

# Overheid & Arbeid

‘Duiken of stenen vangen.  
Aspecten van bestuurlijke  
verantwoordelijkheid’.

*Afscheidscollege van prof. H.J.L. Vonhoff,  
bijzonder hoogleraar*

*Erasmus Universiteit Rotterdam*

*in de Faculteit der Sociale Wetenschappen,*

*vanwege de Stichting Albeda Leerstoel,*

*met de leeropdracht*

*arbeidsvoorwaardenvorming*

*bij de overheid.*

*Ingeleid door prof. dr. W. Albeda.*

CAOP

Centrum Arbeidsverhoudingen

PUBLICATIREEKS OVERHEID & ARBEID



2000-14



---

Het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel vervult in het overleg tussen overheidswerkgevers en centrales van overheidspersoneel een initiërende en ondersteunende functie. Daarnaast zijn in het centrum onder meer ondergebracht het secretariaat van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst, de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, de Stichting Albedaleerstoel en de Ien Dales Leerstoel. De leerstoelen richten zich op thema's die verwant zijn aan overheid en arbeid.

Het arbeidsvoorwaardenbeleid, de inrichting van de collectieve sector en de inrichting van de arbeidsorganisaties in die sector verkeren momenteel in een enerverend veranderingsproces.

De serie Overheid & Arbeid beoogt een platform voor discussie, meningsvorming en informatie te zijn. Zo zullen de adviezen van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst in geannoteerde vorm in deze serie worden uitgegeven, maar zullen ook gevraagde en ongevraagde essays over het arbeidsvoorwaardenbeleid en veranderingen in de arbeidsorganisaties in de collectieve sector voor uitgave in aanmerking komen. Bijdragen kunnen worden ingediend bij het secretariaat van de redactiecommissie.

Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel  
Postbus 556  
2501 CN Den Haag  
Lange Voorhout 13  
Telefoon (070) 376 57 11  
Fax (070) 345 75 28



---

# Overheid & Arbeid

‘Duiken of stenen vangen.  
Aspecten van bestuurlijke  
verantwoordelijkheid’.

*Afscheidscollege van prof. H.J.L. Vonhoff,  
bijzonder hoogleraar*

*Erasmus Universiteit Rotterdam*

*in de Faculteit der Sociale Wetenschappen,*

*vanwege de Stichting Albeda Leerstoel,*

*met de leeropdracht*

*arbeidsvoorwaardenvorming*

*bij de overheid.*

*Ingeleid door prof. dr. W. Albeda.*



## Centrum Arbeidsverhoudingen (CAOP)

Sinds de privatisering (1995) beschikken de sociale partners binnen de publieke sector over een onafhankelijk ondersteuningsinstituut dat zich op procesbegeleiding van de arbeidsverhoudingen binnen de publieke sector heeft toegelegd; het CAOP. Jaarlijks vinden hier honderden CAO-besprekingen, zittingen van bezwaar-, beroeps- en bedrijfscommissies, sectorraden en opleidings- en onderzoeksbijeenkomsten plaats.

Opdrachtgevers profiteren van kennis en kunde op gebieden als verslaglegging, geschilbeslechting, beheersing van overlegprocessen, medezeggenschap, functie-waarderingsonderzoek en fondsenbeheer. Door middel van verschillende ICT-toepassingen zorgt het CAOP ervoor dat haar expertise op het terrein van arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaardenvorming voor haar opdrachtgevers en andere spelers op dit terrein toegankelijk is.

Vormgeving: Paul Pleijs

Lay-out: Erwin Willemsen

Fotografie: Peter Brand

Druk: Kerckebosch bv, Zeist

ISBN 90-805848-1-9

© 2000, Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, Den Haag

Behoudens uitzonderingen door de Wet gesteld mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende(n) op het auteursrecht niets uit deze uitgave worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of anderszins, hetgeen ook van toepassing is op de gehele of gedeeltelijke bewerking.

De uitgever is met uitsluiting van ieder ander gerechtigd de door derden verschuldigde vergoedingen van kopiëren, als bedoeld in artikel 17 lid 2, Auteurswet 1912 en in het K.B. van 20 juni 1974 (Stb. 351) ex artikel 16b Auteurswet 1912, te innen en/of daartoe in en buiten rechte op te treden.

Copyright reserved. Subject to the exceptions provided for by law, no part of this publication may be reproduced and/or published in print, by photocopying, on microfilm or in any other way without the written consent of the copyright holder(s); the same applies to whole or partial adaptations.

The publisher retains the sole right to collect from third parties fees payable in respect of copying and/or take legal other action for this purpose.



Inleiding van prof. dr. W. Albeda ter gelegenheid  
van het afscheidscollege van prof. H.J.L. Vonhoff . . . . . 5

**Prof. H.J.L. Vonhoff**

Duiken of stenen vangen  
*Aspecten van bestuurlijke verantwoordelijkheid* . . . . . 9

1	<b>Inleiding</b>	<i>pagina 11</i>
	I Het politieke aspect. . . . .	12
	II Enige staatsrechtelijke overwegingen . . . . .	19
	III Het probleem van de organisatie van de rijksdienst. . . . .	22
	IV De rechtspositie van ambtenaren. . . . .	26
2	<b>Slotbeschouwingen</b>	<i>pagina 28</i>
3	<b>Dankwoord</b>	<i>pagina 29</i>
	<b>Literatuurlijst</b>	<i>pagina 30</i>



*Prof. dr. W. Albeda*



Is het toeval dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC) in deze aula ruim 11 jaar geleden een symposium hielden onder de titel "Ambtenaren in het jaar 2000"? Bij die gelegenheid bood toenmalig minister Van Dijk aan de haar eerste lustrum vierende AAC een leerstoel aan, waarbij de leeropdracht zich toespitste op het proces van arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid. Indirect kreeg daarmee het proces van naar gelijkwaardigheid zoekende sociale partners in de publieke dienst de aandacht die de zich snel wijzigende arbeidsverhoudingen in de publieke sector verdienden. Hebben we sindsdien iets geleerd en – wat nog belangrijker is – heeft de individuele ambtenaar en de totale publieke dienst iets aan die ontwikkeling in positieve zin gehad? Vragen die door de actoren in het proces vanuit verschillende posities wellicht een nuanceverschil kennen. Het wordt door observanten vanaf de zijlijn tenminste als dynamisch ervaren. Vanmiddag zullen twee van deze observanten, die volgens de rechtspositionele en universitaire regeltjes de nog dynamischer fase in het leven, nl. die van het emeritaat hebben bereikt, een reflectie aan u voorhouden, die – gelijk prof Henk Vonhoff en ondergetekende vele jaren tezamen in de Advies- en Arbitragecommissie deden – een complementair beeld van de ambtenaar in het jaar 2000 geven. Daarbij zal het u niet ontgaan dat de grenzen van de leeropdracht in de loop van het bestaan van de leerstoel raken aan die van het functioneren van het openbaar bestuur, zowel als regelgever als werkgever in een snel veranderende overheid als arbeidsorganisatie.

De jaren na de Tweede Wereldoorlog hebben een ontwikkeling te zien gegeven in het denken over staat en arbeidsverhoudingen, die eigenlijk verbazingwekkend is. De staat verloor zijn aureool van door God gegeven macht. Het gezag werd eerst sociologisch, later ook economisch verklaard en geduid. De overheid eigende zich de zeggenschap over lonen en arbeidsvoorwaarden toe, stond die aarzelend af om ze later van tijd tot tijd terug te nemen. Thans lijkt ze vastbesloten de autonomie der onderhandelende partijen te erkennen.

Het ligt voor de hand, dat deze ontwikkeling ingrijpende gevolgen zou hebben voor de arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Niet voor niets schreef de eerste houder van deze leerstoel van een wereld zonder ambtenaren. Stap voor stap doorliepen wij de ontwikkeling van de instelling van de Advies- en Arbitragecommissie tot de gelijkwaardigheid van de onderhandelende partijen.

Het is de moeite waard vast te stellen, dat het succes van het poldermodel ondanks alle aantekeningen die daarbij te maken zijn, overal in het buitenland bewondering wekt, zodat zelfs The Economist en Herald Tribune hun respect betuigen voor dit stukje Rijnland. Dit zelfde geldt voor de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in de publieke sector waar, als een soort tegenhanger van de Stichting van de Arbeid, het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) tot stand kwam. Een instelling die, voor zover mij bekend, nogal uniek is in de wereld en met de oprichting van het Nederlands



Instituut voor Conflictmanagement Overheid en Arbeid (NICOA) dit unieke karakter als neutrale procesbegeleider alleen nog maar versterkt.

Ik denk, dat men mag stellen dat ons stelsel van arbeidsverhoudingen in de marktsectoren, dat de kern vormt van het poldermodel én dat van de publieke sector (sectoren), ontspruit aan dezelfde nationale eigenschappen. Samen vormen zij uiteraard één stelsel. De tijd van de "provincie der ambtenaren" is voorbij, juist door de ontwikkeling in de publieke sector.

We zijn reeds twee decennia lang bezig met het zoeken naar een nieuwe rol van de staat. Michel Crozier schreef in 1987 zijn "Etat modeste, Etat moderne", waarin hij zich tegelijkertijd verzet tegen het "liberalisme sauvage" en voor het moderniseren van de staat. Er is behoefte, stelt hij, aan een bescheiden staat, die bereid is in de lange termijn te investeren, ten dienste van een samenleving, waar hij een open oor voor heeft en bereid is zich terug te trekken, wanneer een geslaagde activiteit verzekerd kan worden door de mensen zelf.

Dat is natuurlijk heel wat anders dan de extreme visie van Salin, die vanuit zijn economistische analyse kiest voor een wereld, waarin alle functies door commerciële organisaties worden vervuld en een wereldomvattende migratie de mensen de kans geeft te kiezen voor dat stukje aarde, waar je 't minste betaalt voor de beste service (inclusief veiligheid en dergelijke). Merkwaardig, dat extreem liberaal en marxisme elkaar kunnen raken.

Feit blijft, dat onze visie op de staat en z'n relatie tot de samenleving, en dan ook tot de arbeidsverhoudingen, in permanente ontwikkeling verkeert. En op het moment dat je denkt dat er een zekere terugslag komt, verschijnt zo'n studie als die van Salin.

De overheid, een werkgever als ieder ander. Daar zijn we het nu wel over eens. Maar toch. Kan de overheid zijn verschillende sectoren autonoom laten onderhandelen?

Is er niet behoefte aan centrale sturing, zodat de verschillende sectoren niet haasje-over kunnen spelen?

Drs. H. Noten stelt dat de mogelijkheid van centrale sturing op loonkosten een absolute eis is en blijft voor het arbeidsvoorwaardenbeleid bij de overheid. "Dooeenvoudig omdat er geen markt is die de levensruimte bepaalt. Uiteindelijk bepaalt de politiek de toegevoegde waarde van het ambtelijk apparaat en daarmee het beschikbare budget."

Duidelijk komt de centrale sturing naar voren voor het veld, dat van nature het minst geschikt is voor centrale sturing, het zgn VWS-veld. Het "Convenant over de nieuwe aanpak voor de bepaling van de OVA voor het VWS-veld", zoals dat ondertekend werd door de Minister van VWS en de werkgeversvereni-





gingen in de VWS sectoren, laat dat zien. OVA staat voor "overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling". Hoewel het in het VWS-veld gaat om particuliere stichtingen, worden zij gefinancierd uit overheidsgelden en sociale zekerheidsbijdragen. Zonder centrale sturing zou hier gemakkelijk een haasje-over spel kunnen ontstaan. ILO-bepalingen maken het onmogelijk dat de overheid (de Minister van VWS) zelf de lonen vaststelt, zoals voorheen geschiedde. Maar door de OVA vast te stellen vindt de zo noodzakelijke coördinatie plaats. Interessant is dat in het nieuwe convenant uitgegaan wordt van een rekenkundige en niet van een onderhandelingsmatige opstelling van de OVA. Een rekencommissie bepaalt op basis van een CPB loonraming voor de marktsectoren en de lastenontwikkeling voor werkgevers de OVA. Het is duidelijk dat deze methodiek aansluit bij het kabinetsstreven om voor de gehele publieke sector met één referentie voor aanvaardbare loonkosten te komen. Er is, zoals ik in mijn Utrechtse oratie in '91 betoogde, een verband tussen centralisatie en beheersing.

Mijn stelling luidde toen: "Mijn probleem van decentralisatie en beheersing blijft daarmee ook voor de publieke sector bestaan". Zonder decentralisatie is effectief opereren op de arbeidsmarkt niet mogelijk. Maar tegelijkertijd vraagt beheersing om centrale vaststelling van de budgettaire ruimte. Net zozeer als men kan stellen, dat een minimum aan solidariteit der werkgevers (hoe hachelijk ook) een wezenlijk element is in de nationale loonkostenbeheersing.

Omdat de overheid werkgever tussen de werkgevers is, is haar eigen (zelf-) beheersing wezenlijk voor de nationale loonmatiging. Net zozeer als haar budgettaire zuinigheid, is die zelfbeheersing een wezenlijk element van het poldermodel.

In Nederland houden de ambtenarencentrales en de vakverenigingen in de marktsectoren zich getalsmatig ongeveer in evenwicht. Doordat de organisatiegraad in de publieke sector zoveel hoger is dan in de marktsector, zijn de ledentallen ongeveer gelijk. Er is dus binnen de vakbeweging een machtsevenwicht te constateren. Eensgezindheid van markt- en publieke sectororganisaties is noodzakelijk voor zoets als een loonmatigingsbeleid. Dit betekent, dat meer dan elders de ambtenarencentrales uitmaken of het landelijk beleid wordt voortgezet.

De overheid kiest er duidelijk niet voor om als trendsetter in de algemene loonontwikkeling op te treden. Eerder wil zij volgen, wat de marktsector doet – beslissen op basis van de verwachtingen wat de marktsector zal gaan doen. In wezen ligt hier een moeilijk dilemma. Te grote voorzichtigheid leidt tot personeelskosten in de publieke sector en de zorgsectoren, waarvoor de overheid verantwoordelijk is. Een te royaal beleid legt de bijl aan de wortel van het poldermodel. Eigenlijk komt mijn betoog hier op neer: Hoewel ik het eens ben met Vonhoff's stelling, dat decentralisatie van het overheids personeelsbeleid om



---

meerdere reden noodzakelijk is, kan men vraagtekens plaatsen waar het de primaire loonkosten betreft.

Wellicht leidt de ontwikkeling tot steeds meer secundaire en tertiaire "maatgesneden" arbeidsvoorwaardenpakketten per sector en subsector, tot datgene wat per specifiek deel van de arbeidsmarkt benodigd is.

Vanaf deze plaats wil ik collega en vriend Henk Vonhoff danken voor de wijze waarop hij de leeropdracht gedurende een vijftal jaren in toenemende mate een multidisciplinair karakter heeft gegeven. Hij heeft aangetoond en bewijst ook thans, dat zowel een veelzijdige geest als dynamische leerstoelen niet in wetenschappelijke deelgebieden en vakgroepen zijn te vatten. Soms dient zelfs de dynamiek over de grens van één universiteit heen te gaan. Dat houdt ook de wetenschappelijke wereld wakker. Een vorm van verfrissing, die goed is voor het bieden van een wetenschappelijk forum, onderzoek en onderwijs, waaraan Henk Vonhoff op onnavolgbare wijze een bijdrage leverde en dat in andere hoedanigheden ook zal blijven doen. Moge het jouw opvolger van de nieuwe leeropdracht aan de Universiteit van Leiden, waar ik trots op ben dat hij mijn naam blijft dragen, gegeven zijn vele studenten op even boeiende wijze te betrekken in de geheimen van de overheid in haar hoedanigheid van zowel arbeids- als bestuursorganisatie.



**Prof. H.J.L. Vonhoff**

**Duiken of stenen vangen**

*Aspecten van bestuurlijke verantwoordelijkheid*



*Prof. H.J.L. Vonhoff*



In de afgelopen decennia is waar te nemen dat grotere spanningen ontstaan in de relatie tussen bestuurders en ambtenaren. De vanzelfsprekende loyaliteit van de laatsten lijkt af te nemen. Daarbij valt het op dat ambtenaren meer in de politieke discussie worden betrokken, hetgeen impliceert dat door bestuurders eerder in het openbaar beoordeelend over ambtenaren wordt gesproken.

De uitspraak van de Minister-President over “muitende” Procureurs-Generaal komt ons in dit verband voor de geest.

In dat opzicht is er sprake van het hanteren van normen die de traditionele verhoudingen tenminste onder druk zetten. De waardering voor zogenaamde “klokkenluiders”, ambtenaren die misstanden in hun ambtelijke omgeving publiekelijk signaleren, is illustratief.

Dat deze ontwikkeling, die in Nederland duidelijk waarneembaar is, buiten onze landsgrenzen nog geen gemeengoed is, bleek uit de affaire waarin de Nederlandse EU-ambtenaar Paul van Buitenen betrokken raakte. De koninklijke onderscheiding die hem ten deel is gevallen heeft buiten onze landsgrenzen geen algemene instemming verworven.

Het is uiteraard niet mijn bedoeling om op dit specifieke geval nader in te gaan. Het door mij gesignaleerde verschijnsel van de aan het licht tredende tegenstellingen tussen bestuurders en ambtenaren verdient nader onderzoek en nadere overweging.

Het valt op dat dit probleem onderwerp is van een groot aantal beschouwingen waarbij de samenhangende aspecten soms onderbelicht blijven doordat daarbij vanuit een bepaalde invalshoek wordt geredeneerd.

Verrassend is dit allerminst omdat één element -de politieke kant van het vraagstuk- naar voren springt.

Het publieke debat over de verantwoordelijkheid van een bestuurder voor het functioneren van het hem ter beschikking staande apparaat, eist naar zijn aard de grootste aandacht zowel bij Rijk, Provincie als Gemeente.

Hoewel het bestek van een afscheidscollege zijn beperkingen kent, wil ik in het nu volgende betoog stilstaan bij vier aspecten, te weten:

- I Het politieke aspect;
- II Enige staatsrechtelijke overwegingen;
- III Het probleem van de organisatie van de rijksdienst;
- IV De rechtspositie van ambtenaren.

In het algemeen, het blijkt uit deze opsomming, zal ik mij beperken tot het rijksterrein, maar zoals ik zojuist al vermeldde, zijn elders in overheidsland soortgelijke verschijnselen waar te nemen.



## I Het politieke aspect

De verandering die zich in de bejegening tussen bestuurders en ambtenaren heeft voltrokken, is in belangrijke mate veroorzaakt door een andere taak die de Tweede Kamer der Staten Generaal zich heeft gesteld. Men ziet zich genoodzaakt een zwaarder accent te leggen op de controlefunctie ten opzichte van de rijksdienst dan voor enkele jaren gebruikelijk was. Het komt tot uiting in de forse toename van het aantal parlementaire enquêtes.

Dat fenomeen verdient nadere beschouwing, maar het is vooreerst interessant om na te gaan wat tot die ontwikkeling heeft geleid.

De verklaring moet daarvoor worden gezocht bij de wijze waarop tengevolge van de kabinetsformatie de verhouding tussen coalitie en kamermeerderheid wordt vastgelegd.

De totstandkoming van regeerakkoorden geeft een nauwe binding tussen Kabinet en Tweede Kamer. Het is gebruik geworden dat fractiespecialisten een grote rol spelen bij het concipiëren van onderdelen van het regeerakkoord dat daardoor zeer gedetailleerd wordt en de manoeuvreerruimte van Kabinet en regeringsfracties langduriger beperkt dan voor de negentiger jaren gebruikelijk was.

Van medewetgever wordt de Tweede Kamer bestuursparticipant, al zal de oppositie dit niet als zodanig ervaren. In een democratie worden de uitkomsten van beleid en politieke mores in sterke mate beïnvloed door wat er zich in de totale politieke omgeving afspeelt. Daar draagt de oppositie aan bij en daarnaar gedraagt zij zich als het tot een rolwisseling komt.

De behoefte om de Tweede Kamer een grotere onderzoeksrol toe te kennen, leeft bij de oppositie minstens zo sterk als bij de coalitiepartijen. Ik wil er overigens op wijzen dat zich hier een merkwaardige anomalie voordoet. Kabinet en Tweede Kamer menen dat het dualisme bij de gemeenten moet worden geïntroduceerd terwijl men zich op rijksniveau duidelijk monistisch gedraagt in een dualistisch systeem.

Dit zoeken naar een verandering van werkterrein is niet onlogisch als het oorspronkelijke speelveld wordt ingeperkt. Dat daarbij de voorhanden zijnde parlementaire instrumenten worden gehanteerd ligt voor de hand. De vroegere Tweede Kamer voorzitter ir. A. Vondeling heeft dat bij herhaling bepleit. Schriftelijke en mondelinge vragen en interpellaties namen in aantal voortdurend toe. Dit wordt treffend geïllustreerd door het feit dat die niet meer kunnen worden vermeld in het parlementaire jaarboek "Parlement en Kiezer".

Het bezwaar van zo'n toename is dat het instrument aan inflatie onderhevig is en daardoor aan doelmatigheid inboet. Ongetwijfeld is dit het geval met het hanteren van parlementaire enquêtes.

Van een zwaar parlementair onderzoeksmiddel om verantwoordelijkheden van de regering vast te stellen, is het aan het verworden tot een middel om media-aandacht te trekken.

De commissie die verantwoordelijk is voor het rapport over het tragische vlieg-



tuigongeval in de Bijlmermeer, demonstreert dit door haar vraagstellingen en gedrag, maar de proloog van het rapport is niet minder onthullend. Niet de waarheidsvinding staat centraal maar het streven om de betrokkenen tegemoet te komen. “In dit eindrapport wil de commissie deze mensen ook aan het woord laten. De commissie hoopt hiermee hun vragen te beantwoorden en er toe bij te dragen dat zij weer vertrouwen krijgen in de politiek, de overheid en de toekomst”.

Daarvoor dient een parlementaire enquête niet. De gevolgen van het zodanig gebruik van het enquêterecht zijn ingrijpend voor de verhoudingen tussen Kabinet en parlement, maar eveneens voor de relatie tussen bestuur en ambtelijk apparaat.

Wat bij de Bijlmermeer-enquête soms karikaturale vormen aannam was bij eerdere enquêtes al aantoonbaar. De enquêtes dienden niet zelden een direct politiek gevolg te hebben in de personele sfeer. Een enquête houden zonder dat dit tot aftreden van een bewindspersoon leidt, wordt als niet geheel geslaagd ervaren.

Zo concludeert Bosmans in “Staatkundige vorming in Nederland – De tijd na 1940” over de uitkomst van de Bijlmermeer-enquête omdat er geen ministers aftreden:

“Het coalitiebelang wint het weer eens van het zakelijk belang” (blz. 188).

Het behoeft geen verdere uitleg dat die conclusie niet de mijne is. Het accentueren van de persoonlijke consequenties voor ministers en staatssecretarissen, belemmert eerder zakelijke uitkomsten dan dat die worden bevorderd.

Tot die geschade zakelijke belangen reken ik de aantasting van de vertrouwensrelatie tussen bewindspersonen en het ambtelijk apparaat.

De overreacties van de Minister-President in de richting van Procureurs-Generaal, maar ook de schorsing van hen die binnen de invloed van de Rijks Luchtvaart Dienst verkeerden tijdens de Bijlmermeer-enquête, zelfs voordat het rapport was verschenen, zijn er symptomen van.

Lemstra formuleert dat vragenderwijs in zijn dissertatie over de Secretaris-Generaal: “Is het nu reëel om na een aantal affaires, waarbij op overheidsbeheer gerichte taken uiteindelijk politieke consequenties kregen, zoals de studiefinanciering, de paspoortaffaire en de bouwsubsidies, te poneren dat de politieke leiding van een departement niet de mogelijkheid van een adequaat, aan deze tijd aangepast management in zich heeft?” (pagina 12).

Hij gaat er vanuit dat de sleutel ligt in het samenspel tussen de politieke en ambtelijke component t.w. de Minister en de Secretaris-Generaal, maar dat die rolverdeling zich er kennelijk niet goed toe leent om die “eens en voorgoed” te regelen.

“De feiten”, constateert hij, “blijken steeds weer harder dan de leer, hetgeen te denken geeft over het realiteitsgehalte van die leer”(pagina 16).

Het streven naar een groter realiteitsgehalte brengt mij er toe om het politieke proces dat zich in de Tweede Kamer afspeelt te beschouwen als een zo belangrijke omgevingsfactor voor evenwichtig en doelmatig overheidsmanagement,



dat beschouwingen daarover zonder met die politieke component rekening te houden bezwaarlijk tot steekhoudende conclusies kunnen leiden.

Het verloop van dat politieke proces kan slechts in de Tweede Kamer effectief worden beïnvloed.

Daarbij geldt dat zulke beïnvloeding naar haar aard altijd tijdgebonden zal zijn, omdat de politieke realiteiten en wenselijkheden per kabinetsperiode of soms binnen zo'n periode kunnen wisselen. Zonder dat dit berust op kwade trouw, ondeskundigheid of oppervlakkige jacht op publicitair succes, is dat een gegeven dat verstorend werkt op pogingen om een stabiel management van het overheidsbeheer te realiseren.

Treffend wordt dat uitgedrukt door mr. M.D. van Wolferen, in 1978 aangetreden als Secretaris-Generaal van het ministerie van VRO tijdens de enquête Bouwsubsidies: "Ik geef een voorbeeld. Als ik 20 man vraag voor de accountantsdienst, pakt de minister 100 man voor de huurcommissies." (Tweede Kamer, 1987 + 1988, 19623 nr. 30 blz. 251).

De complexiteit van uitvoerende structuren speelt de Tweede Kamer parten bij het behouden van het politiek overzicht. ("Heel het Raderwerk" Tweede Kamer 1955-1996, 24653 nrs. 15-16 blz. 87).

Op 23 april 1996 wordt dit uitgedrukt in een motie Kalsbeek-Jasperse, die stelt dat de Kamer meer gericht is op het ontwikkelen van nieuw beleid en wetgeving en minder op het volgen van de effecten daarvan.

De aanvaarding van die motie maakt duidelijk, dat de volksvertegenwoordiging dit als een feit aanvaardt.

De vraag komt dan aan de orde of dit betekent dat de Kamer aanvullend instrumentarium behoeft dan wel dat dit probleem door wijziging van attitude kan worden aangepakt.

De mogelijkheden daartoe zijn zeer beperkt. Een aanvullend instrumentarium in de vorm van een eigen onderzoeksapparaat zal, dunkt mij, contraproductief werken. Het leidt tot een nieuw publiek orgaan dat borg zal staan voor nieuwe competentieverschillen en wrijfpunten. Het zal de neiging tot medebestuur in plaats van medewetgeving alleen maar versterken.

De ambtelijke verhouding tussen het departement van Sociale Zaken en de Commissie toezicht sociale verzekeringen (Ctsv), komt treffend tot uiting op 17 november 1995 als de directeur Sociale Verzekeringen zijn counterpart voorhoudt dat "als er niet bestuurlijk fatsoenlijk mee zou worden omgegaan, de pleuris zou uitbreken." Op dat soort confrontaties in de rijksdienst zitten burgers niet te wachten. ("Heel het Raderwerk", blz. 54).

Evenmin heeft het zin om te bepleiten dat de Kamer terughoudender moet zijn bij het opstellen van regeerakkoorden of dat binnen de coalitie grotere afstand moet bestaan tussen Kabinet en geestverwante fracties. Dat zou kennelijk teveel geveerd zijn. Spraakgebruik is – zoals zo vaak – verhelderend.

De toenmalige fractievoorzitter van de VVD, Bolkestein, sprak in vriendelijke momenten over "zijn collega's in het Kabinet", maar ook wel eens tijdens de afronding van een formatie over het zoeken van "het personeel". Beide formule-





ringen doen aanzienlijk tekort aan de staatsrechtelijke verhoudingen in formele zin, maar zijn in materiële zin veelbetekend.

De drang om rechtstreeks overleg te voeren met ambtenaren wordt daardoor sterker. Naast de relatie met de politieke leiding komt een officieus nevenkanaal dat onder bepaalde omstandigheden tot controverses zal leiden tussen bestuurder en ambtenaar.

Tijdens de verhoren bij parlementaire enquêtes vindt zulk verkeer, zij het vaak enkele jaren na datum plaats, maar de impact is op het ogenblik van de enquête en daarna merkbaar.

De Kamer zal zich ondanks deze bezwaren niet van dat pad laten afdringen. Dat gegeven zijnde, is de vraag aan de orde, of voor wat betreft het punt van het volgen van de effecten van het beleid, niet beter kan worden gesproken van het woord controle en of daar wellicht uit kan voortvloeien dat parlementair onderzoek, al dan niet in de vorm van enquêtes, in verband daarmee wordt ingesteld als aan zekere normen is voldaan. Laat mij deze gedachte verder uitwerken.

Bij bestuurlijke processen is er sprake van een samenspel tussen ambtelijke apparaten, bestuurders en volksvertegenwoordigers.

Die processen worden in gang gezet doordat de maatschappelijke behoefte wordt gevoeld om bepaalde situaties te bevorderen of ten minste te beïnvloeden. De aanvankelijke vormgeving wordt – politiek geïnspireerd – uitzonderingen daargelaten, opgedragen aan ambtenaren. Kabinet en Tweede Kamer bepalen dan na verloop van tijd het definitieve voorstel. De Eerste Kamer kan dat voorstel niet meer wijzigen. Bij beleidszaken vindt er een identiek proces plaats, waarbij Kabinet en Tweede Kamer (soms Eerste Kamer) tot een eindoordeel komen over een te volgen gedragslijn.

Het is daarom onvermijdelijk dat een controlerende functie moet leiden tot een beoordeling van het parlement door het parlement.

Het verdient aanbeveling die situatie zoveel mogelijk te vermijden. Ik meen dat dit mogelijk is door een onderscheid te maken tussen controle en toezicht.

Onder controle versta ik het nagaan van feitelijkheden, rechtmatigheid en doelmatigheid van overheidsbeleid; onder toezicht reken ik zowel de beoordeling van de kwaliteit van het gevoerde beleid als de zorg voor een effectieve controle ervan. Dat kan in eigen beheer, maar het zal meestal efficiënter zijn daartoe een externe opdracht te geven.

Hoewel ik mij vaak met zorg afvraag of gelijkstelling van overheid en marktsector ons niet op dwaalsporen leidt - de overheid heeft te maken met mondige staatsburgers en niet met klanten - meen ik dat hier een vergelijking met het bedrijfsleven wel verhelderend kan werken.

De Raad van Commissarissen houdt toezicht en beïnvloedt in sommige situaties het beleid, de accountant controleert, kan aanbevelingen doen maar bestuurt niet. In een boeiend opstel heeft Langman in 1996 de toezichtfunctie in het overheidssysteem vergeleken met het toezicht in ondernemingsbestuur. Die vergelijking gaat in ons land meer op dan bijvoorbeeld in Angelsaksische landen omdat de wetgever in 1971 heeft bepaald dat een Raad van Commissarissen



zich dient te richten naar het belang van de vennootschap en niet naar een deelbelang. Langman merkt terecht op dat de vergelijking met het behartigen van het 'algemeen belang' hier zeer wel mogelijk is. Deze instelling ten opzichte van het toezicht op het beleid zou zeer wel passen bij een zinnige uitvoering van de motie Kalsbeek zonder de negatieve gevolgen voor de uitvoering van beleid en zonder het veroorzaken van vertroebeling van bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen.

Via de begrotingsbehandelingen en het jaarlijkse debat over de resultaten van het gevoerde beleid heeft de Tweede Kamer bij uitstek geëigende instrumenten om het toezicht uit te oefenen. Waar aanvullende controle gewenst is kan dit geschieden door een hoog College van Staat als de Rekenkamer of een andere gespecificeerde instantie zonder dat de Kamer zelf direct het onderzoekspad opgaat.

Het lid van de Tweede Kamer, de heer Harrewijn (Groen Links) heeft onlangs bepleit de Raad van de Transportveiligheid het ernstige ongeluk met het Herculesvliegtuig op Eindhoven te laten onderzoeken.

Zijn motief: "Daar is echte deskundigheid voorhanden". Hij wilde daarvoor de bevoegdheden van die Raad uitbreiden om Defensiepersoneel te kunnen horen. Mij dunkt dat dit de goede weg is en in ieder geval te verkiezen boven een verhoor van dat personeel door een commissie van kamerleden die onvermijdelijk zo'n proces politiek inkleuren.

De huidige praktijk leidt er toe dat de Kamer in zijn behoefte tot controleren en volgen van incidenten ineens aandacht besteedt aan zaken die al jaren waren ontspoord. Langman constateert terecht dat dit "een illustratie is van de weinig systematische aard van het politieke toezicht".

Dit leidt tot een soms onverklaarbaar gedrag ten opzichte van politiek verantwoordelijken en hun staven, zowel voor de betrokkenen in positieve als in negatieve zin. Daarbij speelt mee dat de publieke opinie een niet geringe rol speelt bij het parlementaire eindoordeel.

Wie dit op welhaast groteske wijze tot uitdrukking gebracht wil zien, verwijs ik opnieuw naar de enquête over het vliegtuigongeluk in de Bijlmermeer. Van een ontijdig schorsen van medewerkers van de Luchtverkeersbeveiliging door toedoen van de Minister-President naar aanleiding van commentaren op een verhoor zelfs nog voordat er een eindrapport in zicht was, tot de soms ronduit knullige vraagstelling aan getuigen, waarbij een aantal deskundige ambtenaren er niet in slaagde hun geërgerde verbazing over het gedemonstreerde niveau te verbergen.

Om der wille van de kwaliteit van het toezicht, is het van belang dat verantwoordelijkheden duidelijker worden vastgesteld dan tot dusverre waarneembaar is. De beschouwingen over schuld en verantwoordelijkheid voldoen mijns inziens niet. Er zou dan verantwoordelijkheid zijn met schuld en zonder schuld. Een dergelijke beoordeling lokt uit tot politieke haarkloverij waarmee het aanzien van de overheid niet wordt gediend. Indien er sprake is van schuld ligt de zaak niet gecompliceerd. Iemand die schuld heeft behoort daarvan de consequenties te ondervinden, ook als een ander verantwoordelijk is.



De ministeriële verantwoordelijkheid (en dat geldt evenzeer voor andere bestuurders) geldt onverkort.

Een minister behoort af te treden indien haar of zijn optreden tot een duidelijke wantoestand heeft geleid of indien het door haar of hem gevoerde beleid het gevaar van onacceptabele ontwikkelingen met zich brengt.

Het woord onacceptabele is hier welbewust gekozen. De consequenties van het dragen van verantwoordelijkheid berusten op het in stand blijven van een voldoende vertrouwensbasis bij de volksvertegenwoordiging. Zolang de meerderheid het vertrouwen niet opzegt is er voldoende vertrouwen aanwezig. Als dat vertrouwen niet wordt opgezegd impliceert dat medeverantwoordelijkheid voor diegenen die daartoe hebben besloten.

Die omstandigheid betekent daarom dat, zeker als het gaat om zaken die zich in vorige kabinetsperiodes hebben afgespeeld, het verbinden van consequenties in de personele sfeer zich slechts met grote terughoudendheid zou mogen voordoen. Daar ligt precies het onderscheid tussen verantwoordelijkheid en schuld. Het debat hierover is vertroebeld door de introductie van Bolkestein van de zogenaamde “Carrington-doctrine”. In het spraakgebruik is dat geworden “een voorbeeldig aftreden van een minister die zich voor een bepaalde ontwikkeling verantwoordelijk acht zonder dat hij daaraan schuld meent te hebben”.

Dat begrip is te pas en vooral te onpas gehanteerd.

Lord Carrington is niet afgetreden omdat hij zich niet kon verenigen met het beleid inzake de Falklandoorlog maar omdat hij als verantwoordelijk minister door de Minister-President noch door zijn departement tevoren was geïnformeerd. Onder die omstandigheden meende hij zijn verantwoordelijkheid als minister niet waar te kunnen maken. Een vergelijkbare situatie heeft zich in Nederland niet voorgedaan. Als toetssteen in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen is de “Carrington-doctrine” daarom niet toepasbaar, al kwam minister Voorhoeve – naar eigen oordeel – er indertijd wel dichtbij.

Betekent dit dat het parlement zou moeten besluiten om af te zien van het recht van enquête? Dat is niet de bedoeling van dit betoog.

Wel lijkt het zinnig om na te gaan welke normen gehanteerd zouden kunnen worden om dit belangrijke instrument in te zetten.

Uitgangspunt zou daarbij moeten zijn dat het gaat om de vaststelling van verantwoordelijkheden die op een andere manier niet mogelijk blijkt. Daarbij dient te worden bedacht dat in ons land tal van goed uitgeruste onderzoeksinstituten ter beschikking staan om feiten en omstandigheden vast te leggen, uit te zoeken en trends te bepalen. Met behulp van die gegevens beschikt het parlement over tal van middelen om effectief toezicht uit te oefenen. Juist in zaken waarin van een grote mate van parlementaire betrokkenheid sprake is geweest (zoals in het treurige geval Srebrenica) lijkt dit een verkieselijk traject. Dat laat het vellen van het eindoordeel door het parlement onverlet.

Een tweede norm voor het houden van een enquête is een voor de hand liggende. Daar waar het parlement door overmacht niet in staat is geweest om zijn functie uit te oefenen. De grote enquête over het regeringsbeleid in de Tweede Wereldoorlog is daarvan het klassieke voorbeeld.



Een derde norm zou kunnen zijn dat het gaat om een zodanig maatschappelijk kwaad dat er sprake is van een bedreigende situatie voor een aanzienlijk deel van de bevolking.

De ontwikkeling van de sociale wetgeving en de verontrustende cijfers over arbeidsongeschiktheid die daarmee klaarblijkelijk samenhangen, zouden zich voor een dergelijke aanpak lenen.

Het zal u duidelijk zijn dat dit een fundamentele aanpak is dan een onderzoek naar de organisatie van de uitvoering. Naarmate de probleemstelling oppervlakkiger is wordt het risico groter dat de discussie zich al snel toespitst op personen. Het adagium 'measures, not men' wordt dan uit het oog verloren. Men onderschat daarbij welke gevolgen dit heeft binnen ambtelijke organisaties. Het aftreden van een bestuurder (minister, commissaris van de koningin, burgemeester etc) heeft vrijwel altijd repercussies voor de naast betrokken ambtenaren. Dit wordt mede veroorzaakt doordat die -ten onrechte- in de politieke verantwoordelijkheid worden betrokken doordat bestuurders soms de neiging hebben om te duiken in plaats van stenen te vangen. Het Tweede Kamerlid Schutte (GPV) formuleert dat op 19 februari 1998 als volgt: "Lekken deugt niet, lekkenden deugen evenmin, maar voor een organisatie die werkt als een vergiet, is iemand wel politiek verantwoordelijk".

Zo ontstaat een vermenging van bestuurlijke verantwoordelijkheid en ambtelijke betrokkenheid die niet zonder bedenkingen is. Het fenomeen 'politieke' ambtenaar kan dan verder opdringen. Ik kom op die ontwikkeling nader terug. Het moge duidelijk zijn dat, ondanks het feit dat de beïnvloeding van de verhouding tussen bestuur en ambtelijk apparaat niet het gevolg is van rechtstreeks ingrijpen door het parlement en met name door de Tweede Kamer, de politieke component van het probleem daar zijn oorsprong vindt.

Bij de provincies en de gemeenten is dat in mindere mate het geval. Anders dan bij het Rijk staat het ambtelijk apparaat ter beschikking van de bestuurders, maar zijn zij er niet direct verantwoordelijk voor zoals de ministers voor hun departementen.

Dat betekent niet, zoals ik eerder opmerkte, dat bij een vertrouwensbreuk het ambtelijk apparaat onberoerd blijft. Zowel bij een vertrouwenscrisis in de gemeente Groningen als bij de provincie Zuid-Holland leidde het aftreden van politiek verantwoordelijke bestuurders tot ontslagen of overplaatsingen in het ambtelijk apparaat.

Daarbij moet wel worden overwogen dat Provinciale Staten en Gemeenteraden zich wel manifesteren als volksvertegenwoordiger maar formeel gezien primair bestuurscolleges zijn.

Indien de aanbevelingen van de commissie Elzinga (Staatscommissie dualisme en lokale democratie) worden gevolgd om het bestuurlijke karakter van deze colleges te ontnemen, ontstaat een situatie die identiek zal zijn aan wat wij nu op rijksniveau waarnemen. Gezien het ingrijpende wetgevende programma dat daarvoor nodig zal zijn, zal die stap overigens nog geruime tijd vergen.



## II Enige staatsrechtelijke overwegingen

Bij mijn aantreden op deze leerstoel heb ik uw aandacht gevraagd voor de wijze waarop omvang en takenpakket van het overheidsapparaat beheersbaar kunnen blijven. Bij het vraagstuk dat vandaag ons onderzoeksdoel is, dient dit nader te worden beschouwd.

Het is evident dat naarmate daarbij grotere spanningen optreden, die doorwerken in de verhouding tussen bestuurders en ambtenaren.

Teneinde dat probleem met succes aan te pakken, zijn er in de loop der tijden binnen ons staatsbestel regelingen getroffen om de uitvoering van het beleid praktisch mogelijk te maken.

Daarbij ligt mandatering als eerste medium voor de hand.

De uitvoering blijft verankerd in het eigen apparaat en de ambtenaren die daartoe bevoegd worden verklaard zijn vertrouwd met de regelgeving en het beleid waarop het mandaat betrekking heeft.

Mandatering is een noodzakelijke voorwaarde om beleid tot uitvoering te brengen, daaraan kan niet worden getwijfeld. Het onderzoek van

M. Lipsky (*Street-Level Bureaucracy: "Dilemma's of the Individual in Public Services"* – New York 1980) heeft echter aangetoond dat beleidsuitvoering in belangrijke mate kan afwijken van hetgeen door het hoogste politieke gezag is bedacht.

Ik ontleen deze formulering aan het opstel van Van Helden en Van Kats: "Integriteit bij informatievoorziening in het openbaar bestuur".

Voortbordurend op de opvattingen van Lipsky en Rosenthal wijzen zij op het belang van integere informatievoorziening door alle betrokkenen bij de beleidsuitvoering. Daarbij hebben zij niet het oog gericht op fraude en oplichting maar op gedrag dat ertoe dient hun interpretatie van het beleid te realiseren.

Een groot probleem doet zich daarbij voor, namelijk dat mandatering binnen een en dezelfde organisatie op geheel verschillende wijze plaatsvindt. Dit is een gevolg van het feit dat per onderwerp of beleidsterrein op opportunistische gronden voor een ad-hoc oplossing wordt gekozen.

In 1999 is in de provincie Zuid-Holland aan het licht getreden tot welke gevolgen dit kan leiden in een overheidsorganisatie. Onvoldoende toezicht, onvoldoende informatie, maar ook onvoldoende kennis van zaken leidde tot een volstrekt onacceptabele situatie bij het verlenen van kredieten. Door het ontbreken van duidelijke richtlijnen, ontstond toen een situatie waardoor het betreffende onderdeel van het ambtelijk apparaat dusdanig disfunctioneerde, dat de verantwoordelijke politieke bestuurders hun greep op de gang van zaken hadden verloren.

Bij mandatering behoort krachtig management, maar managerskwaliteiten is bij politieke bestuurders niet een eerste selectie criterium.

Die omstandigheid kan er licht toe leiden dat de vertrouwensrelatie bestuurder-ambtenaar wordt beschadigd juist op het moment dat die van essentieel belang is in kritieke situaties.

Dan ontstaat een "sauve qui peut". Er zijn weinig omstandigheden die meer blamerend zijn voor het gezag van het openbaar bestuur dan die.



Als bijzondere vorm van mandatering zou men de deconcentratie kunnen beschouwen. Alle verantwoordelijkheden blijven intact, maar door de fysieke afstand ontstaat er voor gedeconcentreerde diensten een wat ruimer speelveld. Tussen ambtenaren van gedeconcentreerde diensten en de bestuurders in hun ambtsgebied ontstaat dan een direct contact dat nauwer is dan met de eigen departementale organisatie en zeker intensiever dan met de politieke leiding. Toch behoeft dat – zoals in de praktijk is gebleken – geen belemmering te zijn voor een gezonde verhouding tussen bestuur en ambtelijke organisatie. De doelstellingen van het beleid, alsmede de grenzen waarbinnen de gedeconcentreerde dienst moet handelen, dienen dan wel duidelijk vast te staan. Binnen de ambtelijke organisatie kunnen door deconcentratie spanningen ontstaan, waar politieke bestuurders tegen hun wil in worden betrokken. Bij vormen van decentralisatie wordt dit beheersprobleem nog aanzienlijk ingewikkelder. Sommige vormen daarvan zijn overigens juist in het leven geroepen omdat het overheidsbestel uit zijn voegen barstte. De uitbreiding van overheidstaken dwong tot het “plaatsen op afstand” van de uitvoering van overheidstaken. Zo ontstonden zelfstandige bestuursorganen (ZBO). Maar wat is in dit verband “zelfstandig”? De beleidsterreinen waarom het gaat (uitvoering van sociale wetten, toezichtfuncties, bevordering werkgelegenheid, studiefinanciering) blijken politiek gevoelig en dan wordt het budget gebruikt om politieke sturing te verlangen of af te dwingen. Die tendens wordt versterkt omdat departementale organisaties de natuurlijke behoefte hebben om hun bemoeiingen met het beleid waarvoor ZBO's in het leven zijn geroepen uit te strekken. In zo'n situatie zijn er veel wrijvingsvlakken tussen bestuurders en ambtenaren. Zelfs wanneer die niet naar buiten treden anders dan door mutaties in het personeelsbestand, veroorzaken die een onrustig klimaat binnen overheidsdiensten die de traditionele verhouding tussen bestuurder en ambtenaren aantasten. Dit kan slechts worden vermeden indien verzelfstandiging, privatisering, decentralisatie aan autonome overheden betekenen dat de taken die daarmee worden overgedragen metterdaad worden losgelaten. Dan is er er ruimte voor taakstelling via een overeengekomen contract. Dat is iets geheel anders dan managementcontracten binnen een bepaalde overheidsorganisatie, dat blijf ik vormen van schijnzakelijkheid vinden. Door het vaststellen van de doelen die moeten worden gerealiseerd en de controle van de behaalde resultaten, is er een zakelijke grondslag van een gemeenschappelijk optreden van politieke leiding en ambtelijk apparaat tegenover een onafhankelijke, buiten de eigen organisatie opererende instantie. Daarmede worden ongewenste tegenstellingen voorkomen die herhaaldelijk de kritische aandacht trekken. Indien van politieke noch ambtelijke zijde de hiervoor bepleite beheersing ontbreekt, ontstaan ondoorzichtige situaties met alle risico's die daaraan verbonden plegen te zijn.



Naarmate de diversiteit in de overheidsorganisatie toeneemt, dienen de functies verantwoording afleggen, toezicht en controle strakker te worden georganiseerd en te worden toevertrouwd aan de bestuursorganen en controlerende instanties die daarvoor bestaan of in het leven zijn geroepen.

Aanbeveling nummer 22 in het rapport “Een beladen vlucht” waarin wordt gesteld dat de Tweede Kamer met ambtelijke diensten contact moet kunnen leggen met het oog op het verzamelen van informatie, het verbreden en het verdiepen van de kennis van de leden van de Tweede Kamer, dient daarom met kracht te worden ontraden.

Zo ontstaat nu juist een situatie waarin kortsluiting tussen politiek bestuur en ambtelijke dienst zeer gemakkelijk kan ontstaan. Voorts is het wonderlijk om ambtelijke diensten de opdracht te geven het kennisniveau van de leden van de Tweede Kamer op te voeren. Als dat in bepaalde gevallen al gewenst zou zijn moet daar eerder aan “education permanente” dan aan ambtelijke diensten worden gedacht.

Een slotopmerking in dit verband betreft de gezagsverhouding tussen bestuurders en ambtenaren. Men zal niet licht op de gedachte komen dat bestuurders ondergeschikt zouden moeten zijn aan ambtelijke instanties. Wie de ogen niet voor de praktijk sluit weet dat dit in materiële zin toch vaak het geval is. Dat is onvermijdelijk als de uitvoering van het beleid met allerlei consequenties voor het vervullen van taken in medebewind of het toepassen van bijdragen-, subsidie- of andere regelingen, rijk, provincie en gemeente in één samenwerkingsverband bijeenbrengt. Beleidsambtenaren geven dan lijnen aan waarbinnen provinciale- en gemeentebesturen dienen te opereren en die laten zich dat met meer of minder instemming welgevallen.

Formeel zouden dit echter altijd procedures tussen bestuurlijke instanties moeten zijn. Het is uit den boze als een ambtelijke dienst in een besluit of wet wordt genoemd als planbeoordelaar of adviesinstantie voor een gemeente of provincie. Dat werkt vergaande ambtelijke bemoeizucht met bestuurlijke processen in de hand.

Als dat gepaard gaat met een nauwe samenwerking tussen fractiespecialisten en hun medewerkers met departementale medewerkers die in een eerdere fase aan de opstelling hebben gewerkt van een bepaald voorstel, is het gevaar levensgroot aanwezig dat daardoor ideeën opnieuw in omloop worden gebracht die door de verantwoordelijke bewindspersonen op het departement of in het Kabinet zijn afgewezen. Met respect voor alle rechten die de bekleeder van een ambtelijke functie als staatsburger heeft, komt dan de loyaliteit ten opzichte van het beleid al snel in het geding. Het is duidelijk dat dit gevolgen heeft voor de relatie politiek bestuurder – ambtenaar.



### III Het probleem van de organisatie van de rijksdienst

Met het aansnijden van dit onderwerp kom ik tot wat ik als de kern van de opdracht bij het vervullen van deze leerstoel heb beschouwd.

De totstandkoming van een goede arbeidsorganisatie en redelijke arbeidsvoorwaarden zijn van doorslaggevende betekenis voor de onderlinge verhoudingen. De ontwikkeling van dat beleid heeft in de twee laatste decennia een geweldige ontwikkeling doorgemaakt.

Minister mr. G.C. Rietkerk, die te maken kreeg met grote arbeidsonrust, zette in 1984 een belangrijke stap door de creatie van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC).

Bedoeld als uitlaatklep ter bevordering van een positieve wending in de arbeidsverhoudingen, werd die een factor om de wijziging van het overlegstelsel in een stroomversnelling te doen geraken, zoals Rood heeft opgemerkt.

Arbeidsvoorwaarden werden nog steeds eenzijdig vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken, gehoord de vertegenwoordigers van de ambtenarencentrales.

Tijdens het tweede Kabinet Lubbers wordt dit systeem verlaten.

Minister Drs. C.P. van Dijk voert het overeenstemmingbeginsel in. Aan hem danken wij ook deze leerstoel.

In het derde Kabinet Lubbers worden door minister drs. C.I. Dales als minister van Binnenlandse Zaken, de consequenties getrokken van de door mij hiervoor geschetste uitbundige diversificatie van de vormen waarin de publieke sector zich manifesteerde.

Haar uitgangspunt was dat een gecentraliseerde vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, gezien het megakarakter van zo'n operatie niet meer was vol te houden. Voor een minister van Binnenlandse Zaken al in het geheel niet omdat die niet alleen met de ambtenarencentrales tot een akkoord moest zien te komen, maar daarbij nauwlettend werd gevolgd door de Minister-President, de minister van Financiën en de overige leden van het Kabinet. Op grotere afstand vanzelfsprekend maar evenzeer intens door de Staten-Generaal, de andere overheden (provincies en gemeenten) en de marktsector.

Het bracht haar tot de overtuiging dat die onderhandeling onafhankelijk van het departement op een hoogwaardige wijze moest worden gefaciliteerd door een organisatie die door overheidswerkgevers en ambtenarenorganisaties gezamenlijk moest worden bestuurd. Zo is het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) tot stand gekomen, dat een stormachtige ontwikkeling heeft doorgemaakt.

Door het arbeidsvoorwaardenoverleg op te splitsen, zodat acht verschillende publieke sectoren voor hun eigen verantwoordelijkheden werden gesteld en ieder naar de aard van de eigen organisatie zijn ritme nog eens moest kiezen, werd een belangrijke voorwaarde voor een betere beheersing van dit beleid gerealiseerd.

Het is tenslotte onder de verantwoordelijkheid van minister H.F. Dijkstal geweest dat tijdens het eerste Kabinet Kok de consolidatie van deze ontwikkelingen heeft





plaatsgevonden. De benauwende situatie dat arbeidsvoorwaarden van overheids-personeel sluitstuk van de begroting vormden is daarmee definitief afgesloten.

Toch blijven die arbeidsvoorwaarden een moeilijk politiek vraagstuk. Marktconformiteit moet wel worden nagestreefd, maar is niet eenvoudig te bereiken. Een van de oorzaken is dat het salarisgebouw bij de overheid in hoge mate wordt bepaald door de honorering van politieke ambtsdragers. Die zijn als sober te omschrijven. De beloning van de Minister-President geldt als top van de beloningsstructuur, zij het met enkele uitzonderingen. Binnen de geldende salarisschalen zijn er echter nauwelijks kandidaten om bepaalde functies te vervullen omdat de beoefenaren van de daarvoor geëigende beroepsgroepen in de marktsector aanzienlijk beter worden beloond.

Het gevolg is dat in zulke gevallen ad-hoc oplossingen worden bedacht zoals in de vorm van extra-toelagen, aparte beloningsschalen of afwijkende arbeidsvoorwaarden door uitbesteding van werkzaamheden aan buitenstaanders. Dit gaat soms heel ver, zoals bijvoorbeeld het opstellen van wetsvoorstellen door externen en niet door de eigen afdeling wetgevingszaken.

Bevorderlijk voor een harmonieuze arbeidsomgeving is dit niet en zo kan een uitstroom op gang komen die het karakter van een brain drain kan krijgen. Daarbij speelt veelal het misverstand, zowel in de Kamer als bij bewindspersonen, dat het personeelsprobleem is opgelost als de vacatures zijn vervuld. Niets is minder waar als de kwalitatieve beoordeling achterwege blijft. Kwaliteit is moeilijk meetbaar en de structurele problematiek van gebrek ervan treedt niet zo duidelijk aan het licht omdat de gevolgen zich in de vorm van incidenten presenteren. Die trekken de aandacht en die leiden dan eens tot soms overmatige reacties. Er zijn bovendien slechts weinig politici wezenlijk geïnteresseerd in capaciteitsvragen, zowel wat de kwantiteit als de kwaliteit betreft, mede omdat de budgettaire consequenties moeilijk zijn te schatten.

Politici dienen zich te realiseren dat zij voor het bereiken van hun beleidsdoelstellingen in staat zouden moeten zijn een ambtelijke organisatie inspirerend en initiërend te sturen.

Twijfel aan de kwaliteit van het overheidsoptreden, veroorzaakt wel een gevoel van onbehagen bij de burgerij en dit kan een bron zijn van spanningen tussen de betrokken politieke bestuurders en het ambtelijk apparaat.

Uitbesteding van overheidstaken heeft klimaatsverandering bij het overheids-optreden tot gevolg. Het zou onjuist zijn om dat geheel toe te schrijven aan de moeilijkheden met het vinden van voldoende geschikte functionarissen als gevolg van te lage beloningen. Soms is het omgekeerde eerder waarschijnlijk als goed opgeleide, volledig gekwalificeerde medewerksters en medewerkers zich geconfronteerd zien met het fenomeen dat lager opgeleide, minder gekwalificeerd en daarom lager gehonoreerde dames en heren zouden worden ingezet om opgevallen plaatsen te bezetten, die anders niet vervuld kunnen worden. Dat kan de kwaliteit van het overheidsoptreden niet bevorderen en dat maakt de afstand tot datgene wat wordt verlangd groter. De geldwet van Gresham geldt ook voor personeel: “bad money drives out the good”.



Een nog moeilijker te taxeren factor is het verlies aan magistratelijkheid van bepaalde overheidsdiensten.

De behoefte aan rechtstreekse betrokkenheid die sommige overheidsdienaren in de media willen demonstreren zou kritisch moeten worden beoordeeld.

Sommige menen dat de openheid die daaruit zou spreken een positieve waardering verdient. Ik vrees dat eerder van rolvermenging en onduidelijkheid sprake is, soms gepaard gaande met het aantasten van de individuele rechtszekerheid.

De introductie van het instituut "persofficier" is daarvan een zeer spectaculair voorbeeld. Het Openbaar Ministerie hoort bij terechtzittingen te spreken en af te wachten hoe een rechter oordeelt. Los van wat er gebeurd is in een aantal affaires zoals het geval Lancée, blijkt dat het gevaar levensgroot aanwezig is dat het Openbaar Ministerie mensen in het openbaar beschuldigt en dus belast zonder dat dit uiteindelijk tot enig rechtsvervolg leidt of op een voor het Openbaar Ministerie negatief oordeel van de rechter.

De vertrouwensbreuk tussen minister Sorgdrager en ambtenaren van het departement van Justitie in 1998, heeft te maken met een aantal onverkwikkelijke gebeurtenissen, maar ook met, zoals Frissen (N.J.B. 17 april 1998) het formuleert, dat een meer professionele aanpak en grotere autonomie van het Openbaar Ministerie moet botsen met een minister die de touwtjes desondanks in handen wil houden. Daarbij speelde een belangentegenstelling tussen ambtenaren van het departement en het Openbaar Ministerie. Er is dan veel politieke sturing en afwezigheid van beeldvorming door voorlichting nodig om conflicten in te dammen. Het eerste was afwezig, het tweede te veel aanwezig. Het incident kan ook hier de aandacht afleiden van de hoofdzaak, het intomen van de publiciteit zoekende ambtenaren. De vrijheid van meningsuiting is daarbij niet in het geding.

Het kan echter niet zo zijn dat een minister wordt aangevallen over een beleid dat met behulp van de betrokken ambtenaren vorm heeft gekregen uit de kring van diezelfde ambtenaren. Wie die vrijheid opeist moet ontslag nemen.

Daarom was het vertrek van Secretaris-Generaal Van Wijnbergen op Economische Zaken terecht.

De discussie over de vrijheid van meningsuiting krijgt extra accent als die mede wordt gevoerd over de wenselijkheid dat ambtenaren lid zijn van een politieke partij.

De gedachte van "een politiek ambtenaar" die met de bewindslieden komt en gaat, wordt slechts incidenteel toegepast, meestal om in de P.R.-sfeer de positie van de politieke leiding te versterken. Dat moet maar zo blijven. Het is geen winst als de loyale ambtenaar wordt vervangen door de politiek geestverwanten. Tijdens het tweede Kabinet Lubbers werd de politieke overtuiging van de Secretaris-Generaal onderwerp van gesprek. De Secretaris-Generaal behoort geen politieke rol te vervullen. Dat is iets anders dan het lidmaatschap van een politieke partij.

Een min of meer evenredige verdeling met de landelijke situatie zou men een goed uitgangspunt vinden. In die discussie bleek de Minister-President de voorkeur te geven aan een beoordeling van de kwaliteiten van een sollicitant.



Terecht, maar volledigheidshalve dient opgemerkt dat negen van de dertien secretarissen-generaal op dat moment lid waren van het CDA. Een beleid is eerst dan noodzakelijk als de politieke opvattingen van een topambtenaar òf een bijdrage geven aan de totstandkoming van het regeringsbeleid òf de loyaliteit bij de uitvoering daarvan in de weg staan. (Tweede Kamer Aanhangsel Handelingen 1988-1989, p. 204 vraag 100).

Ongewijzigd beleid is eveneens beleid, is mijn commentaar bij deze formulering. Een loyale ambtenaar levert een bijdrage aan het regeringsbeleid, een deloyale ambtenaar dient op te stappen.

Het probleem van de verkokering van het beleid blijft ondanks de aandacht die hieraan bij voortduring wordt besteed “een taai ongerief”, om Theo Thijssen te citeren. In dit opzicht blijft de mobiliteit van topambtenaren een wenselijke zaak, zij het dat de uitstroom naar de marktsector het ongewenst braindrain-effect kan versterken. Uitwisseling met de marktsector is niet verkeerd, eenrichtingsverkeer heeft zoals ik hiervoor aan de orde stelde, wel groot bezwaar.

De werking van de Algemene Bestuursdienst betekent dat mutaties in de top van ambtelijke organisaties minder gecompliceerd kunnen verlopen.

Als sturingsmechanisme voldoet de Algemene Bestuursdienst niet. De werking blijft beperkt tot die van een vacaturebank. Nog steeds zou de volgende stap kunnen zijn dat uit diegenen die tot de Algemene Bestuursdienst gerekend worden interdepartementale kerntaakgroepen worden geformeerd, om hoofdzaaken op het gebied van het regeringsbeleid bij de verschillende departementen met grotere eensgezindheid te introduceren. Die grotere mate van eenheid kan een bijdrage leveren aan de rol die de Minister-President in internationaal verband moet spelen. De tijd dat de minister van Buitenlandse Zaken (Luns) de Minister-President (De Jong) bij de mouw kon vatten, hem een papier voorlegde en toesiste: “Nu moet je dit zeggen”, is voorgoed voorbij.

Een dergelijke mobilisatie van ambtelijke krachten ten behoeve van het Kabinet zou juist op dit ogenblik van grote betekenis zijn omdat de Duits-Franse discussie over de toekomst van de Europese Unie plaatsvindt “zonder dat wij iets inbrengen dan een overwegend defensieve opstelling die onze invloed zou minimaliseren”.

Ik ontleen deze formulering aan het recent uitgesproken afscheidscollege van prof. Szász als hoogleraar Europese Studies op de Ynso Scholten-leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam (16 mei 2000).

De inzet van een Algemene Bestuursdienst kan zowel een positieve bijdrage leveren tot het voorkomen van spanningen die het onderwerp van deze studie zijn als de integriteit van beleid bevorderen. Dat geldt de binnenlandse politieke situatie evenzeer als de buitenlandse.



## IV De rechtspositie van ambtenaren

De relatie tussen bestuurder en ambtenaar ligt al eeuwen vast. De eerste is de drager van de verantwoordelijkheid, de tweede als uitvoerder niet.

In dat opzicht blijft de formulering van Hugo de Groot uit 1622 actueel.

Hij verzet zich na zijn befaamde ontsnapping tegen het feit dat hij werd aangeklaagd vanwege zijn loyaal uitgevoerde ambtelijke plichten en hij besluit:

“Indien yemant over ’t gunt bij my als Dienaar was ghedaan hem wilde beklaghen, die most sijn actie niet jeghens myn, maar jeghens myne Heeren en de Meester institueren.”

Zo was het toen en zo hoort het nog steeds te zijn. Het is ongewenst om daarin een grijs gebied te laten ontstaan. In de ambtelijke bediening dient die klaarheid en zuiverheid ook te worden bewaard. De kwaliteit van het ambtelijk apparaat moet in ieder geval op de integriteit zijn gegrondvest. Zonder die is er geen kwaliteit aanwezig. Daarom moet men met het brengen van overheidstaken buiten de overheidsorganisatie zo behoedzaam te werk gaan. Weinig kon ik vermoeden dat mijn kritiek op de fiscalisering en privatisering van parkeergelden in mijn inaugurele rede sindsdien zo treffend zou worden geïllustreerd door het crimineel gedrag op grote schaal binnen de Amsterdamse parkeerorganisatie. Dat komt ervan als niet verkeersregulatie maar opbrengstmaximalisatie de drijfveer van parkeerbeleid wordt. Soortgelijke overwegingen zijn bij vele publieke diensten geldig.

In dit licht blijf ik de discussie over een ambtelijke status benaderen.

Er kan geen verschil van mening bestaan over het feit dat de rechtspositie van ambtenaren onder het vigerende systeem verder kan worden ontwikkeld, zo men wil genormaliseerd.

De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) heeft daarover in een advies (nummer 17) van 16 december 1998 behartenswaardige opmerkingen geplaatst.

“Deze term (ambtelijke status) roept eigenlijk onjuiste associaties op, alsof het zou gaan om een bepaalde bevoorrechte positie, en heeft daardoor een sterke emotionele lading. In feite gaat het om de ambtelijke hoedanigheid, waarin in de rechtspositie tot uitdrukking komt dat de overheid als bijzondere werkgever, door haar dubbele rol als bestuurder en hoeder van het algemeen belang én als werkgever van degenen die tot haar in een arbeidsrelatie staan, in meerdere of mindere mate dingen vergt die in een privaatrechtelijke arbeidsrelatie niet, of in mindere mate voorkomen.”

Het gaat hierbij om wezenlijke zaken. Zou de ambtelijke status vervallen dan komt de ROP tot de conclusie dat de bevoegdheden tot het vaststellen van arbeidsvoorwaarden door de minister van Onderwijs Cultuur & Wetenschappen, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie voor de sectoren Onderwijs en Wetenschappen, Politie en Rechterlijke macht vervalt. Het doorsnijden van die band lijkt me zeker voor deze sectoren uiterst ongewenst. Natuurlijk kan men de opstelling van CAO’s willen beschouwen als een zaak die verder losstaat van de feitelijke dienstuitvoering en verwijzen naar de



gang van zaken in de marktsector. In die sector is de werkgever echter geen bestuurder en hoeder van het algemeen belang.

De overheidswerkgever mag hierin overigens geen excuus zien om zich te onttrekken aan de voor die overheidssector relevante ontwikkelingen.

Het gaat mij er dan ook niet om in dit betoog mij blind of doof te betonen voor de opvattingen van Rood die, zeker op basis van praktische overwegingen, naar grotere gelijkvormigheid in het arbeidsvoorwaardenbeleid streeft.

Zijn waarschuwing in het voetspoor van Scheltema tegen bestuurscentrisme onderschrijf ik van harte.

Hiervoor heb ik opmerkingen gemaakt over het verschil tussen toezicht en controle die ten doel hadden om te voorkomen dat er een te grote identificatie plaatsvindt tussen gekozen organen en uitvoerende diensten.

Ik vermag echter niet in te zien dat een grotere gelijkstelling, dat wil zeggen mindere herkenbaarheid van de ambtelijke positie, een positieve bijdrage levert aan het beeld van de overheid.

Dat is te beschouwen als een onweegbare factor, maar daarmee is dit nog geen gewichtloze.

Het vervangen van het administratief procesrecht door het civiel procesrecht lijkt me overigens wel een verandering ten nadele voor de ambtenaren.

De bezwaarschriftprocedure bij het bestuursorgaan dat een te bestrijden beslissing heeft genomen, leidt tot nadere overweging en kan deëscalerend werken.

Dichter bij het beleid en daarmee bij het onderwerp van vandaag, staat de uitoefening van de grondrechten en het eerder genoemde vraagstuk van de integriteit in het openbaar bestuur.

Hier is normalisatie niet mogelijk zonder het treffen van aparte wettelijke voorzieningen, zodat het opleggen van een aantal maatregelen en disciplinaire straffen mogelijk blijft.

In de verhouding politiek verantwoordelijk bestuur en ambtelijk apparaat, kunnen die als instrumenten niet worden gemist. Om de verantwoordelijkheid te kunnen dragen en om die te kunnen toerekenen, dient de overheidswerkgever specifieke maatregelen te kunnen nemen ingeval van ontoelaatbare handelingen of nalatigheid.

Het bewustzijn de dienaar te zijn van het algemeen belang en niet een functie te vervullen bij een willekeurige marktpartij wat de overheid niet behoort te zijn, wordt onder meer gesymboliseerd door het afleggen van de eed of belofte. Met het verdwijnen van de ambtelijke status zullen die in een groot aantal gevallen eveneens vervallen. Ik acht dat een ongewenste verarming.

Markeren van de positie van bestuurders en ambtenaren is, waar zoveel inbreuken op de helderheid in de verhoudingen tussen hen zijn ontstaan, een belangrijke zaak. Het behoud van de ambtelijke status levert daartoe een bijdrage.



Zoals zo vaak is de keuze die in de titel ligt besloten geen werkelijke. Het alternatief is vrijwel nooit buigen of barsten, slikken of stikken of, als men het politiek wil duiden, Drees of Romme. In een goed samenspel met zicht op ieders positie blijft het mogelijk dat de politieke situatie ertoe leidt dat een bewindspersoon het veld moet ruimen dan wel zich nog net kan handhaven.

Maar transparante verhoudingen kunnen dat ondoen van de persoonlijke bijkleuring die van een conflict een affaire maakt.

In het voorafgaande heb ik gepoogd een aantal elementen met elkaar in verband te brengen die meestal los van elkaar worden beschouwd. Daarmede is de complexiteit wel aangeduid maar natuurlijk allerminst behandeld. Wel meen ik dat aan het bestaande instrumentarium om conflicten te beheersen de “mediation” zou moeten worden toegevoegd. Ik grond die opvatting op mijn ervaringen in de Advies- en Arbitrage Commissie.

Het is in die commissie altijd het uitgangspunt geweest dat uitspraken nooit konden worden gedaan als partijen niet samen op een hoorzitting waren uitgenodigd. Uitnodigingen waaraan zonder uitzondering gehoor is gegeven.

Tijdens zo’n hoorzitting bleek menigmaal dat het toelichten van het conflict door beide partijen hen tot de overtuiging bracht dat verder onderhandelen nog perspectieven bood.

Soms reikte de commissie die overweging ook aan, uiteraard zonder zichzelf in een onderhandelingspositie te begeven. Het zou niet aan de AAC zijn om een dergelijke rol zelf te vervullen, noch aan het die commissie ondersteunende CAOP om die functie te ambiëren. In een pleidooi voor transparantie zou die gedachte niet wel passen.

Het faciliteren van die mogelijkheid via het onafhankelijk instituut (NICOA) door het CAOP, zou een nieuw instrument betekenen om in de complexe wereld van overheid en semi-overheid een bijdrage te leveren aan goede arbeidsverhoudingen.

Ondanks alle beschouwingen over het poldermodel in de marktsector, blijft de constatering van Rood uit 1989 geldig dat in de private sfeer sociale partners in het algemeen machtsontplooiing boven conflictoplossing door of met behulp van derden stellen.

De overlegcultuur die in de overheidssfeer nog steeds dominant is, levert een vruchtbare voedingsbodem voor zo’n nieuw initiatief.



Mijnheer de Rector Magnificus,

Aan het einde van deze boeiende periode in mijn leven gaat mijn dank uit naar velen binnen en buiten deze universiteit.

In de eerste plaats aan hen die mij het vertrouwen hebben geschonken mij deze post vijf jaar te laten bekleden. Het spijt mij dat ik niet in de gelegenheid ben de eerste stappen in de nieuwe omgeving te zetten waartoe ik was uitgenodigd. In deze universiteit heb ik mij welkom gevoeld, niet alleen voor wat de Albeda-leerstoel betreft, maar ook bij de colleges in het kader van de interfacultaire opleiding onderhandelen en de colleges die ik in het kader van de cursus toegepaste bedrijfs sociologie heb mogen verzorgen.

Het contact met collegae en studenten is mij een vreugde geweest. Het blijft een gemis dat een bijzonder hoogleraar vaak door andere besoignes zo bezet is dat hij de vreugde van de universitaire gemeenschap slechts op bescheiden wijze kan delen.

Anderzijds, als hij niet door zijn besoignes in beslag wordt genomen, neemt zijn toegevoegde waarde af.

Hooggeleerde Albeda, beste Wil,

In de achterliggende jaren heb ik in de plezierige contacten die Loes en ik met Joke en jou hebben gehad, een bevestiging gezien van de woorden die ik in 1996 tot je richtte. Ons gezamenlijk optrekken bij meerdere gelegenheden vind ik waardevol.

Functioneren in deze sector is welhaast ondenkbaar zonder de inzet van het CAOP. Mijn medebestuurders, de leden van de directie en de medewerkers en medewerkers ben ik zeer erkentelijk voor hun positieve belangstelling, maar ook voor de innovatieve wijze waarop problemen worden benaderd en nieuwe terreinen worden ontsloten.

In de Advies- en Arbitragecommissie vind ik een forum waarin op zorgvuldige wijze met tegenstellingen wordt omgegaan. Het besef daardoor een bijdrage te leveren aan de verbetering van arbeidsverhoudingen in de publieke sector geeft voldoening, de voeding naar deze leerstoel blijft van belang.

In dit dankwoord wil ik niet verzuimen mevrouw M. Otte met name te noemen. Zij heeft in de achterliggende jaren voor de broodnodige oriëntatie in een nieuwe wereld gezorgd. Haar competente ondersteuning heb ik zeer gewaardeerd. Tot besluit wil ik U, dames en heren, studenten danken voor de respons die ik op mijn colleges heb gekregen.

Als ik ertoe bij heb mogen dragen dat u overheid en politiek bestuur zult willen zien als belangrijke positieve waarden in onze samenleving, dan heb ik bereikt dat u het arbeidsvoorwaardenbeleid ziet als een middel gericht op een hoger doel. Het realiseren van een hoogwaardig bestuurlijk bestel. Dat is onze voortdurende inspanning waard.



- W. Albeda, De strijd om nieuwe maatschappijvormen – De strijd blijft op elk niveau, 's-Gravenhage 1995
- M.J.W.M. Akkerman, Gelijk hebben en gelijk krijgen, 's-Gravenhage 1994
- J. Bosmans, Staatskundige vormgeving in Nederland. De tijd na 1940, 12e druk, Nijmegen 1999
- Th.H. Dragt, Politiek moet de ambtenarij vertrouwen, NRC Handelsblad, 2 maart 1999
- P. Frissen, De Justitiecrisis in bestuurskundig perspectief, Nederlands Juristenblad 17 april 1998
- H. de Groot, Verantwoordingh van de Wettelijke Regieringh Van Hollandt ende West-Vrieslant, 2e druk, Parijs 1622
- G.J. van Helden en L.P.A. van Kats, Integriteit bij informatievoorziening in het openbaar bestuur, in Liber Amicorum van H.J.L. Vonhoff, 's-Gravenhage 1999
- H. Langman, Het toezicht op het overheidsbestuur vergeleken met het toezicht op het ondernemingsbestuur, in Liber Amicorum van H.J.L. Vonhoff, 's-Gravenhage 1996
- W. Lemstra, De Secretaris-Generaal, Alphen a/d Rijn 1993
- A. van Liempt en G. van Westing, Klem in de draaideur, 2e druk, Arthur Docters van Leeuwen en het Ministerie van Justitie 1995-1998, Amsterdam 2000
- M. Lipsky, Street-Level Bureaucracy: Dilemma's of the individual in Public Services, New York 1980
- A. Szász, Een Euro van ons allemaal, Amsterdam 2000
- T. van Peype/J. Riphagen, Schets van het Nederlands Ambtenarenrecht, 3e druk, Deventer 1998
- L. Prakke e.a. – Van der Pot-Donner, Handboek van het Nederlands Staatsrecht, 12e druk, Zwolle 1989
- M.G. Rood, Het primaat van de politiek en de rechtstoestand van het overheidspersoneel, in Liber Amicorum van H.J.L. Vonhoff, 's-Gravenhage 1996





---

M.G. Rood, “Vijf jaar Advies- en Arbitragecommissie en hoe verder?”,  
in: Ambtenaren in het jaar 2000, 's-Gravenhage 1989

Een beladen vlucht, Eindrapport Bijlmer Enquête, 's-Gravenhage 1996

Heel het raderwerk, Tijdelijk commissieonderzoek CTSV  
(Commissie van Zijl), 's-Gravenhage 1996

Rapport van de commissie parlementaire enquête bouwsubsidies,  
Tweede Kamer 1987-1988-19629 nr. 29, 's-Gravenhage

Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake de Ambtelijke  
Status, Adviesnr. 17, 's-Gravenhage 1998

Carnavalstocht der planprocedures, Eindrapport van de Adviescommissie  
sanering planprocedures, 's-Gravenhage

Terzake opsporing, Enquêtecommissie Opsporingsmethoden,  
Commissie Van Traa, Tweede Kamer 1995-1996, 24072 ex 10.11,  
's-Gravenhage 1996

Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie,  
Commissie Elzinga, Alphen a.d. Rijn 2000

H.J.L. Vonhoff, “Goddank dat ze weg zijn! Wat hadden we met ze moeten  
beginnen?”, 's-Gravenhage 1996

H.J.L. Vonhoff, Het politiek aspect van het beheersingsvraagstuk, in  
Management Control, Leiden 1987





In de publikatierreeks Overheid & Arbeid zijn reeds verschenen:

1. Een toekomst zonder ambtenaren  
*Dr. W.S.P. Fortuyn (uitverkocht)*
2. Decentralisatie & beheersing  
*Dr. W. Albeda*  
*ISBN 9054090014, Prijs f 20,-\**
3. Leeftijdsbewust personeelsbeleid bij de Rijksoverheid, *Prijs f 15,-\*\**
4. Final-offer arbitrage, *Prijs f 32,50\**
5. WOR bij de provincies, *Prijs f 32,50\**
6. Wie beheert het erfgoed van Ien Dales als werkgever?  
*Tien jaar advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst,*  
*Prijs f 25,-\*\**
7. De strijd om nieuwe maatschappijvormen  
*Afscheidsrede RUL, prof. dr. W. Albeda, Prijs f 22,50\*\**
8. Internationale Ambtenaren Dag  
*Overleg tussen regering en overheidspersoneel in de*  
*Nederlandse Antillen, Prijs f 22,50\*\**
9. Zijn arbeidsverhoudingen bij de overheid marktconform?  
*Prof. dr. M.L. Wilke, Prijs f 22,50\*\**
10. 'Goddank dat ze weg zijn! Wat hadden we met ze moeten  
beginnen?'  
*Prof. H.J.L. Vonhoff, Prijs f 22,50\*\**
11. 10 Jaar CABF:  
*Balans en perspectief, Prijs f 22,50\*\**  
*ISBN 90-75256-02-7*
12. Naar een sociaalrechtelijk denkraam  
*Afscheidsrede RUL, Prof. mr. M.G. Rood, Prijs f 22,50\*\**
13. Mobiliteit en kennis bij de Overheid  
*Prijs f 22,50\*\**  
*ISBN 90-672022-8-2*

**\* Bestelwijze:**

*is verkrijgbaar bij de boekhandel of:  
Sdu servicecentrum Uitgeverijen  
Telefoon (070) 378 98 80  
Fax (070) 378 97 83*

CAOP-internetadres:  
<http://www.caop.nl>  
E-mail: [lv13@caop.nl](mailto:lv13@caop.nl)

**\*\* Bestelwijze:**

*is rechtstreeks verkrijgbaar bij de redactie:  
Centrum voor Arbeidsverhoudingen  
Overheidspersoneel  
Postbus 556  
2501 CN Den Haag  
Lange Voorhout 13  
Telefoon (070) 376 57 11  
Fax (070) 345 75 28*

