

Overheid & Arbeid

‘Vluchten kan niet meer...’

Iets over beleids- en beheersproblemen en hun oplossing

Bewerkte uitgave van de rede, in verkorte vorm uitgesproken bij het openlijk aanvaarden van het ambt van bijzonder hoogleraar vanwege de Stichting Ien Dales Leerstoel in ‘De overheid als arbeidsorganisatie’ aan de Universiteit van Amsterdam op donderdag 1 maart 2001

door C.R. Niessen

CAOP

Centrum Arbeidsverhoudingen

PUBLICATIEREEKS OVERHEID & ARBEID



2001-15



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

‘Vluchten kan niet meer...’

Iets over beleids- en beheersproblemen en hun oplossing

Bewerkte uitgave van de rede, in verkorte vorm uitgesproken bij het openlijk aanvaarden van het ambt van bijzonder hoogleraar vanwege de Stichting Ien Dales Leerstoel in ‘De overheid als arbeidsorganisatie’ aan de Universiteit van Amsterdam op donderdag 1 maart 2001

door C.R. Niessen



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 en Lay-out: Paul Pleijs

Fotografie: Peter Brand

Druk: Kerckebosch bv, Zeist

ISBN 90-805848-2-7

© 2001, 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.



Met enkele voorbeelden van actuele bestuurlijke problemen wordt getracht aan te tonen dat daarbij te vaak de oplossing wordt gezocht in een vlucht in een nieuwe structuur, of in nieuwe regels voor de organisatie en dergelijke. In plaats van zulke oplossingen zal het investeren in mensen, en in een beter bedrijfsklimaat binnen de overheid, op termijn meer vruchten afwerpen. Als de overheid zich al 'ondernemender' zou moeten opstellen, dan zou zij dat moeten doen door te investeren in haar 'intellectuele kapitaal'. Vooral als het gaat om het bijbrengen en versterken van democratisch besef, rechtsstatelijk besef en integriteitsbewustzijn bij overheidswerknemers, is vorming en opleiding hoogst noodzakelijk. De overheid blijkt in dit opzicht geen lerende, maar hardleerse organisatie te zijn. Het is daarom wenselijk overheidsmedewerkers te verplichten om een minimum aantal opleidingspunten per jaar te halen, zoals dat bij advocaten het geval is. Een van de andere voorgestelde maatregelen is de oprichting van een samenwerkingsverband van instituten die opleidingen voor de overheid verzorgen, een verband dat kan uitgroeien tot zoiets als een Universiteit voor bestuurders en ambtenaren.

C.R. Niessen (1942) studeerde rechten aan de Universiteit van Amsterdam. Na een loopbaan bij Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties) werd hij in 2000 benoemd tot bijzonder hoogleraar in 'De overheid als arbeidsorganisatie' (Ien Dales Leerstoel). De instelling van deze leerstoel wordt mede mogelijk gemaakt door het Centrum Arbeidsverhoudingen CAOP en PriceWaterhouseCoopers N.V.

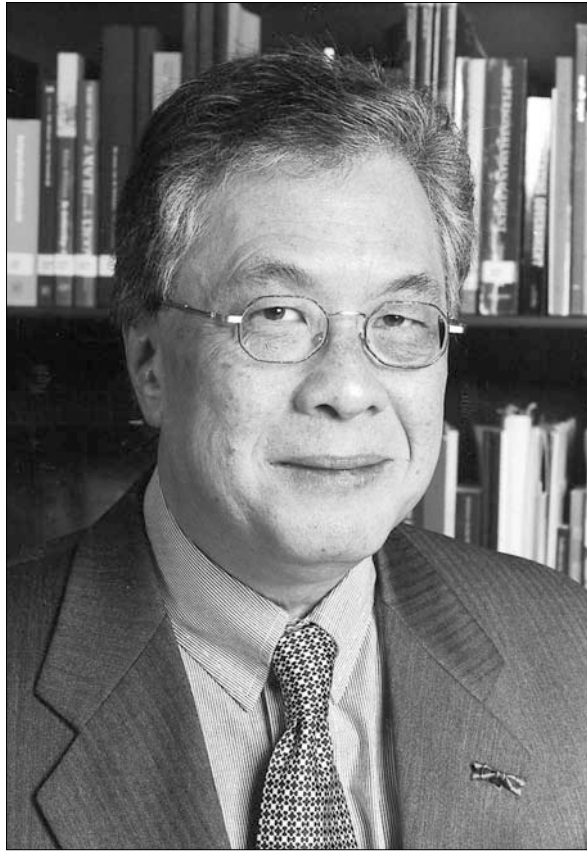


Dit is een bewerkte uitgave van de oratie van prof. Niessen, zoals die verschenen is bij Vossiuspers AUP in de oratiereeks van de Universiteit van Amsterdam.





1	Inleiding	<i>pagina 7</i>
2	Problemen	<i>pagina 9</i>
	2.1 Problemen met de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders; de vlucht in de structuur (-discussie),	9
	2.2 De Securitelaffaire; de vlucht in de structuur	13
	2.3 Problemen met wetgevingskwaliteit; de vlucht in de structuur . . .	14
	2.4 Verkokering als probleem; de vlucht in de structuur	15
	2.5 Verstarring als probleem; de vlucht in verplichte mobiliteit.	16
	2.6 Problemen met integriteitsincidenten; de vlucht in nieuwe regels .	19
3	De kern van het betoog	<i>pagina 22</i>
	3.1 De kern van het betoog.	22
4	Instrumentatie	<i>pagina 24</i>
	4.1 Instrumentatie.	24
5	Afronding	<i>pagina 28</i>
	5.1 Afronding	28
6	Dankwoord	<i>pagina 30</i>



Prof. C.R. Niessen



¹ J. Riezenkamp, directeur-generaal Cultuur, bracht de eerste vijf fasen die hierna beschreven worden, naar voren in een ARD-debat in Nieuwspoort op 1 april 1996. Riezenkamp gebruikte evenwel de term 'beleidsprobleemlevenscyclus' niet, en de zesde fase kwam in zijn betoog niet voor.

Toen hij nog minister van VROM was, heeft P. Winsemius veel bekendheid gekregen met zijn beschrijving van de beleidslevenscyclus. Onder de 'Haagse kaasstolp' van het openbaar bestuur bestaat ook het verschijnsel van de *beleidsprobleemlevenscyclus*.¹ En als ik het hierna heb over beleidsproblemen, omvat dat mede beheersproblemen, want beheersproblemen kunnen beleidsproblemen zijn of worden en omgekeerd. En het gaat mij niet om ieder soort beleidsprobleem. Ieder maatschappelijk probleem kan te gelegener tijd een beleidsprobleem worden. Mij gaat het om problemen die de overheid in de praktijk van haar taakuitoefening is tegengekomen.

De beleidsprobleemlevenscyclus kent om te beginnen vijf fasen, als een beleidsprobleem van enige importantie zich voordoet. Fase één is: de ontkenning van het probleem. Fase twee is: de redeloze paniek. Fase drie is: het zoeken van schuldigen. Fase vier: het straffen van onschuldigen, en fase vijf is: het belonen van hen die er niets mee te maken hebben.

Men kan dit een enigszins overdreven voorstelling van zaken vinden, maar er zijn onmiskenbaar incidenten in het hedendaagse openbaar bestuur aan te wijzen waarbij zich in elk geval de fasen één tot en met vier hebben voorgedaan. Men denke slechts aan de (vermeende) lading van de in de Bijlmer verongelukte EL AL Boeing. Eerst was er de ontkenning van het probleem ('Hoezo? Was er dan iets met de lading?'). Daarna werd gepoogd sommige functionarissen wegens het zogenaamd 'onder de pet houden' van relevante informatie te schorsen,² en hier ziet men de fase van de redeloze paniek overlopen in die van het zoeken naar schuldigen en in die van het straffen van de onschuldigen.

² Zonder dat in dit geval voor schorsing enige rechtsgrond in het ARAR te vinden was.

Betrokkenen hebben daarop min of meer vrijwillig hun functies tijdelijk neergelegd. Sommige kranten hebben echter vrij lang volgehouden dat betrokkenen inderdaad geschorst waren, en een enkele krant meldde dat zij geschorst waren 'door de minister-president'.

Van fase vijf (het belonen van hen die er niets mee te maken hebben) heb ik straks een goed voorbeeld. Maar er is nog een fase. Wat zich bij deze, en andere incidenten, in elk geval voordeed, was fase zes: die waarbij politici, ambtenaren en wetenschappers oplossingen aandragen die gekenmerkt kunnen worden als 'de vlucht naar voren'. Onder de vlucht naar voren kan men diverse verschijnselen verstaan: de vlucht in een nieuwe structuur of in elk geval in het ter discussie stellen van de bestaande structuur; de vlucht in nieuwe regels voor de overheidsorganisatie; de vlucht in versterkt toezicht, en meer van dergelijke fenomenen. Over 'de vlucht naar voren' en een aantal verschijningsvormen daarvan, wil ik het vandaag met u hebben. Ik acht bespreking daarvan vooral van belang omdat bij deze 'vlucht naar voren' zo vaak vergeten wordt wat werkelijk van belang is, namelijk aandacht voor de mens in de overheidsorganisatie. Helaas is het zo dat bij nieuwe structuren, en andere verschijnselen van 'de vlucht naar voren', niet meteen de daarmee compatibele functionarissen worden *meegeleverd*. Ook is met het enkele opschrijven van nieuwe regels, de overheidsorganisatie nog niet veranderd. En de vraag rijst of bij 'de vlucht naar voren' niet het paard achter de wagen wordt gespannen, en of het niet raadzamer is eerst iets te doen aan de opvoeding en heropvoeding van zittende functionarissen. Investeren in mensen, en niet primair vluchten in nieuwe structuren en



nieuwe regels. Juist met het oog daarop is deze rede naar het prachtige lied van Annie M.G. Schmidt getiteld: ‘Vluchten kan niet meer ...’.

Hierna zal ik steeds een beleids- of beheersprobleem bij de kop nemen, en vervolgens beschrijven tot welke soort ‘vlucht naar voren’ die kwestie heeft geleid. Nadat op deze wijze een aantal problemen zijn geanalyseerd, zal ik uiteenzetten wat er mijns inziens werkelijk zou moeten gebeuren ter oplossing of correctie van de kwesties, en aan het slot van mijn betoog zal ik enkele instrumenten aanreiken, die het ideaal van *good governance* - want daar gaat het hier in wezen om - dichterbij kunnen brengen.

Gelet op de mij toegewezen tijd zal ik mij in mijn mondelinge betoog moeten beperken; een uitgebreidere verhandeling vindt men in de gedrukte versie van mijn oratie.



2.1 Problemen met de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders; de vlucht in de structuur(-discussie)

³ Zie het rapport *Een doorboorde buidel van 30 september 1999 van de Commissie tot Onderzoek van het leningenbeleid van de provincie Zuid-Holland*.

⁴ Hierover zie men bijvoorbeeld *W. Sorgdrager, Een verantwoordelijk minister, Breda, 1999, blz. 202-203 en 243-244. Zij is van mening dat de onderhandelingen over de gouden handdruk beter door de landsadvocaat hadden kunnen worden gevoerd, dan door het departement. Ik denk hier een nuance anders over: de onderhandelingen hadden best door het ministerie kunnen worden gevoerd, als die taak maar niet – zoals in casu – in handen was gegeven van een daarin overvaren departementsambtenaar, die nota bene ook geen weet had van de op Binnenlandse Zaken voor dit soort aangelegenheden aanwezige expertise bij de Directie Arbeidszaken Overheid*.

⁵ F. Ankersmit in *NRC-Handelsblad van 16 oktober 1999*.

⁶ L.A. Geelhoed in zijn notitie 'Politiek, beleidsuitvoering en ambtelijk apparaat', *Beleid Beschouwd* nr. 6023.

⁷ H.A. Couzy in een interview in *de Drentsche Courant* van 31 juli 1999.

⁸ M.A.P. Bovens, *De vierde*

Ik begin met de beleidsproblemen die de reikwijdte van de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders voor een aantal bestuurders heeft meegebracht. Ik ga niet alle politieke affaires van het afgelopen decennium bespreken. Ik wijs slechts op het volgende. Bestuurders zijn in het algemeen meer geïnteresseerd in beleid, dan in beheers- en uitvoeringskwesaties. Dat is ook hun taak: beleid uitstippelen. Beheers- en uitvoeringskwesaties worden in hoge mate gedelegeerd aan het ambtelijk apparaat. Maar juist in die sfeer kunnen er grote ongelukken gebeuren. Ik wijs bijvoorbeeld op de Ceteco-affaire, waarin een ondernemende ambtenaar aan het bankieren sloeg.³ Ik wijs ook op de gouden handdruk die aan een procureur-generaal gegeven werd; een echte gouden handdruk van 22 karaat.⁴ Zo zijn er meer voorbeelden te noemen van ongelukken in het beheers- en uitvoeringssegment van het openbaar bestuur.

De suggesties van verschillende zijden voor een oplossing van deze problematiek buitelden over elkaar heen. Hier ziet men een voorbeeld van het vluchten in het ter discussie stellen van de bestaande structuur. Zo bepleit Ankersmit schrapping van de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid.⁵ Geelhoed staat een zekere mate van ambtelijke verantwoordelijkheid voor incidenten bij de beleidsuitvoering voor.⁶ Oud-generaal Couzy suggereert de invoering van een ambtelijke verantwoordingsplicht voor de uitvoering van beleid.⁷ Bovens doet het voorstel om te komen tot 'horizontale' vormen van publieke verantwoording ter aanvulling van het dominante 'verticale' model van verantwoording.⁸ Scheltema bepleit invoering van interne kwaliteitsbewakingssystemen in de publieke sector, en externe beoordeling daarvan door bijvoorbeeld een Kwaliteitskamer; dit niet om de ministeriële verantwoordelijkheid te vervangen, maar om deze te ontlasten.⁹ Cliteur ziet aanleiding om te pleiten voor het (her)invoeren van een streng ondergeschiktheidsregime à la Weber.¹⁰

Over het pleidooi van Cliteur tot (weder)invoering van een streng ondergeschiktheidsregime kan ik kort zijn. Het merendeel van het beleid, ook van het beleid ten aanzien van het beheer, geschiedt niet 'van boven naar beneden', maar *bottom up*. Juist om de daarvoor benodigde creativiteit in de lagere regionen van de organisatie te behouden en te stimuleren, is een strenge hiërarchie uit den boze. Een streng ondergeschiktheidsregime kweekt angstige medewerkers, die geen stap vooruit durven te zetten zonder bevel van boven; die ook geen sterke betrokkenheid durven te ontwikkelen met de inhoud van het beleidsterrein waarin zij functioneren, omdat dat 'hun verantwoordelijkheid niet is', maar die van hun superieuren.¹¹

De suggesties tot het invoeren van een ambtelijke verantwoordelijkheidsplicht op bepaalde punten verdienen meer aandacht. Wat verstaat men daaronder? Als het alleen zou gaan om antwoorden, in de zin van informatie geven aan de



macht revisited, oratie Utrecht, 13 september 2000.

⁹ M. Scheltema, 'Voldoet de ministeriële verantwoordelijkheid nog bij een professionele overheidsorganisatie?', in *NJb*. 2000, blz. 1861-1876. In dit artikel geeft Scheltema een uitwerking van het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*. Den Haag 2000.

¹⁰ P.B. Cliteur in *NRC-Handelsblad* van 7 augustus 1999. Zie ook zijn 'Ambtenaar en politiek. Over de anarchie in ons openbaar bestuur', in *Liberaal Reveil* 1999, nr. 4, blz. 134 e.v. Een reactie daarop, zoals die van U. Rosenthal in hetzelfde nummer van *Liberaal Reveil* (blz. 146 e.v.), kon niet uitblijven ('De politiek-ambtelijke rechtsstaat. Over de tweezijdigheid van de politiek-ambtelijke verhoudingen').

¹¹ *Vergelijk advies nr. 21 van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) van 22 december 1999, inzake de gevolgen van de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving voor de overheid als arbeidsorganisatie, blz. 11-12. In Nederland worden eigen initiatief en zelfstandigheid bij werknemers bij de beoordeling van gegevens en situaties meer op prijs gesteld, dan een passieve, reactieve werkhouding. Een voorbeeld uit de zorgsector vormen de Zuid-Afrikaanse verpleegkundigen die*

volksvertegenwoordiging, en als het daarbij alleen zou gaan over *feiten*, dan heb ik daar weinig moeite mee. Alleen: ook een verzameling feiten kan de betrokken bewindspersoon in moeilijkheden brengen, dus deze moet op z'n minst op de hoogte zijn van wat zijn ambtenaar gaat zeggen. Gaat het om informatie geven over *achtergronden van beleid (ontwikkeling)* en over persoonlijke beleidsopvattingen van de betrokken ambtenaar, dan begin ik al wat meer moeite met het voorstel te krijgen. Ambtenaren en bewindspersonen dreigen dan te worden uitgespeeld tegenover elkaar; het primaat van de politiek wordt ondermijnd.

Nog sterker geldt dit voor een *politieke verantwoordingsplicht in eigenlijke zin* voor ambtenaren. Een ambtenaar is niet democratisch gelegitimeerd (door verkiezingen) om politieke verantwoording in de eigenlijke zin af te leggen. Bovendien: wie als ambtenaar in verregaande mate of zelfs volledige politieke verantwoording heeft af te leggen, zal ook de daarbij behorende eigen beleidsbevoegdheden, dus macht, willen hebben: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. Echte ambtelijke macht zonder democratische legitimatie, daar zouden wij tegen moeten zijn. Het middel wordt dan erger dan de kwaal.¹² In het voorgaande is ook het tegenargument gelegen tegen de vorming van een apart ambtelijk domein - indien daar althans onder verstaan mag worden: een domein dat zich onttrekt aan de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders.

Bij de suggesties van Geelhoed en Couzy rijst de indringende vraag: wat is een 'incident'? En hoe onderscheidt zich 'uitvoering' van 'beleid'? Ik geef een voorbeeld waarbij het niet voor de hand ligt dat een ambtelijke verantwoordingsplicht volstaat: de strafexecutie. Strafexecutie in een concreet geval is een duidelijk voorbeeld van 'uitvoering'. Een wrede en onmenselijke behandeling van een concrete gevangene kan worden aangemerkt als 'incident'. Kan men zich in zo'n geval voorstellen dat de Tweede Kamer er genoegen mee neemt dat de Minister van Justitie hierover niet zelf verantwoording aflegt, maar dat deze de directeur van de betrokken penitentiaire inrichting, dan wel de hoofd directeur van de Dienst Justitiële Inrichtingen, naar de Kamer stuurt? En kan men zich in dit geval voorstellen dat de Minister van Justitie ermee wegkomt als hij zijn niet-verschijnen in de Tweede Kamer zou verdedigen met de stelling, dat de Kamer hier een overmatige belangstelling voor incidenten aan de dag legt? Met deze suggesties komen we er dus niet.

Dit ligt anders bij het pleidooi van Bovens voor invoering van 'horizontale' verantwoording - bijvoorbeeld verantwoording ten opzichte van het publiek, de media, de *civil society*. Die vormen zijn vooral nuttig bij zelfstandige bestuursorganen. Maar ook ten aanzien van die organen resteert uiteindelijk een politieke verantwoordelijkheid in de zin van een continueringsverantwoordelijkheid: blijft de betrokken ZBO bestaan of niet, of worden zijn 'statuten' gewijzigd?



niet allen begrepen wat op dit punt van hen verwacht werd in het Academisch Ziekenhuis van de VU.

¹² Vgl. H.A. van Wijnen in *NRC-Handelsblad van 10 augustus 1999*. Die benadert deze kwestie net van de andere kant: volgens hem betekent minder bevoegdheid van een minister minder zeggenschap van de minister. Diens positie als hoofd van het ministerie wordt in de opinie van Van Wijnen uitgehouden, en dat is zijns inziens in strijd met art. 44 Grondwet. Ook betekent verkleining van (de omvang van) de ministeriële verantwoordelijkheid verzwakking van de (mogelijkheden tot) parlementaire controle. Langs die redenering is Van Wijnen evenzeer gekant tegen een ambtelijke verantwoordingsplicht jegens het parlement als ik. Zie ook mijn bijdrage over ministeriële en ambtelijke verantwoordelijkheid in *Ambtenu nr. 1* (1989), blz. 9-10 en P.W.C. Akkermans in het *Rotterdams Dagblad van 14 augustus 1999*.

¹³ Zie mijn bijdrage over ministeriële en ambtelijke verantwoordelijkheid in *Ambtenu nr. 1* (1989), blz. 4-6. De hierna genoemde fasen komen ten naaste bij overeen met wat D.J. Elzinga noemt: de informatiefase, de debatfase en de sanctioneringsfase (D.J. Elzinga, *De staat van recht*, Zwolle 1990). In de notitie *Vertrouwen in verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en*

Ook aan de voorstellen van Scheltema tot invoering van interne kwaliteitbewakingssystemen en externe beoordeling daarvan, is weinig mis. Gebruikersraden, openbare verslaggeving, *peer review*, visitatie, inspectie, certificering en dergelijke; het zijn instrumenten die nu al gehanteerd worden. Verheugend is dat bij sommige ZBO's, zoals het Kadaster, een grote behoefte blijkt te bestaan aan het afleggen van publieke verantwoording door middel van dat soort instrumenten. En voor wat betreft rechtstreeks onder een minister ressorterende dienstonderdelen valt kwaliteitszorg met behulp van de genoemde en andere instrumenten toe te juichen. Veel vaker zou het moeten gebeuren dat organisaties zich de vraag stellen: 'Doen we de goede dingen?', en: 'Doen we de dingen goed?' De VBTB-operatie ('van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording') biedt hiertoe al een stimulans.

Toch heb ik een drietal kanttekeningen bij de voorstellen van Scheltema. In de eerste plaats zullen goede algemene en specifieke kwaliteitscriteria nog ontwikkeld moeten worden. Scheltema ziet dat ook wel in. Het is met kwaliteit als met het voorbeeld van de olifant van Churchill: 'Er is moeilijk een definitie van te geven. Maar als het de kamer binnenkomt, weet ik precies wat het is.'

In de tweede plaats: incidenten zullen zich altijd kunnen voordoen, hoe goed ook gezorgd is voor de kwaliteit van het betrokken dienstonderdeel. Er is geen absolute garantie dat bij zo'n incident de democratische controle niet toch wordt gegenereerd, tot en met de vertrouwenskwestie. Ik kom direct nader terug op de vertrouwenskwestie. Scheltema beweert ook niet dat incidenten van dien aard zich niet meer zullen voordoen. Hij zegt alleen dat een ambtelijke dienst bij het zich voordoen van incidenten, minder verwijten vallen te maken, indien die dienst regelmatig verslag heeft gedaan van het eigen optreden, zonder dat dit eerder tot discussie aanleiding heeft gegeven. Ik help het te hopen. Incidenten, en dan wel politiek relevante incidenten, doen zich op de meest onverwachte punten en plaatsen binnen het openbaar bestuur voor, en kwaliteitsbewakingssystemen bieden in het algemeen slechts momentopnamen. Het is juist het dagelijkse reilen en zeilen van een organisatie dat niet op 'de foto' staat, en waarbij het risico dat politiek relevante incidenten zich voordoen het grootst is. Dit geldt ook voor de communicatie tussen organisaties, zoals de 'Dover affaire' leert. En als een politiek relevant incident zich voordoet, dan is de reputatie van het betrokken dienstonderdeel sneller afgebroken dan zij met kwaliteitsbewaking is opgebouwd. Ondanks het bestaan van kwaliteitsbewakingssystemen moeten bestuurders alert blijven op incidenten.

We moeten immers niet vergeten, wat ook alweer de klassieke gedachte was van de politieke verantwoordelijkheid van een bestuurder: niet meer, maar ook niet minder dan de constitutionele afspraak, dat alles wat in de onder hem ressorterende organisatie gebeurt, aan die ene bestuurder wordt toegerekend, juist om democratische controle te genereren. De regel van de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders moet gezien worden als handvat om de controlemach-



Koninkrijksrelaties (d.d. 21 september 1999) worden eveneens drie soortgelijke fasen onderscheiden (blz. 6 e.v.). Zie nader het rapport Steekhoudend minister-schap van de subcommissie-Scheltema van de Bijzondere Commissie vraagpunten staatkundige vernieuwing van de Tweede Kamer, Kamerstukken II, 1992-1993, 21427, nrs. 40-41, en S.E. Zijlstra, Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat, proefschrift 1997, blz. 100-116. Zie ook Ed. van Thijn en P. van Dijk, 'Parlementaire controle en ministeriële verantwoordelijkheid', in Bestuurskunde 2000, nr. 5, blz. 209 e.v.

¹⁴ In NRC-Handelsblad van 27 augustus 1999.

¹⁵ G.H. Scholten, 'De fictie van de verantwoordelijkheid als grondslag voor democratisch bestuur', in Acta Politica, 1969-1970, blz. 250 e.v. Als ik het goed heb, was hij de eerste die de term 'fictie' in dit verband bezigde.

¹⁶ Maar ook de media die, naar het lijkt, vooral bestuurders steeds opjutten met de indringende en soms haast retorische vraag, of er koppen zullen rollen. In dit verband valt ook een enkele wetenschapper te noemen. Zo hoorde ik P.H.A. Frissen in Netwerk van 3 december jl. naar aanleiding van de vuurwerkontploffing in Culemborg in 1991 en het daar-na volgende feilen van bestuur

nerie van de volksvertegenwoordiging in gang te zetten. En daarnaast moeten we niet vergeten, dat binnen het begrip politieke verantwoordelijkheid drie fasen zijn te onderscheiden: de antwoordfase, de fase van verantwoording en de vertrouwensfase.¹³ De vertrouwensfase komt pas in uiterste instantie aan de orde, en terwijl in de twee eerstgenoemde fasen *het ambt* antwoordt en zich verantwoordt, gaat het pas in de vertrouwensfase om *de persoon* van de ambtsdrager: weet de betrokken bestuurder het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging te behouden of te herwinnen, of niet?

In die ultieme fase gaat het niet meer om staatsrechtelijk-juridische vragen betreffende de omvang van de plicht van de bestuurder om te antwoorden en zich te verantwoorden, maar om de *politieke* vraag van het al dan niet behouden of herwinnen van vertrouwen van de volksvertegenwoordiging. Daarom mag politieke verantwoordelijkheid van bestuurders niet vereenzelvigd worden met: 'er moeten koppen rollen' (al krijgt men de tegenovergestelde indruk uit de politieke incidenten uit het recente verleden); de kwestie of er koppen zullen rollen komt pas in de ultieme fase van de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders aan de orde.

'De ministeriële verantwoordelijkheid is het sluitstuk van ons staatsbestel; daar-in kun je niet klassiek genoeg zijn', zei Ed. van Thijn ooit eens in een interview.¹⁴ Als voor politici en ambtenaren (weer) duidelijk wordt, wat het klassieke idee is achter de regel van politieke verantwoordelijkheid van bestuurders (hoe kan men immers op een andere wijze dan door toerekening van alles wat er in een bepaalde overheidsorganisatie gebeurt, aan de betrokken bestuurder, de democratische controlemechanisme in gang zetten?), en als politici en ambtenaren (weer) duidelijk het onderscheid kunnen zien tussen de drie fasen van politieke verantwoordelijkheid, dan wordt politieke verantwoordelijkheid weer een draaglijk concept. En dan wordt ook de fictie van politieke verantwoordelijkheid¹⁵ draaglijk. En wie de risico-aansprakelijkheid waartoe deze verantwoordelijkheid leidt, niet wil dragen, moet maar geen bestuurder worden. Dit brengt mij tot de rode draad in mijn betoog. Meer en meer geraak ik overtuigd van de waarheid van de oude Chinese zegswijze: 'Er zijn geen problemen, alleen mensen die ze maken'. Er zijn geen problemen met de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders, als men – en met 'men' bedoel ik vooral politici en ambtenaren¹⁶ – maar duidelijk besef heeft van de reikwijdte en de inhoud daarvan. Het bijbrengen van dit besef bij de mensen die een rol vervullen in het openbaar bestuur – daarin ligt de voornaamste oplossing van het, vermeende, probleem. Bij de bewaking van de kwaliteit van het openbaar bestuur gaat het niet alleen om de vragen: 'Doen we de goede dingen?' en: 'Doen we de dingen goed?', maar ook om de vraag: 'Hebben we er de goede mensen voor?' Investeren in mensen dus; dat is kort gezegd de rode draad in mijn verhaal. Ik zal straks nader uitwerken welke instrumenten daarvoor beschikbaar zijn.



2.2 De Securitelaffaire; de vlucht in de structuur

ders, ambtelijke adviseurs en inspecteurs - uitlopend in de Enschedese vuurwerkramp - bepleiten dat Minister Pronk van VROM zou moeten aftreden. Dit om symbolische redenen, nl. om het zelfreinigend vermogen van de politiek aan te tonen. (N.B. Ik moest deze publicatie afsluiten per 1 januari 2000, en kon dus geen rekening houden met de resultaten van de Commissie Oosting.)

¹⁷ Zie Kamerstukken II, 25389, nr. 32.

¹⁸ Bij mijn herinnering is deze term van Henry Mintzberg.

¹⁹ In mijn bijdrage in de bundel *Gelet op de Grondwet* (1998, blz. 98 e.v.) pleit ik met het oog op die stroomlijning ervoor, dat het voorzitterschap van de ICER wordt vervuld door *Algemene Zaken*. Ook op andere terreinen van coördinatie van het Nederlands beleid t.a.v. de EU bepleit ik in die bijdrage een primaire rol van de minister-president of zijn raadgevers.

²⁰ Terzijde merk ik op dat ook de oprichting van de CoCoHan aangemerkt kan worden als een vlucht in de structuur, toen eenmaal duidelijk werd dat de coördinatie van Europees beleid op middellange termijn een beleidsprobleem was.

Maar eerst ter verdere adstructie een ander beleidsprobleem dat geleid heeft tot een oplossing die men kan karakteriseren als een 'vlucht naar voren': de Securitelaffaire, en de nasleep daarvan. De affaire ging over Nederlandse technische uitvoeringsregelingen die ten onrechte niet vóór afkondiging bij de Europese Commissie waren aangemeld. Een van de belangrijke gebreken die de affaire aan het licht had gebracht, was een gebrek aan coördinatie in de rijksdienst inzake de voorbereiding en de implicaties van het Europees recht.

De affaire leidde tot een 'vlucht naar voren': het instellen van een Interdepartementale Commissie Europees Recht, kortweg ICER genaamd.¹⁷ Maar de structuur werd een hele kerstboom met diverse ballen. Een dubbel voorzitterschap van de ICER moest de van elkaar verschillende departementale belangen van Buitenlandse Zaken en Justitie verzoenen. Onder de ICER kwamen twee subcommissies 'te hangen', de ICER-V en de ICER-U. De ICER-V zou zich richten op de coördinatie van de voorbereiding van de Europese regelgeving, de ICER-U op de coördinatie van de implicaties van reeds tot stand gekomen Europese regelgeving en de consequenties van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen voor de Nederlandse rechtsorde.

Daarnaast, en soms daaronder, bleven een aantal andere coördinerende commissies bestaan, zoals de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, de Interdepartementale Werkgroep van Notificatiecoördinatoren en het Interdepartementale Overleg Europese Aanbestedingsrichtlijnen. U hoort mij niet zeggen dat al deze gremia geen nuttig werk doen, maar het geheel ziet eruit als een *fuzzy structure*¹⁸, vooral omdat de overleggroepen elkaar qua werkteerrein in belangrijke mate overlappen. Dat leidt ertoe dat er ook een coördinatie ten behoeve van de coördinatie moet plaatsvinden, hetgeen enige stroomlijning van het geheel op haar plaats doet zijn.¹⁹ Dit nog los gezien van de mate waarin de CoCo (de Coördinatiecommissie Europees beleid) en de CoCoHan (eenzelfde coördinatiecommissie maar dan op Hoog Ambtelijk Niveau (u hoort mij in hoofdletters spreken)) de eerdergenoemde gremia qua werkteerrein overlappen.²⁰

Wat zien we hier voor verschijnsel? Er was een beleidsprobleem in de rijksdienst: de implicaties van het Securitelarrest van het EG-Hof van Justitie. Daarbij zijn alle fasen doorlopen die ik in het begin heb geschetst:

fase 1 De ontkenning van het probleem: in juni 1996 werd het arrest besproken in interdepartementaal overleg, maar men bleek het daar oneens te zijn over de strekking van de uitspraak;

fase 2 De redeloze paniek: toen advocaten zich in strafprocessen begonnen te beroepen op de ongeldigheid van bepaalde regelingen die niet aan de Europese Commissie genotificeerd waren, maakte het Openbaar Ministerie de indruk niet meteen te weten, hoe met zo'n verweer in een strafproces om te gaan;

fase 3 Het zoeken naar schuldigen: onmiddellijk werden de Minister van EZ en



van Justitie door de Tweede Kamer ter verantwoording geroepen;
fase 4 Het straffen van onschuldigen: de minister van Justitie kreeg een motie van wantrouwen aan haar broek, en dat terwijl andere ministeries minstens zo nalatig bij het notificeren waren geweest als Justitie, zo niet nalatiger, en terwijl de Minister van EZ, wiens ministerie in casu de rol van postbus had voor het notificeren door de ministeries richting de Europese Commissie, niet zo'n motie over zich heen kreeg;

fase 5 Wanneer men het aanbieden van excuses als beloning kan zien, werd bij deze affaire ook fase 5 doorlopen: het belonen van hen die er niets mee te maken hadden, werd verzinnebeeld door de Minister van EZ die zijn excuses aanbod aan het gehele Nederlandse volk.

En toen kreeg men – zoals ik zei – *fase 6*: 'de vlucht naar voren' in de vorm van een vlucht in de structuur: de kerstboom met vele ballen, die ik zo-even heb geschetst. De vlucht in de structuur als instant oplossing; de Tweede Kamer tevreden gesteld doordat daarmee de politieke angel uit het probleem was gehaald; een oplossing voor de korte termijn.

Als oplossing voor de langere termijn - en hier komt weer de rode draad van mijn betoog naar voren - zie ik veel meer in het investeren in mensen. Ik speel daarbij leentjebuurt bij de Visitatiecommissie Wetgeving, die de suggestie deed tot oprichting van een kenniscentrum Europees recht.²¹ Zet een aantal juristen die gezag hebben binnen de juridische wereld van de rijksdienst bij elkaar in een expertgroep of expertisecentrum (ik denk daarbij aan de voor ingewijden in het wetgevingsvak bekende wetgevers, dus de Biermannen en de Bormannen onder de wetgevingsjuristen); laat hen van daaruit zending bedrijven bij de ministeries, over Europees recht en de voorbereiding en de nasleep daarvan; laat hen regelmatig door middel van een nieuwsbrief aan de wetgevingsjuristen van de ministeries kond doen van actuele ontwikkelingen in het Europees recht en de jurisprudentie daarover, en over de methoden om daarmee om te gaan; en laat hen ook, door opleidingen te verzorgen, hun expertise delen met andere wetgevingsjuristen. Het lijkt mij een oplossing die de schoonheid van de eenvoud heeft, en die op de langere termijn - want investeren in mensen geeft geen kortetermijnresultaten - meer vruchten zal afwerpen dan de zo-even geschetste kerstboom. Het Europees recht zal nog meer dan nu al het geval is, de Nederlandse rechtsorde doortrekken; daarvoor moeten de ministeries en de wetgevingsdirecties van de toekomst worden klaargestoomd.

²¹ *Regels en risico's, rapport van de Visitatiecommissie Wetgeving, januari 2000.*

2.3 Problemen met wetgevingskwaliteit; de vlucht in de structuur

Het voorgaande doet mij sterk denken aan wat er eind jaren '70, begin jaren '80 gebeurde op het gebied van de wetgevingskwaliteit. Toen eenmaal de gedachte was geboren dat door het bestaan van evenzoveel wetsfamilies als er toen ministeries waren, de Nederlandse wetgeving geen interne harmonie vertoonde, werd snel (in 1980) de Interdepartementale Commissie voor de



Harmonisatie van Wetgeving (ICHW) ingesteld, en werd bij Justitie de Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving opgericht. Dit leidde tot *red tape* in de vorm van toetsingsformulieren en een apart hokje op het formulier van aanbidding van stukken aan de ministerraad. Als uit dat hokje bleek dat het betrokken wetsvoorstel niet aan Justitie was voorgelegd, dan wel de toets van Justitie niet had doorstaan, werd de Minister van Justitie geacht daarover een opmerking te maken in de ministerraad.²²

²² Niet bij uitstek een taak om zich geliefd te maken bij collega's.

Wat zagen we hier? Een beleidsprobleem van disharmonie van wetgevingsproducten, en ter oplossing een 'vlucht naar voren', in de zin van een vlucht in de structuur (een commissie en een dienstonderdeel), wat weer leidde tot een vlucht in *red tape*. In plaats daarvan hadden ook – conform hetgeen ik zo-even zei – de Biermannen en Bormannen onder de wetgevingsjuristen in een Expertisecentrum wetgeving bijeengebracht kunnen worden, met als taak het bedrijven van zending, het informeren en het opleiden.

2.4 Verkokering als probleem; de vlucht in de structuur

Op het vroegere Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen constateerde men eind jaren '80 het beleidsprobleem van de verkokering tussen de onderscheiden directoraten-generaal. Teneinde tot ontkokering te geraken, reorganiseerde men de ambtelijke top tot – wat ik zal noemen – een 'Bestuursraad nieuwe stijl': een college van SG en DG's, welke functionarissen niet zozeer directies onder zich hadden, als wel portefeuilles beheerden. Verder was het de bedoeling dat de ambtelijke verantwoordelijkheid voor het gehele ministerie gezamenlijk werd gedragen door dit college. Aldus zou, zo was de bedoeling, een integrale benadering van de zich voordoende beleidskwesties binnen het departement worden bevorderd, en de ambtelijke aansturing geoptimaliseerd.

Het betrof, kortom, een vlucht in de structuur om verkokering tegen te gaan. Andere ministeries hebben het voorbeeld nagevolgd, zoals Justitie, maar inmiddels is het model alweer verlaten. En dat niet alleen omdat men zich in duizend bochten moest wringen om het model in overeenstemming te brengen met het voorschrift dat het de secretaris-generaal is die de ambtelijke leiding heeft over het gehele departement (zie het KB over de functie van secretaris-generaal van 18 oktober 1988, Stb. 499). Ook ontstond onduidelijkheid bij de betrokken bewindspersonen over het antwoord op de vraag, *wie* van hun ambtenaren zij voor *wat* moesten of konden aanspreken. De DG's op basis van hun portefeuilles? Of de beleidsdirecties die bij dit model sterk moesten zijn, omdat zij voor de 'aanvoer' van beleid moesten zorgen, dat dan in de 'Bestuursraad nieuwe stijl' zou worden gecoördineerd? En als de beleidsdirecties sterk moesten zijn, wat voor toegevoegde waarde zou de 'Bestuursraad nieuwe stijl' dan hebben ten opzichte van de beleidsdirecties in het verkeer naar en van de bewindspersonen?



Met het model gebeurde wat had kunnen worden voorspeld: het eigenlijke beleid werd door de sterke beleidsdirecties langs de 'Bestuursraad nieuwe stijl' heen voorgelegd aan de politieke leiding. De 'Bestuursraad nieuwe stijl' werd een *freischwebende Intelligenz*, mede doordat krachtens het model de hiërarchische band tussen DG's en beleidsdirecties was doorgesneden. De DG's hadden daardoor geen mogelijkheden meer tot sturing en – vooral niet – tot correctie. Meer algemeen kan men stellen dat het model per definitie leidde tot collectieve verantwoordelijkheid, en dat waar een collectief verantwoordelijk is, uiteindelijk niemand verantwoordelijk is.

Wat werkelijk had moeten gebeuren, en ook steeds moet gebeuren als men verkokering tegenkomt in de ambtelijke top, is niet het wijzigen van de structuur aan de top, maar de functionarissen aan die top selecteren uit personen die in teamverband kunnen werken; die een coöperatieve instelling hebben; die elkaar weten te vinden; die eventuele verschillen van beleidsinzicht niet door middel van machtsgevechten beslechten, maar deze zakelijk en objectief durven voor te leggen aan de enige instantie die tot beslechting van zulke verschillen van beleidsinzicht bevoegd is: de politieke leiding. Ik heb het voorrecht gehad, deel te hebben uitgemaakt van een 'Bestuursraad klassieke stijl' die deze graad van perfectie benaderde. Het selecteren van de juiste mensen en het investeren in een bepaalde cultuur aan de top werpt meer vrucht af dan een structuurwijziging.

2.5 Verstarring als probleem; de vlucht in verplichte mobiliteit

De systematiek die in de kabinetsnotitie *Management- en personeelsontwikkeling rijksdienst*²³ beschreven staat voor de loopbaan van topambtenaren in schaal 19, de secretarissen-generaal en de directeuren-generaal, is niet uitdrukkelijk bedoeld als verplichte mobiliteit. Maar wel wordt gesteld dat de benoemingen in de genoemde functies geschieden voor zeven jaar, waarbij een functiewisseling rond het vijfde jaar uitgangspunt is. Slechts onder bepaalde condities is er een mogelijkheid tot verlenging, maar daartoe moet de betrokken minister een onderbouwd verzoek doen aan de minister van BZK, die het verzoek aan de ministerraad moet voorleggen.

Tegenover de verplichting om na maximaal zeven jaar te 'verkassen' staat de inspanningsverplichting van de Algemene Bestuursdienst om passende vervolgbenoemingen mogelijk te maken. Maar uiteindelijk zal het bevoegd gezag de mogelijkheid hebben om na een ruime zoekperiode het dienstverband te beëindigen. Deze systeemwijziging ten aanzien van de functionarissen in schaal 19 is een eerste stap. Na verloop van tijd zal worden gezien of, en zo ja op welke wijze, eenzelfde stap op dit terrein kan worden gezet voor personeel uit andere segmenten.

²³ *Uitgave van het Ministerie van BZK, gedateerd 21 september 1999, par. IV. 2.*



²⁴ De kabinetsnotitie vermeldt wel dat het systeem in zijn uitwerking de nodige flexibiliteit zal kennen. Het is – aldus de nota – niet de bedoeling dat wordt uitgegaan van een volledig 'generalistensysteem'. Het systeem is evenmin bedoeld als een aanpak van one size fits all. Desondanks blijf ik spreken van verplichte mobiliteit, en moet nog maar worden afgewacht of de soep inderdaad niet zo heet gegeten wordt als zij wordt opgediend. Ik merk overigens op dat deze verandering in de rechtspositie van betrokkenen, incl. de wijziging van hun oorspronkelijke aanstelling in een aanstelling bij het Ministerie van BZK, geschied is zonder voorafgaand arbeidsvoorwaardenoverleg in eigenlijke zin met de doelgroep of representanten daarvan. De doelgroep is te netjes lijkt het, en te professioneel ook, om hiertegen in opstand te komen. Het wordt tijd dat zij een eigen (vak)vereniging oprichten!

²⁵ In een interview in Opzij, november 2000, blz. 123-124.

²⁶ Juist door de betrekkelijk korte benoemingstermijn wordt bij sommige managers de neiging om te reorganiseren, louter om hun 'geurvlag' te zetten, niet onderdrukt.

De vraag doet zich dringend voor, of de rijksdienst hiermee op de goede weg is. De lijst van nadelen van deze vorm van verplichte mobiliteit is namelijk langer dan de lijst van voordelen. Wat zijn dan die voordelen? Uit de kabinetsnotitie kan worden afgeleid dat mobiliteit als doel op zich een voordeel is. Voorts wordt beoogd om onder topambtenaren een sterker *esprit de corps* te ontwikkelen. De systeemwijziging biedt verder de mogelijkheid om te komen tot de instelling van zogenaamde project-DG's. Verderop in de kabinetsnota wordt als voordeel van de systeemwijziging gemeld: het verbeteren van het functioneren van de gehele rijksdienst. Aan te nemen valt dat daarbij gedacht wordt aan het tegengaan van verstarring en verkokering. Tenslotte wordt als voordeel aange merkt, dat de nieuwe aanpak de mogelijkheid biedt om, ingeval er sprake is van een vertrouwensbreuk tussen een bewindspersoon en een topambtenaar, het risico op juridische procedures en 'gouden handdrukken' enigszins te beperken.

Tot zover de (veronderstelde) voordelen van verplichte mobiliteit.²⁴

Zoals gezegd, is de lijst van nadelen langer, en ik laat het aan het gehoor over te beoordelen of de tegenargumenten ook kwalitatief beter zijn. Niet noodzakelijkwijs in volgorde van belangrijkheid geef ik ze nu weer. Sommige hangen met elkaar samen, maar zijn ook van elkaar te onderscheiden.

In de eerste plaats houdt verplichte mobiliteit het grote risico in dat het *commitment* van de desbetreffende manager in elk geval eindig is. Sterke betrokkenheid bij de materie waarover hij of zij 'gaat', en met de mensen boven wie hij of zij gesteld is, vormt een investering voor de langere termijn - een investering die, gelet op de eindigheid van de benoemingsperiode, niet iedere manager zal willen opbrengen. Bovendien blijkt uit de eindigheid van de benoemingsperiode dat continuïteit in deskundigheid niet op prijs wordt gesteld, reden te meer voor betrokkene om niet al te zeer te willen investeren in eigen materiedeskundigheid.

In de tweede plaats leidt het risico van *non-commitment* in materie en mensen tot het nog grotere risico dat strategische beslissingen voor de organisatie op verkeerde gronden worden genomen. De overheid is een nog complexere organisatie dan Philips, ten aanzien waarvan president-directeur Boonstra zegt dat je als nieuwkomer eerst eens een jaar of twee rustig moet rondkijken om te leren hoe de zaak in elkaar zit en hoe waardevol de mensen er zijn.²⁵ Als dit voor Philips geldt, geldt dit voor de overheidsdienst in versterkte mate.

In de derde plaats is het een ervaringsgegeven dat in geval een cultuuromslag in het betrokken apparaat nodig is, het toch altijd wel ettelijke jaren kost om die omslag te bewerkstelligen. Gaat de betrokken manager reorganiseren om die cultuuromslag te realiseren, of om welke andere reden dan ook,²⁶ dan is hij of zij al weg voordat hij of zij geconfronteerd wordt met de gevolgen van de eigen reorganisatiebeslissing. Men zou zelfs – mijns inziens – aan de manager die de reorganisatie heeft doorgevoerd, de verplichting moeten opleggen, zólang aan te



blijven dat betrokkene het louterende effect van confrontatie met de gevolgen van de eigen reorganisatiebeslissing kan ondergaan.

In de vierde plaats: wie voor een bepaalde tijd benoemd is, zal moeite hebben gezag te verwerven en te behouden. Zijn (of haar) medewerkers zullen zeggen: 'Het zal zijn (of haar) tijd wel duren', al zullen zij professioneel genoeg zijn om dat niet al te zeer te laten merken. Zeker tegen het einde van de benoemings-termijn wordt de manager een *lame duck*: hij (of zij) komt toch niet meer terug; ingrijpende beslissingen kunnen niet meer onder zijn (of haar) sturing worden geïmplementeerd; de opvolger of opvolgster moet zijn of haar eigen stempel kunnen drukken op de organisatie; zo zal de opvatting van menigeen zijn binnen de organisatie.

In de vijfde plaats laat een systeem van verplichte mobiliteit weinig ruimte aan personen die op de *inhoud* van het beleidsterrein afkomen, op dat terrein ook graag willen blijven en daaruit ook hun arbeidsmotivatie ontlenen. Het ene directoraat-generaal is het andere niet. Weliswaar wordt in de kabinetsnotitie gesteld dat rekening zal worden gehouden met de affiniteit van betrokkenen met bepaalde beleidsterreinen, maar als de carrousel eenmaal draaien moet, zal die overweging minder meetellen.

In de zesde plaats geldt het woord van Henry Mintzberg: 'Als je managers veel laat rouleren, leren ze niets anders dan managen.'²⁷ Dan doet zich het fenomeen in de stafbespreking met de bewindspersonen voor, dat de betrokken DG een notitie moet toezeggen omdat hij het antwoord op een vraag van de politieke leiding niet zelf direct weet, daar hij niet zijn gehele beleidsterrein beheerst. Als dat te vaak voorkomt, verliest de betrokken DG aan waarde voor de organisatie, aan gezag in het verkeer met de politieke leiding en ook in het verkeer met ondergeschikten.

In de zesde plaats opent zo'n systeem de deur voor partijpolitieke benoemingen, vooral omdat het einde van de benoemingstermijn altijd wel binnen een kabinetsperiode valt. De nadelen van partijpolitieke benoemingen zijn niet alleen gelegen in het niet altijd verkrijgen van de juiste persoon op de juiste plaats, maar ook in het bevorderen van een eenzijdige politieke kleuring van de samenstelling van de top. Ik ben juist een voorstander van pluriformiteit aan de ambtelijke top. Ik kan hier kort over zijn, en verwijzen naar hetgeen ik daarover eerder heb geschreven.²⁸ Er is nog een praktisch nadeel verbonden aan partijpolitieke benoemingen: nog geen 2,5% van de bevolking is lid van een politieke partij. Het bestand waaruit gerecruteerd kan worden voor benoeming is daardoor zeer beperkt, dit nog afgezien van het feit dat uit dezelfde vijver ook bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten worden gevist.

In de zevende plaats dreigt bij zo'n systeem het risico van verspilling van intellectueel kapitaal. Bij de stoelendans die om de zoveel tijd plaatsvindt, zal er

²⁷ H. Mintzberg, *Musings on Management*, in: *Harvard Business Review*, juli/augustus 1996 b, blz. 61-65.

²⁸ *In Ambtemu nr. 3, Den Haag 1989*, blz. 5.



altijd wel iemand overblijven. Het ene directoraat-generaal is het andere niet en niet iedere DG is voor elk directoraat-generaal geschikt. Degene die overblijft wordt dan in een *pool* geplaatst, om in afwachting van een functie zinvol werk te verrichten. Een *pool*, die als de Algemene Bestuursdienst niets voor de betrokkene weet te vinden, al gauw een poel des verderfs wordt, omdat er voor hem of haar niets anders overblijft dan ontslag op basis van artikel 99 ARAR.

Ik zou nog wel een eindje door kunnen gaan over de negatieve consequenties van verplichte mobiliteit, zoals het steeds weer moeten opbouwen van een nieuw netwerk; het verlies van een deel van het institutionele geheugen bij iedere wisseling van de wacht; het risico dat leden van de doelgroep uit het feit dat ze opgenomen zijn in het systeem, afleiden dat zij nu elke functie op schaal 19-niveau aankunnen en nog sneller van stoel mogen verwisselen dan de vijf of zeven jaar die daarvoor staat. Ik hou erover op; het moet niet een *overkill* aan argumenten worden.

Ik ben niet tegen mobiliteitsbeleid, ik ben tegen verplichte mobiliteit. Ik beschouw dat beleid als een verschijningsvorm van de al te sterke gerichtheid van het overheids personeelsbeleid op het ontwikkelen van generalisten: de gerichtheid op despecialisatie.²⁹ Hieruit spreekt ook een depreciatie van specialisten, en dat terwijl de overheid een kennisintensieve organisatie is. Zo'n organisatie drijft op de kennis en ervaring van haar leden, en het ontwikkelen en behouden van kennis in de organisatie zou juist een voornaam punt van zorg moeten zijn voor de overheid. Despecialisatie en depreciatie van specialisten leiden tot desastreuze gevolgen voor de overheidsdienst, want in 2004 - zo blijkt uit een staattie van het Ministerie van BZK - zijn er grote tot zeer grote weringsproblemen te verwachten voor wat betreft een aantal specialistische functies.³⁰

Ik ben er ook tegen om, voor wat betreft de verplichte mobiliteit, met de top te beginnen. Juist omdat ik niet de indruk heb dat die top niet mobiel is, heeft dat iets van: de trap moet worden schoongeveegd, en dat doe je het beste van bovenaf. Veel beter is het een gericht – niet: verplicht - mobiliteitsbeleid te ontwikkelen en uit te voeren voor de regionen *onder* de top. Het beleid van de ABD moet gericht worden op de zorg voor de broodnodige *Nachwuchs*. Dáár zit het probleem; dáár moet het worden aangepakt; dáár moet worden geïnvesteerd in mensen.

2.6 Problemen met integriteitsincidenten; de vlucht in nieuwe regels

Ieder integriteitsincident bij de overheid is er een teveel. Elk integriteitsincident bederft het imago van de gehele overheid en schaadt het vertrouwen dat de burger in de overheid zou moeten hebben. Integriteitsincidenten leiden ook tot

²⁹ Zie F.M. van der Meer, 'Mobiliteit in de rijksdienst: panacee of ziektekiem?' in: *Overheidsmanagement 1999*, nr. 5, blz. 130. *Species van het genus despecialisatie is de zgn. 'dejuristisering', de afnemning van het aantal juristen in de rijksdienst en in de beleidstaven van de ministeries. Zie over dejuristisering het rapport Regels en risico's van de Visitatiecommissie Wetgeving, januari 2000.*

³⁰ Zie de Trendnota *Arbeidszaken Overheid 2001*, Kamerstuk 27403, nrs. 1-2, blz. 65. Zie ook C.R. Niessen, 'Wetgevingsjuristen als bedreigde diersoort. Mogelijke oorzaken en oplossingen', in: *Openbaar Bestuur*, januari 2001.



bederf van de organisatie waarin zij zich voordoen, vooral als bestuurders en leidinggevendenden niet het goede voorbeeld geven. En als integriteitsincidenten onbestraft blijven, leiden zij tot demotivatie van de 'goeden' in de organisatie.

Integriteitsincidenten bij de overheid vormen dus een reëel probleem van de eerste orde. Wat daaraan te doen? Ook hier kunnen we constateren dat 'de vlucht naar voren' wordt gekozen, in de zin van de vlucht in nieuwe regels, gedragscodes en procedurele voorschriften.

Ik neem als voorbeeld het wetsvoorstel over integriteit van ambtenaren, dat recentelijk aan de Raad van State is voorgelegd.³¹ Het bevat op zichzelf gezien wel een aantal zinnige voorstellen (waaronder regels ter bescherming van klokkenluiders). Het bevat de opdracht aan sectorwerkgevers om het openbaar maken van nevenfuncties van bepaalde categorieën ambtenaren te regelen, en de mogelijkheid voor sectorwerkgevers om bepaalde categorieën ambtenaren te verplichten tot het melden van financiële belangen en effectentransacties.³² Dit soort regels bieden, net zoals gedragscodes en procedurele voorschriften ter bevordering van integer handelen, enig houvast voor het overheidspersoneel over de wijze waarop het zich dient te gedragen.

Toch spreek ik hier van een vlucht in nieuwe regels voor de organisatie. In de eerste plaats omdat regels, gedragscodes en procedurele voorschriften de vraag oproepen of dat wat niet verboden is, of waar de codes en voorschriften niet in voorzien, 'dus' is toegestaan. In dat verband heeft iemand over de gedragsregel dat geschenken boven de f 100,- niet mogen worden aangenomen, al eens smalend opgemerkt dat integriteit kennelijk begint bij 100 gulden.³³ En een toegangkaart voor een wedstrijd in het kader van een Europees Kampioenschap voetbal, die een bestuurder krijgt aangeboden van een aan de overheid gelieerde onderneming: is dat een geschenk van boven de 100 gulden? Of moet dit gezien worden als een normale uitnodiging voor een evenement?

In de tweede plaats bieden vooral procedurele voorschriften aan functionarissen de mogelijkheid om zich erachter te verschuilen: 'Ik heb deze reis toch aangemeld als dienstreis? Dan kunnen jullie hem achteraf toch niet aanmerken als privé-reis?'

In de derde plaats kunnen dit soort voorschriften niet in alle denkbare gevallen voorzien. Dan is er gelukkig het essentiële rechtspositionele voorschrift, dat een ambtenaar zich heeft te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Uit de jurisprudentie en uit de praktijk zijn voorbeelden te halen waarin deze norm van wezenlijk belang is, vooral als het gaat om handelingen en gedragingen in de privé-sfeer waardoor het individuele functioneren van de betrokkene in het gedrang kan komen.³⁴ Het gaat hier om het moeilijk af te grenzen terrein van het voorkomen van belangenverstrengeling, van het vermijden van 'de schijn des kwaads'. Vooral met het oog op dit terrein schreef ik elders, dat kwesties

³¹ Ik bespreek hier de versie zoals die aan de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid is voorgelegd bij de brief van de Minister van BZK d.d. 22 juni 2000, nr. AB 2000/U 75863.

³² Beide voorstellen hebben een hoog 'Rang is alleen Rang als er Rang op staat'-gehalte: de openbaarmaking van nevenfuncties en de melding van financiële belangen en transacties geldt voor die categorieën van ambtenaren, ten aanzien van wie die openbaarmaking en die melding met het oog op hun functie van belang is.

³³ T. van Peijpe, 'Integriteit vanaf f 100,00' in SMA 1999, nr. 10, blz. 433-434.

³⁴ Zie b.v. CRvB 9 maart 1981, AB 1981, 272; CRvB 10 februari 1987, TAR 1987, 81; CRvB 8 februari 1996, TAR 1996, 70 en CRvB 5 augustus 1999, TAR 1999, 135.



³⁵ In *Carrière, integriteit en WOB, Den Haag 2000*, blz. 4.

³⁶ Dit geldt ook voor de discussie die in *NRC-Handelsblad van 14 oktober 2000* is gestart met de kop: 'Ambtenaar krijgt privé speciale korting'. Het hangt er maar net van af hoe die kortingsregelingen tot stand zijn gekomen. Ik hoop daar in een andere publicatie nader op in te gaan. Zie overigens het interview in de *Haagsche Courant van 21 oktober 2000*.

van integriteit een benadering vergen van integraliteit.³⁵ Alle relevante omstandigheden van het concrete geval moeten in de beschouwing worden betrokken, voordat definitieve conclusies kunnen worden getrokken over de vraag of betrokkene niet-integer heeft gehandeld.³⁶

Het lijkt mij vrijwel ondoenlijk om dit soort gevallen met een andere, meer toegespitste formulering dan de norm over het zich gedragen als een goed ambtenaar, in regelgeving te vangen. En dan heb ik het nog niet over het aanvaren van nevenfuncties die weliswaar niet het risico van belangenverstrengeling met zich kunnen brengen, maar wel - door hun grote aantal - het risico van een te groot tijdsbeslag. Dan heb ik het ook nog niet over het risico van het hebben van een functionele relatie, zoals een commissariaat, met een organisatie die zwaar in opspraak is gekomen, waardoor de eigenlijke functie van betrokkene niet meer onbesproken blijft, zonder dat direct sprake is van het schaden van het aanzien van het ambt zelve.

Moeten dit soort verschijnselen met nieuwe regels bestreden worden? Bij het eerstgenoemde geval is er het bestaande rechtspositionele voorschrift dat een ambtenaar zijn functie nauwgezet en ijverig behoort te vervullen (vergelijk artikel 50 ARAR). De hoofdfunctie kan niet nauwgezet en ijverig worden vervuld als het totaal aan nevenfuncties een te groot tijdsbeslag ten opzichte van de hoofdfunctie zou innemen. Maar in wezen komt het aan op de eigen verantwoordelijkheid van betrokkene om zichzelf niet in die positie te brengen.

Hetzelfde geldt voor het als tweede genoemde geval. Ook hierbij zou men kunnen verwijzen naar een bestaand rechtspositioneel voorschrift (vergelijk artikel 61 ARAR), dat die nevenfuncties verboden verklaart, die schadelijk kunnen zijn voor de dienstvervulling van betrokkene of die niet in overeenstemming zijn met het aanzien van het ambt. In het gegeven voorbeeld is er echter geen sprake van schade aan het aanzien van het ambt, en of de relatie met de zwaar in opspraak geraakte organisatie schadelijk zou zijn voor het functioneren van betrokkene, hangt sterk af van het geval. Moet er nieuwe regelgeving komen om nader te preciseren wanneer wel en wanneer geen sprake is van schade aan het individuele functioneren? Dat zou een vlucht in regelgeving vormen.

Ook hier komt het uiteindelijk aan op de individuele verantwoordelijkheid van betrokkene: reeds het enkele feit dat de hoofdfunctie niet meer ongestoord kan worden vervuld, zou de betrokken functionaris ertoe moeten brengen, zijn relatie met de zwaar in opspraak gekomen organisatie te verbreken.

En daarmee heb ik de kern van het probleem geraakt: nieuwe regels hoeven niet te worden gesteld, als de functionaris maar beseft wat zijn of haar eigen verantwoordelijkheid is. Als hij of zij maar integriteitsbesef heeft. Ik kom er straks op terug, hoe dat integriteitsbesef binnen de overheidsdienst kan worden ontwikkeld of versterkt. Ook hier gaat het om investeren in mensen.



3.1 De kern van het betoog

³⁷ Ik verwijs naar mijn bijdrage in *Bestuurskunde* 1992, nr. 2: 'Departementale herindeling als medicijn'. Na behandeling van een aantal bijwerkingen van dit medicijn, kom ik daarin, analoog aan de gebruiksaanwijzing 'goed schudden voor gebruik', tot de slotsom, dat het beter is eerst de patiënt (de rijksdienst) goed te schudden.

Deze voorbeelden kunnen nog met een aantal andere worden aangevuld. Wat bijvoorbeeld te denken van het beleidsprobleem verkokering, waarvoor de *instant* oplossing gezocht wordt in departementale herindeling?³⁷ Een ander voorbeeld wordt gevormd door de vlucht in de projectorganisatie met het bijbehorende projectmanagement, als zich een beleidsprobleem van enige omvang voordoet. En dat terwijl wellicht 'de lijn' – de staande organisatie – het probleem zeer goed zou aankunnen.

Het zou onzin zijn te beweren dat binnen de overheid *altijd* de oplossing wordt gezocht in de vlucht in de *instant* oplossing van een nieuwe structuur of nieuwe regels en dergelijke. Het komt zelfs voor dat sommige bestuurders, juist om de bestaande structuur *niet* ter discussie te hoeven stellen, de oplossing zoeken in het veranderen van het eigen gedrag. Toen bijvoorbeeld de ruimte die de Koningin heeft in haar constitutionele optreden ter discussie werd gesteld, hebben – zo is mijn stellige indruk – sommige politici getracht een discussie daarover uit de weg te gaan door naar voren te brengen dat de Koningin zoveel ruimte krijgt als de politici zelf toelaten; naar de mate waarin politici zich anders zouden gedragen dan voorheen, naar die mate zou de ruimte voor eigen optreden van de Majesteit beperkter worden. Het is een voorbeeld van een poging om juist niet te vervallen in een structuurdiscussie.

Het zou ook niet terecht zijn te beweren dat het ter discussie stellen van de bestaande structuur altijd een 'vlucht naar voren' zou betekenen. Al evenmin zou het terecht zijn te beweren dat structuurveranderingen nooit een verbetering zouden betekenen ten opzichte van de bestaande toestand. Te denken valt hierbij aan het invoeren van kwaliteitsbewakingssystemen binnen het openbaar bestuur, zoals door Scheltema is voorgesteld. Maar het is evenmin terecht de ogen te sluiten voor het veelvuldig vóórkomen van het fenomeen dat wél gevlucht wordt in het opzetten van een nieuwe structuur of in het stellen van nieuwe regels voor de overheidsorganisatie, zonder dat het benutten van bestaande intellectuele capaciteit,³⁸ dan wel het bijbrengen van een andere attitude bij bestuurders en ambtenaren, eerst wordt beproefd. Te weinig wordt door de overheid haar intellectuele kapitaal gezien als bedrijfseconomische waarde. Als de overheid zich al 'ondernemender' zou moeten opstellen, dan zou zij dat het beste kunnen doen op het vlak van investeren in haar intellectuele kapitaal.

Een aansprekende uitzondering op de stelling dat dit aspect te vaak uit het oog dreigt te worden verloren, wordt gevormd door het rapport van de staatscommissie-Elzinga.³⁹ Daarin worden niet alleen structuurvoorstellen gedaan, maar wordt ook aandacht besteed aan het soort burgemeesters en wethouders dat nodig zou zijn om in die nieuwe structuren goed te kunnen functioneren, en aan de kwestie welke kwaliteitsverbeterende maatregelen daarvoor zouden moeten worden getroffen.

³⁸ Zie de oratie van 7 oktober 1999 van A. de Bos, *Bedrijfseconomische aspecten van Intellectual Capital, aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam*. Voor De Bos omvat intellectueel kapitaal ook zaken die zich bij de overheid niet als verhandelbaar voordoen, zoals de waarde van databases, octrooien en merken.

³⁹ *Rapport van de Staatscommissie Dualisme en democratie, Den Haag 2000*.



Maar zoals gezegd: de voorstellen van de staatscommissie-Elzinga vormen een uitzondering. Ik kom tot de kern van mijn betoog: 'Vluchten kan niet meer...'. Het is de hoogste tijd voor de overheid als arbeidsorganisatie om de primaire aandacht af te wenden van *instant* oplossingen door middel van structuurwijzigingen, nieuwe regelgeving en dergelijke. Het is de hoogste tijd om primair te investeren in de cultuur van de arbeidsorganisatie overheid, dat wil zeggen in de werkende mens in de overheidsorganisatie, de sociale verbanden binnen de organisatie en het arbeidsklimaat waarin de arbeidende mens moet functioneren. Dit zeg ik niet alleen omdat 'vluchten', zoals in de door mij hierboven al aangehaalde zin, 'niet meer kan'. Ik zeg dit ook om andere redenen, en noem er vier:

- 1- Ik heb al gezegd dat de overheid een kennisintensieve organisatie is. Elke werkorganisatie, dus ook en vooral de overheid als arbeidsorganisatie, drijft op de kennis, ervaring en vaardigheden van de medewerkers in die organisatie, van hoog tot laag. Kennis, ervaring en vaardigheden zitten in mensen, niet in structuren. De mensen verdienen de primaire aandacht, niet de structuren.
- 2- Het succes van een organisatie is gebaseerd op het individuele succes van haar leden. Dat leidt Donald G. Krause af uit de 2500 jaar oude geschriften van de Chinese veldheer Sun Tzu.⁴⁰ Ook hieruit valt te destilleren dat het de mens in de organisatie is die de primaire aandacht verdient, niet de organisatie zelf.
- 3- Een arbeidsorganisatie die de volle aandacht geeft aan de arbeidende mens in die organisatie, heeft daarmee een *asset* waar nieuw personeel op afkomt. De organisatie die er duidelijk van blijk geeft te willen investeren in mensen, geeft er uiting aan dat het haar ernst is een goed bedrijfsklimaat te willen scheppen. Het is gebleken dat een goed bedrijfsklimaat meer wervingskracht heeft dan beloning op zich. De overheid als arbeidsorganisatie heeft als beloning niet veel te bieden, behalve het psychische inkomen dat werken in een politieke omgeving kan genereren. Voor wat betreft het in evenwicht brengen van de balans tussen werk en privéleven loopt de overheid als arbeidsorganisatie ook al niet meer voor op het bedrijfsleven. Daarom zou de overheid haar krachten ten volle moeten wijden aan het totstandbrengen van een goed bedrijfsklimaat.
- 4- Evenzo is een goed bedrijfsklimaat een *asset* voor het *behouden* van goede medewerkers.

Deze overwegingen voegen zich bij die welke ik zo-even heb beschreven bij de behandeling van enkele beleids- en beheersproblemen. Het zou om al deze redenen beter zijn als binnen de overheid niet primair de oplossing wordt gezocht in structuurwijzigingen, nieuwe regels voor de organisatie en dergelijke. Ik heb in het voorgaande aangegeven, welke andere oplossingen zich als beter voordoen: investeren in mensen en in een goede bedrijfscultuur. De vraag rijst, hoe deze oplossingen nader te instrumenteren zijn.

⁴⁰ Donald G. Krause, *De kunst van het oorlogvoeren voor managers*, Ned. vert. 1997, blz. 125. *Het is overigens beter om Sun Tzu te schrijven als Sun Zi, oftewel: Meester Sun. Dat de geschriften van Meester Sun ook voor wetgevingsjuristen van belang kunnen zijn, blijkt uit K.J. Kraan, 'Wetgeving en krijgskunst', in: Lex aquarum, Liber amicorum (Teulings-bundel), Den Haag 2000, blz. 338 e.v.*



4.1 Instrumentatie

De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid – de ROP – heeft, in zijn advies over de gevolgen van de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving voor de overheid als arbeidsorganisatie,⁴¹ enige aanbevelingen gedaan om te kunnen komen tot een transparante overheidsorganisatie en een cultuur van openheid bij leidinggevendenden, van vertrouwen geven aan onderhebbenden, van ruimhartig toestaan dat ambtenaren van hun grondrechten gebruikmaken.

Daarom bepleit de Raad, leidinggevendenden in de publieke dienst regelmatig te beoordelen vooral op de mate waarin zij de grondrechten van hun medewerkers eerbiedigen en openstaan voor signalen over zaken die anders tot ‘klokkenluiden’ zouden leiden, of voor integriteitsdilemma’s. Leidinggevendenden zouden volgens de ROP bijvoorbeeld ‘een beoordeling in omgekeerde richting’ dan thans het geval is, kunnen ondergaan, dat wil zeggen dat de ondergeschikten hun chef zouden moeten kunnen beoordelen op de mate waarin deze bijdraagt aan transparantie van, en openheid binnen de organisatie.

Dit alles valt naar mijn opvatting nog nader te instrumenteren door het nu reeds bestaande verschijnsel van ‘medewerkerstevredenheidsonderzoeken’ toe te spitsen op de zo-even, bij de zogenaamde ‘omgekeerde beoordeling’, genoemde punten, en door bijvoorbeeld integriteitskwesaties als vast punt op de agenda te zetten van managementteam- en stafbesprekingen en medezeggenschaps-overleg.⁴²

Uit wijze zelfbeperking zal ik hier niet nader ingaan op maatregelen ter verbetering van de cultuur, maar concentreer ik mij thans op het instrument van vorming en opleiding, dat de ROP vooral bepleit voor het bijbrengen van ambtelijk verantwoordelijkheidsbesef, waartoe de ROP onder meer democratisch besef, rechtsstatelijk besef en integriteitsbewustzijn rekent. Dit sluit aan bij hetgeen ik te berde bracht bij de analyse van de problemen met de politieke verantwoordelijkheid en bij de bespreking van de problematiek van de integriteitsincidenten. Voor wat betreft het bijbrengen van democratisch en rechtsstatelijk besef kan ook verwezen worden naar de feiten die het overheidsapparaat vertoonde blijkens de parlementaire enquêtes uit de jaren ’80. Die enquêtes hebben geleid tot een hernieuwde vaststelling van het – reeds eerder genoemde - koninklijk besluit over de functie van secretaris-generaal (Stb. 1988, 499), met een toelichting waarin onder meer als speciale taak van een secretaris-generaal wordt vermeld dat deze ‘naar het ambtelijk apparaat toe zal moeten zorgen voor het op peil houden van de (staatsrechtelijke) kennis omtrent de verhouding minister-ambtenaren’.

Die enquêtes hebben ook geleid tot de eenmalige uitgave in 1989 van een drietal publicaties onder auspiciën van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, getiteld: *Ambtenu*.⁴³ Die publicaties hadden ten doel de secretarissen-generaal te

⁴¹ *Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) van 22 december 1999, nr. 21.*

⁴² *Zie mijn Carrière, integriteit en WOB, Den Haag 2000, blz. 8-9.*

⁴³ *Ambtenu, nrs. 1, 2 en 3, Den Haag 1989. Het magazine had als centraal thema: ‘Ambtelijke verantwoordelijkheid en creativiteit’. Naast bijdragen van mijn hand bevatte elk nummer een historische schets over ambtenaren, geschreven door Nop Maas. Verder schreven K.H.M. Lunshof, W. Breedveld en mevr. S.J. Toirkens ieder een journalistieke column in het magazine.*



helpen bij het uitvoeren van de zo-even vermelde taakopdracht: het op peil houden van het democratisch besef bij ambtenaren, dat wil zeggen het bewustzijn dat zij functioneren onder ministeriële verantwoordelijkheid in een systeem van democratische controle. Maar ook dienden deze uitgaven om bij ambtenaren het rechtsstatelijk besef te vergroten. Het ideaal van *good governance* vergt van overheidswerknemers dat zij bijvoorbeeld de algemene beginselen van behoorlijk bestuur verstaan en toepassen. Zoals gezegd, ging het bij *Ambtenu* om een eenmalige actie. De publicaties werden bovendien in betrekkelijk beperkte kring verspreid, namelijk onder de rijksambtenaren vanaf schaal 12 en hoger. Het is noodzakelijk thans tot een anderssoortige aanpak te komen, want sinds die tijd zijn ongelukken niet uitgebleven. De overheid blijkt niet een lerende, maar een hardleerse organisatie te zijn.

In de eerste plaats moet er met de ROP van worden uitgegaan dat vorming en opleiding een permanent proces is. Bij steeds nieuwe lichten ambtenaren moet het een en ander worden bijgebracht of verder ontwikkeld. Opleiden is als grasmaaien: het moet regelmatig gebeuren, wil men een mooi gazon krijgen.

In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat er altijd een spanningsveld is tussen de vereisten van productie en het vereiste dat een medewerker zich persoonlijk moet kunnen ontwikkelen. Vaak krijgt productie prioriteit, maar dat betekent dat er geen gelegenheid is voor de langetermijninvestering in de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers. Maar het zal toch moeten! Het intellectuele kapitaal van de overheid – ik wees daar zo-even al op – zit in de kennis, ervaring en vaardigheid van de personeelsleden. Daarnaast wordt de overheidsdienst steeds kennisintensiever; ook daar wees ik al op. En als het om zaken als democratisch besef, rechtsstatelijk besef en integriteitsbewustzijn gaat, kunnen er ongelukken gebeuren – zoals de praktijk heeft aangetoond –, wanneer de beginselen van de democratische rechtsstaat en de integriteitsnormen de overheidswerknemers niet scherp genoeg voor ogen staan.

Hoe te komen tot een juiste prioriteitsstelling tussen productie en persoonlijke ontwikkeling? Men kan hierbij natuurlijk denken aan afspraken tussen leidinggevenden en medewerkers over een te volgen ontwikkelingstraject, welke afspraken op gezette tijden – bijvoorbeeld bij periodieke functioneringsgesprekken – worden nagegaan. Maar ik weet precies hoe het in de praktijk meestal toegaat. Als puntje bij paaltje komt, krijgt de wens dat een product op tijd klaar is of een overleg op tijd wordt gevoerd, toch voorrang.

De oplossing is te vinden in een opleidingspuntensysteem zoals die welke door de Nederlandse Orde van Advocaten wordt gehanteerd.⁴⁴ Ook de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie kent een dergelijk stelsel. Ik concentreer mij op het voor advocaten geldende stelsel. Advocaten hebben minstens zoveel te stellen met de prioriteit van het afmaken van een product boven de persoonlijke ontwikkeling, als medewerkers in overheidsdienst. En daarbij spreek ik nog niet

⁴⁴ Verordening Permanente Opleiding 2000, van 24 november 1999, besluit AR van 6 december 1999.



eens over de omstandigheid dat de uren, door een advocaat besteed aan zijn eigen vorming en opleiding, niet declarabel zijn. Niettemin is het voor advocaten verplicht om minimaal 16 opleidingspunten per jaar te halen. Dit ‘in het belang van een goede praktijkuitoefening en ter bevordering van het in de advocatuur te stellen vertrouwen’.

Het volgen van een uur onderwijs dat de praktijkuitoefening of de praktijk ten goede komt bij een erkende opleidingsinstelling levert één opleidingspunt op. Ook als docent van zo'n opleiding kunnen advocaten opleidingspunten verzamelen, te weten één punt voor het geven van 30 minuten onderwijs. Publicaties van een advocaat leveren betrokkene een punt op per 500 woorden. Met andere woorden: er is geen prioriteitstelling meer mogelijk tussen productie enerzijds en persoonlijke ontwikkeling anderzijds; op het moment dat de cursus moet worden gevolgd of gegeven, of wanneer de deadline van het te publiceren stuk nadert, gaat de persoonlijke ontwikkeling vóór om de benodigde punten te behalen.

De sanctie op het niet-behalen van het minimum aantal punten is uiteindelijk gelegen in het tuchtrecht voor de beroepsgroep. Maar vóór het zover komt, zal de lokale Raad van Toezicht allang met betrokkene, en zonodig zijn kantoor, een ‘goed gesprek’ hebben gehad.

Er zijn zelfs curricula van enige omvang, duur en diepte, waarmee 55 opleidingspunten zijn te verdienen voor de ‘studenten’/advocaten. Bovendien zijn degenen die die cursus volgen, voor twee jaar – niet langer – vrijgesteld van het behalen van het minimum aantal opleidingspunten. Naar de ervaring leert, neemt het merendeel van die ‘studenten’ geestdriftig deel aan zo'n cursus en doet daarin ook examen (zonder daarmee extra studiepunten te verdienen en zonder daarmee langer dan twee jaar vrijstelling te verkrijgen van de verplichting tot het behalen van minimaal 16 opleidingspunten per jaar). Daar kan de rijksoverheid en kunnen de werkers in de overheidsorganisatie nog veel van leren.

Er is dus voor de overheid geen excuus te ontleen aan het vereiste van productie, om niet hetzelfde te doen: haar medewerkers de verplichting op te leggen tenminste 16 opleidingspunten per jaar te behalen door het volgen van opleidingen. Deze verplichting zou kunnen worden nagelopen in elk functioneringsgesprek. In het uiterste geval kan de sanctie van het onthouden van de jaarlijkse periodiek worden opgelegd. Maar veel motiverender is het, positieve sancties op te leggen in de vorm van extra periodieke verhogingen, snellere bevordering en overplaatsingen naar (nog) mooiere functies, naarmate de ambtenaar zich persoonlijk steeds verder in de breedte en de diepte ontwikkelt.

De invoering van persoonsgebonden opleidingsbudgetten, waartoe in de CAO voor de sector Rijk voor 2000-2001 een aanzet is gegeven, dient krachtig te



worden bevorderd. Net zoals organisaties die veel meer de werking van de markt ondervinden dan de overheid, prioriteit weten te geven aan de persoonlijke ontwikkeling van hun individuele leden, zo zal de overheid dit ook moeten doen. Op straffe van het 'droogvallen' van medewerkers; op straffe van het niet meer aan de maat van de tijd kunnen functioneren, omdat zij de laatste ontwikkelingen niet hebben gevolgd; op straffe van ongelukken, als betrokkenen onvoldoende besef wordt bijgebracht van de beginselen van de democratische rechtsstaat, en van de normen van integriteit.



5.1 Afronding

Wat heb ik in deze rede willen zeggen? Ik vat een en ander kort samen. Aan de hand van enkele – naar ik hoop – aansprekende voorbeelden van beleids- of beheersproblemen die de overheid bij de uitvoering van haar taak in de praktijk is tegengekomen, heb ik getracht aan te tonen dat zich te vaak het verschijnsel voordoet dat, om deze problemen het hoofd te bieden, gezocht wordt naar de oplossing van de vlucht in een nieuwe structuur en in nieuwe regels en dergelijke. ‘Vluchten kan niet meer...’ in dat soort oplossingen. Ik heb erop gewezen dat in plaats van het kiezen voor zulke oplossingen het investeren in mensen op termijn meer vruchten zal afwerpen. Ook vruchten in de zin van verbetering van het bedrijfsklimaat binnen de arbeidsorganisatie overheid, hetgeen de aantrekkingskracht van de overheid bij de werving van personeel kan bevorderen. Ook in die zin ‘kan vluchten niet meer...’

Als instrument voor die diepte-investering in mensen heb ik vooral gewezen op vorming en opleiding. Vooral als het gaat om het bijbrengen en versterken van democratisch besef, rechtsstatelijk besef en integriteitsbewustzijn bij de werkers in de overheid als arbeidsorganisatie, is vorming en opleiding hoogst noodzakelijk. Het gaat hier immers om onderdelen van de ‘persoonlijke standaarduitrusting’ van een ambtenaar; elementen die naar het voorkomt voor werknemers in de private sector niet zozeer van node zijn, behoudens integriteitsbewustzijn.

Beroepsorganisaties die veel meer dan de overheid onder de tucht van de markt staan, geven de overheid het voorbeeld, hoe de persoonlijke ontwikkeling van de werkers in de organisatie, de investering in haar intellectuele kapitaal, voorrang kan krijgen boven het vereiste van productie maken. Ook ‘vluchten’ in de prioriteit van de productie ‘kan niet meer ...’

Om die vorming en opleiding te instrumenteren bepleit ik – en ik rond dit gedeelte van mijn betoog af met een structuurvoorstel, maar dan één om een bepaalde cultuur te bevorderen – de oprichting van een samenwerkingsverband van bestaande onderwijsinstituten die zich bezighouden met contractonderwijs voor overheidspersoneel. (Ik spreek van een samenwerkingsverband, niet van een monopolie.) Daarin brengen zij hun eigen specifieke leergangen en werkwijzen in, en wel zodanig dat het geheel groter wordt dan de som der delen. Acquisitie op de opleidingsmarkt kan efficiënter gezamenlijk geschieden. De opleidingsvraag wordt groter als mijn voorstel tot invoering van een puntensysteem wordt gevolgd. Samenwerking met gerenommeerde buitenlandse instituten op hetzelfde vlak wordt gemakkelijker geïnitieerd vanuit dat grotere geheel; zo’n groter geheel wordt ook voor buitenlandse instituten aantrekkelijker als partner, dan afzonderlijk gebleven instellingen.

Voorwaarden moeten worden geschapen ter borging van de kwaliteit van het onderwijs en ter voortdurende vernieuwing van de opleidingsprogramma’s.



Eén-op-één onderwijs en discretie (als het gaat om iemand die voor de buitenland niet wil weten dat en waarin hij of zij moet worden bijgespijkerd) zullen *assets* moeten zijn van dit samenwerkingsverband. Diploma's en certificaten, uitgegeven door het samenwerkingsverband, dienen een *effectus civilis* te verkrijgen die in het buitenland niet alleen wordt herkend, maar ook erkend. Het samenwerkingsverband zou iets als een Universiteit voor bestuurders en ambtenaren moeten worden. 'Vluchten' in iets van minder allure en *standing* dan dit, 'kan niet meer ...'



Geachte aanwezigen,

Aan het eind van mijn rede gekomen, zeg ik u dat ik bijzonder vereerd ben dat u met uw aanwezigheid blijk gegeven heeft van uw belangstelling. Sta mij toe, enkele geledingen onder het gehoor speciale erkentelijkheid te betuigen.

Geacht Bestuur en Curatorium van de Stichting Ien Dales Leerstoel,

Ik spreek mijn oprechte dank uit aan u voor het vertrouwen dat u in mij bleek te hebben, door mij te benoemen op de leerstoel. Met de inhoud van deze oratie hoop ik een deel van de beloften die ik heb gedaan, toen ik mijn onderzoeksplan aan het Bestuur voorlegde, te hebben ingelost. Ik hoop te hebben aangetoond dat aandacht voor de mens in de arbeidsorganisatie niet behoeft te worden beargumenteerd met ‘softe’, jaren ’70 argumenten, maar voor de overheid als arbeidsorganisatie keiharde noodzaak is. Niet alleen om nog enige positie op de arbeidsmarkt te behouden, maar ook om te bevorderen dat democratisch/rechtsstatelijke ongelukken en integriteitsincidenten worden voorkomen.

Waarde collega’s van het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies; waarde Van der Heijden; beste Hetty,

De leeropdracht voor ‘De overheid als arbeidsorganisatie’ betreft onderwerpen die op het snijvlak liggen van staats- en bestuursrecht, ambtenarenrecht en arbeidsrecht, arbeidsverhoudingen, personeelsmanagement en organisatie. Juist wegens de grote hoeveelheid van invalshoeken vergt de leeropdracht op zich al een multidisciplinaire benadering. Het AIAS doet niet anders, en daarom verheug ik mij op de interdisciplinaire samenwerking binnen het Instituut.

Geachte dames en heren studenten,

In mijn rede heb ik verbanden gelegd tussen veel van de onderwerpen die – zoals ik zo-even beschreef – tot mijn leeropdracht behoren. Ik deed dat vanuit mijn door jarenlange ervaring in de ambtenarij geschoold inzicht; niet het resultaat van participerende observatie, maar van observerende participatie. Het leggen van verbanden hoop ik ook in mijn colleges te doen. Maar om die verbanden goed te kunnen leggen, moet men de zaken vanaf een iets hoger abstractieniveau bekijken. U bent dus gewaarschuwd!

En onthoud het volgende goed. Ien Dales, naar wie de leerstoel die ik bezet, vernoemd is, was een liefhebster van de Duitse literatuur. Van de Duitse lichtvoetige literatuur prefereerde zij Kurt Tucholsky. Ik geef u graag de woorden van een andere Duitse schrijver van lichtvoetige proza en lichtvoetige poëzie



⁴⁵ Toegevoegd aan E. Kästner, *Emiel en de drie tweelingbroers*, Ned. vert., Amsterdam z.j., blz. 182 e.v.

mee, namelijk van Erich Kästner. In zijn ‘Toespraak bij het begin van de school’⁴⁵ zegt Kästner: *‘De onderwijzer is geen tovenaar, maar een tuinman. Hij kan en zal jullie verzorgen. Groeien moeten jullie zelf.’*

Beste collega’s van het Centrum voor Arbeidsverhoudingen CAOP,

Ik ben bij het CAOP te gast, en ondervind daar ook veel gastvrijheid. Dit komt niet in de laatste plaats door degene die ik liefhebbend ‘Director Magnificus’ noem, maar ik krijg ook veel morele en fysieke steun van andere CAOP-collega’s. Van hen noem ik in het bijzonder: Loes, Ineke, Joeske, Karen, Oda, Jacqueline, Esther en Chris.

Waarde consultants van PriceWaterhouseCoopers N.V.,

Ook van uw zijde ondervind ik morele en fysieke steun. Ik ben u daar zeer erkentelijk voor.

Lieve oud-collega’s van Grondwetszaken/CZW

Ik mis nog steeds de wederzijdse warmte-afgifte op CZW. Dat maakte mij tot zo’n geharnast tegenstander van structureel telewerken. Maar voorwaar, voorwaar, ik zeg u: er is leven na CZW!

Lieve achterban,

Voor de ruimte die ik van jullie kreeg, om me van het gezinsleven af te sluiten zodra de inspiratie toesloeg voor het schrijven aan mijn rede, ben ik jullie zeer dankbaar. Voor de ruimte die ik daarvoor niet kreeg, ook!

Lieve Ien, waar je ook bent,

Wie had kunnen denken dat ik ooit nog eens een naar jou vernoemde leerstoel zou gaan bekleden? Vooral omdat onze verstandhouding niet meteen een goede start had. Maar in de loop van de tijd zijn wij elkaar toch zeer gaan waarderen. Het is mij een eer en een genoegen om door middel van de leerstoel jouw naam in de herinnering te houden. En ik zal daarbij proberen te vermijden waar jij zo’n hekel aan had: juristerij. Of om het in jouw woorden te zeggen: een ‘juridoïde’ benadering.

⁴⁶ En ik dank daarbij mevr. mr. J.M. Vos en drs. N.F. Roest voor hun waardevolle opmerkingen over concepten van deze oratie.

Ik heb gezegd.⁴⁶





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
14. 'Duiken of stenen vangen. Aspecten van bestuurlijke
verantwoordelijkheid'
*Prof. H.J.L. Vonhoff, Prijs f 22,50***
ISBN 90-805848-1-9

*** 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

**** 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*

