van de benodigde vaardigheden om het beroep uit te oefenen. De ISCO wordt gebruikt in (internationaal vergelijkend) onderzoek in statistieken over beroep.’

⁸⁶ De gedachte Van Witteloostuijn in Mejudice (10 feb. 2010) dat er alleen minder regels kunnen komen met minder beleidsambtenaren en minder politici lijkt vrij simpel en wortelt in een public choice-benadering: meer beleidsambtenaren betekent meer regelproductie, ook wanneer dat niet nodig is. En dat betekent dus meer bureaucratie. In wezen staat er ‘beleidsambtenaren betekenen bureaucratie’, het laatste in een negatieve betekenis van het woord. De oplossing is dan minder beleidsambtenaren en minder politieke opdrachtgevers. Deze gedachtegang wordt niet gestut door empirische gegevens en empirische toetsing. Het gelijk blijkt gebaseerd te zijn op een normatief theoretisch niveau, maar het blijft gegeven de empirisch arme constructie vrij kwestieus.

⁸⁷ Academische arbeidsjuristen in het debat ondersteunden bijna zonder enige uitzondering een generieke benadering. Zij hielden als gevolg hiervan geen rekening met de eigenaardigheid van de publieke sector. Dit heeft tot een zekere vertekening van het debat geleid. Aangetekend moet worden dat bestuurskundigen en staatsrechtgeleerden zich tot recent niet met dit type onderwerpen hebben beziggehouden.

⁸⁸ Zou men de politie daarbij optellen, dan komt het aantal boven de 80 000.

⁸⁹ Regeling aanwijzing TMG-functies 2016.

⁹⁰ Dit cijfer is afkomstig uit de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk tabel 48. Het hoge percentage is gegeven eerdere jaren wat vreemd, maar een zekere stijging kan verklaard worden uit een doorstroming vanuit de groepen 10-13.

⁹¹ Let op: in de tabellen wordt soms een ranking gegeven voor de EU28 en soms op een globale schaal.

⁹² Zie onder meer Zihni Ozdil (2019). Na toeslagenaffaire moet staatssecretaris Snel aftreden. *NRC* (28 september 2019). <https://www.nrc.nl › nieuws › 2019/09/28>.



⁹³ Bij politici zou de partijdigheid wel (moeten) spelen. Echter partijzucht en partijdigheid worden soms ook in de geschiedenis als een kwalijk gedrag van politici gezien. Partijdigheid door facties zou het hoge doel van het algemeen belang in gevaar brengen. Partijdigheid is niet per definitie gelijk aan corruptie en andere ontsporingen. Zie ook D.J. Roorda (1961), *Partij en factie: de oproeren van 1672 in de steden van Holland en Zeeland, een krachtmeting tussen partijen en facties*. Proefschrift Utrecht en her uitgave Groningen: Wolters-Noordhoff, 1978.

⁹⁴ Albrow (1992). Weber citerend: ‘The dominance of a spirit of formalistic impersonality: “Sine ira et studio”, without hatred or passion, and hence without affection or enthusiasm. The dominant norms are concepts of straightforward duty without regard to personal considerations. Everyone is subject to formal equality of treatment; that is everyone in the same empirical situation. This is the spirit in which the ideal official conducts his office. De uitdrukking is ontleend aan de inleiding van het boek van Tacitus over de Romeinse keizers Augustus, Tacitus en volgelingen, waarin hij aangeeft dat hij onpartijdig de gebeurtenissen van hun levens gaat beschrijven: sine ira et studio.


⁹⁵ Televisiereclamespot in 2004 van verzekeringsmaatschappij OHRA.

⁹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/01/strategisch-personeelsbeleid-rijk-2025> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/15/kwaliteit-van-mobiliteit>;

⁹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2021/01/15/kabinetsreactie-inzake-onderzoeksrapport-over-stelsel-algemene-bestuursdienst/kabinetsreactie-inzake-onderzoeksrapport-over-stelsel-algemene-bestuursdienst.pdf>.

⁹⁸ Het kan ook te maken hebben met het grotere gemak om (zonder consequenties) een mening te geven die niet direct gericht is op een bepaalde ambtenaar, maar (soms) het karakter krijgt van vuilspuiten, dat nooit gedaan zou worden als het per brief en persoonlijk moest. Dan is de vraag is of de digitalisering van de bureaucratie op zich hier debet aan is of dat het te maken heeft met een andere manier van communiceren in het algemeen.

⁹⁹ Zie <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2013/nationale-ombudsman-onderzoekt-online-dienstverlening>

 ¹⁰⁰ Een uitzondering is de recente aandacht in de context van het diversiteitsbeleid over het profileren van burgers door ambtenaren en veronderstellingen van de Nationale ombudsman over de wantrouwende houding van ambtenaren ten opzichte van burgers.

¹⁰¹ Zie ook het CAOP-webinar vertrouwen in de overheid. <https://www.caop.nl/evenement/bouwen-aan-vertrouwen/>

¹⁰² Bismarck & Hermann Wagener (1850, 30 juni) In Bismarck. Die gesammelten Werke (Friedrichsruher Ausgabe), Bd. 1: Briefe. Hrsg. von Wolfgang Windelband/Werner Frauen-dienst, Berlin 1933, S. 159f., S. 160

¹⁰³ Zie Staatscommissie over de inwendige organisatie van de departementen van algemeen bestuur, 1912

¹⁰⁴ Zie Staatscommissie voor de salarisregeling burgerlijke rijksambtenaren en beambten, 1917.

Colofon

ISBN 978-90-75256-09-3

Coördinatie: **Loes Hodemaekers** (CAOP)

Eindredactie: **Paul Kattestaart** (Het Nederlands Tekstbureau)

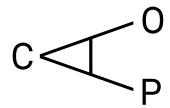
Vormgeving: **Paul Pleijs** (CAOP)

Fotografie: **Bojan Milinkov** en **r.classen** (Shutterstock)

Druk: G3M

© 2021 CAOP

openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat



Dit boek heeft als onderwerp: de studie van veranderingen in het openbaar bestuur, met name waar het de relatie met het ambtelijk apparaat betreft. Specifiek gaat het over de gevolgen van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance systeem.

Publicatiereeks Overheid & Arbeid, 2021

Nummer 51

