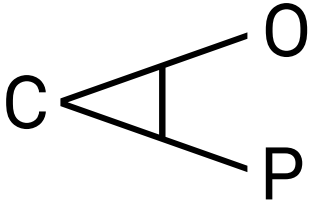




openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat

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



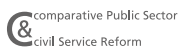
Deze uitgave werd mede mogelijk gemaakt door
het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ABP.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



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



openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat

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

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

inhouds- opgave

voorwoord

23

1

tabellen

en schema's

27



2

inleiding

33

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

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

3

de wortels

47

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

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



4

naar een

71

voorwaardenscheppende staat als bepalend staats- en besturingsmodel

Inhoudsopgave

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

5

de zorg

voor het algemeen belang als opdracht
voor openbaar bestuur en samenleving

103

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



6

de (verschuivende) 113

grens tussen publiek en privaat en
de daarmee verbonden hervormingen

Inhoudsopgave

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

7

publiek domein 133

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

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



8

bedrijfsvoering, 179

management en managementhervormingen
en leiderschap

Inhoudsopgave

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

9

publieke

functionarissen: ambtenaren, politici en hun onderlinge relaties

203

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



10

een veranderend 255

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

Inhoudsopgave

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

11

het aantal

249

ambtenaren en de omvang van het overheidspersoneel

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



12

de indeling, 279

samenstelling, mobiliteit en representativiteit
van het openbaar bestuur

Inhoudsopgave

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

13

representatieve 293

bureaucratie en de samenstelling van het ambtelijk apparaat

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



14

functioneren

309

beeld, imago en legitimiteit van
openbaar bestuur van ambtenaren

Inhoudsopgave

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

15

politiek

ambtenaren en de kwaliteit van openbaar bestuur en ambtelijke dienst

335

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



literatuur

353

auteursinformatie 389



eindnoten

391



voorwoord

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

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

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

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

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

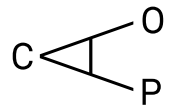
Uitgangspunt is dat de samenleving en het openbaar bestuur elkaar nodig hebben voor een goede zorg voor gemeenschappelijke (collectieve) zaken. Die gemeenschappelijke zorg wordt uitgedrukt met het begrip 'multi-level governance systeem'. Multi-level governance omvat het bestuur van gemeenschappelijke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



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

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

openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat



Dit boek heeft als onderwerp: de studie van veranderingen in het openbaar bestuur, met name waar het de relatie met het ambtelijk apparaat betreft. Specifiek gaat het over de gevolgen van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance systeem.

Publicatiereeks Overheid & Arbeid, 2021

Nummer 51

