



# CAOP

## Het eigene van de overheid

Input voor het debat over de rol van  
de overheid



**Het CAOP is hét kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.**

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.





# Het eigene van de overheid

Januari 2011

In een toenemend kritische omgeving, waarin vragen worden gesteld rondom bezuinigingen en inkrimping van het ambtenarenapparaat, rondom marktwerking, de aparte status van de ambtenaar, het herwinnen van publiek vertrouwen, enzovoorts, ontstaat steeds meer de behoefte – vooral bij de overheid en haar ambtenaren zelf – om een heldere en ‘gekende’ visie. Een visie op ‘het eigene van de overheid’, die aangeeft wat de onvervreemdbare taken en bijbehorende rollen van die overheid zijn. Een visie die de overheid helpt haar taken en werkzaamheden en bijpassende rollen te definiëren.

Om te verkennen wat nu dat “eigene” van de overheid is en wat niet, bereidt het CAOP een debat voor over de rol van de overheid nu en in de toekomst en wat die rol betekent voor het werken bij de overheid. Deze publicatie is de bijdrage aan dat debat. Na het debat verschijnt een publicatie waarin de uitkomsten van het debat worden samengebracht en waarmee het CAOP beoogt een bijdrage te leveren aan de visievorming op het thema. Deze publicatie wordt voor de zomer van 2011 aangeboden aan topambtenaren, politiek en wetenschap. Het CAOP trekt bij de uitwerking samen op met de Len Dales leerstoel en de Albeda leerstoel.

Drie clusters van vragen liggen ten grondslag aan deze verkenning:

Cluster 1: het eigene van de overheid

Wat is in staatsrechtelijke zin het “eigene” van de overheid en wat betekent dat voor de ambtenaar? Wat is het eigene van de overheid in internationale vergelijking, inclusief de rol van de EU.

Cluster 2: marktwerking

Wat is onvervreemdbaar van de overheid en wat niet? Welke taken kan de overheid overlaten aan de markt en wat is dan nog de rol van de overheid?

Cluster 3: werken bij de overheid

Wat betekent ambtenaarschap en wat is het imago van overheid en ambtenaren? Wat zijn de consequenties van het voorgenomen gelijktrekken van het arbeidsrecht voor ambtenaren met dat van de markt?

De discussie start met een algemene verkenning van de thematiek. Na deze verkenning – onder de titel *“Waarden maken de overheid”* treft u tien bijdragen aan waarin enkele deskundigen ingaan op de drie vragen. Deze bijdra-



gen zijn zeer uiteenlopend van aard, maar hebben ook een gemeenschappelijke noemer: een oprechte betrokkenheid bij de rol en de kwaliteit van onze overheid en de discussie daarover.

Wij rekenen op een levendig debat, met alle elementen van strijd, verwondering en bemoediging van dien. Dit debat wordt gevoerd met smaakmakers uit het brede publieke domein, het bedrijfsleven en de wetenschap. In de drie bijeenkomsten worden de verschillende visies in beeld gebracht, in nationaal en in internationaal perspectief.

Ik wens u veel plezier bij het lezen van de bundel en ik nodig u uit om ons bij gelegenheid deelgenoot te maken van uw opvattingen. Dit kan natuurlijk door deel te nemen aan het debat maar ook via de website: de bundel staat vanaf medio januari 2011 online op [www.caop.nl](http://www.caop.nl).

Mr. N.Ph. Geelkerken  
Directeur CAOP





1	INLEIDING BIJ DE BIJDAGEN .....	7
2	WAARDEN MAKEN DE OVERHEID .....	15
	G. Rijnja en drs. L. Klinkers MSc MBA	
3	HAALT DE OVERHEID 2050? .....	53
	Prof. mr. R. Bekker	
4	STAATSRECHTELIJK PERSPECTIEF EN DE POSITIE VAN DE AMBTENAAR.....	69
	Mr. R.J. Hoekstra	
5	WEET WAT ER LEEFT, ZORG DAT HET WERKT .....	77
	Drs. J.W. Holtslag	
6	IMPASSE OF KANS? .....	91
	H. Berg	
7	MARKTWERKING EN DE ROL VAN DE OVERHEID .....	101
	Prof. dr. M.J.W. van Twist	
8	HET EIGENE VAN DE OVERHEID EN HET HERWINNEN VAN HET PUBLIEKE VERTROUWEN .....	129
	Mr. dr. R.K. Visser	
9	HET TORENTJE VAN DE OVERHEID .....	137
	Dr. M.R. Rutgers	
10	EIGEN AARD IS EERBIED WAARD .....	149
	Prof. mr. C.R. Niessen	
11	HET EIGENE VAN DE OVERHEID EN HAAR PERSONEEL IN EEN SYSTEEM VAN 'MULTI-LEVEL GOVERNANCE' .....	157
	C.F. van den Berg MSc en dr. F.M. van der Meer	
12	BONDGENOOT VAN DE BURGER.....	169
	Drs. E. Schoonman	





# 1 Inleiding bij de bijdragen

# 1 INLEIDING BIJ DE BIJDAGEN

Een aantal materiedeskundigen heeft reflecties en verdiepingen geschreven bij de verkenning *“Waarden maken de overheid”* van G. Rijnja en L. Klinkers. Hieronder introduceren we de bijdragen, te beginnen met de verkenning.

**“Waarden maken de overheid”**. Onder deze noemer verkennen **G. Rijnja** (communicatiemanager bij de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam) en **drs. L. Klinkers MSc MBA** (programmamanager bij De Werkmaatschappij van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) het eigene van de overheid. “Zijn er karakteristieke kenmerken aan te wijzen waarop we kunnen terugvallen bij het duiden van de functie van de overheid? Welke lessen kunnen we aan de geschiedenis van het fenomeen overheid ontlelen? In hoeverre bieden ervaringen in andere landen zicht op pregnante keuzes voor wat de overheid doet, maar vooral ook het hoe en de wie, want uiteindelijk stollen al die opvattingen, aannames, veronderstellingen en keuzes in publieke werken, in dienst van de overheid”. Ze karakteriseren het eigene aan de hand van een canon van de overheid en de bespreking van enkele karakteristieke keuzes. In hun slotwoord concluderen zij: “Een overheid die zich niet bezighoudt met fundamentele waardetoedeling en die niet in staat is tot de toedeling van waarden en idealen, veronachtzaamt het specifieke eigene als werkgever en versterkt het idee dat het werken

bij de overheid ook niets eigens veronderstelt. Een overheid die wel oog toont voor de ‘eigenwaardigheid’, erkent de specifieke positie van het openbaar bestuur en de specifieke eigenschappen van de mensen die er in werken. Een ambtenaar die zich geen deelgenoot meer weet van de gezaghebbende toedeling van waarden, raakt de oriëntatie kwijt die essentieel is voor het werken bij de overheid en schiet tekort in de minstens zo essentiële communicatie met het publiek”.

**“Het moet anders, het kan anders en het gaat anders”, meent Prof. mr. R. Bekker**, bijzonder hoogleraar Arbeidsverhoudingen bij de overheid aan de Universiteit van Leiden (Albeda Leerstoel). Onder de titel **“Haalt de overheid 2050?”** maakt hij om te beginnen een kanttekening bij de teneur van veel beschouwingen over de overheid. “De overheid functioneert niet, is veel te groot, is niet effectief en niet in staat een oplossing te bieden voor hedendaagse problemen. De overheid heeft het vertrouwen van de burgers verloren, politici zijn zakkenvullers die niet weten wat er onder het volk leeft en ambtenaren zijn kleine dwingelanden die het grootste deel van de dag uit het raam kijken”. De analyses over wat hier achter zit en waarom er zo negatief over de overheid en over overheidsdienaren wordt gesproken, zijn talrijk, aldus Bekker. Zelf is hij voorstander van aanpassingen van zowel het politieke als het ambtelijke systeem. “Maar wel met nuchterheid en verstand,

---

geen grootscheepse veranderingen in één klap. Het lijkt Bekker geboden dat de verhouding tussen die beide systemen verbetert. Voor wat betreft het arbeidsrechtelijke aspect zou het volgens hem helpen als de aparte ambtelijke status wordt opgeheven en ambtenaren worden aangemerkt als normale werknemers. “Van een bijzondere werkgever en met vaak bijzonder werk, dat wel”. Het lijkt verder gewenst om stelselmatig te werken aan vergroting van de productiviteit van ambtenaren door veel nadrukkelijker te werken aan de efficiency in de publieke sector. Volgens Bekker gebeurt dat nog te weinig.

**“Staatsrechtelijk perspectief, positie ambtenaar”**, kopt de bijdrage van **mr. R.J. Hoekstra**, lid van de Raad van State, waarin hij eerst ingaat op de vraag “Wat is de staat, wat is zijn taak?”. Volgens Hoekstra is primair wat Augustinus over de staat heeft gezegd de kern van diens taak: “*Remota iustitia, quid sunt regna nisi magna latrocinia*” (als de gerechtigheid verdwijnt, wat zijn staten anders dan roversbendes in het groot).

Over de kerntaken van de staat bestaat eigenlijk geen verschil van mening, aldus Hoekstra. De meningen gaan pas uiteenlopen, als het gaat om de toepassing ervan. Privatisering en verzelfstandiging van taken maken onderdeel uit van deze controversiële agenda.

De openbare dienst heeft een aantal kenmerken die de overheidswerkgever fundamenteel doet verschillen van een werkgever in het bedrijfsleven. Als je accepteert, dat de overheid een fundamenteel andere rol vervult dan de werkgever in de particuliere sector, dan is de positie van de ambtenaar ook een bijzondere, zo stelt Hoekstra.

De ambtenaar als dienaar van het algemeen belang. Hij heeft het dienen van het openbaar belang ook jegens de minister inhoud te geven en zo nodig op basis daarvan zijn minister tegen te spreken. Voor de ambtenaar komt daarom veel aan op vorming en opleiding als voorwaarde voor professionaliteit. Het is hard nodig het eigensoortige professionele karakter van de ambtelijke positie weer een plaats te geven. Hoekstra zou er voorstander van zijn van een specifieke rechtspositie te behouden, daarvoor zijn z.i. gerechtvaardigde redenen aanwezig. Een keuze voor harmonisatie met de particuliere sector daarentegen acht hij niet gerechtvaardigd; dat zou geen recht doen aan de eigensoortige taak van overheid en ambtenaar.

**“Weet wat er leeft, zorgt dat het werkt”**. *Dát is de inspiratie voor het werken bij de overheid. Het is het eigene van de overheid*”, zo besluit **drs. J.W. Holtslag**, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zijn reflectie. Holtslag kenschetst de notitie “*Waarden maken de overheid*” als “zowel somber als wervend” en noemt de notitie een il-

# 1 INLEIDING BIJ DE BIJDRAGEN

---

lustratie van een zienswijze die in Den Haag en in de media vaak opduikt. “Het gaat slecht met “de” overheid, met het openbaar bestuur, met de legitimiteit van de vertegenwoordigende democratie, met de gezagsbasis van de politieke partijen, burgemeesters, de politie en vele anderen.

Werken bij de overheid zal op meer dan één manier mogelijk blijven. Een eenduidige architectuur van bestuur en van de demarcatie tussen markt en overheid en tussen nationaal en internationaal, zullen niet in zicht komen. Het politiek en ambtelijk handelen ook in de onderlinge relaties moet daarop worden geënt.

In de reflectie “**Impasse of kans?**”, gaat **H. Berg**, zelfstandig bestuurskundig adviseur, in op de “identiteit” van de rijksoverheid en de maatstaven waaraan het functioneren en presteren van de rijksoverheid moet worden getoetst. Bij het eerste onderscheidt Berg twee soorten identiteiten: een waardevrije en een waardegeladen identiteit. Overeenstemming over de identiteit van de rijksoverheid is alleen mogelijk als we proberen om het ‘eigen-aardige’ van de rijksoverheid zoveel als mogelijk in objectieve en waardevrije kenmerken te beschrijven.

Er zijn volgens Berg hardnekkige obstakels voor een krachtig en inspirerend proces van visieontwikkeling op de overheid: electoraal is het

functioneren van de rijksoverheid niet interessant en een directe en krachtige externe feedback op dit functioneren, vergelijkbaar met de tucht van de markt ontbreekt. Er is dus geen externe prikkel.

Om zo’n prikkel te creëren pleit Berg voor het instellen van een Nationale Kwaliteitskamer voor de publieke dienst zoals dit ook al in 2000 door de WRR in zijn rapport ‘Het borgen van publiek belang’ is voorgesteld.

“**Marktwerking en de rol van de overheid**” is de verdieping op het thema marktwerking door **prof. dr. M.J.W. van Twist**, die onder meer als co-decaan verbonden is aan de NSOB. Van Twist geeft in zijn bijdrage een beeld van de rolvulling van de overheid die alles overziende in de voorbije periode onder invloed van het beleid om marktwerking te introduceren op een aantal punten een belangrijke overgang heeft gekend. Zo was er sprake van de overgang van een ondernemende overheid naar een ordenende overheid.

Ook waarneembaar was de overgang van een overheid die taken wil overlaten aan de markt naar een overheid die de markt juist wil ordenen en reguleren. Volgens van Twist vallen er naar de toekomst toe nog belangrijke overgangen waar te nemen in de positie van de overheid in relatie tot de burger en ten opzichte van de markt. Wezenlijk voor het debat over het eigene van de overheid is naar zijn idee het besef dat niet taken als publiek of

---

privaat zijn aan te merken maar slechts de rollen en verantwoordelijkheden die met de uitvoering van deze taken samenhangen.

**“Het eigene van de overheid en het herwinnen van het publiek vertrouwen”.** Aldus **mr. dr. R.K. Visser**.

Mr. dr. R.K. Visser was directeur-generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken bij het ministerie van Justitie en directeur-generaal Immigratie en Asiel bij het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

Visser beschouwt “het vermogen van de overheid om iets voor de samenleving te doen door de macht en de middelen die de burgers als individuen daaraan ter beschikking hebben gesteld. Het is iets dat de burgers als individu niet of nauwelijks kunnen bereiken vanwege de strijdigheid die dat oplevert met de individuele belangen van die burgers.

We hebben de afweging tussen die individuele belangen uit onze directe handen gegeven om die afweging “boven” ons te laten maken. Daarmee zijn we weer terug bij het begrip algemeen belang. Iemand moet het doen, iemand moet die algemene afweging maken en dan is het maar beter zo georganiseerd dat het controleerbaar is en dat in het publiek debat daarover verantwoording wordt

afgelegd en zonodig een sanctie volgt. Maar vooral dat ervan wordt geleerd. Van de overheid wordt wel gezegd dat het een noodzakelijk kwaad is. We kunnen maar beter laten zien dat dat kwaad ook wat goeds voortbrengt”.

In de reflectie **“Het torentje van de overheid”** geeft **prof. dr. M.R. Rutgers**, verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, een onderbouwing van zijn stelling dat de legitimiteit van de overheid en van de ambtelijke status staat of valt met een opeenstapeling van argumenten die in samenhang moeten worden beoordeeld. De verschillende argumenten lijken net als de steentjes bij blokkentorentje afzonderlijk even (on)belangrijk voor de stabiliteit van het geheel. De staat bestaat als gerealiseerde overheid uit een door de tijd, in onderlinge samenhang ontwikkeld complex van bevoegdheden, functies, instituties, functies en functionarissen. Bovendien is er een kloof tussen de historische en abstracte legitimatie van de overheid en de legitimatie van de specifieke overheidsfuncties en taken. Uiteindelijk gaat het om een moreel verschil en niet een fysiek verschil in handelingen. De bredere context van de rol van de overheid moet altijd in ogenschouw worden genomen bij de beoordeling van de legitimiteit van overheidsfuncties en de positie van haar functionarissen.

Rutgers wijst als voorbeeld op de ambtseed. Wellicht een archaisch fenomeen en slechts een taal-

# 1 INLEIDING BIJ DE BIJDAGEN

---

handeling om vertrouwen te genereren. Tegelijk is het een cruciaal symbool waarmee de beëdigde ambtenaar als vertegenwoordiger van de staat een bijzondere status heeft in de rechtspraak waardoor het mogelijk wordt de rechtstaat in stand te houden. De fictie en de verplichting dat een ambtenaar het algemeen belang moet laten prevaleren boven eigenbelang is hier cruciaal. Dit afwijzen en opheffen kan, maar het zijn wel de onderste blokken uit het onmisbare torentje van het overheidsgezag die mogelijk worden weggetrokken.

“**Eigen aard is eerbied waard**”, is de titel van de reflectie van **prof. mr. C.R. Niessen**, tot 1 september 2010 bijzonder hoogleraar “De overheid als arbeidsorganisatie” aan de Universiteit van Amsterdam (Ien Dales Leerstoel).

“Het openbaar bestuur is geen koekjesfabriek, die door het maken van winst en het streven naar continuïteit van de onderneming wordt gestuurd. De overheid is niet “*money driven*” en “*continuity driven*” maar “*value driven*”. Daarin zit het eigene van de overheid en dit geldt voor zowel de beleidskernen van de overheid als voor de uitvoerende diensten. Als overkoepelende waarde spreekt men van deugdelijk (openbaar) bestuur: *good public governance*.

In zijn slotbeschouwing geeft Niessen aan dat er geen deugdelijk openbaar bestuur kan zijn zonder deugdelijk ambtelijk apparaat. Deugdelijke ambte-

naren zijn dan overheidswerknemers die beschikken over de klassieke ambtelijke deugden, met name democratisch besef, rechtsstatelijk besef en integriteitsbewustzijn. Zij verdienen het klassiek behandeld te worden: met respect.

In “**Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van multi-level governance. Een internationaal-vergelijkende inventarisatie**”, stellen **dr. F.M. van der Meer** en **C.F. van den Berg MSc**: “Openbaar bestuur is mensenwerk en de kwaliteit daarvan hangt in hoge mate af van de professionele permanente bestuurders: de ambtenaren”. In hun bijdrage schetsen de schrijvers het Nederlands openbaar bestuur dat niet alleen staat in de zoektocht naar een passende nieuwe opvatting en inrichting van de overheid. Zij nemen ons mee op “golven” van hervormingen in de publieke sector, die van alle tijden zijn en ook in elk land zijn terug te vinden. Ook crossnationaal zijn er per periode duidelijke en gemeenschappelijke trends waarneembaar.

De schrijvers staan stil bij de vraag wat de gevolgen van alle ontwikkelingen voor de formele positie van het overheidspersoneel zijn. Maken deze een traditioneel, bureaucratisch, carrièregericht ambtelijk apparaat onmogelijk? Versterken de ontwikkelingen het “technocratisch” karakter van het werk van ambtenaren, of wordt juist de politiek-strategische dimensie van het werk be-

---

langrijker? Wat betekent het bijvoorbeeld voor de (rechts)positie van de ambtenaar?

De uitdagingen in internationaal opzicht voor politiek, bestuur en academische wereld zitten volgens schrijvers in multi-level governance en de voorwaardenscheppende staat. Zij moeten een nieuwe benaderingswijze ontwikkelen die de uitdagingen en prioriteiten van overheden met elkaar zullen verbinden. Van een betrouwbare overheid, die functioneert op basis van criteria van good governance. Ambtenaren kunnen hieraan een belangrijke en proactieve bijdrage leveren, op basis van hun professionaliteit

**“Bondgenoot van de burger – Een linguïstische benadering van het imago van de overheid”**. Onder deze titel gaat **drs. E. Schoonman**, Issues Management Institute, Amsterdam, onder meer in op de vraag of het reputatiemanagement waarmee de overheid noodgedwongen wegens afbrokkelend vertrouwen bezig is, wel passend of vooral effectief zijn voor de overheid als geheel en haar imago in het bijzonder.

Imago's komen tot stand via allerlei impressies en waargenomen of gepercipieerd gedrag, ook door communicatie. Het lijkt erop dat de overheid zich relatief laat is gaan bezighouden met haar imago. De overheid communiceerde wel, maar om andere

reden en op andere wijze dan voor draagvlak nodig is.

De conclusie van Schoonman is dat het eigene van de overheid niet te marketen valt en niet met marketingcommunicatie is aan te vliegen. Dat kan de overheid slechts vanuit één positie, de “leverancierspositie”. Waar zij die positie bekleedt kan dat vaak door private partijen overgenomen worden, en kan marketingcommunicatie in die gevallen zijn werk doen. In de bovenpositie, daar waar zich het bevoegd gezag, van fiscus tot leerplichtambtenaar en van rechter tot politie bevindt, valt alleen op een hoog abstract niveau te bondgenoten: als Nederland wil dat de orde gehandhaafd wordt, dan geldt die handhaving voor iedereen. Voor een beter imago moet de publieksrelatie gedefinieerd worden en er moet gecommuniceerd worden met de illocutie die in die situatie geëigend is. De communicatie illocutionair afstemmen op de relatie die op dat moment tussen burger en overheid aan de orde is, zal een goede manier blijken om het gewenste bondgenootschap aan te gaan. Een bondgenootschap kan immers slechts dan bestaan als men overeenstemming heeft over de relatie, en elkaar dienovereenkomstig bejegend.





## 2 Waarden maken de overheid

Over het eigene van publiek werken

## 2 WAARDEN MAKEN DE OVERHEID

---

### OVER HET EIGENE VAN PUBLIEK WERKEN

*G. Rijnja, communicatiemanager bij de*

*Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam en*

*drs. L. Klinkers MSc MBA, programmamanager*

*bij de Werkmaatschappij van het ministerie van*

*Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

#### 1. INTRODUCTIE: VERSCHUIVENDE OPVATTINGEN

‘Het ontbreekt aan een ‘zorgvuldige diagnose’ en aan ‘collectief geheugen’, verzucht de vice-president van de Raad van State in zijn jongste jaarverslag. Met relatief gemak verschuiven opvattingen over het openbaar bestuur. Van de opvatting dat het bestuur een bedrijf is naar de opvatting dat het bestuur geen bedrijf is. Van de opvatting dat grootschaligheid vooral voordelen heeft naar de opvatting dat kleinschaligheid beter is. Van de opvatting dat uitvoerders op afstand moeten worden gezet naar de opvatting dat meer aandacht voor de professionele uitvoerders geboden is. Van de opvatting dat de rijksdienst beter is gaan functioneren naar de opvatting dat de rijksdienst beter aanzienlijk in omvang kan worden teruggebracht.

Er is volop discussie over de overheid, en dat is niet alleen te danken aan een terugkerend thema bij verkiezingen. Binnen bestuurshuizen vinden allerhande discussies plaats over taken, rollen, processen, interventies en structuren. Op vele plaatsen in de samenleving duiken vooronderstellingen op en aan teken- en knutseltafels geen gebrek.

Het is duidelijk dat de verhoudingen tussen bestuur, bureaucratie en samenleving op een belangwekkend kruispunt zijn aangekomen. Is het een troost te noemen dat Nederland hierbij niet alleen staat en ook in andere landen vraagtekens

en uitroeptekens dansen rond de vraag: wat willen we en wat kunnen we met de overheid? Wat maakt de publieke zaak?

Als bijdrage aan de discussie verkennen we in deze verkenning het eigene van de overheid. Zijn er karakteristieke kenmerken aan te wijzen waarop we kunnen terugvallen bij het duiden van de functie van de overheid? Welke lessen kunnen we aan de geschiedenis van het fenomeen overheid ontleen? In hoeverre bieden ervaringen in andere landen zicht op pregnante keuzes voor wat de overheid doet, maar vooral ook het hoe en de wie, want uiteindelijk stollen al die opvattingen, aannames, veronderstellingen en keuzes in publieke werken, in dienst van de overheid. Niet alleen uiterlijk vertoon maar vooral het benadrukken van het verinnerlijken van waarden is van belang.

De basis van deze verkenning wordt gevormd door twee onvervreemdbare kenmerken van het eigene van de overheid: de betekenis van idealen en de vormgeving van gezag.

- I. De betekenis van idealen: de normatieve vraag waar de overheid voor gaat en wil staan en waarvoor niet. De articulatie en toedeling van waarden neemt hierbij een sleutelrol in.
- II. De vormgeving van gezag: de vraag naar de wijze waarop afwegingen, besluiten en taken

zichtbaar zijn en als gemeenschappelijk worden ervaren en geaccepteerd.

In deze verkenning werken wij deze onvervreemdbare kenmerken uit vanuit historisch perspectief, waarbij zowel een onvervreemdbare kern is te onderscheiden en een plaats- en situatiegebonden invulling. De historische terugblik is niet zozeer bedoeld om het collectieve geheugen op te frissen, maar vooral vanuit het besef dat kennis van historische – al dan niet bewuste – keuzes helpt de context te begrijpen van het actuele denken over de Nederlandse publieke werken en heersende gedachtepatronen. Deze keuzes zijn van alle tijden en elk tijdsgewricht vraagt andere afwegingen van de leiders van dat moment. Uiteindelijk leidt de rangschikking van de geschiedenis tot het inzicht dat de toedeling van waarden een voortdurende verschuiving van opvattingen is. We hebben deze reeks van gedachtepatronen beschreven in termen van werkwoorden *afspreken*, *vastleggen*, *organiseren*, *waarderen*, *verenigen*, *zorgdragen*, *bedrijven* en *integreren*. Dit overzicht maakt het mogelijk om ook een diagnose te stellen van de huidige tijd. Bij onze diagnose gaan we uit van enkele aannames:

- De legitimiteit van de overheid is gebaseerd op gezaghebbendheid van de overheid ten aanzien van de samenleving
- In het optreden van de overheid moet een voortdurende afweging worden gemaakt tus-

## 2 WAARDEN MAKEN DE OVERHEID

---

sen slagvaardigheid en de waarborgen voor een democratisch proces en rechtsstatelijke eisen

- Als het gaat om de overheid ligt er een eenzijdige nadruk op bepaalde waarden en er is een gebrek aan waardebewustzijn in de maatschappij, waaraan leiders in de regel hun kracht en inspiratie ontleen. Leiderschap bestaat uit het vermogen tot initiëren van een agendering van waarden en waardentoedeling.

### 2. WAT KENMERKT DE OVERHEID?

We starten onze verkenning met een beschrijving van centrale functies en specifieke systeemeigenschappen. We doen dat vanuit de gedachte dat als de waarden en idealen van de overheid specifiek zijn en deze door de eeuwen heen consistent blijven de overheid ‘eigenwaardig’ is en ook een specifieke positie rechtvaardigt. In beschouwingen over de overheid lichten vier centrale functies op (Berg 2006, Hoogerwerf, 1995):

- Waarborgen van de rechtsorde
- Garanderen van een basisbestaan
- Bevorderen van het collectieve belang
- Compenseren van de markt.

Het vierluik biedt als een repeterende legitimatie houvast voor een duiding van waar overheid voor staat. Maar het houvast blijkt bij toetsing broos. Bij alle vier de functies kunnen immers vragen worden genoteerd, die wijzen op de veranderende betekenissen die aan de *invulling* worden toege-

kend, binnen bestuurshuizen en vooral ook daarbuiten. Wilson (1989) karakteriseert de overheid als een a priori ‘worstelende organisatie’: door de onheldere aard van de concretisering van de functies zal de overheid steeds weer in staat moeten zijn om op ontwikkelingen in te spelen. Meer dan ‘gevecht’ past ‘worsteling’ bij de Nederlandse cultuur waarin de hang naar overleg, samenspraak en draagvlak zo diep geworteld lijkt te zijn. Enkele specifieke ‘systeemeigenschappen’ helpen de worsteling scherper in beeld te krijgen:

- a. Subjectieve grondslag: oordelen worden gemaakt op basis van waarden, en dat voedt kleuring van keuzes. Een politieke uitspraak om een vraagstuk op te pakken is doorgaans het vertrekpunt, waarbij doelstellingen vaag en ambigu (Lipsky, 1980) worden geformuleerd. Niet altijd is sprake van objectieve, controleerbare gegevens en politici leggen in verkiezings-tijd niet zelden grootse intenties neer. Keuzes zijn primair op waarden gebaseerd, waardoor er eerder sprake is van ‘waarderationeel handelen’ dan van ‘doelrationeel handelen’ (Van Dam en De Vries, 1998).

In 2009 rapporteerde de Commissie-Nijpels dat ontpoldering van de Hertogin Hedwigepolder verreweg de beste oplossing is voor het herstel van de getijdennatuur bij de Westerschelde. De minister van LNV had de commissie ingesteld om met mogelijke alternatieven te komen voor de

ontpoldering, omdat daartegen veel verzet bestaat in Zeeland, niet in het minst van de agrarische sector. De polder (300 hectare) is goede landbouwgrond. De commissie ontving 78 alternatieven; daarvan bleken 15 op voorhand niet te voldoen. De overige 63 zijn bekeken op de bijdrage aan de natuur, draagvlak, kosten en realisatietijd. Op grond hiervan heeft de commissie haar conclusie getrokken.

b. Fundamenteel omstreden: bij democratische besluitvorming over waardenoedeling geeft een meerderheid de doorslag, en dus zijn er altijd 'verliezers'. Individuele belangen leggen het af tegen het algemeen belang en dit kan conflicteren met directe eigen belangen en waarden. De overheid (her)definieert een vraagstuk en creëert daarmee nieuwe werkelijkheidsdefinities: 'beleidsontwikkeling is het maken van een gezamenlijk kader, waarbinnen zorgen, belangen en ambities zinvol kunnen worden gethematiseerd' (Wagemans, 1998). Habermas (1963) spreekt van 'het koloniseren van de leefwereld door de systeemwereld', Foucault (1975) waarschuwt voor de neiging van de overheid tot 'disciplineren' en 'dresseren'.

'Gemeenteraad bespreekt toch vestiging tweede asielcentrum', koppen media in 2009, nadat het gemeentebestuur van Vught bekend maakt de

mogelijkheden te onderzoeken om het voormalige blindeninstituut De Steffenberg te vorderen. Volgens burgemeester De Graaf 'komt zo'n scenario in beeld indien de gemeenteraad alsnog beslist om in het pand, dat vorige maand werd gekocht door negen vermogende buurtbewoners, een asielzoekerscentrum te vestigen'.

c. Leveringsplicht: de overheid is eraan gehouden diensten te leveren, zodra hiertoe is besloten en kent dan een 'inspanningsverplichting' die vraagt om onderhoud. Dit leidt ertoe dat de overheid een uitgebreid assortiment aan diensten en voorzieningen kent en een apparaat moet onderhouden om die te kunnen leveren. Het assortiment is op voorhand groot, de apparaatskosten op voorhand hoog. Tegelijk staat vast dat de overheid taken moet oppakken omdat ze bedrijfseconomisch niet rendabel worden geacht: eerste opvang van vluchtelingen, repareren van beschadigde openbare voorzieningen, financiering van grote weg- en waterwerken.

Voorjaar 2010 meldt de gemeente Den Haag dat de afvalstoffenheffing voor Hagenaars 25 tot 30 euro per jaar goedkoper wordt. Het bedrijf AVR/Van Gansewinkel gaat voortaan het huisvuil in de hofstad ophalen en verwerken. Eerder was gekozen voor de nog goedkopere afvalverwerker SITA, maar deze bleek uiteindelijk toch niet aan de eisen

## 2 WAARDEN MAKEN DE OVERHEID

te voldoen. De afvalverwerking wordt in totaal 9,3 miljoen euro goedkoper. Zo'n 65 procent van de besparing wordt gebruikt voor verlaging van de afvalstoffenheffing. Met de rest wil het college van burgemeester en wethouders 'de stad beter gaan schoonhouden'.

d. Beperkte vrijwillige afname: de burger is zelden echt 'klant', doordat overheidsdiensten een monopolie kennen. Dit geldt voor transacties als vergunningen en documenten, maar ook voor de 'afname' van besluiten. Tijdens verkiezingen staat de staatsburger even boven 'zijn' overheid, daarbuiten is hij vooral onderdaan. Er is slechts in beperkte mate sprake van logische, zichtbare koppelingen tussen betalen van diensten en genieten ervan. Voor een deel van de diensten geldt ook dat de burger wel meebetaalt via belastingen, maar er geen directe vrucht van heeft.

Onderzoeken bij onder meer de Belastingdienst laten zien dat dit op zich geen probleem hoeft te zijn, er is sprake van 'compliance': burgers onderkennen het fundamentele belang van het betalen van belasting. We zien deze houding ook terug bij studies naar handhaving van verkeersregels en deelname aan verkiezingen (Van der Pligt e.a., 2007).

e. Macht: de overheid heeft de unieke mogelijkheid om haar gezag kracht bij te zetten en burgers en ondernemers voorzieningen op te leggen en dit komt ook tot uiting in de instrumenten van de overheid. Het klassieke instrumentarium van regelgeving (ook symbolisch aangeduid met 'zweep' en 'gezag') komt in allerlei vormen tot de bevolking, steeds vaker in combinatie met de twee andere typen sturingsinstrumenten: voorzieningen ('peen' of 'ruil') en voorlichting ('preek' of 'overreding'). Relatief jong is een vierde 'P' in de vorm van het instrument 'prijzen' (of: 'prikkelen'): in de vorm van subsidies of andere prikkels aanzetten tot maatschappelijk gewenst gedrag. Tot de toebedeelde macht hoort het monopolie om geweld toe te passen ('zwaardmacht').

Op 25 juli 2006, zes uur in de ochtend kloppen vier politieagenten aan bij de familie Teijsse. Ze willen de 13-jarige autistische zoon aanhouden, die ervan wordt verdacht samen met andere jongens de sproeikoppen van de sprinklers op het plaatselijke voetbalveld te hebben verwijderd. De vader vindt dat de agenten met deze handelwijze, op dit tijdstip, geen rekening hebben gehouden met de kwetsbare positie van zijn autistische zoon. Hij wil de jongen dan ook niet meegeven, waarop de agenten hem in de boeien proberen te slaan. De man verzet zich. Nadat hij met pepperspray en een nekklem naar de grond is gewerkt,

tracht de rest van het gezin – moeder en twee dochters – de aanhouding te belemmeren. De korpsbeheerder vindt dat de agenten niet onrechtmatig hebben opgetreden, maar daarna spreekt de rechter het gehele gezin vrij. Toch voelt de familie zich moreel niet vrijgesproken en eist het gezin volledige (publieke) rehabilitatie. Ze stappen naar de ombudsman. Die concludeert na onderzoek dat compensatie op zijn plaats is en stelt voor dat beide partijen met elkaar om de tafel gaan (Jaarverslag Nationale Ombudsman 2006).

f. Leken en specialisten: bij bestuurders zoals bewindslieden en wethouders staat geen vakken-nis voorop, daarvoor kunnen ze terugvallen op vakdeskundige ambtenaren. Bestuurders zijn voor een beperkte tijd aangesteld, ambtenaren voor langere duur. Dit zijn wezenlijke elementen om het samenspel tussen bestuurders en ambtenaren te begrijpen, en vooral ook de spanningen die ontstaan als politieke en ambtelijke rationaliteit elkaar ontmoeten. Dilemma's hebben betrekking op de focus op korte termijn versus lange termijn, loyaliteit aan politici versus aan publieke organisaties en openbaren van informatie versus 'beleidsintimiteit'. Een niet te stuiten reeks onderzoeken ontbloot spanningen en strategieën (Brons e.a., 2001, Nieuwenkamp, 2001, Bovens, 2004, Breed, 2008, Van Twist, 2010, Rijnja en Wilmink, 2010)

'Ik was betrokken bij de Europese aanbesteding van een bepaald contract. De bestuurder heeft mij op gegeven moment gevraagd bepaalde financiële risico's die hier aan kleefden, niet te vermelden in een notitie aan de gemeenteraad. Ik heb geweigerd deze informatie niet op te nemen omdat het in strijd is met mijn ambtelijke professionaliteit. Ik behoor te zorgen dat de Raad goed geïnformeerd is, zodat zij het goede besluit kan nemen. De bestuurder was niet blij met mij en heeft vervolgens een andere ambtenaar gevonden die wel loyaal was aan zijn wensen. Ik ben toen naar de burgemeester en de gemeentesecretaris gestapt en heb de situatie uitgelegd. De bestuurder is toen teruggefloten en de Raad uiteindelijk goed geïnformeerd' (Onderzoek bestuurskundige Bovens voor de gemeente Amsterdam (2004).

g. Openbaarheid: meer dan de mentale bereidheid tot openheid verwijst openbaarheid naar een wettelijke plicht en een recht. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) regelt dat alle informatie die onder bestuursorganen berust openbaar is, tenzij... (enkele uitzonderingsbepalingen toepassing kunnen beperken). Dit stimuleert verschillende formele en informele vormen van bekendmaking van informatie aan doelgroepen via eigen en via vrije media. Kranten, radio en tv beschouwen het als hun taak om tegenwicht te bieden aan de overheid (en markt): informerend, opinievormend en als

## 2 WAARDEN MAKEN DE OVERHEID

---

forum (Goslinga, 2007). Zij vervullen die rol in steeds mindere mate door klakkeloos informatie over te nemen en de oren te laten hangen naar boodschappen van overheidsvoorlichters (Tjeenk Willink, 2009). Opereren in een glazen huis stimuleert ook oppervlakkigheid en vraagt van bestuurders om te kunnen gaan met het etaleren van mislukkingen (Ringeling, 2004).

Weekblad Elsevier meldt op woensdag 24 maart 2010 dat het Burgercomité tegen Onrecht van oud-Kamerlid Joost Eerdmans eist dat het Openbaar Ministerie het sectierapport van de 12-jarige Milly Boele openbaar maakt. 'We volgen de zaak op de voet,' zegt Eerdmans in De Telegraaf. Eerdmans hoort 'van veel mensen' dat de verdachte de hand boven het hoofd wordt gehouden, omdat hij een agent is: 'Alles wat Justitie op dit moment doet, roept alleen maar meer vraagtekens op. En dat komt het vertrouwen in het OM niet ten goede'.

h. Beperkte beheersbaarheid: wie in openbaarheid voorbereidingen treft voor het aanpakken van omstreden vraagstukken en zich daarbij beroept op subjectieve grondslagen, kan niet altijd een lineaire doel-middel planning volgen. Tijdsdruk, publieke en politieke verantwoording en mogelijkheden voor beroeps- en bezwaarprocedures kunnen verder bijdragen

aan lastige of niet beheersbare processen van beleidsvorming en -uitvoering. De nationale cultuur voedt een hang naar overleg, overeenstemming en draagvlak (Frijhoff, 1999, Hofstede, 1999). In de Nederlandse publieke context zijn consensusvorming, conflictbeheersing, onderhandeling en compromisvorming geen hindernissen maar voorwaarden (Toonen, 1987). Veel tijdelijke oplossingen zijn het gevolg (Ringeling, 2004).

De Commissie-Davids werd in januari 2009 door het kabinet-Balkenende-IV in het leven werd geroepen om te onderzoeken hoe het demissionair kabinet-Balkenende-I in maart 2003 had besloten tot de Nederlandse politieke steun aan de Irakoorlog. De bedoeling was met het onderzoek *klarheid* te scheppen in de toen al zes jaar slepende discussie. Bij de kabinetsformatie in 2006/2007 waren de regeringspartijen CDA, PvdA en ChristenUnie overeengekomen dat er geen parlementair onderzoek zou komen naar de politieke steun aan de inval in Irak. De PvdA had een dergelijk onderzoek wel in haar verkiezingsprogramma staan, maar slaagde er bij de onderhandelingen niet in dit aangenomen te krijgen. Druk uit het parlement leidde uiteindelijk tot het onderzoek. De commissie beschrijft nauwgezet het samenkomen van politieke, maatschappelijke en ambtelijke processen.



i. Verscheidenheid in eenheid: steeds weer blijkt hoe lastig ‘eenheid’ is in het openbaar bestuur. In Nederland vormen altijd coalities de besturen en deze gelegenheidscombinaties zijn geen stimulans voor gezamenlijk optreden. Rationeel gezien is er steun voor de behoefte van burgers aan helderheid en consistentie (één loketgedachte), maar het blijkt in de praktijk een moeilijke opgave. De Nationale ombudsman koos de verdergaande versnippering en gebrekkige samenwerking in ketens in 2006 als sleutelthema van zijn jaarverslag, ‘De ontkende burger’. Vooral in symboliek worden regelmatig pogingen gedaan om een streven naar eenheid kracht bij te zetten, maar het *gedrag* laat al te vaak zien hoe moeilijk het is om rijen gesloten te houden.

Eind december 2007 meldt de minister-president na afloop van de ministerraad dat de overheid een rijksbreed logo krijgt. Alle ministeries zullen dit beeldmerk – ‘een sobere stilerings van het Rijkswapen’ – op bijvoorbeeld hun briefpapier gaan gebruiken. ‘Burgers zagen door de bomen het bos niet meer’, luidt de toelichting. Met het nieuwe ‘rijksbrede’ logo verandert dat, omdat het zorgt voor een beter herkenbare rijksoverheid.

j. Zelfbinding: de overheid is voorzien van ‘veiligheidskleppen’. Staatsrechtgeleerde Scheltema (1989) onderstreept de betekenis van vier

beginselen als markering van de randen van het speelveld van de rechtsstaat: het rechtszekerheidsbeginsel (waaronder de eis van individuele rechtsbescherming), het gelijkheidsbeginsel, het democratiebeginsel en het ‘beginsel van de dienende overheid’ (waaronder de eis van officieel erkende grondrechten). Ook de betekenis van hoge colleges van staat als de Raad van State (onder andere advies bij voorgenomen wetsvoorstellen voorafgaand aan behandeling in de Tweede Kamer), de Algemene Rekenkamer (onder andere toetsing van effectiviteit en efficiency) en de Nationale Ombudsman (beoordeling van klachten over bejegening) kan in dit licht worden geplaatst. Dat geldt ook voor wetten als de Wet openbaarheid van bestuur, de Algemene wet bestuursrecht en departementale integriteitsregels. Publieke organisaties hebben niet alleen verantwoording af te leggen over de resultaten, maar ook over de wijze waarop deze zijn behaald (De Vries en Van Dam, 1998). Wie bij de overheid gaat werken legt een eed of belofte af, waarmee werkgever en werknemer het vertrouwen in elkaar uitspreken de bijzondere, morele dimensie te bewaken. ‘Ik zweer (beloof) dat ik mij zal gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, dat ik zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar zal zijn en dat ik niets zal doen dat het aanzien van het ambt zal schaden’ (zie o.a. [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)).

## 2 WAARDEN MAKEN DE OVERHEID

Uit de Volkskrant van 28 mei 2009: ‘Vandaag – verantwoordingsdag – krijgt de Tweede Kamer de gelegenheid te laten zien dat zij haar controlerende taak wel degelijk serieus neemt. Het is voor de tiende keer dat de Kamer een poging doet na te gaan wat er is terechtgekomen van alle plannen en beleidsvoornemens van het kabinet. Krijgt de burger waar voor zijn belastinggeld? Is zo’n dag niet overbodig? De kiezer mag immers verwachten dat de Kamer de regering 365 dagen per jaar controleert. De praktijk is weerbarstiger. De Kamer is niet alleen controleur, maar ook medewetgever. En plannen maken is veel leuker dan plannen uitvoeren. Helaas lijdt ook Verantwoordingsdag onder dat gegeven. Bieden de Algemene Beschouwingen die op Prinsjesdag volgen Kamerleden volop de gelegenheid hun eigen verhaal te houden, vandaag gaat het niet primair over de politieke koers van het kabinet, maar of het zijn plannen ook weet waar te maken. Dat biedt minder ruimte voor partijpolitieke profilering’.

k. Uitvergroting: ‘Publieke dienstverlening is naar haar aard een *dissatisfier*: als het goed gebeurt, beschouwt iedereen dat vrijwel aanstonds als normaal. Wie maar even onder de zelf aangebrachte meetlat blijft, kan zijn opwachting maken bij tv-programma’s als ‘Ook dat nog’, sneerde Van den Berg (2001). De overheid is bij uitstek gevoelig voor de drie

primaire criteria van nieuwswaardigheid bij journalisten: conflict, verantwoordelijkheid en *human interest* (Kleinnijenhuis e.a., 2006). Er is een neiging tot symboliek en dramatisering (‘dramademocratie’ muntte de Vlaamse socioloog Elchardus de ontwikkeling in 2002) en media doen aan *scripting* en *casting*: ze plaatsen nieuws in dwingende verhaallijnen inclusief van tevoren bedachte rollen (2010). Publieke woordvoerders op hun beurt proberen deze hang naar dramatische uitvergroting te pareren door zelf informatie te *framen* (inkaderen) en publieksgroepen te *primen* (voorbewerken) (Pol e.a., 2007).

‘Ernstige incidenten worden in Nederland veel te snel een ramp genoemd. Ook wordt er veel te snel over slachtoffers gesproken’, zegt directeur Jaap Smit van Slachtofferhulp Nederland in een nabeschouwing op de crash van een vliegtuig van Turkish Airlines in februari 2009. ‘We schieten te snel in een kramp na een ramp’. Hij vond het overdreven dat ‘een ernstig verkeersincident als een ramp werd behandeld’, compleet met nationale rouwverwerking. ‘Mensen die echt getroffen zijn moeten natuurlijk hulp krijgen, daar zijn wij ook voor. Maar ik vraag me af of dat niet wat te veel wordt en of we daar niet op een wat overspannen manier mee omgaan.’

---

### 3. EEN KLEINE GESCHIEDENIS VAN DE OVERHEID

Volgen we de ontwikkeling van de overheid, dan kunnen zienswijzen worden gelokaliseerd per tijdsbeeld voor de 'normgeving' en de vormgeving van overheid. We presenteren die gedachtepatronen hier aan de hand een reeks werkwoorden *een kleine geschiedenis van de overheid*. Deze werkwoorden zijn bedoeld als eerste hulp bij ordening voor het creëren van een samenhangend beeld over het collectieve geheugen van de werken van en het werken bij de overheid.

#### 'Afspreken'

'De eerste, bij wie het opkwam een stuk grond te omheinen en te bewerken: dat behoort mij toe, en die mensen vond, eenvoudig genoeg om hem te geloven, die was de eigenlijke stichter van de burgerlijke maatschappij'. De woorden van Jean Jacques Rousseau dateren van medio 18<sup>e</sup> eeuw. Volgens historicus Peter Watson (2005) kunnen we hiervoor teruggaan naar het besluit om te stoppen met jagen en met landbouw een begin te maken: vanuit een vaste plek werken aan het bestaan. Dat besluit was een bron voor denken in termen van gemeenschappelijke afspraken. Wie eigendom claimt, lokt conflicten uit en die kunnen beteugeld worden, door afspraken te maken en toe te zien op de naleving ervan.

Het Rathenau Instituut signaleert in 2009 dat de opkomst van nieuwe economieën als China en India de vraag naar energie sterk doet toenemen. Het gevolg: nieuwe vormen van schaarste en nieuwe vormen van afhankelijkheden (gas uit Rusland). De mogelijkheden om deze energiehonger te stillen, worden niet alleen beperkt door de noodzaak om CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen. Ook internationale afspraken en maatschappelijke eisen zijn hierop van invloed. Zo zijn kolen bijvoorbeeld niet schaars. Maar aan het gebruik ervan worden nieuwe maatschappelijke eisen verbonden.

Het verdelen van schaarse ruimte is een startpunt voor het ontstaan van overheid, de zorg om veiligheid en bescherming een tweede markering. Vanaf de oudste tijden hebben mensen behoefte gehad aan voedsel, onderdak en beveiliging tegen de natuur en de medemens. Om in de gemeenschappelijke behoeften te voorzien waren drie dingen nodig: samenwerking, leiding en een doordachte aanpak van de gezamenlijke problemen. We zien deze trits vervolgens in allerlei gedaanten terug. Ze leidden in de middeleeuwen in Nederland tot de vorming van het waterschap als collectieve voorziening tegen het dreigende water. Deze sprong in de geschiedenis is mogelijk wat kort door de bocht, maar helpt bij de vaststelling dat het steeds weer gemeenschappelijke oordelen over gemeenschappelijke problemen van mensen zijn, die aanzetten tot systemen om besluiten te kun-

## 2 WAARDEN MAKEN DE OVERHEID

nen nemen die boven een individuele macht uitstijgen – en daaraan gemeenschappelijk uitvoering kunnen geven. ‘Naar mijn mening wordt een staat gesticht omdat ieder menselijk individu voor zichzelf niet voldoende is en aan meer behoefte heeft’, dicteerde Plato al in de 4e eeuw voor Chr. Niet alleen samenwerking als zodanig telt dus, er is een door de eeuwen heen aandacht voor hoger doel, algemeen belang, publieke zaak. In *Le Contrat Social* spreekt Rousseau van ‘het grondprobleem van de mensen’: ‘Er moet een vorm van samenleven gevonden worden, die met alle gemeenschappelijke kracht de persoon en de goederen van iedere deelgenoot verdedigt en beschermt, en waardoor ieder, hoewel hij zich verenigt met allen, toch slechts aan zichzelf gehoorzaamt en even vrij blijft als tevoren’.

Op 21 mei 2007 ontmoet het hele kabinet in Utrecht 250 Nederlanders uit alle delen van ons land. De dialoog vindt plaats als slotstuk van 100 dagen ‘Samen werken aan Nederland. Het gaat om meer dan een dialoog van honderd dagen, benadrukken de premier en vice-premiers. In het Coalitieakkoord staat duidelijk wat voor een samenleving het kabinet voor ogen staat, en dit is alleen te realiseren door een blijvende dialoog met de samenleving. Dat blijkt ook uit het motto ‘Samen werken, samen leven’. Mensen zelf geven inhoud aan de samenleving. Politiek is vormgeven aan de toekomst van de samenleving, zij slaat de

brug tussen waarden en idealen en de praktijk van alledag. Zij heeft als taak veel – soms zeer uiteenlopende – belangen tegen elkaar af te wegen, en uiteindelijk keuzes te maken, aldus de minister-president in een toelichting.

### ‘Vastleggen’

Afspraken maken voor de gemeenschappelijkheid wordt in de middeleeuwen steeds meer een kwestie van verbonden maken en deze neer laten slaan in documenten. Teksten helpen vorsten en edelen ‘het collectieve’ uit te drukken. De Magna Carta uit 1215 is een vroege mijlpaal, vervolgens vinden we in de geschiedenis deze grondtoon terug. De *Declaration des droit de l’homme et du citoyen* luidt in 1789 het ‘maatschappelijk verdrag’ in tussen burgers, waarbij de staat de soevereiniteit krijgt als de bemiddelende en toezichhoudende instantie. Steeds weer zijn in de geschiedenis grote teksten – Fransen spreken van *Textes Fondateurs* – aanjagers om gemeenschappen te vormen. In deze lijn kan ook de Universele Verklaring van de Rechten van de mens (1948) worden gepast. Pessers (2006) merkt op dat het hierbij niet om onfeilbare, maar om een praktische wijsheid, het vestigen van een ‘norm van de goede trouw’ als basis voor het dagelijks verkeer: tussen het private en het publieke domein, tussen markt en staat, kerk en staat. We herkennen dit patroon ook bij de machtscheiding in de Trias Politica. Hebben deze documenten aanvankelijk een status van

---

heilige, religieuze teksten, gaandeweg gaat het om door en met burgers gestelde normen, rationele afspraken om de sociale binding, communicatie *avant la lettre*: gemeenschappelijk maken.

Op zoek naar grondtonen van overheid stuiten we in de middeleeuwen op een ander thema met historisch gezien repeterende potentie: de verdeling van macht tussen centraal en lokaal, regionaal bestuur. In de late middeleeuwen proberen de Bourgondische en daarna de Habsburgse vorsten in de Nederlanden de macht te centraliseren. In tegenstelling tot de monarchieën in de omringende landen ontwikkelt de republiek zich naar een sterk gedecentraliseerd bestuur, met een nadruk op eigen belangen van de steden en wat we nu zouden noemen 'een polderistische bestuursstijl'. Vooral de drijvende, economische slagkracht van de steden wordt gezien als een succesfactor voor het bij elkaar houden van het bestuurlijk bestel. Historici wijzen ook op de kwaliteit van de stedelijke en gewestelijke besturen met een vloeiende doorstroming van mensen en ideeën van stad naar gewest en van gewest naar Den Haag.

In december 2009 neemt de Tweede Kamer de Wetswijziging-Irrgang aan, waardoor het aantal nevenfuncties in de publieke en semi-publieke sector moet worden beperkt tot vijf. Hierdoor moet een einde komen aan het zogenaamde 'old boys network', het netwerk van een beperkt aantal

personen waarbinnen vrijwel alle belangrijke top-commissariaten en voorzitterschappen verdeeld worden. Namen die bij deze functies iedere keer opduiken zijn onder andere Elco Brinkman, Ed Nijpels, Harry Borghouts, Hanja Majj-Weggen en Karla Peijs. Zij hebben vaak tientallen zware nevenfuncties. Bij de recente reeks van schandalen bij woningbouwcorporaties, ziekenhuizen, bouwbedrijven en pensioenfondsen, bleek keer op keer dat het toezicht faalde. Een alliantie van werkgeversorganisaties keert zich in een brief aan de Eerste Kamer tegen het besluit (De Volkskrant, februari 2010).

De beweging naar 'ritualiseren' van de samenwerking wordt vooral van onderaf gevoed. In de praktijk is zelfs sprake van een reproductie van succesvolle stedelijke structuren voor overleg en besluitvorming (zoals commissies) naar gewesten en weer verder *bottom-up* naar Den Haag. Van nauwkeurige planvorming is in die tijd geen sprake, wel van een behoorlijke 'bestuurlijke drukte', met een oplopende mate van complexiteit stad naar gewest naar de Unie. De Franse encyclopedist Denis Diderot noteert na een journalistieke reis in 1773-1774: 'Sinds de Unie der Zeven Provinciën in 1579 in Utrecht tot stand is gekomen heeft de republiek ondanks gekrakeel in de algemene of bijzondere vergaderingen haar eenheid behouden. Kruisheer noemt de aanhoudende externe druk (oorlog tegen Spanje, handhaving tussen andere

## 2 WAARDEN MAKEN DE OVERHEID

grootmachten en de zeeoorlogen) en de instelling van de bestuurlijke elite als belangrijke redenen voor het aanhouden van polderen, netwerkvorming en pragmatisch bestuur. Het prille bestuur drijft boven alles op vertrouwen en vrijwillige vormen van samenspraak, samenwerking en rolverdeling. Niet zonder effect, want de Republiek staat voor een krachtige groei, die pas na tweehonderd jaar op grenzen stuit. De concurrentieslag op zee wordt verloren, het Europees financieel centrum van Amsterdam verhuist naar Londen, de druk van andere Europese grootmachten neemt toe. De bestuurlijke elite krijgt aristocratische trekken, en het 'praktische samenwerkingsverband van commercieel opererende stadsstaatjes' (Pleij, 2002) verliest zienderogen betekenis. Meer dan structuur vormt 'cultuur' de aanjager voor een afnemende rol van troon en altaar en een toenemende rol van wereldlijke overheid.

'Het geheim van monarchie zit in voorbeeldig gedrag. Een goede koning gedraagt zich koninklijk, maar het is de rol van de premier de monarchie te verdedigen. De 'uitkering' die de leden van het Koninklijk Huis krijgen is in de afgelopen twee eeuwen een wederkerend thema van debat geweest. Van de staatsman Van Hogendorp in 1816 tot Troelstra en Domela Nieuwenhuis aan het begin van de twintigste eeuw, allemaal lieten ze zich kritisch uit over de kosten van het koningshuis' (Trouw, 9 oktober 2009).

### 'Organiseren'

Te midden van deze 'bestuurlijke drukte' ontstaat specialisatie, waarvoor de prins en regenten meer en meer beleidsspecialisten in dienst nemen. De systematische start van de vrijgestelde ambtenarij vinden we bij de clerus (de weinige echte geleerden) en de hofadel, waarvan falen immers onherroepelijk machtsverlies betekent, in de vorm van oorlog en materiële kosten. Sinds de late middeleeuwen is het gebruikelijk dat voor belangrijke functies, zoals thesaurier, pensionaris en stadsdokter, mensen worden aangetrokken met een juridische respectievelijk medische opleiding (zie ook [www.politiek.compendium.nl](http://www.politiek.compendium.nl)). Voor het overgrote deel van de functies wordt de deskundigheid opgebouwd als vrijwilliger (volontair: zoals klerken) of in de vorm van *on-the-job training* (zoals op lokaal niveau schoolmeesters en vroedvrouwen). Selectie van functionarissen vindt plaats op basis van persoonlijke relaties. In de 18e eeuw zien we vervolgens de ontwikkeling van empirie en verantwoorde productie van beleidsrelevante kennis in de vorm van statistiek, staathuishoudkunde en demografie. De komst van de gespecialiseerde medewerkers is ook een prille voorbode voor een overgang van meer politieke naar ambtelijke besluiten. Vanaf de vroege achttiende eeuw wordt het namelijk gebruikelijk – althans op lokaal niveau – om kandidaten voor bepaalde functies (schoolmeesters en vroedvrouwen) aan te stellen na een

---

formele sollicitatieprocedure (bekendmaking in kranten, selectiekandidaten, gesprekken met en bekwaamheidstest door kandidaten, aanstelling). Deze procedure staat open voor iedereen, dat wil zeggen dat rekrutering steeds minder afhankelijk is van persoonlijke contacten. Het rekruteringsdoel voor dit type functies is dan ook niet langer meer lokaal, maar regionaal. Voor ambtenaren-in-engere-zin ontstonden dergelijke procedures na het midden van de vorige eeuw. Voor hogere ambtelijke respectievelijk bestuurlijke functies in dorp, stad of gewest is over het algemeen bloedverwantschap en/of vriendschap met zittende functionarissen voldoende. Daarbij geldt echter wel dat voor de hoogste ambtelijke functies (griffier, raadspensionaris) in de gewesten over het algemeen een juridische opleiding noodzakelijk wordt geacht, terwijl enige bestuurlijke of andere relevante maatschappelijke ervaring bij rekrutering een streepje voor geeft. Lagere functies zijn te vergeven door politieke bestuurders. Door middel van het stelsel van politieke patronage verwerven deze steun. Zeker in de hogere geledingen is het onderscheid tussen politieke en ambtelijke functies nauwelijks te maken.

We maken deze tussenstap naar de vestiging van het ambtenaarschap als illustratie van een toenemende specialisatie in het denken over de rol van de overheid, die halverwege de 19e eeuw in Nederland culmineert in een grondwet en

daarmee een belangrijke stroomlijning van het administratieve stelsel. Max Weber legt een verband tussen de kwantitatieve groei en de kwalitatieve uitbreiding van de bestuurstaken, techniek van organisatie en democratische betrokkenheid en de ontwikkeling van bureaucratie. Precisie, snelheid, eenduidigheid, het vermogen om zaken schriftelijk vast te leggen en de behoefte aan het voorkomen van wrijvingen voeden de aandacht voor het structuren van het bestuurlijke stelsel. Weber noteert een kanteling van traditionele, feodale gezagsverhoudingen ('*Gemeinschaft*') naar op rationele grondslagen gebaseerde, functionele gezagsverhoudingen ('*Gesellschaft*').

De latere rechtspositionele vertaling hiervan in een aparte 'ambtelijke status' is ontstaan omdat een speciale positie nodig en wenselijk werd geacht voor degenen die met het gezag van de overheid werden bekleed en uit publieke middelen werden gefinancierd. In de jaren 1800-1840 wordt benoeming op basis van patronage geleidelijk afgeschaft en een rangenstelsel met promotiecriteria ingevoerd. Verkoop van ambten, het meedelen in de inkomsten van boetes en andere tot dan toe geaccepteerde vormen van aanvulling op het inkomen verdwenen geleidelijk. Deze ingrepen in de inkomsten van ambtenaren werden mogelijk door tegelijkertijd pensioenen en voorzieningen voor nabestaanden in te voeren. Zo kennen we in Nederland sinds 1804 een weduwen- en

## 2 WAARDEN MAKEN DE OVERHEID

---

wezenpensioenen en sinds 1814 een ambtenaren- en een gehandicaptenpensioenen. Dit vormt de basis voor de hedendaagse ambtelijke status. Verdere ontwikkelingen in de late negentiende en vroege twintigste eeuw betreffen verfijning van dit stelsel en verdergaande professionalisering van het ambt middels opleidingsvereisten en specialisaties. Zo werden in de periode 1850-1860 open competitie en toelatingsexamens ingevoerd.

In Nederland kregen we pas vrij laat een ambtenarenwet: in 1929. De ambtelijke aanstelling verzekert dat het publieke belang wordt behartigd en dat ambtenaren ondergeschikt zijn aan de politiek. Minstens zo belangrijk is dat de ambtenaar beschermd is tegen ontslag op politieke of religieuze gronden. Tegenover een inperking van burgerlijke vrijheden zoals het stakingsrecht, medezeggenschap en vrijheid van meningsuiting en een gewoonlijk laag salaris staan zaken zoals (aanvankelijk) een grotere baanzekerheid en een betere pensioenvoorziening. Een paradox, die wellicht nog steeds op gaat, is dat hierdoor het verwerven van een ambtelijke baan gewild werd en dat tegelijkertijd ambtenaren verguisd werden.

De ontwikkeling naar een deskundiger ambtelijk apparaat heeft zich in de twintigste eeuw doorgezet. Vooral na de Tweede Wereldoorlog hebben overheidsinstellingen in toenemende mate specialisten aangetrokken. Gegeven de uitbreiding van

het taken- en voorzieningenpakket in "nieuwe" beleidsterreinen in de twintigste eeuw, werden meer en meer beleidsambtenaren aangetrokken die een andere dan juridische opleiding hadden genoten (zoals onderwijskundigen, landbouwingenieurs, economen, bestuurskundigen, sociologen, planologen, politicologen). Hun invloed op de beleidsontwikkeling is onmiskenbaar.

Het aantal overheidsambtenaren stijgt van 20.000 arbeidsjaren in 1850 tot 69.000 in 1901 stijgt naar ruim 224.000, pal voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog. In 1900 telt het ministerie van Binnenlandse Zaken twaalf ambtenaren op de afdeling onderwijs, negen voor verkeer en waterstaat en zes voor landbouw en visserij. Op basis van gegevens uit 2009 telt de overheid nu in enge zin 454.000 mensen (Rijk 120.000, Krijgsmacht 68.000, ZBO's 46.000, Provincies 13.000, Gemeenten 174.000, Waterschappen 10.000 en gemeenschappelijke regelingen 23.000). In de veiligheidssector tellen we 66.000 mensen (63.000 bij de politie en 3.000 bij de magistratuur). Wordt ook onderwijs en wetenschappen meegeteld dan noteren we 187.000 voor het basisonderwijs, 108.000 voor het voortgezet onderwijs, 56.000 MBO, 39.000 HBO, 50.000 overheidsuniversiteiten, 3.000 bij onderzoeksinstituten en 60.000 bij universitair medische centra. In totaal komen we dan op 2,2 miljoen mensen, dat is 28,7% van de beroepsbevolking (BZK, 2009).



---

Hoeveel mensen bij de overheid werken is vooral afhankelijk van de taken die de overheid voor zich ziet weggelegd. Vanaf 1798 richt de nieuwe centrale overheid zich, behalve op een verbeterde organisatie van taken die reeds tijdens de Republiek tot het staatsbelang worden gerekend (financiën, buitenlandse zaken en defensie), voornamelijk op regelgeving en toezicht op de naleving. Vooral de lokale overheid werd aangesproken voor de uitvoering. Aangezien taken op het terrein van onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, waterstaat en dergelijke al eeuwen tot het takenpakket van het lokale bestuur behoorde. Een en ander betekende wel dat de betrekkingen tussen centraal en lokaal bestuur verder werden aangehaald.

Tussen 1820-1870 breidde het takenpakket zich uit, het betreft zowel een intensivering (uitbreiding/aanpassing van bestaande taken) als een extensivering van taken (opname van nieuwe taken) die niet alleen tot uitdrukking kwam in regelgeving, maar ook in een – overigens niet sterke – stijging van het aantal overheidsfunctionarissen. Op lokaal niveau het aantal functionarissen zelfs daalde. Deze daling wordt veroorzaakt, omdat verschillende uitvoerende werkzaamheden worden geprivatiseerd (openbare werken, reiniging). Voorts daalde het aantal functionarissen bij de lokale markten, eenvoudig omdat deze – gegeven de dalende betekenis van de markthandel –

boventallig waren geworden. In de jaren 1850-1870 doet zich opnieuw een daling voor, en nu omdat de lokale financiën door de afschaffing van tollens en accijnzen (1852-1865) op geheel andere leest worden geschoeid. Rond 1850 lijkt het erop dat de overheid, zowel centraal, als lokaal, zich heeft teruggetrokken op de traditionele taken van handhaving van openbare orde en veiligheid, financiën, buitenlandse zaken en defensie (uiteraard alleen centraal) en regelgeving. Overigens wijken de ontwikkelingen in Nederland niet af van wat elders in West-Europa gebeurde. De idee van overheidssturing wordt als verouderd beschouwd en bestuurders menen meer ruimte te moeten laten aan de particuliere sector.

De ontwikkeling van de verzorgingsstaat wordt vooral gekenmerkt door de opbouw van zorgtaken. Heeft de centrale overheid de zorg om de kwaliteit van het bestaan gedurende enkele eeuwen overgelaten aan het particulier initiatief en het lokaal bestuur, nu neemt zij deze zorg op als haar verantwoordelijkheid. Vooral vanwege onvrede over de kwaliteit en/of de prijs van particuliere collectieve diensten (woningbouw, water-, gas- en elektriciteitsvoorziening) en het feit dat de private sfeer onvoldoende antwoord biedt op de stijgende vraag naar diensten (armenzorg en de arbeidsbemiddeling). In een tijdsbestek van ongeveer 30 jaar (1870-1900) worden op initiatief van gemeentelijke overheden tal van voorheen ge-

## 2 WAARDEN MAKEN DE OVERHEID

privatiseerde taken (reiniging, openbare werken) en tal van nieuwe taken opgenomen (openbare nutsbedrijven). Daarnaast doen zich belangrijke taakuitbreidingen voor als gevolg van centrale wetgeving, bijvoorbeeld inzake het openbaar onderwijs.

### 'Waarderen'

In toenemende mate zien we aandacht voor waarden als richtsnoer. Dit gebeurt in de vorm van compromissen, aanbrengen van hiërarchie in vigerende waarden, het aanbrengen van differentiatie naar doelgroepen of toepassingen en in de vorm van wat Tropman 'scheiderechterlijke aanpak' noemt: het overdragen van de beslissing over de toedeling van waarden aan een rechter of een andere autoriteit. Vrijheid, gelijkheid, tolerantie en verdraagzaamheid wortelen als dragende waardenoriëntaties.

Zo kunnen we de opvatting van Rousseau in *Le Contrat Social* lezen als een pleidooi voor oriëntatie van de rol van de overheid op het idee van *gelijkheid*. Naast gelijkheid komt het idee van *vrijheid* als dominante waarde naar voren in Montesquieu's *De l'esprit des lois* van 1748. Ook hij baseerde zich op de Engelse praktijk toen hij de *trias politica* ontwierp, de scheiding van de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht. Andere richtinggevende oriëntaties betreffen de rol van *tolerantie* en *verdraagzaamheid*. De woor-

den van de liberale theoreticus John Stuart Mill uit 1859 worden dan aangehaald: Als de gehele mensheid met één uitzondering dezelfde opvatting had, terwijl die ene persoon een tegengestelde opvatting koesterde, dan zou de mensheid even weinig recht hebben om die ene persoon tot zwijgen te brengen als hij zou hebben om de mensheid het zwijgen op te leggen, als hij de macht had'. Meerdere auteurs wijzen op het samenkomen van vrijheid, gelijkheid en verdraagzaamheid als basale waarden onder democratie, en een daarbij horende passende, evenwichtige besluitvorming.

We zien in deze waarden-georiënteerde insteek de betekenis van een keuze van alle democratische staten voor een bestuurlijk stelsel dat gebaseerd is op een indirecte of representatieve democratie. Met als sleutelbegrip de keuze voor 'vertegenwoordiging': het staan van een deel voor het geheel, het handelen voor en in naam van een ander. Centrale elementen hierin zijn de begrippen 'lastgeving' (de volksvertegenwoordiger is zaakgelastigde die de wil van het de kiezers heeft uit te voeren) en 'machtiging' (er is niet zozeer sprake van een opdracht als wel van een volmacht van de kiezers). De grote wijziging die ten gevolge van de Nederlandse Grondwet in 1814 gestalte krijgt is dat de vertegenwoordiging niet langer plaats zal hebben aan de hand van een 'verscheidenheidsmodel' (representatie op basis van standen en andere groepsbelangen), maar op basis van een

---

‘eenheidsmodel’ (het algemeen belang). Pas in de loop van de 19<sup>e</sup> eeuw doet de (overigens nimmer grondwettelijk verankerde) partijvorming haar intrede, waarbij de volksvertegenwoordigers zich in de eerste plaats opstellen als ‘lasthebber’ en ‘gemachtigde’ (en in toenemende mate ook medewetgever en controleur) van achterbannen van hun partijen. De Grondwetswijziging van 1848 is een belangrijk moment voor de politieke democratisering, als ook in ons land rechtstreekse verkiezingen worden ingevoerd.

‘Nemen we de constitutionele waarden van het publiek domein die voor het openbaar bestuur de belangrijkste referenties zijn. Ambtenaren en professionals in de non-profit sector behoren onpartijdig, voorspelbaar, professioneel, dienstbaar aan en verantwoordelijk voor de publieke zaak te zijn. De burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de informatie van de overheid op juistheid berust, dat de regels fatsoenlijk zullen worden toegepast, dat ambtenaren in staat zijn hun discretionaire bevoegdheid weloverwogen uit te oefenen, dat ambtenaren geen persoonlijk belang hebben, en dat de waarheid wordt gesproken (...) Het publieke domein zou zijn sociaal integrerende functie verliezen indien burgers geen vertrouwen meer hadden in ambtenaren, in politieagenten, in rechters, in hulpverleners, in docenten of in wetenschappers’ (Dorien Pessers, lezing voor de Raad voor het Openbaar Bestuur, 2006).

## ‘Verenigen’

De Anti-Revolutionaire partij bijt in 1879 het spits af. Vanaf dat moment raken we vertrouwd met de betekenis van de idealen als richtingaanwijzers voor politieke keuzes. Onder socialistische regeringsleiding zou de overheid verder groeien, klinkt het uit het kamp van liberalen met name. Daar koestert men Adam Smith’s ‘onzichtbare hand van de markt die tot harmonie leidt’. Thorbecke’s uitspraak ‘Kunst is geen regeeringszaak’ wordt tot op de dag van vandaag bij tijd en wijle uit de kast gehaald. Het vrijheidsbeginsel vindt bij aanhangers van de VVD van oudsher wat meer steun. Omgekeerd vinden de beginselen van de gelijkheid en de solidariteit wat meer steun bij de PvdA. Aanhangers van het christendemocratische gedachtegoed verwijzen naar Abraham Kuypers, die de (protestantse) soevereiniteit in eigen kring bepleit, met de eigen aard en taak van maatschappelijke kringen als gezin, school, bedrijf en kerk. In katholieke kring wordt opgeroepen tot het subsidiariteitsbeginsel, met een staat die aanvult waar het particulier initiatief te kort schiet.

Stijgt onder kabinetten-Lubbers (CDA) de staatschuld niet sterker dan onder leiding van Den Uyl in de jaren daarvoor? Onderzoek laat wel zien dat de omvang van de overheid positief samenhangt met het percentage stemmen op sociaal-democratische partijen. In verklaringen wordt hierbij vooral gewezen naar de diepe sporen van idealen

## 2 WAARDEN MAKEN DE OVERHEID

---

en waarden zoals sociale rechtvaardigheid en gelijkheid, solidariteit en materiële vrijheid.

Voor een duiding van de rol van de overheid is de grondwetsherziening van 1848 in meerdere opzichten een scharnierpunt. De strijd tussen conservatieven die de macht van de koning willen handhaven en de liberalen die een vermindering van diens macht ten gunste van ministers nastreven culmineert in het verankeren van de ministeriële verantwoordelijkheid. Van betekenis is de grondwet van 1848 vooral voor de vestiging van de rechtsstaat, waarin verhoudingen tussen overheid en samenleving worden afgetekend, op een wijze die tot in de huidige tijd doorwerkt. Met de verankering van de 'gecentraliseerde eenheidstaat' (in 1851 gevolgd door de Gemeentewet) wordt daarbij een stelsel bepaald waarin de overheid haar taken mag uitvoeren. Het 'Huis van Thorbecke' plaatst (opnieuw zouden we kunnen zeggen, met een knipoog naar de aanloop naar de Republiek) de gemeenten centraal in het ontwerp van de overheid. Wat de gemeente niet kan moet de provincie doen en wat het niveau van de provincie overstijgt komt het Rijk toe.

In de ruimtelijke ordening zien we deze opbouw van bestemmingsplan naar streekplan naar planologische kernbeslissing terug en ook in crisistijden is de 'opschaling' een dankbaar onderwerp voor debat: wanneer neemt een ramp dusdanige

vormen aan dat de Commissaris der Koningin taken mag overnemen van de burgemeester en wanneer gaat de zeggenschap van de provincielaag over naar het nationale niveau van bestuurlijke en ambtelijke coördinatie?

Alberts (1986) signaleert vanaf de grondwetswijziging van 1848 een steeds vergaande differentiatie, waarbij overheidsmacht, ambtenarenmacht en 'macht der onderdanen' alle drie kunnen oprukken. De tuin van het Huis van Thorbecke kent niet lang een ledig erf.

### 'Zorgdragen'

Staan in de 19<sup>e</sup> eeuw staat en samenleving tegenover elkaar, in de eerste helft van de 20<sup>e</sup> eeuw bemoeien staat en samenleving zich steeds meer met elkaar en raken daardoor meer met elkaar vervlochten. Deze vermaatschappelijking komt tot uiting in de eerdergenoemde uitbreiding van het kiesrecht, de komst van politieke partijorganisaties en een gestage verandering in de samenstelling van volksvertegenwoordigingen uit alle lagen van de bevolking. In het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw zien we ook een opmars van adviesorganen. Op de vermaatschappelijking van de staat volgt een verstatelijking van de maatschappij, opkomst van de 'verzorgingsstaat'. Het welzijn en de gezondheid van de bevolking vragen indringend aandacht en de overheid claimt een rol om bij te dragen aan de economische ontwikkeling en de daarvoor

---

benodigde economische infrastructuur en kennis (onderwijs). Het voortouw ligt bij gemeenten, met enkele duidelijke accenten. Van 1851-1870 ligt de nadruk op onderwijs in armenzorg, in 1870-1891 krijgt huisvesting en gezondheid veel aandacht, in 1918-1940 ligt de nadruk op economische dienstverlening en sociale zorg. De focus op infrastructurele voorzieningen, huisvesting, stadsvernieuwing en welzijn dateert van na de oorlog (1945-1985): er is sprake van een fors toename in het aantal geschreven rechtsnormen.

Naarmate de overheid zich meer met de samenleving bemoeide, ging de samenleving zich ook meer met de overheid bemoeien. Publieke debatten voedden discussies over en vooral ook besluiten tot nieuwe overheidsmaatregelen, waarbij naast de politieke partijen en het parlement, belangengroeperingen en individuele burgers een steviger stem in het kapittel opeisten. De media roeren zich in dit proces, vooral aangeblazen door de afschaffing van de dagbladzegel in 1869. Dat besluit stimuleert het gebruik van dagbladen en andere kranten en daarmee de mogelijkheden voor communicatie over en weer. Met de media als versterkers, een proces dat maar door- en doorzet in de loop van de eeuw: aanvankelijk vooral door de vrije media en vanaf de dertiger jaren met eigen tijdschriften en andere typen massamediale uitingen van belangenorganisaties.

Deze ‘megafoon’-functie van de media maakt een belangrijk verschil mogelijk bij het hanteren van spanningen, als we in de historie enkele grote revoluties de revue laten passeren. Spanningen tussen het politieke en het maatschappelijke systeem en tussen waarden binnen de politieke cultuur leiden met de opkomst van de massamedia tot steeds snellere en steeds fellere mobilisatie. Het democratiseringsstreven in de jaren zeventig en het politieke onbehagen in de jaren negentig (met het jaar 2002 als kristallisatiepunt) laten een aanzienlijk snellere acceleratie zien.

In het advies ‘Medialogica’ concludeert de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling dat de publieke agenda nog steeds door politici wordt bepaald en niet, zoals soms wordt gesuggereerd, door de media. De rol van de media laat zich het best omschrijven als ‘decorbouwers van de publieke zaak’. De media bouwen het decor op waarbinnen politici hun rol kunnen spelen en daarmee oefenen ze een belangrijke invloed uit op de manier waarop het spel wordt gespeeld. Het centrale punt in de analyse van het advies is dat het publieke domein aan medialogica onderhevig is. Daarmee wordt bedoeld dat het publieke debat steeds meer wordt bepaald door de mogelijkheden en begrenzingen van het medium en dan vooral de televisie (RMO, 2003).

## 2 WAARDEN MAKEN DE OVERHEID

### ‘Bedrijven’

De groei van de verzorgingsstaat leidt gaandeweg naar een nieuwe en meer bedrijfsmatige oriëntatie op de overheid, de ‘managementstaat’ (De Vries, 2008, Ankersmit en Klinkers, 2008). In de jaren tachtig komt het draagvlak voor de verzorgingsstaat steeds meer onder druk te staan, en dat kan niet alleen geweten worden aan een economische terugval, en een toename van werkloosheid. Aandacht voor beleidseffecten neemt vooral toe onder druk van internationale inzichten over doelmatigheid en doelgerichtheid van besturing.

Het totaal van de rijksuitgaven stijgt van een begroting van 70 miljoen gulden naar 154 miljoen in 1900, ruim 5 miljard in 1950, ruim 9 miljard in 1960 en bijna 30 miljard in 1970.

Premier Margaret Thatcher in Groot-Brittannië en met haar de Amerikaanse President Reagan (‘*Government is not the solution to our problem; government is the problem*’) winnen de harten van velen door uit te spreken dat de overheid kleiner en bedrijfsmatiger kan werken. Als in 1993 Osborne en Gaebler een miljoenenpubliek aan hun voeten krijgen met de bestseller ‘*Reinventing government*’ is duidelijk dat de verzakelijking aanslaat. Nederland vindt vertalingen in de vorm van *planning and control*, *prestatie-indicatoren* en criteria voor *outputsturing*. ‘*New Public Management*’ staat voor de zienswijze dat overheidsge-

zag geen vanzelfsprekendheid is, dat gezag moet worden verdiend en wel via het realiseren van aansprekende, tastbare prestaties. Afrekenen op resultaat is het devies, want burgers hebben recht op goede waar voor hun belastinggeld. Niet door wat de overheid is of uitstraalt, maar door wat ze aan goede werken verricht verschaft de overheid zichzelf ‘*output-legitimiteit*’, weet de politicoloog Fritz Scharpf. Trommel merkt op dat de verrassende implicatie hiervan is dat publieke taken niet perse door loyale overheidsdienaren, maar eigenlijk door jan en alleman kunnen worden uitgevoerd. Competitie en marktwerking doen hun intrede. ‘Maatschappelijke organisaties, marktpartijen maar ook individuele burgers worden ingelijfd bij een hedendaags vreemdelingenlegioen van publieke taakuitvoerders’, aldus Trommel.

De vice-president van de Raad van State, Tjeenk Willink hekelt de worteling van termen als klant en producten en spreekt van ‘een bureaucratisch-bedrijfsmatige logica (Rob, 2009) waarin de problemen en hun oplossingen niet in samenspraak met probleemhebbers, professionele uitvoerders, instellingen van de burgersamenleving en burgers op hun merites worden geanalyseerd en onderzocht, maar als het ware in een mal worden gegoten die beantwoordt aan de standardeisen van de op bedrijfsmatige leest geschoeide bureaucratie: financiële haalbaarheid, effectiviteit, efficiency

---

en controle. De beleidsvorming krijgt een eigen dynamiek en wordt naar binnen gericht ´.

‘Het recht structureert, organiseert en oriënteert de verbeelding en het verlangen naar sociale vrede. Juist de architectonische kanalisering van dat verlangen – volgens maat, evenwicht, proportionaliteit – is belangrijk. Zonder kanalisering en normering blijft de verbeelding immers behoren tot de orde van het imaginaire. En daarin kan het verlangen, omdat het verbonden is aan dagdromen, elke vorm aannemen en zich aan allerlei objecten hechten. Het kan grenzeloos, irreal, fantasmatisch, uitzinnig, en daarmee zelfs – als geldingsdrang of almachtsfantasie – destructief worden indien het geen kritische normering vindt’ (Dorien Pessers, Rob-lezing 2006).

Leidt de aanzwellende kritiek op de bedrijfsmatige aandacht naar een herneming van de normerende rol van de overheid, een kritische reflectie op rol, taak en verantwoordelijkheid? We zien als reactie meer tekenen van een wending van de blik van binnen naar buiten. Het begrip *civil society* en ook gemeenschapszin herleeft. Voor de aanpak van maatschappelijke problemen moet de overheid zich naar de samenleving buigen. Het gaat om ´het heroveren van het publieke domein ´, met kerntaken voor ´buurtregisseurs´, ´stadsmariniers´ en andere beroepsbeoefenaren met de poten in de klei.

Marcel De la Haije is ‘stadsmarinier’ in Rotterdam: ‘De overheid is voor de gewone burger geanonimiseerd. In het kader van schaalvergroting en efficiencyoperaties is het doen van meldingen gecentraliseerd en ondergebracht in grote *callcenters*. Terwijl vroeger bij een telefoontje aan het wijkbureau van deelgemeente of politie een half woord genoeg was, moeten bewoners nu voor hun gevoel een kruisverhoor ondergaan alvorens ze hun feitelijke melding kwijt kunnen. Terwijl de medewerker van het *callcenter* keurig zijn *script of protocol* afwerkt, voelt menig burger zich niet serieus genomen. Een tweede oorzaak van de teleurstelling van bewoners ligt in het gebrek aan terugkoppeling. Het komt te weinig voor dat bewoners na een melding horen wat ‘de overheid’ heeft ondernomen. Daar waar die terugkoppeling automatisch verloopt, wil dat nog wel eens misgaan. Ik sprak al veel burgers die een kaartje in de bus kregen waarop stond dat hun probleem was verholpen, terwijl dat voor hen helemaal nog niet het geval was. Een derde oorzaak van de teleurstelling is de gebroken belofte die bewoners in zulke stadswijken keer op keer hebben gehoord van elkaar opvolgende bestuurders en ambtenaren’ (RMO, 2010).

De doorwerking van het bedrijfsmatig wordt verschillend geïnterpreteerd. Herman Tjeenk Willink signaleert dat staatkundige instituties per saldo aan betekenis inboeten (2010).’ Instituties

## 2 WAARDEN MAKEN DE OVERHEID

---

zijn historisch gegroeid en vertegenwoordigen waarden. Die waarden komen tot uiting in het geheel van de staatsrechtelijke regels en gemeenschappelijke omgangsvormen die instituties intern en tegenover elkaar in acht nemen. Instituties worden onderdeel van de heersende bestuurscultuur en worden in toenemende mate gereduceerd tot louter doelorganisaties. Het gezag van en het respect voor instituties nemen af. Het eigen karakter van de Nederlandse staatkundige instituties wordt niet meer beseft’.

Trommel wijst daarentegen op een positieve trend namelijk dat de samenleving ‘leert’ lossen van de overheid te functioneren. Hij spreekt van een herovering van het publieke domein, ‘*new social governance*’. Er ontstaat een focus op de netwerken waar de overheid deel van uitmaakt. Ging bij de verzorgingsstaat de aandacht vooral uit naar van bovenaf geregisseerde zorg, en in de managementstaat tot de organisatie van de bureaucratie, in de ‘weefselstaat’ ziet het politieke bestuur zich als de organisator van sociale verbanden. Prachtwijken, Centra voor jeugd en gezin en zelfs vredesmissies (‘*the Dutch Approach*’) komen in het teken te staan van het helpen organiseren van nieuwe, hanteerbare verhoudingen tussen overheid en samenleving. Trommel karakteristiek de ontwikkeling van de laatste jaren naar een breed toegeruste overheid als ‘gulzig bestuur’: besturen halen combinaties van strategieën uit de kast om

de werkelijkheid te (be)grijpen en invloed te doen gelden.

### ‘Integreren’

We voegen aan het slot van deze reeks vensters nog een bovenlicht toe: de Europese dimensie. Vanaf het begin van het Europese integratieproces in de jaren vijftig van de vorige eeuw is Nederland niet alleen economisch maar ook politiek onlosmakelijk met Europa verknoot geraakt.

Europees beleid is nationaal beleid: dat betekent dat ieder ministerie het Europese beleid in de eigen werkzaamheden moet integreren. Dat geldt ook voor de interdepartementale beleidsvoorbereiding. Europese beleidsvoorbereiding kan niet los staan van de normale coördinatielijnen die ook gelden voor het (overige) nationaal beleid. Ministers moeten ook meer verantwoording afleggen voor wat in Brussel gezamenlijk is besloten. Bewuster coalities aangaan met andere lidstaten om belangrijke punten op verschillende beleidsterreinen ‘binnen te halen’ wordt belangrijker. Om het gezamenlijke Nederlandse belang beter te kunnen behartigen moet de minister-president tijdig in de ministerraad doel, strategie en tactiek bij de Nederlandse inbreng in Brussel aan de orde stellen en belangrijke Europese onderwerpen agenderen. Volgens PvdA-Kamerlid Frans Timmermans moet een nieuw kabinet het staatssecretariaat Europese Zaken op het ministerie van Algemene Zaken



---

onderbrengen in plaats van op Buitenlandse Zaken. Ook grondwetdeskundigen wijzen er op dat Europees beleid in de eerste plaats een nationale aangelegenheid is (FD 27 maart 2010).

Binnen Europa heeft Nederland van oudsher een bijzondere plaats ingenomen, waarbij we vooral kunnen wijzen op de hang naar samenwerking van onderop tussen overheden. Naar buiten toe was samenwerking niet bepaald het pandoer; eerder was sprake van pogingen om de grote buurlanden op het continent op een afstand te houden. Neutraliteit, vrijhandel en de vaste wil de koloniën te verdedigen, dat waren vanouds de constanten in het buitenlands beleid. Deze brachten vuistregels als internationale rechtsordering en anticontinentalisme. Die vuistregels werden als voorwaarden voor het behoud van onafhankelijkheid gezien (Tjeenk Willink, 2010).

Een ander onderscheidend punt is de voortvarende aanpak van privatisering en verzelfstandiging. Nederland ging vaak verder dan de Europese Unie strikt genomen eiste en verder dan in Frankrijk of Duitsland werd gerealiseerd. Dat kan moeilijk los worden gezien van de reactie op het ineensstorten van het verzuilde maatschappelijk middenveld en de financieringsproblemen bij publieke diensten in de nadagen van de verzorgingsstaat. Er moest een snelle reactie komen, in de vorm van een terugtrekkende overheid met als

voorbeeld het concept New Public Management. De staat droeg in een snel tempo taken over en ging zich als een bedrijf gedragen. Tjeenk Willink (2010) stelt dat 'het besef vervaagde dat de verhouding tussen staat, markt en burgersamenleving en de verhouding tussen wetgever, bestuur en rechter meer in de Europese culturele traditie staan dan in de Angelsaksische'.

Een OESO-toets op criteria efficiency, transparantie, klantgerichtheid, en prestatiegerichtheid levert Nederland overigens geen bijzondere positie op. Ongeveer 90% van de OESO-landen heeft openbaarheidswetgeving en een Ombudsman, en meer dan de helft documenten als handvesten en veel diensten worden online geleverd. Qua thematiek of beleidsdomeinen noteert de OESO ook een grote mate van verwantschap, zoals de worsteling met complexe wereldproblemen en maatschappelijke uitdagingen, zoals klimaatverandering of obesitas. Ook andere landen rapporteren lastige afwegingen, zoals tussen de stijgende verwachtingen voor betere publieke dienstverlening en krappere budgetten. Er is behoefte om samen te werken met de eigen burgers en met andere betrokkenen teneinde passende oplossingen te vinden. Internationaal gezien omarmen over een brede linie steun concepten voor 'open en inclusieve beleidsvorming' als een middel voor het versterken van democratisch prestatievermogen.

## 2 WAARDEN MAKEN DE OVERHEID

---

Qua omvang blijkt de Nederlandse overheid niet uitzonderlijk groot. OESO-onderzoek naar de omvang van de Nederlandse overheid in vergelijking met acht andere Europese landen leerde dat we op het Angelsaksische niveau zitten en kleiner zijn dan de Scandinavische overheid. De centrale overheid daarentegen is groter in vergelijking met anderen. Bekker (2009) noemt als mogelijke oorzaken dat het moeilijk is om beleid te decentraliseren en dat wij nogal eens erg arbeidsintensief beleid kennen. Debat over de aanstellingsvorm van ambtenaren vindt ook in andere landen plaats. In Zweden is gekozen voor een zelfde rechtspositie voor overheid en bedrijfsleven. Ambtenaren maken nog wel deel uit van een collectief, dat deelneemt aan de algemeen cao-besprekingen. Opgemerkt wordt hierbij dat de Zweedse cao's vergeleken met de onze een veel algemenere strekking hebben (Bekker en Sprengers, 2009).

### 4. TIJD VOOR EEN BREDE HERWAARDERING

We zijn in onze tijd aangekomen en stellen ons de vraag: Welke zienswijzen bestaan nog over de overheid en welke zijn thans minder aanwezig? De rangschikking van de geschiedenis aan de hand van de zeven gedachtepatronen laat zien dat de kijk op gezaghebbende toedeling van waarden voortdurend verschuift, in de vorm van *afspreken, vastleggen, organiseren, waarderen, verenigen, zorgdragen, bedrijven en integreren*. In

de tijd gezien komt er steeds een opvatting bij. De overheid houdt zich steeds bezig met waardetoe-deling, die van invloed is op individuele waarden en belangen, waarvoor zij gebruik maakt van aan haar toegekend vertrouwen. Als deze waarden onvoldoende worden belicht, heeft dat invloed op het toegekende vertrouwen. Daarbij kent de overheid een specifieke positie door de machtsmid-delen die haar zijn toebedeeld. Zij oefent deze rol uit in de openbaarheid, met een zekere afstand van de burger en maatschappij. Zichtbaarheid is daarmee een belangrijke opgave.

In dit slotstuk van de verkenning werken we de betekenis van deze karakteristiek voor het werken bij de overheid uit aan de hand van de twee eerder genoemde kenmerken:

- I. De betekenis van idealen: de normatieve vraag waar de overheid voor wil staan en waarvoor niet. De articulatie en toedeling van waarden neemt hierbij een sleutelrol in.
- II. De vormgeving van gezag: de vraag naar de wijze waarop afwegingen, besluiten en taken zichtbaar zijn en als gemeenschappelijk worden ervaren.

Wie bij de overheid werkt, staat voor de toedeling van waarden. Door de nadruk op bedrijfsmatigheid (New Public Management) in het fin de siècle heeft deze basis van de overheid als 'waarden-toedeler' aan waarde ingeboet. Als zo'n onver-

---

vreemdbare eigenheid wordt aangetast, welke consequenties heeft dat dan?

#### I. Idealen: waarden onder druk

Idealen maken dat de overheid geen 'productorganisatie' maar een 'capaciteitsorganisatie' is (Simon, aangehaald door Tjeenk Willink, 2010). Van productorganisaties kopen klanten producten die reeds geproduceerd zijn. In capaciteitsorganisaties kopen 'klanten' vaardigheden die nog tot resultaat moeten leiden. Voor productorganisaties is prijsconcurrentie zinvol; in capaciteitsorganisaties is het tevoren bepalen van de prijzen van (toekomstige) producten vragen om moeilijkheden. Het leidt tot calculerend gedrag en soms zelfs gesjoemel. In het marktdenken is geen plaats voor de eigen identiteit en de waarderationaliteit van instituties. In het marktdenken is tijd een kostenpost. Daardoor ontbreekt de tijd om na te denken wat het algemeen belang vereist. Er moet gereageerd of gehandeld worden en wel nu! Het vermogen om te relativiseren lijkt verdwenen. De '*opinion populaire*' wordt als '*opinion publique*' beschouwd. Internetfora, twitter en hyves stimuleren dat. Elk bericht, elke opinie, is waar, tenzij binnen twaalf uur tegenbewijs wordt geleverd. Het marktdenken kent alleen 'competitie', geen 'coöperatie'; moeizaam in een land waarin het openbaar bestuur juist voor samenhang moet zorgen en op samenwerking is gebaseerd.

Een valkuil is, van deze vaststelling door te pakken naar wat overheid en bedrijfsleven scheidt. Van een meer fundamentele aard is de vraag op welke gronden taken en rollen kunnen worden toebedeeld. 'Het politieke' is gebaseerd op het vermogen om daaraan ten grondslag liggende waarden te articuleren en te delen. Het onderscheid tussen 'publiek' en 'privaat' kan in die lijn van redenering eerder opgevat worden als een schaal dan als een dichotomie (Van Montfort, 2008). Zo ontstaan er organisaties met verschillende oriëntaties: overheden en organisaties waar de publieke dimensie voorop staat (bijvoorbeeld de politie), instellingen waar de publieke dimensie relatief sterk is (bijvoorbeeld onderwijs- en zorginstellingen), instellingen waar de verhouding van het publieke en het private een wisselend karakter heeft (bijvoorbeeld woningcorporaties en maatschappelijke ondernemingen), organisaties waar de private dimensie domineert (commerciële bedrijven) en particuliere burgers (Van de Donk, 2006). De interactie- en combinatiemogelijkheden binnen de meervoudige democratie in combinatie met de rollen en oriëntatie in de publiek-private oriëntatie zijn legio en schier oneindig. Met andere woorden, het vraagstuk terugbrengen tot dienstverlening, efficiency en productiviteit is te eenvoudig, vragen rond geloofwaardigheid dringen zich ook op bij publiekprivate samenwerking en werking van 'collaboratieve arrangementen' (zie o.a. Skelcher 2005, Skelcher and Sullivan

## 2 WAARDEN MAKEN DE OVERHEID

---

2002, Gray e.a. 2003). Behalve het realiseren van eigen doeleinden, hebben de actoren immers ook te maken met publieke verantwoording, met eisen op het gebied van *checks and balances*, met rechtsstatelijke normen en met democratische besluitvorming. Dan gaat het niet om de enge opgave of hypotheekaf trek wordt afgeschaft maar om de vraag hoe woningbeleid er uit mag zien en vraagstukken over verdeling van welvaart.

Het werken bij de overheid vraagt lange adem van mensen die ervoor kiezen in deze weerbarstige biotoop te werken. De bedrijfsmatige druk is doorgeklagen. De stroom van veranderingen binnen de overheid heeft geleid naar decentralisatie van taken, vermindering van de openbare werkgelegenheid, de invoering van individueel toegesneden contracten, prestatiegerichte beloning en de wijze waarop topambtenaren worden aangesproken c.q. *gemanaged*. Een baan voor het leven is niet langer de norm, in plaats daarvan is er een toenemende gebruik van contract en uitzendkrachten, consultancy diensten en prestatiegerichte beloning. De invloed op het discours over arbeidsvoorwaarden en rechtspositie is evident, hetgeen onder meer blijkt uit de discussie over de vraag of ambtenaren een speciale status verdienen ten opzichte van de particuliere sector.

Niet de rechtspositionele status maar de contextuele statuus is in het geding. De Vries (2008) plaatst

kanttekeningen bij de afname van vakinhoudelijk toegeruste ten gunste van bestuurs- en bedrijfskundig geschoolde ambtenaren. Dat zou leiden naar verarming van de kennis omtrent normatieve politieke en juridische vraagstukken: 'voor managers die resultaat willen boeken, is het recht een sta in de weg'. Specialististen moeten wijken voor 'publieke ondernemers, publiek managers en politieke managers, communicatiedeskundigen, spin-dokters en politieke ambtenaren – een ring, maar niet van ijzer omdat zij zeer mobiel zijn'. De Vries signaleert een reeks dreigende tekortkomingen: niet alleen de overheid maar ook de rechterlijke macht zal steeds minder serieus worden genomen, inhoudsloze managers zullen zich niet staande weten te houden in de lastige onderhandelingen die de gefragmenteerde netwerken van vandaag met zich meebrengen, en die focus op processen verstoort de onvermijdelijke gezagsverhoudingen tussen bestuurder en (top)ambtenaar.

De kritische geluiden suggereren een ideaaltypische kern van ambtenaarschap. Volgens De Vries is de beleidsambtenaar bij de overheid: 1) inhoudelijk deskundig, 2) politiek loyaal en neutraal, 3) adviseur op basis van feiten en wetenschappelijke kennis, 4) bedenker van beleidsalternatieven en 5) kan zich verplaatsen in de gedachtewereld van politieke bestuurders (plaatsvervangend denken). We herkennen in deze karakteristiek de Duitse overheidsdenker Max Weber. Die stelde dat

---

ambtenaren moesten beschikken over *Fachwissen* en *Dienstwissen*. Niessen (2003) onderstreept het bijzondere karakter van de laatste kwaliteit: het toe-eigenen van ‘ambtelijk verantwoordelijkheidsbesef’.

De druk op de kwantiteit en de kwaliteit van het ambtenaarschap voedt een aanzwellende discussie over de waardering en de bescherming van het ambt. Daarmee krijgt de discussie over de ‘ambtelijke status’ een nieuw elan. Waren eind jaren zeventig van de vorige eeuw allerhande nieuwe wetten (ondernemingsraden, Arbo en pensioenen) de aanjager van een discussie over gelijktrekking, nu voedt de aanhoudende kritiek vanuit de samenleving, vanuit het management en vanuit de politiek een tegenbeweging. In dit kader plaatsen we de woorden van vakbondsbestuurder Den Uyl in een interview dat ambtenaren de bestaande aparte ‘ambtelijke status’ aangrijpen om waardering voor hun zorg om de publieke zaak te dienen (2006). Ook Eerste Kamerlid De Vries plaatst vraagtekens bij de waardering van bestuurders voor de ambtelijke dienst (‘De overheid houdt niet van haar mensen’, 2007). Dat plaatst de woorden van Niessen (uit 2003) in een nieuw daglicht: ‘niet de ambtenaar is een bijzondere werknemer, maar de overheid is een bijzondere werkgever. In die zin dat zij naast werkgever overheid is en blijft, en als zodanig gebonden is aan bepaalde normen en waarden’.

Dat vraagt van degene die werkt bij de overheid om te helpen de waarden te articuleren en helpen voorkomen de waan van de dag te keren met korte bandstoten. Van Gunsteren (2006) vermoedt dat de huidige democratie niet goed werkt doordat zij onvoldoende veerkracht opbrengt om met de aanzwellende stroom van verrassingen en nieuwe uitdagingen om te gaan en doordat politici niet weten uit te dragen waarin de exclusiviteit van hun bestaat – wat ze doen, waar ze goed in zijn en wat de gewone burgers van ze nodig hebben. De voormalige wethouder van de hoofdstad, Duco Stadig, bracht met zijn vermaarde ‘Wetjes van Duco’ dit spanningsveld raak onder woorden: ‘Enerzijds moet u voeling houden met de burgers, de mensen voor wie u werkt. Maar anderzijds moet u doen wat nodig is – volgens uw eigen inzicht, dat uiteraard op goede adviezen is gebaseerd. Maar als dat iets anders is dan wat de burgers willen of verwachten, moet u goed uitleggen waarom het nodig is. Lukt u dat niet, dan zijn pek en veren uw lot. Om die reden geven risicomijdende types er de voorkeur aan om dan maar niet te doen wat nodig is. Tegen de tijd dat de rampzalige gevolgen daarvan intreden hopen ze dan alweer weg te zijn, bezig om in een volgende functie dit kunstje te herhalen. Hoewel dit misschien een aantrekkelijk perspectief lijkt, de geschiedenisboekjes haalt u er niet mee. En omdat u juist dat graag wilt, doet u dus wél wat nodig is. En u gáát de historie in als baron Hausmann die

## 2 WAARDEN MAKEN DE OVERHEID

---

Parijs van boulevards voorzag of als commissaris Kaasjager die de Amsterdamse grachten wilde dempen’.

### Ad.2. Gezag: zichtbaar door afstand

Hoe kan de overheid bij de toe-eigening en de toedeling van waarden vervolgens gezaghebbend overkomen? De basis daarvoor is gelegen in: legitimiteit, zichtbaarheid en afstand (onder andere op basis van het pakkende briefadvies van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling op het advies ‘De toekomst van de bestuurlijke inrichting van Nederland van de Raad voor het openbaar bestuur, april 2010). De legitimiteit van de overheid is gebaseerd op gezaghebbendheid van de overheid ten opzichte van samenleving en burgers en dus per definitie op afstand en onderscheid en niet op nabijheid. De meeste relaties tussen overheid en burger zijn immers niet horizontaal, maar verticaal, ook als de overheid wordt gezien in haar de burger dienende rol. Wanneer persoon en ambt samenvallen, wordt dit vaak zichtbaar gemaakt door het dragen van een uniform of een toga. Het besef van het vervullen van een bijzondere positie komt naar voren in de ambtelijke eed waarin integriteit en omgaan met overheidsmacht zijn benadrukt. Ook in een bestuurlijke relatie past een zekere afstand. De legitimiteit van openbaar bestuur is daarom niet vanzelfsprekend gebaat bij het verkleinen van deze afstand, maar eerder bij

een betekenisvolle zichtbaarheid en acceptatie van die afstand.

Burger en overheid hebben geen eenduidige relatie tot elkaar. Het maakt een groot verschil of de overheid optreedt in een democratische verhouding, of in een gezagsverhouding of in een dienstverleningsperspectief. In het eerste geval is er een relatie tot een burger in zijn rol van *citoyen*, in het tweede geval een relatie tot een burger als onderdaan en in het derde geval een relatie tot een burger als cliënt. Bij al deze rollen hoort een andere afstand, een ander overheidsoptreden en een andere set van *checks and balances*. In een bestuurlijke gezagsverhouding hoort de afstand groot te zijn, in een dienstverleningsrol minder, al kan ook deze rol niet door de overheid worden vervuld zonder gezaghebbende afstand. Bovendien lopen deze rollen ook steeds door elkaar: de verstrekking van een paspoort raakt niet alleen de burger als cliënt, maar ook de burger als onderdaan, zeker als zijn vingerafdruk in een centraal register wordt opgenomen, en zelfs de burger als *citoyen* is in het geding vanwege het staatsburgerschap dat met het paspoort is verbonden.

De overheid moet in haar optreden bijvoorbeeld voortdurend een afweging maken tussen slagvaardigheid enerzijds en de waarborgen voor een democratisch proces en rechtsstatelijke eisen anderzijds. Democratie, rechtsstaat en slagvaardigheid zijn alle verbonden met uiteenlopende vor-

---

men van legitimiteit. In het geval van democratie gaat het vaak om zogenaamde 'input' legitimiteit. Hierbij staat de vraag centraal of de bestuurlijke inrichting er toe bijdraagt dat belangentegenstellingen op een zinvolle en democratische wijze leiden tot regelgeving en beleid. Bij slagvaardigheid gaat het om 'output'-legitimiteit waarbij de vraag centraal staat of de bestuurlijke inrichting op redelijke termijn leidt tot de voor alle betrokkenen gewenste resultaten. Democratie en rechtsstaatelijkheid zijn bovendien verbonden met procedurele vormen van legitimiteit die steeds te maken hebben met 'checks and balances' die aan het handelen van de overheid zijn gesteld.

De persoon van de gezagsdrager wordt daarbij steeds meer in het centrum van belangstelling geplaatst. Wij zien dat formele gezagsvormen zijn ingewisseld voor argumentatieve en persoonlijke gezagsvormen. Instemming van burgers kan dan ook worden gewonnen met overtuigende argumenten en een integere houding (Van der Vijver en Gunther Moor, 2001). Sinds het duidelijk is dat het vertrouwen in het parlement, regering en vooral partijen en politici daalt, maar mensen nog steeds vertrouwen hebben in de *organen* die ons democratisch bestel vormgeven, ontpopt de persoon achter een orgaan zich als kritische succes(f)actoren. Gebrek aan inspirerend leiderschap in een context van onzichtbare prioriteiten en onoverzichtelijkheid geldt als een mikpunt van

kritiek. Leaders genereren geen elan of opwekkend perspectief, en naar dat laatste vooral wordt verlangend naar uitgezien. Kabinet en Kamerleden zouden te weinig signaleren wat er leeft in de leefwereld van burger, en bepaalde thema's niet zien, of wel zien maar niet agenderen en/of goed verwoorden (Korsten en de Goede, 2006). Dat geldt ook buiten de overheid, maar laat zich hier indringend gelden door de combinatie van mediaperformance met de openbaarheid, het omstreden karakter en de conflictueuze aard van overheidsingrepen zoals genoemd in de systeem-eigenschappen.

De Bruijn (2009) grijpt op de 'Ars retorica' van Aristoteles terug om de samenhangende publieke beoordeling van *logos, pathos en ethos* als succesfactoren voor de persoonlijke performance naar voren te schuiven. Overtuiging wordt verkregen door de bindende persoonlijkheid van de spreker, wanneer het gesprokene zo opgevoerd wordt dat het hem geloofwaardig maakt (*ethos*). Ten tweede kan overtuiging ontstaan doordat de toeschouwer / toehoorder aangesproken wordt in zijn/haar emoties (*pathos*). Ten derde kan overtuiging verkregen worden door het gesprokene zelf, wanneer het geheel op waarheid is gebaseerd of er overtuigende argumenten worden gebruikt (*logos*). Obama wordt toegedicht de overtuigingskracht van publieke leiders op dit punt weer een nieuwe impuls te hebben gegeven (de Bruijn, 2010).

## 2 WAARDEN MAKEN DE OVERHEID

---

Van Twist e.a. (2010) wijzen op de betekenis van *framing, scripting en casting*. Dit gebeurt door de media en door bestuursorganen. Zo is de minister van Verkeer en Waterstaat te zien met een helm op en laarzen aan om een schop in de grond te zetten tegen de achtergrond van een drukke bouwplaats. Zo kreeg de in hemdsmouwen gestoken burgemeester van Enschede onbedoeld de waardering van een werklustige crisismanager toen hij kort na de vuurwerkramp in 2000 de pers te woord stond. ‘Niet de vent maar de tent’ heet het in de wandelgangen, maar volgens oud-burgemeester Cohen is sprake van een verschraling als louter het draagvlak voor *personen* aandacht krijgt. Hij ziet in de hausse aan aandacht voor persoonlijke profilering – succes én falen – een gevaar: de focus wordt afgewend van de *instituties* die de overheid maken. Belangrijker dan het gezag van personen – passanten veelal – is het vertrouwen in en de legitimiteit van de bestuursorganen, merkte hij op bij de presentatie van een boek over ‘*Authoritative governance*’ van de directeur van het Ruimtelijk Planbureau en hoogleraar politologie Maarten Hajer (2010).

De betekenis van ‘micromobilisatie’ (Bekkers e.a., 2009) via de social media vraagt hierbij steeds meer aandacht. Het internet (fora als Hyves en Facebook, (we)blogs en websites van gevestigde media en vrije initiatiefnemers) en de mobiele telefoon (twitter, sms) plaatsen vooral snelheid,

schaal, toegankelijkheid en openheid van communicatie in een ander daglicht. Dat bleek onder meer bij enkele grootschalige incidenten in de openbare orde, in de aanloop naar de gemeenteraads- en parlementsverkiezingen in 2010 en bij enkele massale gezondheidsinterventies in 2008 en 2009, waaronder een inentingscampagne voor 12-jarige meisjes. Formele brieven, huis-aan-huis bezorgd en ondersteund met officiële spotjes op radio en tv onder het vaandel Postbus 51 werden in de schaduw gezet door informele beïnvloeding via de social media. De organiserende RIVM had de grootste moeite om incorrecte berichtgeving te corrigeren, maar besloot wel om in 2010 een nieuwe voorlichtingscampagne te concentreren op deze *kennelijk* (want empirisch niet onderbouwde) hoger gewaardeerde en per saldo effectievere elektronische boodschappers. Wie gezag wil laten gelden zal de dynamiek van de publieke houdingen en gedragingen op het internet steeds eerder moeten meewegen.

## 5. TOT SLOT: MAKEN VAN EIGEN WAARDEN

Als de politiek de waarden niet meer articuleert en als het ambtelijk apparaat zich het verantwoordelijkheidsbesef niet meer toe-eigent, regeert de waan van de dag in zowel het politieke domein als binnen het ambtelijke domein en verliest de overheid zijn geloofwaardigheid. Een logisch gevolg hiervan is dat door het verlies aan kennis de



---

rechtstatelijke normen en democratische besluitvorming naar de achtergrond verdwijnt, waarbij het handhaven van een aparte rechtspositionele status slechts een bijzaak is en gelijk kan worden getrokken met het bedrijfsleven. Door de nadruk op de bedrijfsmatigheid komen vele taken in een dienstverleningsperspectief te staan, waarbij de rol door de overheid kan worden vervuld zonder gezaghebbende afstand.

Het gevaar is aanwezig dat uiterlijke verschijningsvormen – zoals uniformen, rechtspositie en ambtelijke eed – uiteindelijk de boventoon gaan voeren. En daarmee verliest de overheid zijn eigenwaardigheid. Dit wordt nog versterkt door de beweging van persoonlijke profilering waarbij de aandacht uitgaat naar personen en de vormgeving van (persoonlijke) boodschappen. Deze ontwikkelingen vormen een verder risico voor het vertrouwen in en de legitimiteit van de bestuursorganen. Dit laat onverlet dat andere taken juist legitimiteit, zichtbaarheid en afstand vereisen.

Het belang dat het bij de overheid draait om fundamentele waarden toedeling en de overheid een bijzondere werkgever is, is ook bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) doorgedrongen. In die context lezen we althans de woorden van de minister in een brief aan de Tweede Kamer over de ambtelijke rechtspositie uit 2008, die hiermee ook een tegenbewe-

ging inzet tegen de overheersing van bedrijfsmatig denken en het werkzaam zijn binnen de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid met zich meebrengt. Dit stelt specifieke eisen aan de overheidswerknemer en de kaders waarbinnen deze zijn werkzaamheden moet verrichten. Voor deze werknemer moeten daarom loyaliteit, integriteit, onpartijdigheid, deskundigheid en betrokkenheid bij de publieke zaak een vanzelfsprekendheid zijn, aldus de minister van BZK in een brief aan de Tweede Kamer over de positie van de overheidswerkgever en de overheidswerknemer.

Een overheid die zich niet bezighoudt met fundamentele waarden toedeling en die niet in staat is tot de toedeling van waarden en idealen, veronachtzaamt het specifieke eigene als werkgever en versterkt de idee dat het werken bij de overheid ook niets eigens veronderstelt. Een overheid die wel oog toont voor de 'eigenwaardigheid', erkent de specifieke positie van het openbaar bestuur en de specifieke eigenschappen van de mensen die er werken. Een ambtenaar die zich geen deelgenoot meer weet van de gezaghebbende toedeling van waarden, raakt de oriëntatie kwijt die essentieel is voor het werken bij de overheid en schiet in de minstens zo essentiële communicatie met het publiek tekort. 'Wie een school of een zorginstelling ziet als een bedrijf, zal nooit recht doen aan de eigenheid van de taak van de daar werkzame professionals. Hij zal van de regen in de drup raken.

## 2 WAARDEN MAKEN DE OVERHEID

---

Ieder van bovenaf opgelegd veranderingsproces voedt het verzet of de ontgoocheling van die professionals. De ziel van de school of de zorginstelling is de zelfstandige verantwoordelijkheid van de samenwerkende beroepsbeoefenaren' (Tjeenk Willink, 2010). Kortom, binnen een overheid die werk maakt van waarden, verdienen ambtenaren een aparte status. Dit is niet alleen nuttig, maar ook noodzakelijk. Een overheid geen werk maakt van waardentoeiding en puur bedrijfsmatig gaat werken, daar is een bijzondere positie van de ambtenaar overbodig.

De geschiedenis van de overheid leert hoe in elke tijdsperiode een opvatting is toegevoegd. Het zal duidelijk zijn dat de geschetste reeks van zienswijzen – afspreken, vastleggen, organiseren, waarderen, verenigen, zorgdragen, bedrijven en integreren – toe is aan een stevige herijking. Vooral is duidelijk hoeveel kracht schuilt in bestuurders en ambtenaren, die geïnspireerd en in staat zijn om de eigenwaarde van de overheid te verinnerlijken en zichtbaar te maken.

Leon Klinkers en Guido Rijnja, mei 2010

## GEBRUIKTE LITERATUUR

- Ankersmit, F. en L. Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat; de bedrijfsmatige overheid gewogen*. Uitgeverij Van Genneep, 2008
- Alberts, *Inleiding tot de kennis van de ambtenaar*, G.A. van Oorschot, 1986
- Bekkers, V.J.J.M., Beunders, H.J.G., Edwards, A.R. & Moody, R.F.I. *De Virtuele Lont in het Kruitvat: Welke rol spelen de oude en nieuwe media in de micromobilisatie van burgers en hun strijd om politieke aandacht?* Den Haag: Lemma, 2009
- Sprengers, L.C.J. & Bekker, R., *De Albedagespreken in 2008 en 2009*. In: Sprengers, L.C.J. & Bekker, R. (Eds.), *Nieuwe overheid, nieuwe arbeidsverhoudingen*, pp. 6-14., CAOP, 2009
- Berg, H., *Systeemkenmerken overheid maken dat ambtenaar niet zichzelf kan zijn*, juli 1999
- Berg, H., *De eigen aard van de overheid*, Eburon, 2006
- Berg, H., *Impasse of Kans, Het eigene van de overheid*, CAOP, 2011
- Berg,, J. van den, *Mooier kunnen wij het niet maken*, in *Besturen op de tast*, E. Figuee e.a., VNG Uitgeverij 2001
- Bovens, M. e.a., *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*, 6e herziene druk, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2001
- Breed, K., *Bestuurscultuur en strategie. Een onderzoek naar de cognitieve kaart van topambtenaren*, ROI-reeks, 2008
- Brenninkmeijer, A. In jaarverslag Nationale Ombudsman 2006, 'Regel is regel' is niet genoeg, 2007
- Brons, H. e.a., *Actuele vraagstukken van het communicatiemanagement*, bijlage bij rapport commissie In dienst van de democratie, 2001
- Bruijn, de H., *Barack Obama en de kunst van de politieke toespraak*, Lemma: Den Haag 2009
- CAOP, *Advies van de Raad voor het Overheids- personeelsbeleid over normalisatie rechtspositie overheidspersoneel*, 2006
- CAOP, *Liaison dangereuses; enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid met name tussen politici en ambtenaren*, 2009
- CAOP, *Nieuwe overheid, nieuwe arbeidsverhoudingen; agenda voor veranderende arbeidsverhoudingen bij de overheid*, 2009
- Donk, van der W., Brandsen, T., Donk, W.B.H.J. van de, & Kenis, P.N. *Meervoudig bestuur: Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma, 2006
- De Volkskrant*, Vandaag – verantwoordingsdag, mei 2009
- De Volkskrant*, Aanpak old boys network, februari, 2010
- Elchardus, M., *De dramademocratie*, Lannoo, 2002
- Foucault, M, *Disciplineren, toezicht en straf, de geboorte van de gevangenis*, 1995
- Frijhoff, W. *Een volk van praters*. Interview met Henrik Spiering, NRC Handelsblad, 1999

- Frissen, P.H.A., De Staat van verschil; een kritiek van de gelijkheid, Van Gennep, 2007
- Frissen, P.H.A. 2009, Gevaar verplicht; over de noodzaak van aristocratische politiek, Van Gennep, 2009
- Korsten, A.F.A. & Goede, P. de (2006). Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Den Haag: Reed business/ Elsevier, 2008
- Goslinga, H., De journalist en de macht van het beeld, 2007
- Graaf, van der, H. en R. Hoppe, Beleid en politiek; een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde, 1996
- Gray ea, Collaboration in public services, New Jersey, 2003
- Gunsteren, van H., Vertrouwen in democratie, Van Gennep, 2006
- Habermas, Theorie und Praxis, Sozialphilosophische Studien. Frankfurt am Main, 1963
- Haijer, M, Authorative governance; policymaking in the Age of Mediatization, Oxford, 2009
- Heijden, van der, P.,Ambtelijke status: nuttig, noodzakelijk of overbodig? Bestuurswetenschappen, 2008
- Hofstede, G., Allemaal andersdenkenden; omgaan met cultuurverschillen, 1999
- Hoogerwerf, A, Politiek als evenwichtskunst; dilemma's rond overheid en markt, 1995
- Hoogerwerf en Herwijer, Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap, Alphen a/d Rijn, 2008
- Kleinnijenhuis, J., O. Scholten, A.M.J. van Hoof, D. Oegema et.al. Nederland Vijfstromenland: over de rol van media en stemwijzers bij de verkiezingen van 2006. Amsterdam: Prometheus / Bert Bakker, 2006
- Korsten, A., Op elkaar aangewezen, onderzoek naar professionele kwetsbaarheden en de betrekkingen tussen topambtenaren en politieke bestuurders, 2005
- Kruisheer, J.G., De oorkonden en de kanselarij van de graven van Holland tot 1299. Deel I, Den Haag en Haarlem, 1971
- Kruiter, A.J. ea., De rotonde van Hamed, Maatwerk voor mensen met meerdere problemen, Nicis institue, 2007.
- Lipsky, M., Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services, Russel Sage Foundation, 1980.
- Mill, J.S., On liberty, 1859
- Motier, du, M-J.P., Declaration des droit de l'homme et du citoyen, 1789.
- Montesquieu, De l'esprit de lois, 1748
- Montfort, van, C.J., Besturen van het onbekende, Lemma, 2008
- Nieuwenkamp, R., De prijs van het politieke primaat; wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top, Eburon, 2001
- Niessen, Ambtenaar in de overheidsorganisatie, studiepockets staats- en bestuursrecht nr. 42, Deventer 2003

- Osborne en Gaebler, *Reinventing government*, Addison-Wesley Publ. Co., 1993
- Pessers, D., *Goede en kwade trouw in het openbaar bestuur*, lezing voor het ROB 12 september 2006
- Pleij, 2002
- Plato, Politeia 562B-563C. Nederlandse vertaling door J.A.M. Warren en M. Molegraaf, *Plato: Verzameld Werk*, deel IX, Amsterdam, 1994-2008
- Pligt, van der, J. e.a. *Bestrafen, belonen en beïnvloeden: een gedragswetenschappelijk perspectief* op handhaving, Boom Juridische uitgevers, 2007
- Pol, ea, *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie; mythen, misstanden en mogelijkheden*, 2006
- Rijnja, G. en Wilmink, *Beroep: rijksambtenaar; over ambtelijk besef (te publiceren zomer 2010)*
- Ringeling, A, *Het imago van de overheid*, Elsevier Overheid, 2004
- RMO, *medialogica. Over het krachtenveld tussen burger, overheid en politiek*, Den Haag, 2003
- ROB, *Het wegen van publieke waarden*, Den Haag, 2009
- ROB, *Vertrouwen op democratie*, Den Haag, 2010
- Rousseau, *Du Contrat Social ou Principes du droit Politique*, 1762
- Samen werken samen leven, uitwerking coalitieakkoord kabinet Balkenende IV*, 2007
- Scheltema, M. Aangehaald in M. Hertogh, *De levende rechtsstaat; een ander perspectief op recht en openbaar bestuur*, Lemma, 1989
- Skelcher, C.K. *Performance Decline and Turnaround in Public Sector Organisations: a theoretical and empirical analysis*, *British Journal of Management*, 16, 195-210, 2005
- Skelcher C.K. en H Sullivan. *Working across boundaries: collaboration in public services*, Basingstoke, Palgrave, 2002
- Tjeenk Willink, H. *De raad in de Staat; algemene beschouwingen* Jaarverslag 2009 Raad van State, 2010
- Trommel, W., *Gulzig bestuur, oratie*, Amsterdam, 2009
- Trouw, *Het geheim van monarchie zit in voorbeeldig gedrag*, 2009
- Tweede Kamer, *Bijzondere (rechts)positie ambtenaar*, 2008
- Twist, M. van, J. van der Spek en M. van der Steen, *Figureren in het verhaal van een ander; over gezagsdragers in beeld*, NSOB, 2010
- Verenigde Naties, universele verklaring van de rechten van de mens*, 1948
- Vries, J. de, *Politiek-bestuurlijk management; een blik achter de gouden muur*, Samsom, 1998
- Vries, K. de, 'De overheid houdt niet van haar mensen', interview met Binnenlands bestuur, 4 mei 2007.
- Wagemans, M., *Geregeld mis*, Eburon, 1998
- Watson, P., *De geschiedenis van het menselijk denken*, 2005
- Wilson, J.P., *Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It*, 1989



# **3 HAALT DE OVERHEID 2050?**

### 3 HAALT DE OVERHEID 2050?

---

*Prof. mr. R. Bekker, bijzonder hoogleraar*

*Arbeidsverhoudingen bij de overheid aan de*

*Universiteit van Leiden (Albeda Leerstoel).*

Het roer moet om! Dat is de teneur van veel beschouwingen over de overheid. De overheid functioneert niet, is veel te groot, is niet effectief en niet in staat een oplossing te bieden voor hedendaagse problemen. De overheid heeft het vertrouwen van de burgers verloren, politici zijn zakkenvullers die niet weten wat er onder het volk leeft en ambtenaren zijn kleine dwingelanden die het grootste deel van de dag uit het raam kijken. Het roer moet dus om als het om de overheid gaat. Niet alleen in Nederland overigens, in veel landen is hetzelfde te horen.<sup>1</sup>

De analyses over wat hier achter zit, zijn talrijk, zoals trouwens ook de vaak spectaculaire voorstellen voor “een geheel andere overheid”. De analyses hebben dikwijls een wat zwaarmoedige toon, waarbij zware begrippen de boventoon voeren. Het gaat dan over de rechtstaat, over vertrouwen, over legitimatie en legitimiteit, over de democratische rechtsorde. Vaak is te lezen dat er behoefte is aan een nieuwe overheid die vooral bestaat uit krachtige bestuurders die een einde maken aan “het gedoe in Den Haag”. Zij moeten orde op zaken stellen en het koersloze, op drift zijnde volk, weer in goede banen leiden. Het volk zelf gooit daarbij overigens vervolgens roet in het eten door bij de verkiezingen een mix aan kamerleden te kiezen die elke vorm van krachtig bestuur volstrekt onmogelijk maakt. Dus de roep om een

---

<sup>1</sup> Zie over het Verenigd Koninkrijk bv.: Christopher Foster, *British Government in Crisis or The Third English Revolution*, Oxford and Portland, Oregon 2005.



---

geheel ander kiessysteem komt ook regelmatig weer naar voren.

Het heeft allemaal iets sombers en fatalistisch. De verontrusting en verontwaardiging zijn zo groot dat er voor een nuchtere analyse eigenlijk geen plaats lijkt te zijn. Beschouwingen van het Sociaal Cultureel Planbureau<sup>2</sup> en het Centraal Bureau van de Statistiek<sup>3</sup> dat het met de daling van het vertrouwen in de overheid eigenlijk wel meevalt, krijgen nauwelijks aandacht. Hetzelfde geldt over onderzoeksresultaten die aangeven dat men ontevreden is over de overheid als geheel, maar over het algemeen heel tevreden is over de in concreto geleverde overheidsprestaties. Als er weer een internationaal onderzoek is verricht dat aangeeft dat de Nederlandse zorg kwalitatief de beste ter wereld is, dan krijgt dat veel minder aandacht dan een bericht over de (goed verklaarbare) toename van onze zuigelingensterfte of een disfunctionerende specialist. Als buitenlands onderzoek de Nederlandse overheid tot de beste ter wereld rekent, dan wordt dat direct ongedaan gemaakt door het zoveelste rapport dat de overheid niet deugt en heel anders moet worden ingericht. Nederland moet dan als enige land ter wereld ineens terug naar zeven ministers, want politici lijken in dit verder heel democratische land een zeer verwerpelijke soort te zijn. Er is weinig ruimte voor enige nuchterheid of voor een goede analyse van wat

er aan de hand is. De rampscenario's voeren de boventoon: het gaat slecht en de kans dat het ooit goed komt is verder weg dan ooit.

Het doet denken aan beschouwingen van onheilsprofeten die we vaker hebben gezien, met name als reactie op een periode waarin vrijheidsdrang en economische groei hand in hand gingen, maar gevolgd werden door een crisis of zelfs wereldoorlog. Beroemd is natuurlijk *Der Untergang des Abendlandes* van Spengler dat een zwartgallige afwijzing van het liberale vooruitgangdenken bevatte. Ook later zijn veel werken verschenen over het einde der tijden. Het rapport van de Club van Rome was de aanzet voor veel bespiegelingen omtrent het eind van de wereld. *Het Einde van de Geschiedenis en de Laatste Mens* van Fukuyama of het boek van Guéhenno, *La Fin de la Démocratie*, zitten in diezelfde sfeer van 'einde-der-dagen-bespiegelingen'. Goeroes, trendwatchers en consultants verdienen er een goede boterham aan.

Kenmerk van vele discussies is dat het vroeger allemaal veel beter was en dat we weer terug moeten naar kleinschaligheid en geborgenheid. Bij ons is Geert Mak wat dat aangaat niet toevallig een zeer geliefde schrijver. Ook als het gaat om de overheid is dit te zien. Er wordt veel geschreven over het verlies van gezag van gezagsdragers en de noodzaak hun autoriteit te herstellen. De kloof tussen overheid en burger moet worden gedicht

---

<sup>2</sup> De staat van de publieke dienst, Het oordeel van de burger over de kwaliteit van overheidsdiensten, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, oktober 2008. En: De sociale staat van Nederland, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2009.

<sup>3</sup> Rianne Kloosterman, Hans Schmeets, Vertrouwen in medemens en instituties toegenomen aan het begin van de 21e eeuw, CBS, Bevolkingstrends, 2e kwartaal 2010.

### 3 HAALT DE OVERHEID 2050?

---

en overheidsdienaren moeten meer luisteren naar de mensen. Regelmatig wordt het beeld opgeroepen dat de ambtelijke dienst vroeger bestond uit zeer deskundige en onkreukbare mensen terwijl de hedendaagse ambtenaar naar men het doet voorkomen nergens meer verstand van heeft, en zeker niet van zijn staatsrechtelijke positie en de staatkundige bedding waarin hij zijn werk moet doen. Maar de ambtenaar is wel voortdurend geneigd zich op het slechte pad te begeven.

Alvorens in te gaan op de vraag wat er in concreto aan de hand is en wat verstandige maatregelen zijn ter verbetering, is het zinvol een korte schets te geven van de context waarin de ontwikkelingen plaatsvinden. Vervolgens zal ik nader stilstaan bij de ontwikkelingen op een wat langere termijn, niet alleen bij ons maar ook elders, al is het maar omdat die illustreren dat we niet alleen staan. Ten slotte zal ik trachten een aantal handreikingen te geven met behulp waarvan we tot een wat positiever beeld over de overheid kunnen komen en aanzetten kunnen geven voor realiseerbare verbeteringen.

Allereerst de context. Velen hebben gewezen op de omstandigheid dat op dit moment een groot aantal majeure ontwikkelingen zich gelijktijdig voltrekt en elkaar bovendien versterkt. De wereldbevolking is enorm gegroeid. Opvallend genoeg is het door enorme technologische ontwikkelingen

beter dan vroeger mogelijk deze enorme massa te voeden. Wel draagt de bevolkingsgroei bij aan een toenemende belasting van het milieu, met verstoring van het klimaat als mondiaal verschijnsel dat vervolgens gepaard gaat met rampen als overstromingen en aardverschuivingen. De berichtgeving daarover wordt via een zeer dicht medianetwerk *real time* over de hele wereld verspreid, waarbij de betrouwbaarheid van de nieuwsberichtgeving sterk achterblijft bij de snelheid daarvan. Via informatie- en communicatietechnologie (ICT) heeft een enorme hoeveelheid mensen toegang tot het verzenden en ontvangen van berichten, waarbij sociale media als Twitter geheel nieuwe communicatiepatronen op gang brengen. ICT maakt ook versnellingen mogelijk van zowel positieve als negatieve ontwikkelingen, met de bankcrisis in de laatste categorie als grote voorbeeld. ICT veroorzaakt dat klassieke grenzen in toenemende mate vervallen. Het bedrijfsleven en met name de financiële wereld houden zich evenmin meer aan nationale grenzen. Ook door politieke ontwikkelingen zijn grenzen sterk aan het veranderen. De val van de Berlijnse muur heeft een geheel nieuwe politieke wereldorde tot gevolg gehad, met in het voetspoor daarvan een verschuiving van economische accenten van Europa en de VS naar vooral Azië en het tot stand komen van nieuwe machtskernen. Wat de overheid betreft gaat dit ook gepaard met het in belang groeien van

---

supranationale overheden zoals de EU, het IMF en de Wereldbank.

Voor degene die zich realiseert dat rond 1985, 25 jaar geleden, de Nederlandse overheid heel voorzichtig de eerste stappen zette op het gebied van automatisering en dat in die tijd de PC bij die overheid nog niet bekend was, moge duidelijk zijn dat er veel veranderd is in korte tijd. Het is verbazingwekkend dat de overheidsstructuur in de afgelopen jaren eigenlijk niet zo sterk is gewijzigd. Dat geldt niet alleen voor Nederland, dat geldt evenzeer voor de meeste andere OESO-landen. Alleen de landen die de afgelopen jaren zijn overgegaan naar geheel andere maatschappelijke en politieke systemen, hebben wat dat betreft een metamorfose ondergaan. Daarbij hebben ze overigens in het algemeen gekozen voor een overheidsstructuur die sterk lijkt op de bij ons gebruikelijke.

Hoe is die in de kern te typeren? Allereerst: er is sprake van een gekozen volksvertegenwoordiging die op basis van de aan het kiessysteem ontleende legitimatie bepaalt wat de verhouding is tussen de burgers onderling en de rol van de overheid daarbij. Daarbij bestaan enkele functies die soms scherp zijn onderscheiden en soms wat minder scherp: wetgeving, uitvoering, rechtspraak. Op het niveau van de staat, de centrale overheid, is er een kabinet bestaande uit ministers, die verantwoordelijk zijn voor bepaalde aspecten. Daar zit

ook een grote stabiliteit in, het gaat grosso modo in alle landen om circa vijftien hoofdonderwerpen die overal op ministersniveau behartigd worden, met daarop vaak allerlei varianten maar zelden in een hoogontwikkeld land drastisch veel minder clusters van beleidsonderwerpen. Beneden het niveau van de centrale overheid is er ook altijd een lokaal bestuur dat verantwoordelijk is voor de zaken die zich dicht bij de burger afspelen. En bij een gegeven schaalgrootte ook voorzieningen voor coördinatie op regionaal niveau. Boven het niveau van de staat is er bij internationale organisaties vaak sprake van hetzelfde stramien: dezelfde indeling in beleidsonderwerpen, uitvoerders die gecontroleerd worden door een parlement of assemblee. In alle gevallen wordt het feitelijke werk gedaan door ambtelijke diensten die onpartijdig zijn en geen voorwerp kunnen zijn van politieke willekeur, die geacht worden te beschikken over de vereiste competentie.

Zoals gezegd is het opvallend dat dit overal de hoofdvorm is, zoals het ook opvallend is dat die hoofdvorm niet aan veel veranderingen onderhevig is. Kijken we naar Nederland, dan staat het Huis van Thorbecke er nog steeds. Er zijn wel wat onderdelen samengevoegd, er is een enkele aanbouw tot stand gebracht, er wordt soms met de inboedel wat door het huis gesleept, maar de hoofdopzet is nog steeds dezelfde als in de negentiende eeuw. Voor de ministeries geldt dat

### 3 HAALT DE OVERHEID 2050?

---

de hoofdpzets sinds de Tweede Wereldoorlog eigenlijk niet zo erg gewijzigd is. We kennen dertien ministeries met al een jaar of vijftig ongeveer dezelfde hoofdaanduidingen: de basisministeries AZ, Financiën, Justitie, Defensie en Buitenlandse Zaken; de ministeries die grote bestuursgebieden bestrijken: Binnenlandse Zaken voor het binnenlandse bestuur en de politie, Economische Zaken voor handel en industrie en Sociale Zaken voor de werknemersbelangen. Vervolgens ministeries voor enkele onomstreden, zeer kostbare collectieve voorzieningen: Volksgezondheid, Onderwijs, Volkshuisvesting, Verkeer en Waterstaat. En ten slotte Landbouw. Dat is het. Daarop zijn zo nu en dan wat varianten gemaakt van relatief ondergeschikte betekenis: milieu, cultuur, natuur. Maar eigenlijk niet erg veel.

Ook de wijze waarop de organisatie is ingericht is nagenoeg ongewijzigd: elk ministerie staat onder leiding van een minister. Soms is er een staatssecretaris om hem bij te staan (of in de gaten te houden). De ambtelijke leiding berust formeel bij een Secretaris Generaal (SG) maar materieel is de ambtelijke beleidsmacht veelal ondergebracht bij een Directeur Generaal (DG). Die DG's behartigen in totaal circa 30 à 35 beleidsgebieden, dus 2 à 3 per minister. Dat is redelijk overzichtelijk. In een aantal gevallen bestaan er grote uitvoeringsdiensten waar dan ook een DG de leiding van heeft. Dat is het. De grootste veranderingen in

de organisatie hebben zich voorgedaan door de privatisering in de jaren 70 en 80, met name bij Verkeer en Waterstaat (de PTT en de NS). Ook zijn sommige diensten die veelal waren opgericht in hetzij de crisisjaren hetzij de wederopbouwtijd geheel verdwenen: de wederopbouworganisatie zelf, het prijzenbureau, de Dienst in- en uitvoer. Opvallend is bijvoorbeeld het nagenoeg geheel verdwijnen van de dienst die het volkshuisvestingsbeleid deed en waar begin van de jaren 70 nog circa 2000 ambtenaren werkten, zowel in Den Haag als in de regio. Dat is nu nog maar een handjevol beleidsambtenaren, een goed voorbeeld van zeer geslaagde decentralisatie en deregulering. Nieuw zijn vooral toezichthouders als de OPTA, de NMA, de AFM en de NZA. Een belangrijke wijziging is bovendien geweest de scheiding van beleid en uitvoering, met de agentschapsvorm voor de uitvoerende diensten. Maar nogmaals: wie de Staatsalmanak van het begin van de jaren 70 openslaat, zal een blik van herkenning niet kunnen onderdrukken.

In de overheidsorganisatie is voorts de positie van de ZBO iets nadrukkelijker opgekomen. Ook vroeger bestonden er al dergelijke vormen (denk aan de Ziekenfondsraad, het GAK) maar ze zijn wat beter ingekaderd. In het totaal van de overheid is de privatisering van vele collectieve voorzieningen (ziekenhuizen, sociale werkplaatsen, woningbedrijven, vervoersbedrijven en

energiebedrijven) de belangrijkste ontwikkeling geweest. Dat is het gebied van de echte veranderingen geweest als het gaat om de overheidstaak. Het is ook dat gebied waarover soms met enige weemoed wordt geschreven, waarbij nostalgisch de oude tram in beeld wordt gebracht of waarbij de woninginspecteur die de huur inde, ook op de bewoners lette. De wijkzuster die op haar fiets langskwam en niet alleen jarenlang haar patiënten goed verzorgde maar bovendien altijd ruim de tijd had voor een gezellig praatje. Er wordt daarbij een beeld opgeroepen alsof er sprake was van een grote warmte en kwaliteit die nu zo nodig gemist worden bij de kille, op winst beluste dienstverlening door weliswaar goed opgeleide maar telkens wisselende, tijdschrijvende medewerkers van nu. Gemakshalve wordt dan vergeten hoeveel er toen fout ging. Hoe groot de klachten waren over de erbarmelijke staat van veel woningen, over de ingewikkelde procedures om een huursubsidie te krijgen, over de jaren die je moest wachten op een telefoonaansluiting, over de lastige kaartjes die je op het station moest kopen terwijl de trein op punt stond te vertrekken, over de lange wachttijden bij de ziekenhuizen, over de onhandige spaarbankboekjes van de Rijks Postspaarbank. Of over de gebrekkige kwaliteit van veel ambtelijke diensten die alleen maar dankzij hun monopolie overeind bleven zonder zich veel gelegen te laten aan goede communicatie met de burger en waarbij met name in de bouw zowel bij de bouwwereld

als ook bij de overheid de integriteit vaak ver te zoeken was. De tijd waarin PTT stond voor Putje graven, Tentje opzetten, Tukkie doen.

Is de structuur ongeveer dezelfde gebleven? Vele onderdelen zijn wel sterk veranderd of opgeheven, zoals hiervoor is aangeduid. En veel is natuurlijk ook veranderd in de wijze waarop de overheid werkt. Gewezen is al op de privatisering van grote overheidsonderdelen waardoor het aanbod aan diensten enorm is toegenomen (toegegeven: ook het aanbod van onzinnige diensten). De klantgerichtheid is sterk verbeterd en de prijs is niet enorm de pan uit gerezen. Dat is ook te zien bij de ministeries. Die hebben dan wel dezelfde hoofdstructuur, maar werken geheel anders dan vroeger. De kwaliteit van de medewerkers is enorm toegenomen. Dat geldt ook voor de integriteit. Bovendien worden ze uit een veel breder publiek gerekruteerd dan vroeger, waardoor de monocultuur die ooit de ambtelijke dienst kenmerkte niet meer aanwezig is. Het aantal vrouwelijke topfunctionarissen is enorm toegenomen. Er is sprake van toenemende aandacht voor goed management, waardoor een behoorlijk financieel beheer is verzekerd en menskracht naar behoren wordt ingezet. Men beschikt over uitstekend uitgeruste kantoren waar men gebruik kan maken van de allerbeste ICT die voorhanden is. Men weet elkaar ook tussen de ministeries over het algemeen goed te vinden. Beter dan in een tijd waarin de com-

### 3 HAALT DE OVERHEID 2050?

---

municatie gebrekkig was en bovendien de carrière afhankelijk was van wat jij voor jouw afdeling had betekend. Er is een geweldige toename in de wijze waarop de overheid met de burger communiceert, met nieuwe vormen als Postbus 51 en de Belastingtelefoon. Bovenal – en een groot verschil met dat door sommigen zo geadoreerde verleden – is de volstreekte openheid waarin de overheid functioneert. En als er dan toch nog klachten zijn, kan men zeer gemakkelijk terecht bij de Nationale Ombudsman die sinds 1982 functioneert.

Waar wrikt het dan toch? Wat is dan toch de verklaring dat er zo negatief over de overheid en over overheidsdienaren wordt gesproken? Kennelijk is het niet de organisatieopzet, want die kan klaarblijkelijk heel veel hebben. Dat wordt ook bevestigd door het feit dat de meeste landen een vergelijkbare structuur hebben. Het ligt niet aan gebrek aan communicatie en openheid, want die zijn veel groter dan vroeger. Het ligt ook niet aan de ambtenaren, want die zijn beter opgeleid dan eertijds, hebben een zeer gedifferentieerde achtergrond en vormen bepaald geen monocultuur. Ze beschikken over betere informatie, hebben betere kantoren en zijn veel flexibeler en opener dan enige tientallen jaren geleden praktijk was in de ambtelijke dienst.

Het is wellicht voor een deel van alle tijden. De overheid leent zich er voor gezien te worden als

zondebok, wanneer zaken in het algemeen zich niet zo ontwikkelen als men graag zou willen. De economische ontwikkeling valt tegen, er zijn natuurrampen, er breken infectieziektes uit of de energieprijzen gaan omhoog, en dan heeft de overheid dat gedaan of niet voorkomen. Dat geldt ook bij pech en tegenvallers in de meer persoonlijke sfeer. De overheid moet bovendien vaak optreden, handhaven en corrigeren. Wat men over het algemeen wel waardeert als het bij de buurman gebeurt, maar niet als men daarvan zelf onderwerp is. De overheid is een monopolie in veel van wat ze doet, men heeft bij overheidsprestaties vaak geen keuze. Men betaalt veel belasting en dat levert ook een vrijbrief op voor kritiek.

Maar dit zijn allemaal zaken die altijd en overal hebben bestaan. Ze verklaren niet waarom het vertrouwen en de waardering relatief sterker zijn gedaald de laatste jaren. Wellicht is een factor voor die vooral op de overheidsdienaren gerichte ontevredenheid dat de onzekerheid over het eigen vermogen van zowel mensen individueel als van maatschappelijke organisaties en de maatschappij als geheel groter wordt. Men wordt geconfronteerd met zaken die niet beheersbaar lijken en heeft het gevoel er niet meer op te kunnen vertrouwen dat de overheid de daaruit voorkomende problemen wel oplost. Globale, grensoverschrijdende ecologische en economische problemen nemen in omvang en intensiteit toe,

---

terwijl voortdurend sterker blijkt dat de nationale overheid daar niet zo veel aan kan doen.

De verwarring is groter dan die was, de lontjes zijn korter en men ergert zich sneller. Men zit met veel mensen dicht op elkaar, eist dat de overheid daarin ordenend optreedt maar protesteert tegen aantasting van vrijheid en privacy. Overheidswerk bestaat voor het grootste deel uit het omgaan met dilemma's waarbij het natuurlijk onmogelijk is altijd keuzen te maken die iedereen tevreden stemmen. De media spelen daarbij gretig in op het versnellen van de mallemlolen waarin de hedendaagse maatschappij lijkt te zijn terechtgekomen en weten dat juist aan de overheidskant dan weer veel nieuws te halen en te maken is.

Wellicht speelt ook een rol dat de overheid in haar huidige vorm het resultaat is van tientallen jaren werken aan steeds verdergaande collectieve voorzieningen. Daarbij gingen politici en ambtenaren hand in hand. Maar die collectieve voorzieningen naderen hun grens, kosten veel geld en gaan gepaard met bureaucratie. Ze staan bovendien haaks op een sterke ontwikkeling van het individualisme.

Dat alles gaat wrikken. De overheid is bij grote problemen vaak machteloos, maar politici zullen dat niet gauw beamen. Hun reactie is veelal om aan te kondigen dat het anders moet en zal gaan,

waarbij bestrijding van de ambtelijke bureaucratie natuurlijk als eerste in het vizier komt. In plaats van hand in hand op te trekken, zoals vele jaren gebeurde, groeit er een kloof tussen politiek en ambtenarij. Een negatief ambtelijk imago is in die situatie niet iets waar politici zich erg druk over zullen maken. Sterker nog: het komt hun wellicht zelfs wel goed uit.

Is hier wat aan te doen? Of is het voor mensen die werken bij de overheid maar beter te reageren zoals Joseph Nye schreef in de inleiding van de mooie studie die de *Harvard Kennedy School of Public Administration* heeft gepubliceerd: *Why people don't trust Government*<sup>4</sup>. Daarin werpt hij de vraag op: 'Does it matter? The "So what?" question first!' Het vertrouwen in de overheid daalt, maar *so what?* Het hoort er bij en het vertrouwen in andere gevestigde instituties daalt nog sterker. Bovendien: koren op de molen van de 'so what-ers' is dat uit een recente studie van het CBS<sup>5</sup>, bleek dat het vertrouwen in instituties en ook in parlement en politiek weer is toegenomen sinds 2002.

"So what" is een reactie die tegenovergesteld is aan de reacties waar ik dit stuk mee begon, en die enerzijds gekenmerkt worden door hun fatalistische onheilsprofetie en anderzijds door een voorkeur voor radicale, alles op zijn kop zettende, maatregelen. Ik zit daar een beetje tussenin. Ik

---

<sup>4</sup> Joseph S. Nye, Jr, Philip D. Zelikow, David C. King, *Why People Don't Trust Government*, Harvard University Press 1997, pag. 2 e.v.

<sup>5</sup> Rianne Kloosterman, a.w.

### 3 HAALT DE OVERHEID 2050?

---

geloof dat enige nuchterheid in de analyses geen kwaad kan en dat het aanbrengen van nuances, in de vaak ook door de media wel erg sterk aangezette waarnemingen en voorstellen voor veranderingen, op zijn plaats is. Maar onmiskenbaar zal de overheid ingrijpend gaan veranderen, moeten gaan veranderen ook. De budgettaire grenzen nopen daartoe, maar ook in immateriële zin heeft de overheid de grenzen van haar domein bereikt.

Ik ben dan ook voorstander van aanpassingen van zowel het politieke als het ambtelijke systeem. Maar wel met nuchterheid en verstand, en geen grootscheepse veranderingen in één klap. Sowieso lijkt mij geboden dat de verhouding tussen die beide systemen verbetert. Hiervoor heb ik al uiteengezet dat de aloude coalitie tussen politici en ambtenaren onder druk is komen te staan. Ambtenaren waren onmisbaar en dus ook een graag geziene partner om de grote collectieve interventies en collectieve voorzieningen mogelijk te maken. Maar op die collectieve interventies is veel kritiek. Ze zijn onvermijdelijk bureaucratistisch. Ze leiden ook regelmatig tot teleurstellingen omdat men te horen krijgt niet voor een subsidie of uitkering in aanmerking te komen, zeker bij budgettaire krapte. En het allerbelangrijkste lijkt dat de samenleving vindt dat we de grenzen van de collectiviteit wel bereikt hebben. In plaats van graag geziene partner wordt de ambtelijke dienst

ook in politieke ogen symbool van een ongewenste ontwikkeling.

Ambtenaren waren vooral de partners van de bestuurders. Maar ook het begrip bestuurder is in diskrediet gekomen en gaandeweg vereenzelvigd met het begrip regent. Daar zet men zich politiek tegen af. Te veel wordt aan de politieke kant de indruk gewekt dat ambtenaren niet deugen, overbodig zijn of hinderpalen voor de uitvoering van beleid. Dat is koren op de molen van het *gesundenes Volksempfinden* en doet het goed in verkiezingsprogramma's waarin altijd wel een passage voorkomt waarin bureaucratie wordt bestreden (en dan vooral bureaucratie van de overheid, de bureaucratie in de particuliere sector wordt onbesproken gelaten). Dat vreet aan het gezag van de overheid en aan het werkplezier van diens werknemers.

Te veel voedsel is ook gegeven aan het idee dat de politiek over alles gaat en alle problemen kan oplossen. Men maakt dikwijls de fout op elk incident te springen en vervolgens te suggereren dat dat op de kortst mogelijke termijn wordt aangepakt en bemoeit zich meer en meer met de uitvoering. Mijns inziens zou het verstandig zijn het politieke domein iets kleiner te definiëren en het bedrijven van politiek tot dat kleinere terrein te beperken. Eveneens zou het verstandig zijn veel duidelijker te zijn over wat de overheid kan en moet doen en



wat niet.<sup>6</sup> Daarbij zou men zich aan ambtelijke kant moeten realiseren dat de ambtelijke dienst niet meer de enige bron van advies is voor politici en dat politici tot oordelen kunnen komen die afwijken van wat men ambtelijk haalbaar of gewenst acht. Het is een andere rol dan vroeger toen de ambtelijke dienst min of meer het monopolie had op informatie en politici en ambtenaren tot elkaar veroordeeld waren. Waar politici zich te veel afzetten tegen de ambtelijke dienst, bestaat bij de ambtelijke dienst soms te veel cynisme en afschuw over de mediagedreven waan van de dag. Verbetering van begrip van en voor elkaars rollen zou een belangrijk aandachtspunt moeten zijn.

Aan de ambtelijke kant zou het mijns inziens voorts helpen als de aparte ambtelijke status wordt opgeheven en ambtenaren worden aangemerkt als normale werknemers. Van een bijzondere werkgever en met vaak bijzonder werk, dat wel. Maar voor het overige ook formeel in dezelfde positie als de overige werknemers. Er is geen enkele reden om dit onderscheid te handhaven. Het is ooit in het leven geroepen om de ambtenaar te beschermen tegen politieke willekeur maar dat is niet meer aan de orde, lijkt mij. Dat was nog in een tijd dat die willekeur in alle beslotenheid kon worden uitgeoefend. En die ligt al weer enige tijd achter ons. Het opheffen van de ambtelijke status leidt tot efficiencywinst: één regime is efficiënter

dan twee. Maar het geeft ook kansen op het profiteren van de grotere flexibiliteit die de particuliere arbeidsverhoudingen kenmerkt. En het emancipeert de overheidswerknemer. Een deel van diens negatieve imago komt ook voort uit de bijzondere, zeer beschermde rechtspositie.

Bij het aanpassen van de ambtelijke status kan ook een nieuwe regelgeving op het gebied van de overheidswerknemers tot stand komen, waarbij drastisch gewied wordt in de veelheid van kleine, lastige regeltjes die vaak zonder enig aantoonbaar nut het werken bemoeilijken. Op een hoger abstractieniveau zou verder vooral het accent gelegd kunnen worden op het bevorderen van de waarden die voor een overheidswerknemer gelden, een invalshoek die veel vruchtbaarder is dan de weg om via allerlei regels te voorkomen dat ambtenaren soms niet het geheel juiste spoor kiezen. Hier hoort ook bij dat met grotere creativiteit gekeken wordt naar de mogelijkheden om arbeidscapaciteit in te zetten. Nu is het: tijdelijke of vaste aanstelling als ambtenaar, en daarbinnen veelal deeltijdwerk. Uitbesteding van werk is in een merkwaardige verkettering van de inhuur van externen steeds moeilijker waardoor steeds minder geprofiteerd kan worden van de innovatie, productiekracht en flexibiliteit die juist in de markt kunnen worden aangetroffen. Het lijkt dat op dit vlak het zo nu en dan naar voren gebrachte hoge tarief van een consultant maatgevend is

<sup>6</sup> Een mooi voorbeeld is te zien op de website van het ministerie van VWS waar o.m. vermeld staat dat het 'de ambitie van VWS is om iedereen zo lang mogelijk gezond te houden en zieken zo snel mogelijk beter te maken'. Dat laatste werkt toch sterk de indruk dat VWS niet alleen een ministerie is maar bovendien een zorginstelling.

### 3 HAALT DE OVERHEID 2050?

---

geworden voor het oordeel over een veel groter arbeidsareaal. Daarbij wordt zelfs de suggestie opgeroepen dat de overheid zelf weer schoonmaakpersoneel, cateringmedewerkers, beveiligers en taxichauffeurs in dienst zou moeten hebben. In die discussie wordt dan ook regelmatig, maar volstrekt ten onrechte, een beroep gedaan om het zogenaamde eigene van de overheid, dat zou impliceren dat een ambtelijke chauffeur anders rijdt dan een niet-ambtelijke. Het zou in een herbenutting op de arbeidscapaciteit van de overheid passen om zowel de vaste als de losse inschakeling ten principale onder de loep te nemen en daarbij te kiezen voor de ontwikkeling van geheel nieuwe vormen. Dan kan bijvoorbeeld ook het fenomeen 'ZFP-er' bij de overheid dezelfde plaats krijgen als in de rest van de maatschappij.

Het zou verder gewenst zijn stelselmatig te werken aan vergroting van de productiviteit van ambtenaren door veel nadrukkelijker te werken aan de efficiency in de publieke sector. Dat gebeurt te weinig, hetgeen uit het oogpunt van zuinig omgaan met beperkte middelen niet acceptabel is. De voorbeelden daarvan zijn ook koren op de molen van degenen die de overheid in een negatief daglicht willen stellen. De managementkwaliteit in de publieke sector moet in dit verband drastisch omhoog. Er zijn goedgeslaagde pogingen gedaan om management in die sector verdacht te maken, door het af te schilderen als volstrekt overbodige,

inhoudsloze, op hun eigen statusverhoging gerichte papierverplaatsers die er alleen maar op uit zijn om volstrekt overbodige regels toe te passen op goedwillende professionals die daardoor niet of nauwelijks meer aan hun werk toekomen. Daarbij wordt dan bovendien beklemtoond dat dat werk van die professionals natuurlijk helemaal niet is te beoordelen en al helemaal niet door mensen die zelf niet professional zijn. In combinatie met enerzijds een ijzersterke materiele en procedurele rechtspositie en anderzijds een zeer geringe budgettaire verantwoordelijkheid van de manager en de grote mogelijkheid om disfunctionerende mensen in het publieke systeem 'door te schuiven', leiden dit soort factoren tot een achterblijvende productiviteit die op termijn echter de ruimte voor werkelijk noodzakelijk overheidsop treden zowel financieel als wat gezag en uitstraling betreft zal ondergraven.

In dit verband bepleit ik voorts een aantal maatregelen om het ambtelijke systeem verder te verbeteren en ook het nut daarvan voor zowel politieke opdrachtgevers als maatschappij verder te vergroten. In een verbetering van de politiek-ambtelijke verhoudingen, zoals ik die hiervoor heb bepleit, past ook dat het politieke vak en het ambtelijke vak wat duidelijker worden geprofileerd. Er is aan politieke kant een zekere neiging om een vorm van handelen te kiezen die steeds meer gericht is op effect en de media. Dat gaat ten

---

coste van de inhoud. De korte termijn wint het van de lange. Men reageert snel op een incident teneinde te laten zien dat men empathisch is en meeleeft, maar vergeet dat daarmee verwachtingen worden gewekt die vervolgens weer moeilijk blijken waar te maken en dan leiden tot extra teleurstelling. De discussie over de sluiting van een deel van de Organonvestiging is Oss is daarvan een goed voorbeeld. De Tweede Kamer werd van reces teruggeroepen om over deze sluiting te praten met uiteindelijk als constatering dat de overheid hier geen zeggenschap heeft. Maar ook de toezegging, althans de suggestie ter zake, dat er ter compensatie in Oss een kenniscentrum zou worden gerealiseerd.

Ook de neiging om alleen politici het overheidsgezicht te willen laten bepalen is niet altijd verstandig. Het brak bijvoorbeeld de minister van Volksgezondheid op, die zich persoonlijk nadrukkelijk profileerde bij diverse maatregelen op gebied van de gezondheidszorg, zoals de vaccinatie tegen baarmoederhalskanker, de Mexicaanse griep, de orgaandonatie en het elektronische patiëntendossier. Als die onderwerpen meer overgelaten waren aan de professionals waren ze wellicht minder snel besmet geraakt door de negatieve geur die politieke bemoeienis onvermijdelijk heeft en die ten onrechte ook de indruk wekte dat het hier ging om politieke maatregelen.

Wat is er tegen dat het publiek zo nu en dan ambtenaren ziet? Wat is er tegen dat ambtenaren door de Tweede Kamer in het openbaar om informatie gevraagd worden? De keren dat het wel gebeurt, worden over het algemeen zeer gewaardeerd. Bovendien: uit het eerder genoemde CBS-onderzoek blijkt bovendien dat het vertrouwen in instituties die men kent groter is dan in anonieme bureaucratieën. Dus als men kan zien hoe ambtenaren er uit zien en hun standpunten formuleren, zal dat ook bijdragen aan groei van het vertrouwen. In het verlengde hiervan ben ik er ook voorstander van dat de ambtelijke leiding zich zelf in het openbaar verantwoordt over het gevoerde beheer. Dat zal ongetwijfeld stimuleren dat men daar veel meer op gaat letten en niet kiest voor een kritiekresistente en publiciteitsvermijdende ambtelijke rapportage waar de minister zich geen buil aan kan vallen. In het Verenigd Koninkrijk is het gebruikelijke dat de SG van een ministerie zich jaarlijks in het openbaar verantwoordt ten overstaan van het Public Accounts Committee. En hoewel dat ongetwijfeld ook nadelen heeft, is een wel heel groot voordeel dat de SG er van doordrongen is dat hij of zij alleen overeind blijft als hij zich hier meer dan honderd procent mee heeft bezig gehouden.

Er is alle aanleiding om te komen tot verbetering van de overheid. Ik ben in dat verband voorstander om enige voorzichtigheid te betrachten als het gaat om de structuur, maar het meer te zoeken in

### 3 HAALT DE OVERHEID 2050?

---

de spelers en de manier van spelen. Investeren in de kwaliteit van de overheidsdienaren, of het nu politici zijn of ambtenaren, loont. Aan de kant van de ambtelijke dienst kan door een serie maatregelen de flexibiliteit, kwaliteit en productiviteit aanzienlijk omhoog. Belangrijke voorwaarde is daarbij dat de kwaliteit van het overheidsmanagement drastisch wordt verbeterd. Ook bij dat laatste bepleit ik om het niet te zoeken in de zoveelste cursus waarbij de bewustwording centraal staat of men te horen krijgt hoe men het eigen gedrag moet laten lijken op leiders als Churchill, Kennedy of Obama maar veeleer het vak van manager te leren. Dat is gewoon hard werken, boeken bestuderen en oefeningen doen. Het zou zeer gewenst zijn om hier nog veel meer in te investeren, op alle niveaus. De oprichting van een topinstituut voor publiek management (dat veel overeenkomsten heeft met management in het algemeen maar ook een aantal, zeer wezenlijke specifieke elementen) verdient dan ook alle steun.

Het gevaar van de zwaarmoedige analyses en de revolutionaire plannen vind ik dat ze een perfect alibi vormen om niks concreets te doen. Als tegenwicht daartegen ben ik pleitbezorger van een concreet programma gericht op daadwerkelijk realiseerbare verbeteringen. Dan blijft het leuk werken bij de overheid! En houdt het land een overheid waar zij trots op kan zijn.

---





## **4 Staatsrechtelijk perspectief en de positie van de ambtenaar**

## 4 STAATSRECHTELIJK PERSPECTIEF EN DE POSITIE VAN

---

*Mr. R.J. Hoekstra, lid van de Raad van State*

1. Wat is de staat, wat is zijn taak.

Het antwoord daarop is bepalend voor degenen die voor de staat werken. Dat zijn ministers en ambtenaren. Zelf vind ik primair wat Augustinus over de staat heeft gezegd de kern van diens taak: *Remota iustitia, quid sunt regna nisi magna latrocinia* (als de gerechtigheid verdwijnt, wat zijn staten anders dan roversbendes in het groot).

Gerechtigheid als kerntaak van de staat is nog steeds een gegeven. Anders gezegd, de kerntaak is het tegengaan van willekeur, van “ieder voor zich”. Deze taak ligt ten grondslag aan de totstandkoming van de Grondwet als basisdocument van de samenleving, van het constitutionele recht in bredere zin, dat is neergelegd in EU-verdragen en in internationale verdragen. Ouderwets kun je ook zeggen dat de zwaardmacht bij de overheid berust. Alleen de overheid is gelegitimeerd door het recht geschillen te beslechten, desnoods door het toepassen van dwang, van zelfs geweld. Het verklaren van oorlog en het sluiten van vrede is terecht in overheidshanden gelegd. De instandhouding van de pijlers van de samenleving, kort samengevat de democratische rechtsstaat, is breder dan gerechtigheid in strikte zin, maar is wel de uitwerking van dat begrip.

Over deze kerntaken bestaat eigenlijk geen verschil van mening. De meningen gaan uiteenlopen, als het gaat om de toepassing ervan. Privatisering

---



en verzelfstandiging van taken maken onderdeel uit van deze controversiële agenda.

2. Pas in de negentiende eeuw kwam de benaming “openbare dienst” als verzamelingsbegrip van het corps ambtenaren. De term “openbare dienst” is uitdrukking van de taak die de overheid heeft uit te oefenen ten dienste van het openbaar belang. Deze taak dient te worden uitgeoefend zonder aanzien des persoons, zonder willekeur.

De openbare dienst heeft een aantal kernmerken<sup>7</sup> die de overheidswerkgever fundamenteel doet verschillen van een werkgever in het bedrijfsleven. Essentiële kernmerken zijn de gerichtheid op het openbaar of algemeen belang, het karakter van hoogste gezag met geweldsmonopolie, het kunnen beschikken over publieke middelen en publieke monopolies en de plicht verantwoording af te leggen aan de volksvertegenwoordiging. De overheid is verder gebonden aan de standpunten die zij als wetgever heeft ingenomen. De overheid heeft ook een voorbeeldrol te vervullen. Financiering van het personeel moet via publieke middelen worden gedaan, dat betekent politieke controle en aansturing via budgetmechanisme. Met andere woorden, financiering vindt anders dan in het bedrijfsleven niet plaats via het prijsmechanisme. De eigen aard van de ambtelijke functie komt verder markant tot uitdrukking in de gekwalificeerde strafbaarstelling van ambtsmisdrijven.

3. Wat betekent het bovenstaande voor de positie van de ambtenaar.

Als je accepteert, dat de overheid een fundamenteel andere rol vervult dan de werkgever in de particuliere sector, dan is de positie van de ambtenaar ook een bijzondere. Deze werkt ten behoeve van het algemeen belang, zoals ook zijn werkgever behoort te doen. Ambtenaren maken dan ook deel uit van de “openbare dienst”, de “service public”, “public service”, “öffentliche Dienst”. In de 19<sup>e</sup> eeuw is de ambtenaar niet meer de persoonlijke dienaar van de vorst of de minister, maar is hij dienaar van het algemeen belang. Natuurlijk dient hij loyaal te zijn t.o.v. zijn minister en andere meerderen.

Trouw aan de Grondwet verdringt trouw aan de vorst of krijgt daarnaast een belangrijke plaats. Immers de Koning is gebonden aan de Grondwet, daarom is toevoeging van de eed van trouw aan dat document ook voor de ambtenaar fundamenteel. De ambtenaar heeft naast gehoorzaamheid een zelfstandige rol te vervullen bij de wijze waarop het openbaar belang inhoud wordt gegeven. Hij heeft het dienen van het openbaar belang ook jegens de minister inhoud te geven en zo nodig op basis daarvan zijn minister tegen te spreken. Deze tweevoudige taak ligt in de aard van zijn functie besloten en heeft uitdrukking gekregen in het onderdeel van de ambtelijke eed dat hij enerzijds plichtgetrouw en nauwgezet de hem opgedragen taken zal vervullen en anderzijds zich zal gedra-

---

<sup>7</sup> Brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 30 oktober 2008.

## 4 STAATSRECHTELIJK PERSPECTIEF EN DE POSITIE VAN

gen zoals een goed ambtenaar betaamt, dat hij zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar zal zijn en niets zal doen dat het aanzien van het ambt zal schenden. Terecht heeft de ambtseed weer meer nadruk gekregen. De aanleiding daartoe ligt in de toegenomen aandacht van de integriteit van ambtenaren. Integriteit is ruimer dan het wel of niet uitoefenen van nevenfunctie en het aanvaarden van een geldbedrag. Integriteit omvat ook de constitutionele taak van de ambtenaar, Grondwet en wet op een verantwoorde wijze toe te passen bij de voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van wetten. Het lijkt er wel eens op dat het politieke primaat van de minister en andere ambtsdragers de ambtenaar heeft gereduceerd tot uitvoerder – en dan zo snel mogelijk – van instructies. Zogenaamde lastige ambtenaren worden op non-actief gesteld of moeten andere functies zoeken. Het is steeds meer “normaal” geworden dat ambtenaren publiekelijk worden gekritiseerd tot de Kamer toe. Zo’n attitude t.o.v. de ambtenaar staat haaks op de professionele taak die de ambtenaar heeft – lever zo nodig tegenspraak en wijs op risico’s. Zij staat ook haaks op de onmogelijkheid van de ambtenaar zich publiekelijk te verdedigen tegen kritiek.

4. Vorming en opleiding van ambtenaren zijn voorwaarde voor hun professionaliteit.

Otto von Bismarck heeft gezegd: “Mit schlechten Gesetzen und guten Beamten lässt sich immer

noch regieren, bei schlechten Beamten aber helfen uns die besten Gesetzen nicht”. Gelukkig neemt de aandacht voor investering in kwaliteit toe. Op het terrein van de wetgeving is de Academie voor Wetgeving 10 jaar geleden tot stand gekomen. De aanleiding daartoe lag in de ingebrekestelling door de Europese Commissie van de Staat der Nederlanden voor wat betreft het niet-naleven van meldingsverplichtingen jegens de Europese Commissie. De zogenaamde Securitel-affaire. De grote schadegevolgen die de ingebrekestelling dreigde te hebben, leidde tot alle hens aan dek om voortaan naleving van Europese voorschriften uitgesproken onderdeel te doen zijn van voorbereiding van wetgeving en bestuur. Meer in het algemeen leek wetgeving een stiefkind te worden van de politiek. Dat was reden te investeren in de kwaliteit van wetgeving door het stichten van de Academie. Inmiddels werpt deze investering zijn vruchten af door de totstandkoming van een corps van goede wetgevingsambtenaren, die hun kwaliteit ook op andere terrein dan wetgeving inzetten. Deze kunnen breed worden ingezet op Europese, internationale en nationale terreinen. Inmiddels is daarnaast een overeenkomstige opleiding gestart voor overheidsjuristen en is een Europese academie voor law and legislation gesticht. Ook op andere terreinen is in opleidingen geïnvesteerd. Abraham Kuyper beschreef naar mijn mening de ware ambtenaar als dienaar van de minister: “Eer welk stuk ook bij de Staten-Generaal zal

aanlanden, of in het Staatsblad tot publicatie zal komen behoort van regeringswege onderzocht te zijn, of wat er in staat wel in harmonie is met het geheel van de wetgeving, de Grondwet voorop, en voorts of het zich aansluit aan de bestaande wijze van uitvoering en bestuur. Zelfs is het van gewicht te achten, dat de vorm en de taak passen in het geheel van onzen bestaande legislatieven en administratieve stijl”.

Wat opleiding betreft zou de overheid overigens zijn voordeel kunnen doen door bij het bedrijfsleven te rade te gaan, en bij de advocatuur, notariaat en rechterlijke macht. Investeren in opleiding wordt daar gezien als noodzakelijke voorwaarde voor kwaliteit en professionaliteit.

5. Een zorgelijk aspect is dat in de top van de departementen brede deskundigheid is ingeruild voor organisatiedeskundigheid. Dit laatste is onmisbaar, maar inhoudelijke kennis van b.v. vraagstukken op het terrein van wetgeving en bestuur ook op Europees terrein, van uitvoering, van de staatsrechtelijke verhouding tussen regering/bestuur en volksvertegenwoordiging is evenzeer onmisbaar. De parlementaire democratie, centraal en decentraal, is vooral gebaseerd op haar historie van totstandkoming, op kennis van de spelregels gebaseerd. Ambtelijke kennis op deze terreinen wordt steeds zeldzamer, maar ook bij regering en parlement. Het geheugen erodeert op de ministeries, kennis moet nu vaak worden aangedragen

van buitenaf, door externe deskundigen, zoals hoogleraren en expert-bureau's. Het inschakelen van externe deskundigheid is pas effectief te achten, dit geldt voor het gehele overheidsterrein, als deze beoordeeld kan worden door deskundigheid binnenshuis. De ministeries van Financiën, Justitie en Buitenlandse Zaken hebben deskundigheid in huis behouden, maar zijn de laatste wachtters aan de poort van binnenstormende externe deskundigen geworden. Het is hard nodig het eigensortige professionele karakter van de ambtelijke positie weer een plaats te geven. De overheid is niet gelijk aan een bedrijf; een ambtenaar is niet een werknemer van een bedrijf. De ambtenaar, op weg naar topposities, moet expertise ontwikkelen zijn minister op het brede terrein, waarvoor deze verantwoordelijk is, te adviseren, aan te sporen en te vermanen. Dat vergt gedegen opleiding en ervaring, ook als het gaat om de minister te assisteren in zijn parlementaire optreden, Dat vergt tussen minister en ambtenaar een vertrouwensrelatie, die zijn basis moet vinden in gedeelde overtuiging dat beiden vanuit de eigen verantwoordelijkheid het algemeen belang dienen. Zo kunnen ambtenaren de minister effectief bijstaan, ook extern door beleid uiteen te zetten aan doelgroepen en aan de Kamer.

6. Deskundigheid staat ook onder druk door te snelle roulering van ambtenaren.

## 4 STAATSRECHTELIJK PERSPECTIEF EN DE POSITIE VAN

Bijvoorbeeld een secretaris-generaal op elk ministerie zal eerst de nodige ervaring moeten opdoen voor wat betreft de inhoud van beleid en organisatie, voordat hij als eerste adviseur van de minister deze met enig succes van advies, aansporing en vermaning kan dienen. Dit geldt overeenkomstig voor de andere topambtenaren. Hun antenne moet ook een politieke zijn. Wat vraagt de politiek en welk antwoord moet daarop worden gegeven. Partijpolitieke verhoudingen spelen daarbij in Nederland coalitieland ook een belangrijke rol, dat vergt een objectief politieke beoordeling, geen partijpolitieke. Met enige nadruk zeg ik dat ambtenaren geen partijpolitieke rol hebben. Het optreden van specifieke politieke adviseurs van ministers is in de traditie van de Nederlandse verhoudingen lange tijd niet geaccepteerd. Dit vanuit de gedachte, dat de ambtenaar zelf breed als adviseur zou kunnen optreden op basis van een vertrouwensrelatie met de minister. Zo bezien is het inmiddels optredend verschijnsel van de aparte politieke adviseur te zien als een testimonium paupertatis aan het adres van het ambtenarenapparaat.

7. Vergt het bovenstaande een specifieke rechtspositie van de ambtenaar.

Mijn antwoord daarop is dat de taak van de overheid en de ambtenaar een specifieke rechtspositie rechtvaardigt. Door de ontwikkeling van de verzorgingsstaat heeft de overheid zoveel taken

aan zich getrokken dat een specifieke rechtspositie misschien niet voor elke ambtenaar hoeft te gelden respectievelijk niet voor alle ambtenaren in dezelfde mate.

De vraag is echter of harmonisatie met de particuliere sector noodzakelijk is. Mijn keuze zou veel eerder zijn, dat taken die niet tot die van de overheid behoeven te worden gerekend, worden overgedragen aan de particuliere sector. Dan behoeft de oneigenlijke weg van harmonisatie niet te worden gevolgd.

Voor ambtenaren blijft onderscheid nodig. Het overheidshandelen en dus ook het handelen van de ambtenaar is publiekrechtelijk van aard. De rechtsverhouding tussen overheid en ambtenaar wordt beheerst door het bestuursrecht, niet door het civiele recht. De rechtsbescherming is ook van bestuursrechtelijke aard, te beginnen bij de bezwaarschriftenprocedure, beroep bij de bestuursrechter en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Bij het onderscheid hoort ook een publiekrechtelijke regeling van de arbeidsvoorwaarden en van de medezeggenschap; dit hangt samen met hun publiekrechtelijke aanstelling. De publiekrechtelijke rechtsbescherming houdt rekening met de eenzijdigheid van die aanstelling en beoordeelt het handelen van de overheid jegens de ambtenaar aan de hand van zorgvuldigheidscriteria, zoals met betrekking tot beoordeling, bevordering, beloning en ontslag. De expertise van de bestuursrechter is gericht op het respecteren

## DE AMBTENAAR

---

van de eigen aard van de overheid maar corrigeert oneigenlijk gebruik daarvan in de relatie met de ambtenaar. Wijziging van de rechtsbescherming is nodig noch gewenst. Overeenkomstig gelden op het terrein van medezeggenschap eigensoortige regeling in verband met het primaat van de politiek, ook op het terrein van salarisonderhandelingen. Dat sluit niet uit dat het mogelijk is te differentiëren en te flexibiliseren; naarmate een dienst verder van de overheid afstaat, kan daarvoor aanleiding zijn.

Een specifieke rechtspositie kan dus behouden blijven; daarvoor zijn gerechtvaardigde redenen aanwezig. Ik vind een keuze voor harmonisatie met de particuliere sector daarentegen niet gerechtvaardigd; dat zou geen recht doen aan de eigensoortige taak van overheid en ambtenaar.



## **5 Weet wat er leeft, zorg dat het werkt**

Algemene reflectie op verkenningnotitie  
'Waarden maken de overheid'

## 5 WEEET WAT ER LEEFT, ZORG DAT HET WERKT

---

### ALGEMENE REFLECTIE OP VERKENNINGSNOTITIE 'WAARDEN MAKEN DE OVERHEID'

*Drs. J.W. Holtslag, Wetenschappelijke Raad voor*

*het Regeringsbeleid (WRR)*

#### 1. INLEIDING

De notitie onder de titel 'Waarden maken de overheid: over het eigene van publiek werken' is zowel somber als wervend. In kort bestek worden zowel politieke denkers van eeuwen geleden als actuele ongemakken op een rij gezet.

De notitie is een illustratie van een zienswijze die in Den Haag en in de media vaak opduikt. Het gaat slecht met 'de' overheid, met het openbaar bestuur, met de legitimiteit van de vertegenwoordigende democratie, met de gezagsbasis van de politieke partijen, burgemeesters, de politie en vele anderen. Die malaise werkt door in de arbeidsverhoudingen en dat is – gelukkig – een speciale invalshoek van de partners in het CAOP. Maar het zou een vergissing zijn te menen dat de oorzaak ligt in de arbeidsverhoudingen of in de kwaliteit van de medewerkers van diezelfde overheid. Of, beter gezegd: hoed u voor de gedachte dat het leed wel is geleden als de ambtelijke organisaties maar worden aangepast, of de ambtenaren aangepakt.

Als we de vraag stellen welk deel van het brede terrein van de arbeidsverhoudingen wordt bedoeld, springt niet het materiële terrein als eerste naar voren. Neen, de aanbiedingsnotitie stelt dat "de overheid (...) niet meer de betrouwbare rots in de branding (is) waar de samenleving zekerheid aan ontleent.(...)"



En hoe is dat gekomen? Dat komt doordat “de overheid” het zicht op zijn “eigenlijke verplichtingen” is verloren. Welke verplichtingen zijn dat? Het bieden van adequaat onderwijs, het garanderen van adequate zorg.

Hier wordt geheel voorbijgegaan aan het feit dat zorg en onderwijs in ons verzuilde land tot de ‘civil society’ behoorden. Het was juist steeds de bedoeling dat het geen centrale bestuurstaken zouden zijn, maar zelfbestuurstaken. Het toezicht was de veiligheidsklep voor de deugdelijkheid van het onderwijs en de kwaliteit van de medische beroepsuitoefening.

De veranderingen die verantwoordelijk zouden zijn voor de teloorgang, worden verklaard uit het marktdenken, managementtypes en de ontstane bestuurlijke malle molen. Het punt dat zo ondergesneeuwd raakt, is dat de staat na de ontzuiling wordt gezien als de facto eigenaar van deze instellingen. Dat maakt onderwijzers tot Rijksambtenaren en artsen tot Rijkspersoneel.

In de verkenningnotitie wordt een zoektocht ingezet naar de Heilige Graal van de onvervreembare taak van de overheid, naar het eigene van de overheid, ook nog in internationaal perspectief. Naar een nieuwe, of terug naar de oude(?) demarcatie van markt en overheid. Dan wordt het weer overzichtelijk voor de werknemers van de overheden. Zo lijkt men te veronderstellen. Maar moeten we er niet anders naar kijken?

Het zal duidelijk zijn dat verpleegkundigen, onderwijzers en (particuliere) onderwijsinstellingen, archiefbeheerders in markt en overheid, ICT-bedrijven, publiek openbaar vervoer en privaat openbaar vervoer, politie en beveiligingsbedrijven, milieudiensten van de overheid en ingehuurd door de overheid, een zeer bont palet zijn gaan vormen. Als we in de analyse, naast het marktdomein slechts het overheidsdomein ontwaren en de samenleving laten schieten, dan is er inderdaad ‘no such thing as society’, maar zijn er alleen klanten en kiezers. Geen professionals, alleen ambtenaren en werknemers in loondienst. Dan wordt alleen bij de overheid verantwoordelijkheid gedragen en valt het toezicht de rol toe de macht van de staat te voeden.

Wat betekent dan werken bij de overheid, wat betekent dan het ambtenaarschap?

En welke arbeidsverhoudingen zijn passend?

De term ‘waarden’ is op vele bladzijden te vinden. Maar in verschillende betekenissen. In de slotpassus (p 37/38) wordt kritisch opgemerkt dat een overheid die zich niet bezighoudt met fundamentele waardetoedeling en die niet in staat is waarden en idealen toe te delen, zich bezondigt aan het veronachtzamen van “(...) het specifiek eigene als werkgever en [die overheid] versterkt de idee dat het werken bij de overheid ook niets eigens veronderstelt.”

## 5 WEET WAT ER LEEFT, ZORG DAT HET WERKT

Deze formulering verbindt het algemene droeve lot van de overheid rechtstreeks met het specifieke droeve lot van de medewerkers van de overheid. Onze eerste gedachten zouden echter in dat geval moeten uitgaan naar de burgers. De positie en het aanzien van medewerkers van de overheid worden waarschijnlijk meer bepaald door de waardering voor het overheidsoptreden en niet in de eerste plaats door de omvang en kwaliteit van de ambtelijke organisaties. Bovendien, indien het waar is dat de overheid verzuimt waarden en idealen toe te delen<sup>8</sup>, zullen de effecten logischerwijze de burgers raken.

Hieronder zal ik dan ook de stelling verdedigen dat het zoeken naar de Heilige Graal een gevaarlijke bezigheid is. De ontwikkeling van het openbaar bestuur in Nederland staat niet los van de ontwikkelingen in alle andere westerse landen en is in belangrijke mate ingegeven door de economische crisis van de jaren '70 en vroege jaren '80. En er is een nieuwe grote crisis overheen gekomen. Het wordt, als je vanuit dit perspectief blijft kijken, niet mooier maar moeilijker. De feitelijke architectuur van het bestuur is ingrijpend en definitief veranderd. Niet voor niets speelt in de politieke discussies steeds de vraag waar de wezenlijke taak van het bestuur ligt. Dit betreft een zwaar omstreden gegeven. Het debat wordt gevoerd in termen van de kloof tussen burger en politiek, van vertrouwen en wantrouwen. Het is gewoon niet

waarschijnlijk dat een herhaling in zicht is van de, ook historisch, unieke periode van 1945 tot het einde van de vorige eeuw. Daarin groeiden de instellingen en de bijbehorende cultuur van onze verzorgingsstaat uit tot een rots in de branding waaraan de samenleving zekerheid ontleende.

Zijn er geen specifieke Nederlandse punten aan te wijzen? Jazeker zijn die er. Ze zijn voornamelijk te vinden in:

- de veranderende sectorstructuur van de economie in zijn sociale gevolgen voor een verouderende beroepsbevolking;
- de teloorgang van het naoorlogse compromis tussen Rooms en Rood over de bestendiging van het verzuilde bestel in zorg, onderwijs, wetenschap, sociale woningbouw via wetgeving en publieke financiering;
- aangevuld met een rechtsorde voor de arbeid<sup>9</sup> die rechtsregels voor ontslag en een gemengd stelsel (volksverzekeringen en werknemersverzekeringen) van sociale zekerheid met zich meebracht.<sup>10</sup>

## 2. INTERNATIONALISERING EN EUROPEANISERING

De wetgever en verdragsluiters van Nederland heeft na 1945 een scherpe draai genomen. Ons land werd van een koloniale beheerder met bilaterale betrekkingen binnen de grenzen van internationale neutraliteit, tot een industriële krachtbron

<sup>8</sup> Of wordt hier bedoeld op het begrip 'gezaghebbende waardentoedeling' (authoritative allocation of values for a society) uit de systeemtheorie van de politicoloog David Easton? Daarmee doelde Easton op bindende besluiten over omstreden onderwerpen. Die zouden niet samenvallen met waarden als bij waardevolle zaken van immateriële aard, zoals in de term 'waarden en normen'. Ook niet op idealen.

<sup>9</sup> Dr. W. Banning, De Dag van Morgen, 1946

<sup>10</sup> In het volgende baseer ik mij op inzichten neergelegd in de WRR Verkenning 23, 'Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen', Den Haag, 2010.

---

zonder koloniën en toegewijd lid van Europese instellingen en de NAVO.

Die hechting bracht ook bestuurlijke vervlechting met zich. Als voorbeeld kan dienen dat geen land betekenisvol aan de burgerluchtvaart kan deelnemen zonder de ICAO (de gespecialiseerde VN-organisatie voor standaarden en normen voor de burgerluchtvaart) als kern van de nationale regulering te nemen. Dat heeft grote gevolgen, bijvoorbeeld ook voor de aard en vormgeving van reisdocumenten, de veiligheid op en de aanleg van vliegvelden, en het toezicht. Wie invloed op deze internationale processen wil doen gelden, zal zich stevig moeten inspannen en met eersteklas ideeën moeten komen. Maar het voordeel zal zijn dat ons land zich nog veel grotere inspanningen, om alle belangrijke zaken via bilaterale afspraken te regelen, kan besparen.

Dat is aan de Europese tafels niet anders: veel rechtsvorming op veel strategische gebieden ontstaat op Europees niveau. Sinds het verdrag van Lissabon wordt veel vaker bij meerderheid besloten. Het activisme van het Europese Parlement zal verdere rechtsvorming tot gevolg hebben. Dat maakt Europarlementariërs tot belangrijke vertegenwoordigers die het verdienen dat ze niet alleen worden getypeerd met hun reiskostenvergoedingen. Het zijn deze politici die overleggen met ICANN (het feitelijke gezag over het internet) over wenselijke, Europabrede regulering. Deze groep doet Den Haag niet aan.

Over het effect van de uitspraken van het Hof in Luxemburg kan hetzelfde worden opgemerkt. Onze eigen hoogste bestuursrechter legde de vraag of Maastricht Duitsers en Belgen mocht weren bij coffeeshops, eerst voor aan dat Hof. De vraag is dus: moeten Nederlandse politici en bestuurders het zich nog willen permitteren 'Brussel' te behandelen als iets waar je minder van moet hebben, in plaats van als een bestuurlijke realiteit? En is het verstandig het lidmaatschap van het Europese Parlement af te schilderen als een corvee? Hoe zouden wij anders moeten proberen onze belangen in het Europa van 500 miljoen mensen veilig te stellen? Hieruit vloeit wel de vraag voort of de politieke klasse en de ambtelijke organisaties van ons land voldoende positie hebben om tijdig en juist geïnformeerd te zijn over Europese ontwikkelingen en of zij het vermogen hebben om in het Nederlandse belang initiatieven te ontplooiën. Onze scheiding van beleid en uitvoering plaatst onze (semiautonome) uitvoerders ook voor eigen Europese kwesties. Tot die uitvoerders vallen ook de vele instellingen te rekenen die in Nederland traditioneel tot de civil society behoorden, zoals onderwijs, gezondheidszorg en woningbouwcorporaties, maar die thans in een nieuwe verhouding staan tot de centrale overheid en worden beïnvloed door Europees (markt)recht. Dat zet het zoeklicht op de binnenlandse ontwikkelingen.

## 5 WEET WAT ER LEEFT, ZORG DAT HET WERKT

### 3. EN IN NEDERLAND?

Hier werden rooms-katholieke ziekenhuizen in de beeldvorming en wetgeving tot, soms kenmerkend onwillige, uitvoerders van de minister van Volksgezondheid en verdwenen de traditionele bestuurlijke colleges. Zo veranderden woningbouwverenigingen van protestants-christelijke origine in wettelijk gesanctioneerde 'treasuries' en ontwikkelaars. Zo werden universiteiten ondernemend, in plaats van rooms-katholiek, protestants-christelijk of algemeen. Zo werden schoolbesturen en groepen van scholen 'management'. Deze beweging vond plaats als deel van het 'New Public Management' dat ook aanleiding gaf tot verzelfstandiging, privatisering en gereguleerde marktwerking in de sfeer van bestuurstaken van het landsbestuur. Het ambtelijk apparaat was immers te groot, te log en te weinig productief, zo heette het althans. Dat bracht ons KPN, TNT en ook IB-Groep, Zo ontstonden de IND, het Cfi, de RDW, naast reeds bestaande organisaties als de SVB en het CBR. Zo werd NS heruitgevonden en ProRail gesticht. Kabelexploitanten en energiebedrijven concurreerden. En: onttrokken aan de rechtsorde voor de arbeid, kwamen de werknemersverzekeringen uit de bedrijfsverenigingen naar het UWV. Niet als staatstaak, maar ook in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan.

Grosso modo zijn deze wijzigingen niet uitgedraaid op mislukkingen en is moeilijk in te zien

hoe het beter zou zijn gegaan als de zelfstandige bestuursorganen ouderwetse departementale afdelingen waren gebleven. Maar het landsbestuur bleef achter, naar het woord van de Rotterdamse bestuurskundige Sandra van Tiel, in een 'empty nest'. En daarmee ook de beide Kamers. De verantwoording werd ook mentaal op afstand gezet: "daar gaan we niet meer over". Bovendien was ook de Kamer gefunctionaliseerd: het was een schande dat alles op afstand stond, maar op het eigen vakterrein was het prima.

Ordering bleef uit tot eind 2006 een bescheiden kaderwet werd aangenomen. De visie op de ministeries heeft zich aangepast aan deze werkelijkheden. Het rapport van de Commissie Wiegel adviseerde een onderscheid/scheiding tussen beleid en uitvoering. Zo konden de ministeries worden teruggebracht tot 'kernministeries', gericht op de doeleinden, de processen, de wetgeving en de geldstromen.

De moderne discussies over 'governance' en transparantie leidden tot een nieuwe afstand: publieke verantwoording via publieke verslaggeving en dus eerder via de media dan in de Kamer. Professionalisering van toezicht kwam op de agenda.

Eigen aan het tijdsgewricht van het marktdenken, werd de consumentensoevereiniteit beetje bij beetje vormgegeven door regulators op te richten. In de energielevering, bij de telefonie en in het onderwijs. Dagblad Trouw begon scores van

schoolprestaties te publiceren. Elsevier en het AD publiceerden jaarlijkse rankings van ziekenhuisprestaties. Dit betreft steeds essentiële voorzieningen die evenwel wettelijk buiten het directe bereik van de regering en de Kamers functioneren. Het politieke primaat geldt wel de departementsambtenaar in functie, maar niet de chirurg in functie.

Ook moet worden bedacht dat de regelingen voor die voorzieningen omstreden zijn. In christendemocratische kring wordt vastgehouden aan de gedachte van de eigenheid van een middenveld. In liberale kring wordt juist gekeken naar prestaties in de markt. En in sociaaldemocratische kring wordt, naast dienstverlening vanuit de overheid, al of niet verzelfstandigd, voorzichtig gezien waar en in hoeverre het prijsmechanisme kan helpen. Tegelijk beïnvloedt het Europese marktrecht de mogelijkheden tot nationale wettelijke regimes, die immers ook de concurrentie kunnen schaden.

Vanaf ca 1990 werd nieuw elan ontwikkeld in de Europese Unie (één markt, één munt). In het bestuur leidde dat ertoe dat het beleidsaccent steeds meer werd verlegd naar het Unieniveau. Door Vivian Schmidt zo raak getypeerd als 'policy without politics'. De politics without policy bleef in Den Haag (en in andere hoofdsteden). Thans bestaat er een Europese 'regulatory state' en kent ook ons land instellingen die deels EU, deels Nederlands zijn, zoals de Nma.

Het Verdrag van Lissabon bevestigt dat ook ons land deel uitmaakt van een feitelijk bestaand Europees bestuur en de EU is feitelijk de meest relevante wetgever op bijna ieder belangrijk gebied. De geopolitieke feiten maken dat ook steeds meer onontkoombaar. Op velerlei terrein zijn de staats-taken niet verdwenen, maar zijn het lidstaattaken geworden. Als ik deze werkelijkheden naar voren breng, wordt me vaak verweten dat ik voorbij ga aan de verwerping van het Euroreferendum in 2005. Toen heeft het volk toch tegen Europa gekozen, wat doen we er dan nog? Nu is dat een onjuiste typering van wat er toen is gebeurd, maar belangrijker is dat nadien het Verdrag van Lissabon wel is geratificeerd in beide Kamers en dat de werkelijkheid niet wacht. Men kan ook de stelling verdedigen dat het, soms bijna welbewust, bestuurlijk negeren van de Europese bestuurlijke werkelijkheid, terwijl iedereen weet dat hij er is, het vertrouwen meer op het spel zet.

#### **4. GEVOLGEN VOOR HET OVERHEIDSOPTREDEN**

Maar onvermijdelijk leidde deze institutionele differentiatie tot ver over de grenzen tot meer accent op functioneel bestuur, op een accent op controle in plaats van op sturen en regelgeving. De 'ontdekking' dat maatschappelijke problemen zich niet hielden aan de organisatie van de staat en het bestuur, leidde tot een veelvuldig gebruik van protocollen, samenwerkingsafspraken, ketensturing,

## 5 WEET WAT ER LEEFT, ZORG DAT HET WERKT

---

convenanten, gezamenlijke plannen van aanpak en wat dies meer zij. Zo kon vooral aan media en Kamer zichtbaar worden gemaakt dat de overheidsorganisatie, ondanks de opgetreden sterke fragmentatie die ook hechte samenwerking tussen publieke en private instellingen nodig maakt, tot zinvolle reacties in staat is. Het valt te betwijfelen of burgers dit kunnen (blijven) overzien en of dat wel van hen mag worden gevraagd. Het komt, door de complexe beleidstrajecten, samenwerking en ketensturing, steeds vaker voor dat inspecties en toezichthouders bestuurders ook aanwijzen als instantie die te weinig inspanning hebben gepleegd.

Waar tegelijk de transparantie en het controleren met een beroep op de ministeriële verantwoordelijkheid werd geagendeerd, werd uiteraard ook vaak het omgekeerde teweeggebracht: maatschappelijke spelers functioneren niet 'onder de minister', ook niet als ze uit belastinggeld worden gefinancierd (omroep, ziekenhuis, gemeenten, onderwijs). De ambtelijke organisaties in Den Haag worden afgerekend op hun deel van de te leveren prestaties, bijvoorbeeld door de invoering van de verantwoordingsbegroting van minister Zalm. Maar wat kan een kernministerie nu eigenlijk zelf doen als de uitvoering geheel of gedeeltelijk buitenshuis is geplaatst? Belangrijke uitzonderingen, zoals de dienst Justitiële Inrichtingen en Rijkswaterstaat, laten het verschil zien met de jeugdzorg, het onderwijs, de curatieve zorg en de ruimtelijke

ordering. Daar wordt de ketensturing dan ook volop beproefd en bij een incident voorzien van een volgend beleidsplan. Dat werkt een nieuw soort verkokering in de hand: "Once the rockets are up, who cares where they come down. That's not my department, says Werner von Braun", zoals de Amerikaanse artiest Tom Lehrer in de jaren '60 al zong. Het plan van aanpak wordt zo het beleid, en in het meest cynische geval, het einde van het vermaak.

Het werk bij de overheid heeft soms ook te maken met een gebrek aan wetgeving en een groot gebrek aan publieke en mediale belangstelling daarvoor. Klinkt dat vreemd in tijden van deregulering?

Zo behandelden Kamers en regering de Europese wetgeving tot voor kort alsof de regering bestuursdaden pleegt aan de Brusselse tafels die de Kamers vooral moeten controleren. De realiteit was dat men daar aan medewetgeving deed. Dat bleek pas als in de EU de wetgeving rond was. Daar waren de Nederlandse belangen door hun lobbyisten bepleit. De Kamers konden slechts mopperend, soms schoorvoetend, de EU-richtlijnen in de nationale wetgeving opnemen.

En wat zal het effect zijn geweest op de beeldvorming van 'Den Haag' en de uitvoerders in de semicollectieve sector, nu al meer dan tien jaar wordt gesteld dat de topmensen te veel verdienen,

---

terwijl wetgeving om daar iets aan te doen onbehandeld bleef liggen?

Of: hoe kan de statuur van de politieorganisatie overeind blijven als beheersproblemen beurtelings worden aangegrepen om de wet aan te passen en het beheer te centraliseren? Om dat vervolgens niet te doen en in de Kamer detailrapportages over de politieorganisatie tweemaandelijks te behandelen en bij die gelegenheid vast te stellen dat er te veel gebreken zijn?

Of: hoe kunnen ziekenhuizen goed worden beheerd als zij jarenlang moeten rekenen met verdergaande marktwerking én nieuwe manieren van budgetteren?

Anders gezegd: als de leiding van het land zelf zegt dat er misstanden zijn, maar niet optreedt, wordt twijfel aan het prestatievermogen niet weggenomen. Ik merk dat op met alle respect voor 'de politiek'. Maar de gevolgen zijn er wel naar. En dat straalt op iedereen af.

Ik waag de stelling dat wij, na een periode van optimisme over goede doelen die, met overheidsbeleid gebaseerd op wetenschappelijk advies, binnen bereik kunnen komen, in de hele westerse wereld zijn meegegaan in een ideologie samen te vatten als: populaire cultuur van slecht bestuur. Zoals de Amerikaanse president Reagan zo kernachtig formuleerde: "De overheid is niet een deel van de oplossing, de overheid is het probleem." En prime-minister Thatcher wist: "There is no such

thing as society, there are only individuals", dus de markt moest het doen.

Die populaire cultuur van slecht bestuur vraagt eigenlijk dagelijks om nieuwe bewijzen. En de populaire media smullen ervan. Ook gecompliceerde trajecten die uiteindelijk tot een goed einde worden gebracht, verliezen nooit het odium van mislukking. Onze Algemene Rekenkamer heeft in 2003 deze problemen in beeld gebracht door een breinaald te steken in twaalf eerdere rapporten en opnieuw te bezien en onder woorden te brengen welke de gezamenlijke oorzaken zijn van de vele deconfitures. Dat rapport, 'Tussen beleid en uitvoering' biedt een kijkje in die bevindingen waar vervolgens onbegrijpelijk weinig mee is gedaan. Is het makkelijker om steeds weer nieuw beleid te beginnen? Zoals laatstelijk voor grote ICT-projecten? Het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC) vervaardigde een overzichtsstudie naar de werking van circa 1800 geldende wetten, onder de titel 'Wet en werkelijkheid' (2008). Die studie is gebaseerd op het feit dat in nagenoeg iedere wet evaluatiebepalingen staan. Men kan dus de stand van de werking van de wetgeving proberen te overzien. En hoewel het rapport niet alleen het lezen waard is maar ook een plenair Kamerdebat zou verdienen, is dat nooit gehouden.

Contrapunt bij al dit leed is dat de Kamercommissie die zich met de jeugdzorg bezighoudt,

## 5 WEET WAT ER LEEFT, ZORG DAT HET WERKT

---

wel het initiatief heeft genomen om de vraag te beantwoorden of de wetgeving op de jeugdzorg, de kerncompetentie bij uitstek van de Kamers en regering, volstaat, gegeven de problemen in de praktijk.

Aan het overheidsoptreden kleeft zo een soms moedeloos makend beeld van 'steeds net niet'. Dat is voor de stemming van ambtelijke medewerkers een permanente 'dissatisfier' en voor extern ingehuurd een reden tot een scherp contract en korte verblijfsduur, of een goed geplaatst signaal dat op een ministerie iets niet goed wordt gedaan. Voor bestuurlijk verantwoordelijken houdt dit een permanent risico in. Zij moeten in de volksvertegenwoordiging verantwoorden dat er sneeuw op de wissels bleef liggen, dat een hbo-instelling in Amsterdam geen leraar Nederlands aanstelt binnen twee jaar, dat een ziekenhuis een operatiekamercomplex niet goed beheert. De minister is toch verantwoordelijk?

Is er nu echt zoveel reden om ons alleen maar te schamen? Welnee! Maar het eigene van werken bij de overheid moet worden gezocht in het bereiken van doeleinden in een zeer gefragmenteerde en gefunctionaliseerde bestuurlijk-politieke context waarin belangrijke wetgeving en beleidsimpulsen Europees zijn, en als zodanig omstreden. De politieke voorwaarden voor een rustige overheid zijn niet vervuld. De politieke klasse vecht zelf

voor een meer stabiele bestuurlijke situatie. Die is niet in zicht. De analyses lopen te ver uiteen om enige consensus te kunnen verwachten. Onvrede over de organisatie en prestaties neemt niet af. Het geld is op.

### 5. WERKEN BIJ DE OVERHEID

Werken bij de overheid zal dus op meer dan één manier mogelijk blijven. Een eenduidige architectuur van bestuur, van de demarcatie tussen markt en overheid en tussen nationaal en internationaal, zal niet in zicht komen. Het politiek en ambtelijk handelen, ook in de onderlinge relaties, moet daarop worden geënt.

Het Rijk zal 'zijn' uitvoerders en andere professionele organisaties meer moeten durven vertrouwen. De Kamer, die niet meer wortelt in de verzuilde samenleving, kampt met kortstondige vertrouwenscycli. Men doet er verstandig aan met de verschillende sectoren in het publiek zichtbare contacten te onderhouden en zo meer begrip en kennis van de uitvoering op te doen. Zo kan men regelgeving zinnig aanpassen, beter beoordelen of meer geld een oplossing is of juist niet.

Maar bovenal: als dat zichtbaar is voor burgers, sectoren, publiek en media, kunnen publieke zaken vooreerst uit de klem van de ministeriële verantwoording blijven, die immers ministers vooral dwingt het land naar de Haagse praktijk



---

te zetten, in plaats van de praktijk in het land te verbeteren.

Ook is het gewenst in het openbaar te spreken over zaken die in de EU spelen. Niets is goed omdat het Europees is en ook het omgekeerde is waar. We moeten omgaan met de realiteit dat veel belangrijke regelgeving van elders komt, terwijl we bij dat 'elders' wel zelf aan tafel zitten. Als dat niet wordt uitgelegd, hoe kan beleid dan werkelijk worden aanvaard? Als er niet over kan worden gestreden zoals over ieder ander onderwerp in bestuur en beleid, hoe kan men dan begrijpen wat er is gebeurd? Publiekelijk strijden en stemmen is daarop het begin van een antwoord, hoe moeilijk dat ook kan zijn. Van ambtelijke medewerkers wordt dan wel geëist dat zij de arena's kennen. Dat is zeer wel mogelijk.

Bij het ministerie van LNV was men gewend aan de gedachte dat de belangen van bergboeren in Duitsland ook van belang waren voor de Nederlandse melkveehouderij. De politiek verantwoordelijken zullen hier de leiding moeten nemen en in het publiek de uitleg moeten verzorgen. Publieke uitleg en informatieverschaffing vormen de kern van de ministeriële verantwoordelijkheid, niet ontslag nemen vanwege een fout. Dat is in extreme omstandigheden misschien de aangewezen weg, maar kan geen hoofdkenmerk zijn van de dagelijkse bestuurspraktijk.

Bij de werving van Rijksambtenaren wordt het mooie motto gehanteerd 'Werken bij het Rijk als je verder denkt'. Zo moet het ook blijven! Het Rijk bestaat uit circa 150.000 medewerkers. Politieke partijen vinden dat te veel. Het moeilijke is dat daarbij vaak niet wordt verklaard welke ambtenaren dan te veel zijn. Vast niet die van de Belastingdienst, de gevangenenbewaarders, de kantonniers van Rijkswaterstaat, het Korps Landelijk Politie Diensten, en dergelijke. De ministeries dan? Daar werken ongeveer 10.000 mensen, inclusief inspectie en toezicht. Er is te veel toezicht? Op de kerndepartementen treffen we Directoraten-Generaal (DG'en) aan, wetgevingsdirecties en directies FEZ. Daarnaast is er ondersteuning. Die laatste kan, en moet wat mij betreft, worden ondergebracht in shared services. Dat is een listig karwei. De beleidsunits, de DG'en, zijn onlangs met een simpel model geanalyseerd. In de bundel onderzoeken, onder de titel 'Beleidsdruk in beeld' is te lezen dat, voor alle DG'en samen, ongeveer 900 à 1000 mensen werken aan zaken die spelen bij provincies en gemeenten. Een zelfde aantal houdt zich bezig met de uitvoeringsinstellingen in de publieke sector en weer ongeveer eenzelfde aantal behartigt de internationale vraagstukken, van VN tot ontwikkelingssamenwerking, NAVO en EU. Daarnaast worden contacten onderhouden met de nationale beleidsarena's (ca 900 fte), vindt beleidsontwikkeling plaats en wordt met andere DG'en overlegd en samengewerkt.

## 5 WEET WAT ER LEEFT, ZORG DAT HET WERKT

---

Wie dit eerste beeld op zich laat inwerken (er zijn immers steeds wisselende omstandigheden en beleidseisen voor verschillende DG'en), komt tot interessante vragen:

- Zijn dik 900 mensen voor het hele buitenland nu genoeg?
- Kan de EU nog wel met enig recht buitenland worden genoemd?
- Welke onderwerpen worden wel en niet behandeld?
- Waar zijn tekorten?
- Moeten circa 900 mensen dagelijks met provincies en gemeenten in de weer zijn?

We zouden verder kunnen denken over het werken bij het Rijk om het doelmatiger, interessanter te maken en meer te laten aansluiten bij de echte architectuur van het bestuur. Dat is in zekere zin de kleine (sic) uitdaging voor het Rijk.

De grote uitdaging betreft de Grote Uittocht, een rapport dat ieder die het CAOP kent, ongetwijfeld heeft gelezen. Het is, zo zeggen sommigen in de bedrijvensector, een koud kunstje om de overheid af te slanken. Bij vertrek of (vroeg) pensioen wordt slechts één op de vier ambtenaren vervangen. Wie op wil schieten, vervangt maar 50 procent, zou ik willen aanraden!

Maar de echte opgave ligt natuurlijk elders: hoe zullen publieke voorzieningen in de afzienbare toekomst kunnen blijven functioneren? Maar voor die vraag lijkt minder belangstelling te be-

staan. Het zal ook wel een fout van de babyboom-generatie zijn dat zij 65 jaar en ouder worden; tegen te houden lijkt me dit niet, al zou ik daar een groot belang bij hebben. Maar wie wil vermijden dat hier een volgende fase voor de populaire cultuur van slecht bestuur wordt klaargelegd, zal zijn feiten moeten oppoetsen. Want zo bezien heeft de Verkenningnotitie zijn punt gezet: als de overheid dan geen onderwijs geeft, zorg men er wel voor dat goed opgeleide professionals het kunnen geven. 'Weet wat er leeft, zorg dat het werkt' is ook een motto dat actueel is gebleven. Dát is de inspiratie voor het werken bij de overheid. Het is het eigene van de overheid.





## 6 Impasse of kans?

## 6 IMPASSE OF KANS?

---

*H. Berg, zelfstandig bestuurskundig adviseur*

De mij toegewezen beperkte ruimte voor een algemene reflectie op de verkenningsnotitie van Leon Klinkers en Guido Rijnja, geeft mij niet de mogelijkheid om hun bevlogen en zeer kritische verkenning systematisch van commentaar te voorzien. Ik pik er daarom enkele voor mij belangrijke zaken uit en doe dat vanuit het perspectief van het gewenste debat over de rol van de overheid nu en in de toekomst. Ik ga in op de volgende twee vragen:

- I Hoe kunnen we de ‘identiteit’ van de Rijksoverheid het beste beschrijven?
- II Aan welke maatstaven moet het functioneren en presteren van de Rijksoverheid worden getoetst?

### **I HOE DE ‘IDENTITEIT’ VAN DE RIJKSOVERHEID TE BESCHRIJVEN?**

Met het oog op een vruchtbaar debat, straks in het najaar, over de identiteit van de Rijksoverheid is het zinvol twee soorten identiteiten te onderscheiden: een waardevrije en een waardegeladen identiteit.

Ik kan mijn goede vriend typeren aan de hand van min of meer objectief waarneembare eigenschappen, zoals: lengte, dikte, kleur van haar en ogen, genoten opleiding, opgedane ervaringen, in het oog springende karaktertrekken, enzovoort. Ik kan hem ook met een zeer persoonlijke waardering typeren als: waardevol, trouw, toegewijd, gevoelig, hartelijk, enzovoort.

---

Zo kunnen we ook te werk gaan bij het typeren van de Rijksoverheid. We kunnen ons richten op min of meer waarde vrije, bestuurskundige en organisatiekundige kenmerken, maar we kunnen ook politiek-ideologische eigenschappen hantieren. In deze laatste benadering is een typering langs de scheidslijn ‘minimale of nachtwakerstaat’ versus ‘verzorgingsstaat’ een bekende. Een liberaal kiest eerder voor de minimale staat en de sociaaldemocraat geeft de voorkeur aan de bredere taakopvatting van de verzorgingsstaat. Zo staan twee politiek-ideologisch geïnspireerde opvattingen tegenover elkaar en is de kans op eensgezindheid over een identiteit zeer gering.

Willen wij overeenstemming bereiken over de identiteit van de Rijksoverheid als basis voor een gedeelde visie op een effectieve en doelmatige inrichting en besturing van diezelfde Rijksoverheid – en hier is het toch om begonnen? – dan is een waarde vrije typering geboden. We moeten proberen om het ‘eigen-aardige’ van de Rijksoverheid zoveel mogelijk in objectieve en waarde vrije kenmerken te beschrijven. Alleen dan is overeenstemming mogelijk.

## II WELKE MAATSTAVEN MOETEN WE KIEZEN?

Voor de beoogde discussie in het najaar zal ik kort een paar ‘waarde vrije’ maatstaven aanduiden die voortvloeien uit mijn visie op de identiteit van de rijksoverheid (binnen een democratische

rechtsstaat) en waaraan dus haar functioneren en presteren getoetst moet worden.

Ik realiseer me dat honderd procent waarde vrije standpunten niet bestaan maar hierin zijn gradaties. Er zijn algemeen aanvaarde standpunten die losstaan van partijpolitieke opvattingen, zoals over onze parlementaire democratie. En er zijn standpunten die direct verbonden zijn met inzichten van politieke stromingen, bijvoorbeeld over de omvang van de overheid en over de invulling van diverse taken, zoals: immigratie, euthanasie, klimaat maar ook over marktwerking. Ik pleit ervoor ons te beperken tot maatstaven uit de eerste categorie.

In 1988 heb ik een poging gedaan de identiteit van de (Rijks)overheid te vangen in twaalf systeemkenmerken<sup>11</sup>. Ik hoopte ook toen al het gesprek tussen het politiek bestuur, de managers en de inhoudelijk deskundigen over het eigene van de Rijksoverheid te stimuleren. Hoewel deze beschrijving van de identiteit op brede instemming kon rekenen, is de discussie erover op grote schaal nooit gevoerd. Achteraf denk ik dat de systeemkenmerken in te abstracte termen zijn beschreven om een bruikbaar handelingsperspectief te kunnen bieden. De normen of maatstaven die ik hier kort zal toelichten, zijn (enkele van de) noodzakelijke voorwaarden of kwaliteitseisen waaraan een doelmatig functionerende rijksoverheid in een democratische rechtsstaat moet voldoen en

<sup>11</sup> Hans Berg, ‘De eigen aard van de overheid’, Eburon Delft, 2008

## 6 IMPASSE OF KANS?

---

waarvoor in ieder geval geldt dat ze direct aan de praktijk van de Rijksoverheid kunnen worden getoetst en zoals gezegd, losstaan van politieke voorkeuren.

### 1. 'METASTURING'

Elke bestuurder heeft vier opgaven:

- (1) doelen formuleren en vertalen in beleid;
- (2) organiseren en condities scheppen;
- (3) uit voeren;
- (4) 'control' en verantwoorden.

Praktisch alle aandacht besteden bestuurders en leidinggevenden aan de derde opgave ('uitvoeren') en ook nog enigszins aan 'control' van deze uitvoering. Onder 'uitvoering' wordt hier verstaan: alle werkzaamheden gericht op de concrete dagelijkse taakuitoefening. Voor de andere opgaven is nauwelijks tijd, noch belangstelling.

Aan 1, 'doelen formuleren', wordt enige tijd besteed tijdens de begrotingsvoorbereiding en bij strategische verkenningen. Nummer 2, 'organiseren' van de doelbereiking, staat eventjes in de belangstelling als een organisatie- en formatierapport (O&F) moet worden opgesteld, maar van een serieuze en structurele belangstelling is geen sprake.

Ik noem de eerste twee opgaven maar even 'metasturing':

- de zorg voor de wijze waarop bestuurlijke verantwoordelijkheid moet worden uitgeoefend;

- de zorg voor een deugdelijk beleidsanalytisch en rechtsstatelijk beleidskader en
- de zorg voor een effectieve en doelmatige inrichting van organisaties en processen.

Een verklaring voor het gebrek aan belangstelling is niet moeilijk te vinden: de aandacht en energie van de politieke leiding en (dus) de ambtelijke top, worden voornamelijk in beslag genomen door de actualiteit en kortetermijnproblematiek. Deze zuigkracht – veroorzaakt door de ijzeren wetten van het politieke systeem – is overheersend en zal niet afnemen, maar de kritische buitenwereld (parlement, samenleving, maar ook de medewerkers) zal de genoemde gevolgen ervan steeds minder accepteren. De trend van 'public governance' zet gestaag door en aan interne en externe verantwoording zullen steeds hogere eisen worden gesteld.

Dit leidt tot de conclusie dat de opgaven 1 (doelen formuleren) en 2 (het organiseren dat de doelen worden bereikt) en de control die daarbij hoort, aanzienlijk meer hoogwaardige aandacht vragen van de ambtelijke leiding. (Zie voorwaarde 4).

### 2. LEGITIMATIE EN POLITIEKE STURING

De (externe) legitimatie van het overheidsoptreden vormt het werkkapitaal van onze democratie! Ieder departement heeft de plicht om deze legitimatie te bevorderen en te borgen. De beleids-



productie is hoog, maar hoe is het gesteld met de uitvoerbaarheid en naleving van dit beleid? Zijn beleidsopgaven/taken/besluiten duidelijk, zijn ze toegankelijk, goed gecommuniceerd, geaccepteerd, gerespecteerd, gedeeld en gedragen? Hoe is de feedback georganiseerd? Hoe zijn de relaties met maatschappelijke actoren, beleidsobjecten, adviesorganen, enzovoort, ingevuld met het oog op de noodzakelijke responsiviteit? Hoe zijn de verantwoordingsrelaties vormgegeven (citizencharters, klanttevredenheidsonderzoek, klachtprocedures, evaluaties, medezeggenschap, ombudsman, enzovoort.)?

Om bureaucrativering van het bestuur tegen te gaan, dienen de politieke preferenties van de bewindspersonen met name aan de 'voorkant' in het ambtelijk handelen tot uitdrukking te komen. Ook aan de terugkoppeling vanuit de werkp praktijk naar de bewindspersonen moeten hoge eisen worden gesteld. Hoe groot is de werkelijke invloed van de minister op het handelen van het ambtelijk apparaat, wat is de kwaliteit van de 'ogen en oren van de minister' en wat is de kwaliteit van de verantwoording aan de minister? Hoe is het gesteld met de kwaliteit van de politiek-ambtelijke betrekkingen?

### **3. VERTICAAL EN HORIZONTAAL**

De begrippen 'horizontale (be)sturing' en 'verticale (be)sturing' worden vaak tegenover elkaar

geplaatst. Bij de laatste vorm van sturing doe je primair een beroep op je formele bevoegdheden, bij horizontale sturing put je uit andere machtsbronnen zoals persoonlijk gezag, overtuiging en argumentatie. In netwerken, ketens en programma's waar niet een organisatie gedurende lange tijd bovengeschikt is aan de andere, is men aangewezen op horizontale besturing (ook wel netwerk- of ketensturing genoemd). Het grote belang van verticale besturing (en verantwoording) blijft echter volledig overeind. Maar in een toekomstbestendige Rijksoverheid zal daarnaast een steeds groter beroep worden gedaan op het vermogen van leidinggevendenden om ook in horizontale verbanden te besturen en verantwoording af te leggen. Het zijn dus twee verschillende manieren van besturing en verantwoording die beide van groot belang zijn maar die wel zeer verschillende competenties en condities vergen. Dit mag niet worden ontkend. Aan de ontwikkeling van de daartoe benodigde competenties moet nog veel gebeuren.

In dit verband vraag ik nog even aandacht voor de discussies over ontkokering en samenwerking. Menig discussie over (mogelijke) disfunctionele gevolgen van de vastgestelde structuur, ontardt in kritiek op het gedrag van anderen en in gratuite oproepen tot samenwerking. De vrijblijvendheid van dergelijke discussies wordt weggenomen, indien we een onderscheid hanteren tussen mid-

## 6 IMPASSE OF KANS?

delenconflicten, doelconflicten en waardeconflicten. De zogenaamde kokers binnen de rijksdienst representeren meestal publieke waarden die in veel gevallen conflicteren (waardeconflicten dus!). Het politieke systeem / stelsel is nota bene uitgevonden om hiermee op een fatsoenlijke wijze om te gaan! Niks samenwerken, maar wel fatsoenlijke besluitvormingstrajecten inrichten opdat bestuurders keuzes kunnen maken.

Hier komen ook de politiek-ambtelijke betrekkingen aan de orde. Bij waarde- en – in mindere mate – bij doelconflicten, moet het politiek bestuur knopen doorhakken, maar wel op basis van ambtelijke voorstellen. Alleen bij middelenconflicten kan een goede samenwerking een oplossing bieden. Bij middelenconflicten speelt bureaupolitieke strijd dikwijls een rol. De departementsleiding moet dan wel de moed hebben om de confrontatie aan te gaan en betrokkenen tot de orde te roepen.

### 4. P RESTATIEMANAGEMENT

Het is een democratische plicht om verantwoording af te leggen over de mate waarin overeengekomen doelen worden gerealiseerd binnen diverse vastgestelde kaders (waaronder middelen). Dit blijkt in de praktijk moeilijker dan het op het eerste gezicht lijkt. Een belangrijke complicatie is het 'SMART' definiëren van beoogde resultaten. De jaarlijks terugkerende planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) is van zeer groot belang voor de rijksdienst en voor de afzonderlijke depar-

tementen. Dit zorgvuldig vormgegeven proces vormt een belangrijk instrument voor de departementen om verantwoording te kunnen afleggen aan de Staten-Generaal: verantwoording over de voortgang en kwaliteit van de uitvoering van de begroting. 'De lijn' beschouwt deze tijdrovende opgave vooral als een financiële zaak en als een noodzakelijk kwaad. De nadruk ligt op kwantificeerbare kosten en resultaten. Dit is verklaarbaar, maar levert een onaanvaardbaar tekort op aan relevante bestuurlijke informatie.

De wens vanuit de samenleving om de Rijksoverheid verantwoording te laten afleggen, zal zeer waarschijnlijk in kracht toenemen. We zullen binnen de rijksdienst de effectiviteit van dit 'prestatie-management' aanzienlijk moeten vergroten.

### 5. SOCIAALPSYCHOLOGISCHE VEILIGHEID

Uit het voorafgaande blijkt overduidelijk dat de complexiteit binnen het openbaar bestuur zeer groot is. De twaalf kenmerken<sup>12</sup> bieden hiervoor een verklaring. Makkelijke oplossingen voor de diverse problemen die hiervoor zijn aangestipt, ontbreken. We moeten leren hiermee verstandig en wijs om te gaan. De ambtelijke top dient over de competenties te beschikken om met deze complexiteit om te gaan, zowel in het eigen functioneren (intra-persoonlijk) als in werkrelaties (inter-persoonlijk).

<sup>12</sup> Hans Berg, 'De eigen aard van de overheid', Eburon Delft, 2008

---

Hier vraag ik vooral aandacht voor de sociaalpsychologische condities die moeten worden gecreëerd en geborgd in deze bijzondere werkomgeving, met de diverse dilemma's en spanningen om intelligente en creatieve professionals optimaal te laten presteren. En daarvoor zijn in eerste en laatste instantie de topambtenaren (SG en DG) verantwoordelijk. Zij moeten ervoor zorgen dat er voor hun medewerkers ruimte, respect en veiligheid is om andere opvattingen te hebben en te uiten en ook om fouten te maken. Ook hier is nog erg veel werk te verrichten!

Zie ook het boekje 'Beroep: rijksambtenaar. Over ambtelijk besef en professioneel lef' van Guido Rijnja en Hans Wilmlink dat op 26 augustus 2010 is aangeboden aan de secretaris-generaal (SG) van het ministerie van BZK.

## 6. EEN NATIONALE KWALITEITSKAMER

Er zijn twee hardnekkige obstakels voor een krachtig en inspirerend proces van de beoogde visieontwikkeling:

- (1) electoraal, dus politiek gezien, is het functioneren van de Rijksoverheid niet interessant (behoudens incidenten) en
- (2) hiermee direct samenhangend: een directe en krachtige (want eenduidige) externe feedback op dit functioneren, vergelijkbaar met de tucht van de markt, ontbreekt.

Er is dus geen externe prikkel. Dit alles betekent dat het ambtelijk apparaat dit helemaal zelf moet

opknappen. De ambtelijke top moet aan dit proces volledig op eigen kracht leiding geven en hoeft niet te rekenen op enige interesse van het politiek bestuur (anders dan instemming). Zie ook de bij de eerste maatstaf genoemde zuigkracht.

De extra bezuinigingen van het nieuwe kabinet maken dit er niet eenvoudiger op.

Een door het overleg van secretarissen-generaal (SGO, en dus alle departementen) gedragen proces zie ik als enige kansrijke optie. Het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) heeft nog niet de kwaliteit en het gezag om hier een leidende rol te vervullen.

Als de krachtigste trigger beschouw ik de arbeidsmarkt. Juist met alle bezuinigingen en de steeds hogere eisen die, met name vanuit de samenleving, aan de overheid worden gesteld, is er een groot en onmiskenbaar belang om het ingekrompen apparaat optimaal te laten functioneren en presteren. Dit kan onmogelijk zonder gekwalificeerde en gemotiveerde medewerkers. Op de punten arbeidsmotivatie en werkplezier is nog een wereld te winnen! Wil de Rijksoverheid erin slagen op de zeer competitieve arbeidsmarkt succesvol te (blijven) opereren, dan moet ze een aantrekkelijk werkgever blijven of worden. Waar ze op het gebied van arbeidsvoorwaarden niet kan concurreren, zal ze zich moeten onderscheiden op de intrinsieke waarde van de taken (zingeving) en op de immateriële kwaliteit van de arbeidsrelaties

## 6 IMPASSE OF KANS?

---

(kwaliteit leiderschap, ontplooiingsmogelijkheden en omgangsvormen).

Het verbazingwekkende verhaal over de baron van Münchhausen, die zich aan zijn eigen vlecht uit een moeras wist te trekken, komt na het voorafgaande onwillekeurig op. Deze prestatie van de baron kunnen we echter niet evenaren, we zullen een krachtige lier op de vaste oever moeten plaatsen: een extern geplaatst gezaghebbend instituut dat toeziet op de naleving van deze en dergelijke 'zachte' maatstaven en hierover ook aan het parlement rapporteert.

Ik pleit opnieuw voor het instellen van een nationale kwaliteitskamer voor de publieke dienst, zoals de WRR al in 2000 heeft voorgesteld in het rapport 'Het borgen van publiek belang'. Dit is volgens mij de enige manier om datgene voor elkaar te krijgen wat iedere individuele bestuurder onderschrijft, maar de rijksdienst als collectief tot nu toe niet tot stand heeft kunnen brengen.

De grote vraag is natuurlijk: wie hebben de wil, het lef en het gezag om zo'n besluit te agenderen, te (doen) nemen en te implementeren?? (en ook nog in deze barre tijden!!!)

---





# 7 Marktwerving en de rol van de overheid

Verkenningnotitie voor de gedachtevorming over het eigene van de overheid

### VERKENNINGSNOTITIE VOOR DE GEDACHTEVORMING OVER HET EIGENE VAN DE OVERHEID

*Prof. dr. M.J.W. van Twist, NSOB/Berenschot*

#### **INLEIDING**

In een omgeving die in toenemende mate kritisch is, die vraagt om bezuinigingen en inkrimping van het overheidsapparaat, die de status aparte van de ambtenaar niet direct aanvaardt en waarin publiek vertrouwen moet worden herwonnen, is behoefte aan een heldere en gekende visie op de overheid. Op wat nu onvervreembare overheidstaken zijn en welke rollen daarbij horen – ook in relatie tot de werking van de markt en de partijen die daarin actief zijn.

In deze notitie stel ik, als bijdrage aan de visieontwikkeling vanuit het CAOP over het eigene van de overheid, een aantal kwesties en vragen aan de orde die de verhouding tussen overheid en markt betreffen. Namelijk:

- Wat is de rol van de overheid ten opzichte van de markt, als we kijken naar de tendens om steeds meer taken aan marktpartijen over te dragen of over te laten, dan wel overheidsorganisaties te verzelfstandigen en in partnerschappen te laten samenwerken met partijen in de markt?
- Hoe staat het met onvervreembare verantwoordelijkheden in relatie tot marktwerking?
- Hoe moeten knelpunten en kritische beschouwingen over privatisering, liberalisering en marktwerking worden beoordeeld?

Leidend daarbij is de vraag: Hoe kan de overheid publieke belangen (blijven) borgen in situaties waarin ze de uitvoering van taken overlaat aan (private partijen die opereren op) de markt?

<sup>13</sup> alleen citeren na toestemming van de auteur



Hoewel het begrip als zodanig niet wordt gebruikt, zijn in het regeerakkoord tussen VVD en CDA (d.d. 30 september 2010) diverse teksten te vinden die duidelijk maken dat de thematiek van de (veranderende) verhouding tussen overheid en markt aan relevantie niets heeft ingeboet. In het bijzonder de ruimte voor de werking van de markt en de partijen die daar actief in zijn, in relatie tot de rollen en verantwoordelijkheid die de overheid daarbij in te vullen heeft. Ik noem er een aantal:

- 'Binnen het budget voor Ontwikkelingssamenwerking zal een sterke uitbreiding plaatsvinden van de mogelijkheden voor het bedrijfsleven.' (p.8)
- 'Voor het leveren van diensten aan de gemeenschap (landschap en natuur) en voor bovenwettelijke maatschappelijke prestaties (o.a. dierengezondheid, dierenwelzijn, milieu- en waterbeheer) worden agrarische ondernemers beloofd.' (p.11)
- 'De energie-infrastructuur blijft in publieke handen.' (p.13)
- 'Nieuw initiatief (in de zorg) moet een eerlijke kans krijgen. Dat is van groot belang voor verbetering van kwaliteit, dienstverlening en verlaging van de prijs.' (p.17)
- 'Als er extra geld uit de private markt de zorgsector kan worden ingetrokken zal dit tot grote verbeteringen leiden. Om dit geld aan te kunnen trekken is het nodig dat ook rendement kan worden gemaakt. Daarom wordt een gereguleerde winstuitkering in de zorg ingevoerd.' (p.18)

- 'Er komt een verplichte aanbesteding voor het openbaar vervoer in de drie grootste steden waarbij de kwaliteit en goede en actuele reisinformatie wezenlijke onderdelen van de aanbestedingseisen vormen.' (p.29)
- 'Het kabinet zet in op een gelijk speelveld in Europa met betrekking tot de normen ten aanzien van emissies, geluid en trillingen van voertuigen, openbaar vervoer, luchtvaart en scheepvaart om het woon- en leefmilieu minder te belasten.' (p.30)
- 'Het opzetten van bedrijfjes bij universiteiten wordt bevorderd.' En 'Meer mensen die werkzaam zijn in het bedrijfsleven gaan tegelijk les geven op scholen.' (p.32)
- 'Bij de verstrapping van subsidies wordt voortaan eerst gekeken naar de mogelijkheden om eigen inkomsten te verwerven. Er komt meer aandacht voor de verdiencapaciteit van cultuur.' (p.33)
- 'Een optimale schaalgroottes van zorginstellingen zorgt voor meer efficiëntie, lagere kosten, meer integraliteit, hogere klanttevredenheid en betere zorg. Het kabinet zal zorgen dat de schaalgroottes van zorginstellingen optimaliseert. Het ontstaan van zorggiganten wordt teruggedrongen (o.m. via fusietoets en mededingingstoets).' (p.36)
- 'Het kabinet komt met een voorstel inzake doorberekening van veiligheidskosten voor vergunningplichtige commerciële evenementen van incidentele aard.' (p.42)

## 7 MARKTWERKING EN DE ROL VAN DE OVERHEID

- ‘Het kabinet zal privatisering voorbereiden van voor het gevangeniswezen relevante taken met het oog op versobering en kosteneffectiviteit.’ (p.42)
- ‘Bij investeren en aanbesteden van diensten moet de rijksoverheid net als veel gemeenten aandacht besteden aan stage- en leerwerkplekken voor kwetsbare groepen.’ (p.45)
- ‘Het kabinet komt met voorstellen om het functioneren van woningcorporaties als ondernemingen met een maatschappelijke taak te verbeteren en het externe toezicht door een woonautoriteit te verzekeren.’ (p.46)

### DE DOMINANTIE VAN HET MARKTDENKEN

De ‘markt’ vormde de afgelopen decennia een belangrijke inspiratiebron voor het overheidsbeleid. Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving werd halverwege de jaren tachtig van de 20e eeuw afgezworen en ingeruild voor een hernieuwd en versterkt vertrouwen in de werking van de markt – op zeker moment zelfs ook voor een stevig geloof in de maakbaarheid daarvan.

Deze ontwikkeling kwam mede voort uit teleurstellingen in de voorbije periode, over het sturend vermogen van de staat. Van bovenaf maatschappelijke processen sturen bleek niet alleen een buitengewoon lastige opgave voor de overheid, maar werd ook alsmaar ingewikkelder en minder

makkelijk geaccepteerd door steeds mondiger (en ook opstandiger) wordende burgers.

De introductie van marktwerking en de overgang van een sturende naar een ordenende rol van de staat werd beschouwd als een uitweg voor de teleurstellingen die verbonden werden met het beeld van een tegelijk overambitieuze en overvraagde overheid. Economische en maatschappelijke handelingen zouden niet langer van bovenaf worden ‘aangestuurd’, maar veel passender en preciezer op elkaar worden afgestemd door de ‘onzichtbare hand’ van het bij de markt horende prijsmechanisme, in de afstemming tussen vraag en aanbod.

Staatsinterventies werden in dat licht teruggedrongen, om meer ruimte te geven aan het (in zekere zin juist klassieke) particuliere initiatief. ‘Meer markt, minder overheid’ was de leuze waarmee dit neoliberale streven in de politieke en maatschappelijke discussie voor het gemak doorgaans kortweg werd samengevat. De toegenomen ruimte voor de markt werd vervolgens zichtbaar in de afstoting van overheidstaken en het op afstand plaatsen van (voormalige) overheidsorganisaties. Daarnaast werd de werking van de markt versterkt en daar waar nog geen markten bestonden, werden van overheidswege pogingen ondernomen om die alsnog te creëren.

Daarbij werden monopolies, kartels en prijsafspraken taboe verklaard.

Schuilplaatsen voor de tucht van de markt werden onder de vlag van marktwerking aangepakt, omdat ze zouden leiden tot een gebrek aan kostenbewustzijn bij bedrijven en instellingen, een slechte dienstverlening aan de consument en bovendien de concurrentiepositie van de nationale ondernemingen op de wereldmarkt zouden aantasten.

Aan de wens om marktwerking te versterken, ligt de gedachte ten grondslag dat de markt in principe beter werkt dan het overheidsapparaat als het gaat om de benodigde coördinatie en allocatie bij publieke dienstverlening. Het marktmechanisme beschikt over bepaalde kwaliteiten die de publieke bureaucratie moet ontberen. De gedachte is dat marktwerking leidt tot meer efficiëntie en lagere prijzen, tot meer dienstbaarheid aan de klant en tot meer innovatie.

Daarvoor moet evenwel aan bepaalde voorwaarden zijn voldaan. Aan de aanbodzijde moeten voldoende producenten en aan de vraagzijde voldoende afnemers zijn, opdat geen enkele individuele aanbieder of vrager beslissende invloed op de prijs kan uitoefenen. Producenten moeten kunnen toe- en uittreden, zonder hoge kosten. Verder moet er sprake zijn van voldoende transparantie: relevante informatie over prijs en kwaliteit van een product of dienst moet relatief eenvoudig en zonder hoge kosten toegankelijk zijn.

In de praktijk is lang niet altijd voldaan aan deze voorwaarden voor marktwerking. Veelal is de macht tussen aanbieders ongelijk verdeeld en zijn er marktleiders en -volgers. Op de meeste markten beschikken aanbieders en vragers bovendien over ongelijke informatie over de kwaliteit van producten en diensten. Dergelijke factoren staan een goede werking van de markt, zonder blijvende betrokkenheid (ingevuld via bijvoorbeeld regulering en toezicht) van de overheid, in de weg.

### EEN BEKRITISEERDE IDEOLOGIE?

Sinds de eerste periode van wat wel is weggezet als ‘marktoptimisme’, met alle daaruit voortvloeiende maatschappelijke en economische veranderingen, heeft zich stevige kritiek ontwikkeld op ‘de illusie van maakbaarheid van de markt’. De werking van de markt bleek namelijk in de praktijk ook heel anders te kunnen uitpakken dan vooraf bij het ontwerp van de tekentafelconstructies was bedacht.

De praktijk van beleid is altijd weerbarstiger dan de papieren redenering die aan de theorie te ontnemen valt. Belangentegenstellingen gaan hier immers altijd een rol spelen; in de praktijk manifesteert beleidsverandering (en dus ook de introductie van marktwerking) zich onvermijdelijk als een strijdtoneel waarin onvermijdelijk concessies

## 7 MARKTWERKING EN DE ROL VAN DE OVERHEID

---

moeten worden gedaan aan de zuiverheid van het theoretisch model.

Het streven naar marktwerking bracht precies hierdoor – net als elk ander beleid overigens – bedoelde maar ook onbedoelde, voorziene maar ook onvoorziene, gewenste maar ook ongewenste effecten teweeg. De onbedoelde, onvoorziene en ongewenste effecten van marktwerking hebben al heel wat aandacht gekregen: in de politiek, in de media en bij burgers en bedrijven die aan deze effecten concreet onderworpen zijn.

De ergernis over (perverse effecten van) het marktdenken is hierdoor ondertussen stevig toegenomen. Er is stevige kritiek op uiteenlopende kwesties als de buitensporige beloningen van bestuurders, stijgende prijzen door het vrijlaten van de tariefstelling, mislukte investeringen in risicovolle prestigeprojecten, speculeren met belastinggeld, ondernemingszin op terreinen waar die juist niet gepast is, concurrentie waar samenwerking is gevraagd en onnodig hoge transactiekosten door gebrek aan hiërarchie en beleidsmatige afstemming.

De keerzijde die ook verbonden is met meer ruimte geven aan de markt, heeft bij sommigen een beeld opgeroepen van een overwegend door modieuze (meer markt is ‘in’) en vaag-ideologische (meer markt ‘moet’) ideeën ingegeven beleidsbeweging die inmiddels ‘gelukkig alweer

bijna is overgewaaid en dan wordt opgevolgd door een even krachtige beweging in de tegenovergestelde richting’. De citaten uit het regeerakkoord aan het begin van deze bijdrage, laten al zien dat die conclusie in ieder geval toch wat voorbarig is.

Langzaam maar zeker is echter bij velen toch wel de indruk ontstaan dat het streven naar marktwerking is af te doen als een eenzijdige en ondoordachte ideologie, als een doctrine die is gebouwd op het simplisme van ‘meer markt, minder overheid’.

Zichtbaar is in dat opzicht hoe politieke en maatschappelijke sentimenten zich steeds krachtiger keren tegen de introductie van marktwerking (zeker als een beleidsbeweging ook expliciet in die termen wordt benoemd). Er zijn mensen genoeg die menen dat een kentering aanstaande is; zij claimen dat het hoog tijd is voor de (zoveelste) herontdekking van de overheid.

Marktwerking is omgeven met het bedenkelijke aura van een voor sommige beleidsmakers welhaast universeel instrument voor het oplossen van indringende maatschappelijke problemen. Daartegenover wordt vervolgens het andere beeld geplaatst dat marktwerkingsbeleid zou zijn doorgeschoten en verworpen tot een doel op zich. Dat mag een onjuiste of toch in ieder geval te ongenu-

anceerde indruk zijn, veelzeggend is wel dat die in de afgelopen decennia kon ontstaan.

Ter illustratie van de bewegingen die zich in de afgelopen jaren hebben voltrokken in de publieke opinie over de verhouding tussen overheid en markt, een aantal citaten:

Om te beginnen een mooi citaat van Roel in 't Veld uit 1990 dat heel mooi de omslag schetst die aan de opmars van het marktdenken vooraf ging: "In de eerste helft van de jaren zeventig werd de Nederlandse ondernemer zo ongeveer als melaats beschouwd; een parasiet waarvan de toegevoegde waarde door leidende politici systematisch in twijfel werd getrokken. Intussen schijnt er iets gebeurd te zijn, want tegenwoordig is de ondernemer heilig en is het de ambtenaar of soms zelfs de politicus die aan relatieve melaatsheid lijdt." Vervolgens een hartenkreet van Walter Kickert die in zijn oratie van begin jaren negentig al ernstig bezwaar maakt tegen het beeld dat de overheid ten opzichte van de markt en de samenleving steeds tekortschiet: "Tegenover het ontorechte beeld van de incompetentende disfunctionerende overheid wil ik het beeld plaatsen dat het eigenlijk een mirakel is dat zulk een omvangrijke, gevarieerde en complexe organisatie op zoveel gebieden uitstekend functioneert. (...) Dat bijna alles vanzelf goed gaat wordt zo zeer als normaal beschouwd dat iedereen verontwaardigd is als er eens iets fout gaat."

Een mooie illustratie over hoe het kan verkeren en op zeker moment juist de markt weer in het verdomhoekje terecht komt, biedt vervolgens Jan Marijnissen van de SP die zich in 2004 in schrille bewoordingen beklaagt over 'Nederland Fraudeland': "Het UWV-schandaal, de ESF-fraude, afvalexport, bouwfraudes, prijsafspraken, boekhoudschandalen, graaiende topmanagers: dit land lijkt bezaaid met beerputten. Zakken vullen lijkt de norm en met publiek geld wordt gestrooid alsof het om pepernoten gaat. Steeds sorry zeggen en een paar ambtenaar en ontslaan, volstaat niet. De bezem moet er door. De erosie van de publieke moraal moet gestopt."

Vele anderen hebben zich sindsdien in gelijksoortige bewoordingen uitgelaten. Zie bijvoorbeeld Marc Chavannes in zijn boek 'Niemand regeert', dat als ondertitel draagt: 'De privatisering van de Nederlandse politiek'. Hij schrijft onder meer (2009): "Onze overheid beweerde de laatste tien, vijftien jaar dat de markt alles beter kon. De overheid geloofde zelf niet meer in de overheid. Nederland was laat met de vermarkting (...) Maar toen de markt en het bedrijfsleven hier wæn ontdekt als model was er geen houden meer aan. Het openbaar vervoer, de energievoorziening, de cultuur, ja de overheid zelf, alles moest er aan geloven. Zelfs de gezondheidszorg kon beter aan de markt worden toevertrouwd. (...) Nederland werd een marktstaat. Iedereen voor zich en een verwarde staat voor ons allen. (...) De vermarkting van het openbaar bestuur – letterlijk en figuurlijk – heeft geleid tot een privatisering van de politiek."

## 7 MARKTWERKING EN DE ROL VAN DE OVERHEID

Of zie ook de bundel 'De tien plagen van de staat' (2008) onder redactie van Frank Ankersmit, die zich laat lezen als een grote aanklacht tegen het markt- en managementdenken: "We weten tegenwoordig van alles wat het kost, maar we kennen niet meer de maatschappelijke betekenis en waarde ervan. Het debat over dat laatste wordt niet meer gevoerd door de vrees dat dit ons steeds verleidt tot een onverantwoord gebrek aan aandacht voor prijskaartjes."

Ook illustratief zijn in dat opzicht natuurlijk de even aanhoudende als (op zeker moment) weinig verrassende uitingen van bezorgdheid door Herman Tjeenk Willink. Zie bijvoorbeeld zijn voorwoord bij het jaarverslag van de Raad van State uit 2009: "Door de terugtrek van de politiek, de afhankelijkheid van het bestuur en het bedrijfsmatig werken in de publieke dienst is de notie van het algemeen belang verschaald. 'Het politieke' is verbestuurlijkt en het bestuur is – in zijn denken – vermarkt. Niet meer de politieke logica bepaalt, steeds opnieuw via het democratisch proces, wat het algemeen belang inhoudt, maar de logica van het marktdenken. (...) In het marktdenken is geen plaats voor de eigen identiteit en de waardenrationaliteit van instituties. In het marktdenken is tijd een kostenpost. Daardoor ontbreekt het aan tijd om na te denken wat het algemeen belang vereist. (...) Wie een school of een zorginstelling ziet als een bedrijf, zal nooit terecht doen aan de eigenheid van de taak van de daar werkzame professionals."

Natuurlijk doen deze citaten (alleen al omdat ze uit hun context zijn gehaald) geen recht aan de nuance in het debat en ligt het ook in werkelijkheid allemaal een stuk genuanceerder. Maar ze geven wel een indruk van de toon waarop het debat wordt gevoerd en de bezorgde, kritische en cultuurpessimistische gevoelens die daarbij een rol spelen.

Het zou een vergissing zijn te denken: ach, dat zijn maar gevoelens. 'Feelings are facts' in de politieke praktijk; hier telt niet alleen 'gelijk hebben' maar zeker ook 'gelijk krijgen' en dient het intellectuele 'grote' gelijk altijd te worden afgewogen tegen het draagvlak dat daarvoor (al dan niet) te verwerven valt.

Hoewel velen bedenkingen uiten en inmiddels zelfs een kentering menen – of toch hopen – waar te nemen, breidt ondertussen het terrein waarop marktwerking zijn invloed doet gelden zich nog almaar uit. Zie in dat kader maar de voorstellen van het aanstaande kabinet, onder meer op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking en het gevangeniswezen. Er is in dat opzicht op dit moment sprake van veel dubbelzinnigheid.

Van marktwerking is pas sprake als aan ten minste twee voorwaarden is voldaan:

- in de eerste plaats moet er sprake zijn van concurrentie. Klanten moeten kunnen kiezen en dus beschikken over een exit-optie: ze moeten de vrijheid en de mogelijkheid hebben om bij meerdere aanbieders aan te kloppen;
- een tweede voorwaarde is dat er een rechtstreekse koppeling bestaat tussen prijs en prestatie – en dat informatie beschikbaar is om de afweging daartussen te maken. Van marktwerking is pas sprake als het nut van een bepaald goed of product rechtstreeks kan worden afgewogen tegen het offer dat de afnemer ervoor moet brengen.

Pas als ten minste aan deze beide voorwaarden is voldaan, kan er sprake zijn van marktwerking. Concurrentie prikkelt hierbij de aanbieders van goeder en diensten (in theorie althans) tot een optimale prijs-kwaliteitverhouding. Het feit dat aan alles een duidelijk prijskaartje hangt, leidt er (opnieuw in theorie) toe dat nooit meer van een goed of dienst wordt afgenomen dan men bereid is ervoor te betalen.

Om de betekenis van het begrip marktwerking nog preciezer te duiden, is het zinvol ook scherp aan te geven wat het (net) niet is. Hier heersen nogal wat misverstanden. Ze worden veroorzaakt door het niet onderscheiden van zaken die soms, of in veel gevallen, samengaan maar niet per definitie aan elkaar gelijk zijn.

- Zo wordt wel eens beweerd dat marktwerking gelijk kan worden gesteld aan verzelfstandiging. Dat is duidelijk niet het geval. Bij verzelfstandiging krijgt een organisatie een meer autonome positie ten opzichte van de organisatie als geheel, maar dat wil zeker nog niet zeggen dat er voor de verzelfstandigende organisatie meteen ook mogelijkheden ontstaan om te vergelijken en te kiezen. Van concurrentiestelling (als voorwaarde om te kunnen spreken van marktwerking) is niet automatisch sprake.
- Vaker nog wordt marktwerking gelijkgesteld aan privatisering. Nu betekent privatisering letterlijk niet veel meer dan dat het eigendom van een publieke organisatie overgaat in particuliere handen, waarbij het dus een privaatrechtelijke status krijgt. In wat voor soort markt de organisatie in kwestie vervolgens terecht komt, staat hier los van. Het kan zijn dat er om wat voor reden ook, een privaat monopolie tot stand komt. Ook dan is dus van marktwerking geen sprake.
- Marktwerking is al evenmin hetzelfde als publiekprivate samenwerking. Immers, of er ruimte is voor concurrentie in die samenwerking, is maar de vraag. Het kan zijn dat bij publiekprivate samenwerking de mogelijkheden om voor een andere partij te kiezen, juist worden uitgesloten.

Voor zowel verzelfstandiging en privatisering als publiekprivate samenwerking geldt dat het om verschijnselen gaat die op zich heel goed met marktwerking kunnen samenvallen. Maar dat is zeker niet per definitie het geval.

## 7 MARKTWERKING EN DE ROL VAN DE OVERHEID

### DE GEVARIIEERDE BELEIDSPRAKTIJK

Onder invloed van beleid gericht op de introductie van marktwerking, is de afgelopen decennia de grens tussen publiek en privaat onmiskenbaar verschoven. In grote lijnen: de overheid heeft zich teruggetrokken en het bedrijfsleven heeft de vrijgevallen ruimte overgenomen. Maar deze grove schets doet bij nadere beschouwing te weinig recht aan het complexe karakter van de grensverhuiving tussen het publieke en het private.

Overheden blijken zich verantwoordelijk te blijven voelen voor processen die zich afspeelen in het door hen verlaten domein. Overheden hebben zich weliswaar als directe uitvoerder teruggetrokken op deze terreinen, maar zijn veel verantwoordelijkheden blijven dragen. Het was natuurlijk altijd al het geval dat de verantwoordelijkheden van overheden zich uitstrekten tot voorbij de grenzen van hun directe operationele mogelijkheden, maar met de terugtrekking van de overheden in de afgelopen decennia is dit overgangsgebied in omvang gegroeid.

De spanning betreft de ingekrompen wereld waarin overheden nog steeds aan het stuur staan en het veel grotere gebied waarin overheden niet zelf meer het voortouw nemen maar nog wel belangrijke verantwoordelijkheden dragen. Zie hier de paradoxale praktijk die met de introductie van marktwerking is ontstaan: het gebied waarin

de overheid feitelijk zelf directe en overwegende invloed uitoefent, mag kleiner zijn, het debat over de verantwoordelijkheid van de overheid is er alleen maar intensiever door geworden.

Wanneer we achter de grote woorden en het soms heftige publieke debat het beleid van de overheid in relatie tot marktwerking iets preciezer bezien en wat diepgaander analyseren, blijkt dat bij nader inzien toch iets anders te betekenen dan 'overlaten aan de markt' of 'meer markt, minder overheid'. De introductie van marktwerking betekent namelijk geenszins dat men zich van overheidswege niet langer verantwoordelijk zou voelen voor het borgen van publieke belangen. Integendeel zelfs.

Een belangrijk motief bij de introductie van marktwerking mag in de beginfase wellicht zijn geweest dat de overheidsbemoeienis zo zou kunnen worden teruggedrongen. De praktijk leert echter dat de introductie van concurrentie een veel complexer verandering teweegbrengt die wel ingrijpende verschuivingen in publieke en private verantwoordelijkheden met zich brengt, maar die niet goed te benoemen valt in termen van meer of minder. Hoogstens als anders. Om marktwerking invulling te geven op een wijze die maatschappelijk gezien bijdraagt aan de borging van publieke belangen, is begeleidend beleid en blijvende bemoeienis van de overheid noodzakelijk.



De bemoeienis van de overheid met een sector kan en moet soms, ook na de introductie van concurrentie, nog veelzijdig en diepgaand zijn.

Niet alleen sociale overwegingen of milieudoelen bijvoorbeeld vragen om een blijvende bemoeienis van de overheid. Ook het mogelijk maken en in stand houden van de concurrentie zelf vraagt om een actieve opstelling van de overheid. De praktijk wijst uit dat ondernemingen steeds weer zullen proberen om voor zichzelf een beschutte positie op de markt in te ruimen. Dat kan tot uitdrukking komen in hoge toetredingsdrempels voor potentiële concurrenten of een geprivilegieerde positie op een deel van de markt, zoals de markt van kleingebruikers of van de particuliere consument. Het is van belang om hier via een stevige overheidsinbreng de normen voor effectieve concurrentie toe te passen.

Het is kortom een vergissing te denken dat de introductie van marktwerking tot gevolg heeft dat de rol van de overheid minder belangrijk wordt dan vroeger. Het omgekeerde is eerder waar: het belang van de rollen die de overheid toevallen, neemt alleen maar toe. Alleen moeten zij wel anders worden ingevuld. Het gaat niet meer zozeer om direct ingrijpen in de markt om de werking hiervan te vervangen, maar om het scheppen van de voorwaarden die een goede concurrentie mogelijk maken.

## ONDSCHIEDEN VAN TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

In de voorbije periode is het besef doorgedrongen dat de onderkenning van een overheidsverantwoordelijkheid niet vanzelf hoeft te betekenen dat de overheid ook zelf de daaruit voortvloeiende taken moet verrichten. De overheid dient er dan 'slechts' zorg voor te dragen dat de taken die voortvloeien uit een dergelijke verantwoordelijkheid, op een maatschappelijk verantwoorde wijze worden verricht.

De gedachte die op dit moment – niettegenstaande alle kritiek op het marktdenken en de ontegenzeggelijke risico's die samenhangen met ruimte geven aan de werking van de markt – steeds steviger heeft postgevat, is dat de overheid niet meer perse zelf in maatschappelijke goederen en diensten hoeft te voorzien, maar er wel voor moet zorgen dat er (andere) organisaties zijn die dat op een maatschappelijk verantwoorde wijze doen.

Hierbij streeft men ernaar dat tussen deze organisaties (zoveel mogelijk) concurrentie ontstaat, opdat de uitvoering onder de tucht van de markt wordt gebracht. De overheid schakelt het marktmechanisme niet uit maar in. De overheid neemt niet meer de presterende of uitvoerende taken op zich, maar draagt zorg voor een bepaalde economische ordening waarbinnen deze taken op een

## 7 MARKTWERKING EN DE ROL VAN DE OVERHEID

maatschappelijk verantwoorde manier worden uitgevoerd.

Dat de overheid verantwoordelijk is voor een bepaald niveau en een bepaalde kwaliteit van de gezondheidszorg in ons land, betekent niet dat de overheid zelf alle ziekenhuizen en zorginstellingen in eigen hand moet hebben. Deze verantwoordelijkheid impliceert alleen dat de overheid ervoor moet zorgen dat er ziekenhuizen en zorginstellingen zijn en dat zij adequaat functioneren. En dat is op zich lang geen eenvoudige opgave, zo laten pogingen tot introductie van marktwerking in die sector heel snel zien.

Essentieel voor een goed begrip van de introductie van marktwerking in publieke sectoren, is een helder onderscheid tussen verantwoordelijkheden en de taken die daaruit voortvloeien. Enigszins verwarrend in dat opzicht is het (daarmee ten onrechte vaak verbonden) onderscheid tussen beleid en uitvoering. Vaak is de gedachte dat de overheid bij de introductie van marktwerking zelf de beleidstaak op zich neemt maar de uitvoerende taken die hieruit voortvloeien, overdraagt aan partijen op de markt die (al dan niet) met elkaar concurreren. Marktwerking kan evenwel, behalve op uitvoerende taken, óók betrekking hebben op taken die de beleidsvorming betreffen (bijvoorbeeld als een beleidsnota of wettelijke regeling na aanbesteding geschreven wordt door een bureau of een afdeling van een universiteit) zolang de

verantwoordelijkheid hiervoor uiteindelijk maar bij de overheid berust.

Om de rolverdeling tussen overheid en markt goed te kunnen begrijpen en voldoende precies te duiden, is het van belang de juiste begrippenparen te benutten. Een ongelukkig begripsgebruik leidt al snel tot vervolgende misverstanden.

Zo wordt over de verhouding tussen publiek en privaat wel gesproken in termen van (wederzijds uitsluitende, bijna fysiek voorstelbare) domeinen. 'Publiek domein' staat dan door gaans voor datgene wat tot de verantwoordelijkheid van de overheid als hoeder van het algemeen belang te rekenen valt. Het private domein omvat vervolgens deresterende ruimte waarin de overheid geen directe verantwoordelijkheid voor zichzelf ziet. Het vinden van een balans tussen beide domeinen wordt nu een kwestie van competitie tussen gescheiden werelden, waarbij meer ruimte voor de één als vanzelf minder ruimte voor de ander betekent.

Bij nader inzien is het denken in termen van (wederzijds uitsluitende, bijna fysiek voorstelbare) domeinen daarmee nogal misleidend. Dat geldt overigens a fortiori voor het idee van een tussen die domeinen gelegen maatschappelijk 'middenveld'. Ruimtelijke metaforen passen hier niet. In de praktijk is het bijna per definitie zo dat publieke en private elementen sterk met elkaar verweven zijn.

Al even ongelukkig is de keuze voor een begripsonderscheid in termen van publieke en private taken. Niet de taken zijn publiek, maar de verantwoordelijkheden die ermee verbonden zijn, in termen van te borgen publieke belangen. De begrippencombinatie 'publieke taken' wordt hier in het vervolg niet gebruikt, omdat daarvan (onbedoeld) de suggestie zou kunnen uitgaan dat publieke instellingen de betreffende taken uitvoeren.

### **GRENZEN AAN MARKTWERKING: BEPALING EN BORGING VAN PUBLIEKE BELANGEN**

De grenzen van marktwerking liggen niet in de aard van bepaalde taken die 'des overheids' zouden zijn of niet. We moeten ze zoeken in de richting van de expliciteerbaarheid van randvoorwaarden, in de mogelijkheid om bepaalde belangen te borgen en in de transactiekosten die verbonden zijn aan een daaruit voortvloeiende ordening met bijbehorende arrangementen. Dat punt laat zich illustreren aan de hand van vele voorbeelden.

- Onderwijs wordt doorgaans opgevat als een publieke taak. Maar moeten schoolbesturen zich daarom ook bezighouden met de exploitatie en het beheer van hun schoolgebouw? Waarom niet een vastgoedexploitant ingeschakeld die beschikt over de expertise om het gebouw ook

's avonds en in het weekend te verhuren aan derden, waardoor de kosten van huisvesting en onderhoud voor de school omlaag kunnen worden gebracht? En waarom zijn in de onderwijssector de docenten doorgaans in dienst van een bepaalde instelling, waardoor iemand die zich inschrijft voor een opleiding, deze mensen min of meer vanzelfsprekend krijgt opgedrongen?

- Gezondheidszorg wordt veelal gezien als een publieke taak. Maar is het logisch dat een zorgvrager in een verzorgingshuis daarvoor een all-in-prijs betaalt waarin ook de kosten van bijvoorbeeld huisvesting zijn inbegrepen? Is de vervlechting tussen dienstverlening op het gebied van zorg en de daarvoor benodigde infrastructurele voorzieningen (huisvesting, maar ook catering en bijvoorbeeld 'de handen aan het bed') wel zo vanzelfsprekend? Waarom zijn de bewoners van een verzorgingshuis min of meer gedwongen gebruik te maken van de fysiotherapeut en de diëtiste of de psycholoog die toevallig bij de instelling in dienst zijn? En waarom is het eigenlijk zo dat de ziekte of zelfs de vakantie van het verzorgend personeel in de praktijk kan leiden tot verminderde intensiteit en kwaliteit van zorg (later uit bed, minder in bad), terwijl de prijs die wordt betaald voor de zorg aan het huis gewoon gelijk blijft?

## 7 MARKTWERKING EN DE ROL VAN DE OVERHEID

---

- Veiligheid wordt eveneens opgevat als een publieke taak. Maar wat is dan de reikwijdte van die taak? Moet die noodzakelijk vorm krijgen via het monopolie van de overheid op gebruik van geweld of op zorg voor veiligheid in brede zin? En strekt dat monopolie zich dan ook uit tot de bouw en exploitatie van gevangenissen of slechts tot de bewaring van de gevangenen die daarin gehuisvest zijn? Valt ook bijvoorbeeld de scholing en tewerkstelling van gevangenen daaronder of is die daarvan te onderscheiden als aparte laag van toegevoegde-waardediensten en separaat, via de inbreng van private partijen en eventueel ook via concurrentiestelling daartussen, te organiseren?

Het begrip publieke taak is te vaag wanneer het betrokken wordt op zaken als onderwijs, gezondheidszorg of veiligheid en heeft onvoldoende onderscheidend vermogen. Waar het op aankomt is dat hierachter een samenstel van activiteiten schuilgaat die ieder voor zich weer publiek of privaat, dus met in- of juist uitschakeling van de markt, te organiseren zijn.

De introductie van marktwerking is ook in sectoren als het gevangeniswezen en de politiezorg of ontwikkelingssamenwerking en armoedebestrijding zeker niet ondenkbaar. Maar of dat ook gewenst moet worden geacht, hangt mede af van de vraag of kan worden voldaan aan bepaalde

technisch-contractuele maar ook politiek-democratische randvoorwaarden.

De concrete uitwerking van die randvoorwaarden varieert per sector, maar de essentie ervan komt steeds overeen, namelijk dat het uiteindelijk gaat om de mogelijkheid publieke belangen goed te borgen. En daar begint het echt ingewikkeld te worden. Want op zich valt er nog wel consensus te bereiken over de redenering dat de grenzen van marktwerking worden bepaald door de mogelijkheden om daarbij publieke belangen te borgen. Nadere beschouwing leert alleen dat ook de bepaling – laat staan de bewaking of zelfs borging – van publieke belangen verre van eenvoudig is.

Publieke belangen zijn namelijk altijd relatief, ze vergen een ‘trade off’ met andere publieke belangen. Deze trade off is bovendien dynamisch. De opvattingen over de vraag welke bescherming een publiek belang verdient, in relatie tot een ander (publiek) belang, zijn voortdurend in beweging en worden beïnvloed door – bijvoorbeeld – incidenten of innovaties en de kosten die samenhangen met de bescherming van het publieke belang.

Publieke belangen beconcurreren elkaar bovendien: ze kunnen ook onderling strijdig zijn en laten zich soms ook maar moeilijk eenduidig operationaliseren. Zelfs als er consensus is over de concretisering van een publiek belang, zal de

operationalisering veelal het resultaat zijn van een onderhandeling tussen overheid en dienstverlener en is er dus sprake van uitonderhandelde normen en waarden.

De overheid mag worden geacht publieke belangen te borgen, maar is hiervoor sterk afhankelijk van de medewerking van het bedrijfsleven en gebruikers. Dit leidt tot een ambivalente positie van de overheid. Enerzijds moet ze toezicht houden op bescherming van publieke belangen, anderzijds is ze gebaat bij een coöperatieve houding ten opzichte van het bedrijfsleven. Wanneer een overheid kiest voor een al te antagonistische houding, zal ze veelal een prikkel voor strategisch gedrag uitdelen; de mogelijkheden voor bedrijven om overheidstoezicht middels strategisch gedrag te bemoeilijken, zijn bijna oneindig.

Over de vragen: wat publieke belangen mogen kosten; welke afweging moet worden gemaakt tussen publieke belangen en andere belangen; welke dynamiek van publieke belangen een overheid toelaat, is politieke consensus allesbehalve vanzelfsprekend, noch een vaststaand gegeven. Over publieke belangen zal in dit licht altijd dissensus bestaan. Ze zijn onderwerp van politieke strijd.

De identificatie van publieke belangen en het ontwerp van arrangementen om deze te beschermen, vergt een doordacht democratisch proces van interactie tussen de betrokken partijen, ten minste overheid, bedrijfsleven en gebruikers, indien:

- publieke belangen niet als eenduidig concept te beschouwen zijn maar door verschillende partijen verschillend worden ingevuld en/of geconcretiseerd en
- de borging daarvan niet alleen een kwestie is voor de overheid, maar in samenspel met bedrijven en gebruikers vorm moet krijgen in een context van wederzijdse afhankelijkheid.

Voor de goede orde: dat is dus iets anders dan een eindeloze discussie en een opeenvolging van bijeenkomsten met betrokkenen en belanghebbenden waar niemand op zit te wachten. Uiteraard moet worden gewaakt voor een politiek-bestuurlijk proces dat gaat leiden tot oneindig gesteggel en een zich almaar voortslepend traject. Dat kan dan uiteindelijk uitmonden in een waterig compromis dat direct wordt doorverwezen naar het ronde archief omdat het, meteen na de moeizame totstandkoming, al is achterhaald door de actualiteit.

Wat evenmin werkt is de identificatie van publieke belangen of het ontwerpen van arrangementen voor het beschermen daarvan, overlaten aan experts; Nederland is geen technocratie.

## 7 MARKTWERKING EN DE ROL VAN DE OVERHEID

Op zich is het wijs om bij de identificatie van publieke belangen een prominente plaats toe te kennen aan kennis en deskundigen, maar dat is nog iets heel anders dan daaraan ook de bevoegdheid tot beslissen te koppelen. Voorkomen moet worden dat politiek-bestuurlijke afwegingen worden overgelaten aan deskundigen die voor hun conclusies moeten terugvallen op een (theoretisch economisch) afwegingskader dat nooit de volle rijkdom kan omvatten van de concurrerende waarden die bij besluitvorming over publieke belangen aan de orde zijn.

En wat ook zeker niet gaat helpen is een bewindspersoon die meent daadkracht te moeten vertonen door verantwoordelijkheid te nemen en voor zichzelf gaat vaststellen wat publieke belangen zijn en hoe die geborgd dienen te worden. Natuurlijk is het goed als een bewindspersoon bered is verantwoordelijkheid te nemen en het initiatief naar zich toe trekt. Maar het is tegelijk een illusie te denken dat een minister (hoe daadkrachtig ook) in staat zou zijn in isolement de vaststelling en borging van publieke belangen af te dwingen. Daarvoor zijn de afhankelijkheden van talloze anderen (marktpartijen, consumenten, toezichthouder, beleidsmakers, belangengroepen, etc.) veel te groot.

In het politiekdemocratische proces van (steeds hernieuwde) identificatie van publieke belangen zijn zo bezien per definitie overwegingen aan de orde die buiten het bereik van de wetenschap liggen.

Die hebben te maken met de politieke opportuniteit en het spel tussen regering en oppositie, maar ook met de kracht (of opportuniteit) waarmee bepaalde publieke belangen (al dan niet) benadrukt worden en gewicht kunnen krijgen, gegeven de bijzondere dramatiek en symboliek van het politieke spel.

### ROLLEN VOOR DE OVERHEID: NIET SLECHTS TIJDELIJK MAAR PERMANENT

Altijd al leefde het idee dat in de eerste fase, dus bij de vrijmaking van de markt, een rol voor de overheid zou zijn weggelegd. In dat verband is wel gesproken over 'competition engineering'. Hieraan is echter weleens de gedachte verbonden dat, als het ontwerp van de markt maar goed is, een nieuw evenwicht vanzelf zou kunnen ontstaan. De verwachting is dan, met andere woorden, dat een rolvervulling door de overheid bij de introductie van marktwerking slechts tijdelijk zou hoeven zijn. Is eenmaal een 'level playing field' ontstaan, dan kan de markt zijn werk doen en de overheid zich verder onthouden van directe interventies.

Dat idee is evenwel te simpel gebleken, zo toont de ervaring die inmiddels met dit beleid is opgedaan. De transitie vergt zonder twijfel bijzondere aandacht, maar duidelijk is inmiddels ook dat de overheid zich erop moet instellen dat ook daarna permanente zorg nodig is op een wijze die dan het best te benoemen valt als 'competition

management'. In de eerste plaats omdat de overheid periodiek het proces zal moeten organiseren waarbinnen de concurrentie plaatsvindt. In de tweede plaats omdat de overheid permanent moet monitoren of het bedrijf dat de concurrentieslag gewonnen heeft, zich aan de voorwaarden uit de concessie houdt. Het monopolie zal worden vervangen door een duopolie, respectievelijk oligopolie, waarin bedrijven omzichtig met elkaar omgaan. De dreiging van collusie is dan steeds aanwezig en het vereiste van toezicht dus permanent.

Overheden die, bij producten en diensten die voorheen in publieke organisaties tot stand werden gebracht, besluiten de markt ruimte te geven, blijven verantwoordelijk voor:

- het goed functioneren van de producten en diensten;
- de effecten die dit besluit heeft voor de publieke belangen die geborgd moeten worden.

Het is een misverstand te verwachten dat (na een overgangsfase) bij de introductie van marktwerking uiteindelijk vrije markten met een stabiel karakter ontstaan, waarin bedrijven met elkaar wedijveren om de gunsten van de consument en regulering door de overheid zo goed als overbodig is. De ervaring leert dat zich in de praktijk zich steeds dezelfde complicaties manifesteren die tegen deze verwachting ingaan.

- Om te beginnen blijft de voormalige monopolist vaak lange tijd een dominante speler. Potentiële concurrenten hebben vaak aarzelingen om de concurrentie aan te gaan. Nieuwkomers op de markt richten zich vaak op niches of nemen vooralsnog genoegen met een bescheiden marktaandeel. De verklaring hiervoor is dat de gevestigde partij een grote voorsprong op zijn thuismarkt heeft die slechts ten koste van extreem hoge investeringen is in te halen. De nieuwkomer moet een organisatie en een reputatie opbouwen, kent de markt niet door en door en moet nog contacten opbouwen in het relevante netwerk van adviseurs, toezichhouders, beleidsmakers en dergelijke.
- Ook ontwikkelt zich in de praktijk vaak een concurrentieondermijnende samenwerking tussen partijen die elkaars concurrenten zouden moeten zijn; ze fuseren of alliiëren met elkaar. Bedrijven die in principe geschikt zijn om elkaar te beconcurreren, vinden het niet zelden attractiever om met elkaar samen te werken.

## 7 MARKTWERKING EN DE ROL VAN DE OVERHEID

- Verder laat zich vaak waarnemen dat partijen op de markt ontstaan die elkaar omzichtig bejegenen. In plaats van een vrije, open markt waarin een groot aantal aanbieders dingt om de gunst van afnemers, zien we een ander soort markt ontstaan: een monopolie met enkele nichespelers, een duopolie of een oligopolie. In dit soort constellaties behandelen de concurrenten elkaar omzichtig. Zij concurreren maar zelden op een harde manier met elkaar. Zij concurreren niet of nauwelijks op prijs en zij tornen veelal niet aan elkaars afzetmarkten.

Het gevolg van deze complicaties is dat, na enkele jaren van liberalisering, privatisering en deregulering om de introductie van marktwerking te bewerkstelligen, veel markten niet vanzelf optimaal functioneren. Marktpartijen vertonen, zeker als er een duidelijke marktleider is (niet zelden een dominante gevestigde partij), de neiging elkaars gedrag te imiteren. Prijsdaling blijft achter bij de verwachtingen en ook de verwachte innovatie wordt onvoldoende gerealiseerd.

### OVERHEIDSROLLEN: INHOUD GEVEN AAN MEERVOUDIGE BETROKKENHEID

Ook als er meer ruimte voor de markt wordt gemaakt, heeft de overheid nog een verantwoordelijkheid van waaruit vele rollen moeten worden ingevuld. Niet alleen in de overgangsfase van publiek naar privaat die bij de introductie van een nieuwe marktordening ontstaat, maar ook

in de nieuwe situatie die zich daarna ontwikkelt. Daarin behoeven de relevante publieke belangen, na inschakeling van private partijen, nog steeds (maar nu veel explicieter) borging.

De rol van beleidsmaker/regelgever is in dat opzicht natuurlijk bekend terrein voor de overheid, al vergt ruimte maken en ruimte laten voor marktwerking hier toch net een iets andere invulling van die klassieke rol. Immers, daar waar de vaststelling van een overheidsverantwoordelijkheid voorheen al snel gepaard ging met het zelf ter hand nemen van daaruit voortvloeiende taken, is het nu zo dat niet zozeer een substituuut als wel een complement wordt gezocht voor het marktmechanisme.

Hiertoe is in de ondersteuning van politiek bestuurders veel kennis nodig van de wijze waarop markten werken. Deze kennis omvat aanzienlijk veel meer dan de theoretische inzichten uit de economische literatuur. Vaak wordt de wijze waarop een markt functioneert bepaald door specifieke kenmerken van de betrokken sector. Historisch gegroeide tradities, omgangsvormen en manieren van zakendoen hebben een aanzienlijke impact op het feitelijk verloop van marktprocessen.

Beleid en regelgeving kunnen er, vanuit een meer pro-competitieve benadering, op gericht zijn de toelating van marktpartijen te bevorderen ('level



---

playing field' scheppen). Maar na vrijmaking van de markt kunnen ze ook gericht zijn op:

- marktdominantie beperken;
- misbruik van economische machtsposities voorkomen;
- waarborgen dat fusies en bedrijfsovernames voldoen aan daartoe gestelde regels.

Een van de manieren om ruimte voor de markt te scheppen, is een andere partij de opdracht te verstreken om een taak uit te voeren die de overheid voorheen zelf verrichtte. Beleidsmatige doelstellingen worden vertaald in concrete opdrachten aan bedrijven, waarbij de overheid als opdrachtgever voor financiering zorgt.

Dat vraagt veel kwaliteit bij het afsluiten van contracten met bedrijven die de taken moeten uitvoeren. Borging van publieke belangen vraagt om het vermogen deze te vertalen in concrete opdrachten en contractvoorwaarden. Dat vergt een onderhandelingspel met een heel ander karakter dan het politieke besluitvormingsproces waar aan de overheid als beleidsmaker deelneemt. Het sluiten van een politiek compromis vergt andere kennis en kunde dan het afsluiten van een goed contract.

Daar waar de overheid (al dan niet via een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie) meer aan marktpartijen overlaat, dient zij erop toe te zien

dat publieke belangen voldoende worden geborgd. In de rol van toezichthouder moet de overheid kwaliteitsnormen stellen aan het voortbrengen van goederen en diensten door marktpartijen en die normen handhaven.

In de praktijk wordt bij de introductie van marktwerking de rol van toezichthouder vaak ingevuld als die van marktmeester. Als marktmeester heeft de overheid tot taak effectieve en eerlijke concurrentieverhoudingen te bewaken, dus om een 'level playing field' te scheppen dat gelijke condities schept voor nieuwe en gevestigde partijen in de markt.

De kunst hierbij is vooral om als toezichthouder/marktmeester gedoseerd op te treden. Interventies mogen niet te zwaar en niet te licht zijn. Te zware interventies stuiten op onnodige weerstand. Te lichte interventies laten onacceptabele situaties onnodig intact met alle mogelijke gevolgen van dien. Het vermogen om een oordeel te vormen over de mate waarin kwaliteitsnormen worden nageleefd, is cruciaal voor toezichthouders. Daarvoor is kennis van primaire processen en bijbehorende maatschappelijke risico's essentieel.

Gegeven het eerder geïntroduceerde onderscheid tussen taken en verantwoordelijkheden, moet hier uit een oogpunt van precisie wel worden opgemerkt dat de overheid verantwoordelijk is voor

## 7 MARKTWERKING EN DE ROL VAN DE OVERHEID

een goede invulling van elk van deze overheidsrollen. Maar de taken die eruit voortvloeien zijn steeds wel weer vorm te geven door de inschakeling van derden (al dan niet aan marktwerking onderworpen). Beleid maken of regelgeving voorbereiden kan op zich worden opgedragen aan

andere publieke of private partijen, evenals het toezicht vormgeven of marktpartijen selecteren en contracteren vanuit de rol van opdrachtgever of financier. Zolang maar duidelijk is dat de verantwoordelijkheid hiervoor uiteindelijk wel bij de overheid berust.

Rollen	Beleidsmaker/ regelgever	Toezichthouder/ marktmeester	Opdrachtgever/ financier	Marktpartij/eigenaar
Primaire waarde	Loyaliteit politieke principaal	Onafhankelijkheid oordeelsvorming	Onpartijdigheid bij selectie	Concurrentiekracht in de markt
Kwaliteiten	Publieke belangen bepalen en borgen	Gelijk speelveld scheppen	Goede contracten afsluiten	Ondernemerschap tonen
Verantwoordelijkheid	Markten ordenen en reguleren	Regels en normen handhaven	Marktpartijen kiezen en financieren	Producten en diensten leveren

### ONVERENIGBARE VERANTWOORDELIJKHEDEN EN ONVERMIJDELIJKE ONVOLKOMENHEDEN

Ruimte maken voor de markt impliceert een blijvende verantwoordelijkheid voor de overheid. Die komt tot uitdrukking in een meervoudige betrokkenheid bij de werking van die markt vanuit een variëteit aan rollen, als:

- beleidsmaker/regelgever;
- toezichthouder/marktmeester;
- opdrachtgever/financier;
- soms ook nog als marktpartij/eigenaar.

Het is duidelijk dat tussen die rollen spanning kan bestaan als de verantwoordelijkheden niet goed

verenigbaar zijn en (ten minste de schijn van) belangenverstrengeling doen ontstaan.

Zo is er om te beginnen de kwestie van de meespelende scheidsrechter. Die is aan de orde waar de overheid enerzijds verantwoordelijk is voor het creëren van en toezien op gelijke concurrentiecondities en tegelijk, in de rol van marktpartij (of eigenaar daarvan), belang heeft bij de uitkomsten daarvan.

Een andere kwestie doet zich voor als er te weinig afstand bestaat tussen de rollen van toezichthouder/marktmeester en van beleidsmaker/regelgever en/of opdrachtgever/financier. Dat is met name aan de orde als de vraag wordt opgeworpen

of een onvoldoende werking van de markt te wijten valt aan:

- het opereren van marktpartijen,
- dan wel aan de gebrekkige kwaliteit van het gevoerde marktwerkingsbeleid
- of tekortschietend opdrachtgeverschap richting die marktpartijen.

Een toezichthouder die tegelijkertijd beleidsmaker en opdrachtgever is, zal niet snel in staat zijn (of in ieder geval niet snel in staat worden geacht) hierover een onafhankelijk oordeel te vormen. Hoewel rollen scheiden noodzakelijk is om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid te borgen, betekent dit nog niet dat scheiden onder alle omstandigheden mogelijk of gewenst. Soms is het vervullen en zelfs vermengen van rollen die onderling spanning oproepen, niet goed te vermijden.

Vaak leven er grote bedenkingen tegen het idee dat de overheid ook een rol als marktpartij zou kunnen vervullen. Dat is dan ingegeven door de overweging dat publieke organisaties een dubbele loyaliteit hebben: niet alleen de verlangens van de afnemers tellen mee, maar ook de directieven van de politieke top. Een private onderneming kent een dergelijke dubbele loyaliteit niet.

Bovendien kan er, voor een publieke organisatie die concurreert met marktpartijen om de gunst van afnemers, ruimte zijn voor kruissubsidiëring. De opbrengsten van publieke taken die de organisatie vanuit een monopoliepositie invult, worden dan benut om de prijs te verlagen van producten en diensten die moeten worden afgezet op een markt waar wel concurrentie bestaat. Hiermee versterkt de publieke organisatie haar positie ten koste van de private concurrent die hiertoe niet in staat is.

Ten slotte is er het risico van rolvermenging. Een overheidsorganisatie die concurreert op een markt, vervult ook nog taken die eigen zijn aan overheden. Zij stelt generieke regels vast en handhaaft deze regels. Voor een overheid die zich in deze situatie bevindt, zal het moeilijk zijn om de schijn te vermijden dat zij de regels die zij mag opstellen, gebruikt op een manier die haar concurrentiepositie ten goede komt.

Deze bezwaren tegen concurrerende publieke organisaties zijn weliswaar ernstig, maar hun aard is niet zodanig dat ze de invoering van concurrerende publieke organisaties onder alle omstandigheden in de weg staan. In markten waar de concurrentie gebrekkig is, zal de introductie van een overheidsbedrijf weliswaar de producentenwinst van de aanwezige private ondernemingen onder druk zetten, maar dit negatieve resultaat kan worden gecompenseerd door een verhoging van het consumentensurplus dat ontstaat door dat de prijzen dalen. Het saldo van producentenwinst en consumentensurplus (lees: de totale welvaart) zal derhalve kunnen groeien.

## 7 MARKTWERKING EN DE ROL VAN DE OVERHEID

Overheden die teleur gesteld zijn over de markt die zich ontwikkelt, kunnen zelf een bedrijf in de markt zetten. Door dit te doen neemt het aantal spelers op de markt toe. Een monopolie wordt dan een duopolie of, als meer dergelijke overheden gaan ondernemen, een oligopolie. Oligopolies kunnen zich op deze wijze doorontwikkelen tot nog opener markten. Door het aantal spelers te verhogen, neemt de kans op scherpe concurrentie toe – ook (zelfs juist) daar waar de gevestigde partijen klagen over de laakbaarheid van ondernemerschap door overheden en waar hybriditeit wordt weggezet als marktverstoring.

### **TREND: TOENEMENDE AANDACHT VOOR TRANSITIE- EN TRANSACTIEKOSTEN**

Als in de afgelopen periode een ding duidelijk is geworden uit het streven om meer ruimte te geven aan de werking van de markt, dan is het wel dat hierdoor vaak een transitietraject wordt ingezet waarvan de complexiteit al snel wordt onderschat. Het traject roept ook onvermijdelijk weerstand op omdat de transactiekosten die samenhangen met (veranderende) verhoudingen tussen partijen, zo beter zichtbaar en voelbaar worden.

Bij de introductie van marktwerking in sectoren als de zorg of het onderwijs gaat het om langdurige trajecten. De voorspelbaarheid over het verloop

is maar beperkt en onvermijdelijk doen zich, bijna werkende weg allerlei onvoorziene en onbedoelde effecten voor. Betrokkenen worden geconfronteerd met barrières die situaties oproepen die volstrekt verschillen van wat op de tekentafel was voorzien. Talloze kwesties uit de wereld van de infrastructuurgebonden sectoren, zoals het spoor of de energievoorziening, kunnen dit punt illustreren.

Niet zelden wordt ook, ingegeven door overgangsproblemen, de toekomstige marktordening al tijdens het transitieproces weer ter discussie gesteld. Bovendien leidt de transitie niet van een beweging naar een toekomstige stabiele situatie, maar naar een toestand die vervolgens ook zelf voortdurend toezicht en regulering behoeft om stand te kunnen houden.

De introductie van marktwerking maakt daarnaast allemaal transactiekosten zichtbaar. Sommige van die transactiekosten zijn eenmalig en betreffen zaken die, als ze eenmaal zijn geregeld, geen kosten meer met zich meebrengen. Dat zijn de transactiekosten die toe te wijzen zijn aan het veranderingsproces zelf. Maar andere kosten zijn niet eenmalig. Integendeel, ze zijn juist structureel omdat ze betrekking hebben op de nieuwe verhoudingen in de sector en de vormgeving van de relaties tussen die partijen. Zoals de kosten voor toezicht houden, de kosten die gepaard gaan met

het verkrijgen van verantwoordingsinformatie, bijvoorbeeld percentages over de punctualiteit in een prestatiecontract.

De transactiekosten die samenhangen met een nieuwe ordening van de markt, kunnen soms hoger uitvallen omdat zaken die in de oude situatie nog intra-organisatorisch werden afgestemd, nu inter-organisatorisch geregeld moeten worden. Dan is sprake van een transitietraject waarbij de transparantie wordt verhoogd, maar tegelijk de transactiekosten oplopen. Die worden dan evenwel eigenlijk altijd bezien in relatie tot andere (schaduw)kosten en opbrengsten en daarmee verbonden borging van publieke belangen. Onvermijdelijk is wel dat precies hierdoor, rondom marktwerking en de veranderende verhouding tussen overheid en markt die dat teweegbrengt, steeds discussies zullen worden opgeroepen over verlies aan (volgens sommigen niet goed in kosten en baten uit te drukken) maatschappelijke waarde en verschraving van de notie van algemeen belang.

De rolvulling van de overheid heeft, alles overziende, in de voorbije periode onder invloed van het beleid om marktwerking te introduceren, op een aantal punten een belangrijke overgang gekend.

- Zo is sprake geweest van *de overgang van een ondernemende overheid naar een orderende overheid*. Het begon ermee dat het bedrijfsleven als inspiratiebron ging dienen om vernieuwingen in de overheidsorganisatie mogelijk te maken. Op basis daarvan is men gaan kijken naar methoden van kostenbeheersing en kostenreductie, met als doel om langs die weg prikkels tot efficiëntie in te bouwen. Dat resulteerde in meer resultaatgericht management, ondersteund met bedrijfsmatig ingerichte stelsels van kostenrekening en verantwoording. Centraal daarin stond het beter functioneren van overheidsorganisaties, in situaties waarin voor de markt als zodanig geen ruimte is.
- Terwijl de grenzen van het daarmee opgeroepen publiek ondernemerschap in de afgelopen periode verder zijn verkend (en soms ook overschreden), is het accent in de discussie, onder de vlag van marktwerking, veranderd. Steeds meer is centraal komen te staan hoe de overheid (de private organisaties en instellingen in) de markt kan benutten voor de uitvoering van activiteiten waaraan ook publieke belangen verbonden zijn. Niet de rolvulling door een ondernemende, maar die van een orderende overheid is op de voorgrond komen te staan. Dit alles vanuit een hernieuwd besef dat de markt voor de overheid beïnvloedbaar en (tot op zekere hoogte) zelfs maakbaar is.

## 7 MARKTWERKING EN DE ROL VAN DE OVERHEID

- Tegelijk is hiermee ook de overgang waarneembaar geweest van *een overheid die taken wil overlaten aan de markt, naar een overheid die de markt juist wil ordenen en reguleren*. Dat geeft uitdrukking aan de wens om al te gemakzuchtige redeneringen achter zich te laten. Redeneringen van het type: er is niet voldaan aan alle voorwaarden voor een efficiënte opererende markt (onvolledige informatie, hoge verzonken kosten, et cetera), dus is er sprake van marktfalen en daarom kan alleen het (opnieuw) uitschakelen van de markt wel de beste oplossing zijn. De overgang is bedoeld om ook dan nog toe te komen aan een verstandige beschouwing over mogelijkheden om precies, gegeven de bijzondere karakteristieken van een bepaalde markt, via heentwerp en regulering toch (opnieuw) ruimte te maken voor concurrentie.
- Niet onbelangrijk is verder *de overgang van concurrentievervangende naar voorwaardenscheppende regulering*: Dat het mis kan gaan wanneer private partijen worden ingeschakeld voor de uitvoering van taken waarbij publieke belangen in het geding zijn, is duidelijk. Het valt niet te ontkennen: als de overheid de markt gewoon zijn gang laat gaan, kan het volstrekt uit de hand lopen – hoe slim de markt ook ontworpen is. Regulering – niet zozeer ter vervanging, maar wel als noodzakelijke aanvulling op de markt – kan er hier voor zorgen dat de onderlinge concurrentie toch de gewenste maatschappelijke processen en effecten oproept.

- En naar de toekomst toe valt naar mijn idee nog een belangrijke overgang waar te nemen, namelijk die waardoor *de positie van de overheid in relatie tot de burger verschuift van (plaatsvervangend) besluitvormer naar keuzearchitect*. In de afgelopen periode is, onder invloed van beleidsoperaties die doorgaans worden aangeduid met termen als privatisering, liberalisering en deregulering, op steeds meer terreinen sprake geweest van de introductie van marktwerking, eerst vooral in de infrastructuur-gebonden sector (telecommunicatie, energievoorziening, openbaar vervoer), maar later ook op andere terreinen zoals de zorg en het onderwijs. Een belangrijk gevolg daarvan is dat burgers in die sectoren steeds nadrukkelijker als klant worden benaderd, in de veronderstelling dat zij goede en weloverwogen keuzes kunnen en willen maken voor de producten en diensten die deze sector en tot stand brengen.
- Ervaringen met het keuzeproces van klanten op het gebied van bijvoorbeeld telefonieproviders, energieleveranciers, levensloopregelingen, pensioenvoorzieningen, zorgverzekeringen en dergelijke, hebben aan het licht gebracht dat de ruimte voor rationaliteit hier slechts begrensd is, onder meer omdat voorkeuren instabiel zijn, onbewuste beïnvloeding een belangrijke rol speelt, wilskracht gering is, keuzestress kan opkomen en gewoontes en gemakzucht dan vaak de doorslag geven.

- Een veronderstelling die vaak stilzwijgend schuilgaat achter de introductie van marktwerking, is dat mensen die over relevante informatie kunnen beschikken zelf verantwoorde keuzes kunnen en willen maken tussen partijen die met elkaar (moeten) concurreren. De praktijk laat zien dat die veronderstelling aanvechtbaar is. Niet alleen omdat het bevattingvermogen van mensen beperkt is en ze niet altijd de energie kunnen opbrengen om tot een goede afweging te komen. Maar ook omdat keuzes niet uitsluitend worden gemaakt via een bewuste afweging van de beschikbare informatie. Onbewuste beïnvloeding speelt hierbij soms een minstens zo bepalende rol.
- Bij de rolvulling van de overheid ten opzichte van de markt (en dan met name van de burgers die daar vanuit de vraagkant actief zijn), verschuift naar mijn waarneming het accent in de toekomst naar de rol van 'keuzearchitect', zoals de WRR het noemt. De overheidsverantwoordelijkheid wordt niet langer (vooral of alleen) waargemaakt door in plaats van die burger afwegingen te maken (via regelgeving, beleid en toezicht), maar door de eigen keuzes die op de markt aan burgers worden voor gelegd zo voor te structureren dat de burger eerder de 'juiste' (dat wil zeggen: politiek-maatschappelijk gewenste) afweging maakt. Voorbeelden van der gelijke als 'libertair paternalisme' aangeduide beïnvloedingsstrategieën zijn:
  - menukaarten waarop niet alleen de prijs van een gerecht staat, maar ook het aantal calorieën;
  - een verzekeringspremiëkorting bij gezond leven;
  - defaultregelingen in de sociale zekerheid.

## GEBRUIKTE LITERATUUR

Voor deze tekst is gebruik gemaakt van publicaties die ik eerder (samen met anderen) schreef over marktwerking en de rol van de overheid:

Bruijn, A.J. de & E.F. ten Heuvelhof, M.J.W. van Twist, *Calculeren voorbij de calculus, Identificatie van publieke belangen in het politiek-bestuurlijke debat*, Den Haag, Kenniscentrum Ordeningsvraagstukken, 2004.

Heuvelhof E.F. ten & M.J.W. van Twist, *Over maakbaarheidsdenken en Marktwerkingsbeleid, Van "Hoe meer, hoe beter" naar "hoe beter, hoe meer"*, bijdrage aan de conferentie Marktwerking van Economische Zaken, 2000.

Heuvelhof, E.F. ten & M.J.W. van Twist, in: W. Derksen, M. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel, M. Scheltema (red.) *Publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR voorstudies en achtergronden V105, Den Haag, Sdu uitgevers, 1999, pp. 217-254.

Plug, P., Twist, M.J.W. van, *Sturing van marktwerking, De bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*, Assen: Van Gorcum, 2003.

Twist M.J.W. van & E.F. ten Heuvelhof, *Over nieuwe markten en de veranderende rol van de overheid in de nutssectoren in ESB dossier*, 22 juni 2000, 85e jaargang, nr 4261, pp 28-32

Twist, M.J.W. van & W. Veeneman (red.), *Op weg naar de markt, Over de mogelijkheden van marktwerking in infrastructuurgebonden sectoren*, Lemma, Utrecht, 1999.

## 7 MARKTWERKING EN DE ROL VAN DE OVERHEID

---

Twist, M.J.W. van, Mil, B.P.A. van, Luursema, M.A., De gelaagdheid van publieke dienstverlening, In: B. Vermeulen, J.W. Sap en C. Zoethout (red.) *De publieke taak*, Kluwer, 2003.







# 8 Het eigene van de overheid en het herwinnen van het publieke vertrouwen

Een algemene reflectie

### EEN ALGEMENE REFLECTIE

*Mr. dr. R.K. Visser<sup>14</sup>*

In hun Verkenning over het eigene van de overheid constateren Klinkers en Rijnja dat er volop discussie is over de rol van de overheid en dat wij, bij de vraag hoe het verder moet met het openbaar bestuur, op een belangwekkend kruispunt staan. Nu is misschien wel de enige echte constante dat, vanaf het allereerste ontstaan van de overheid, er voortdurend en volop discussie is geweest en nog steeds is over de rol van de overheid. Dat is ook niet zo verwonderlijk. De overheid is bekleed met gezag en perkt daarmee de mogelijkheden van de burger in. Er zijn in het verleden talloze kruispunten geweest en gepasseerd. Maar daarmee is de vraag naar de rol van de overheid niet minder relevant en het huidige kruispunt evenmin. Het vraagstuk van het politiek vertrouwen is van alle tijden. Het is van essentiële betekenis voor het voortbestaan van een samenleving. Zoals de Verkenning aangeeft, is de invulling ervan plaats- en tijdgebonden. Redenen te over om de vragen rond de overheid te bezien in het licht van dit moment.

#### **OVERHEID, SAMENLEVING EN VERTROUWEN**

Een overheid heeft een samenleving nodig. Of het omgekeerde ook zo is, hangt af van de definitie van overheid, maar het kan in algemene zin wel worden gesteld.

Samenleving: het is een bijzonder veelzeggend woord. Samenleven betekent per definitie samen werken en samenwerken. Dat samenwerken kan

<sup>14</sup> Mr.dr. R.K. Visser was directeur-generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken bij het ministerie van Justitie en directeur-generaal Immigratie en Asiel bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

op verschillende manieren worden vormgegeven. Het kan direct, fysiek samenwerken zijn, maar het samenwerken kan ook heel indirect, bijvoorbeeld via de overheid, worden georganiseerd. Dit kan bijvoorbeeld door middel van belastingheffing, dat wil zeggen de gezamenlijke financiering van gezamenlijk gewenste producten of diensten, waaronder ook herverdeling van middelen. Een samenleving gaat dus altijd over solidariteit. En solidariteit bestaat alleen indien er vertrouwen is. Vertrouwen in elkaar, maar vooral vertrouwen in de gezamenlijke overheid. Dat is precies de reden waarom publiek vertrouwen niet zomaar belangrijk is, maar essentieel voor het voortbestaan van een samenleving.

Met dat vertrouwen in die overheid lijkt nu iets mis te zijn. Dat is op het eerste gezicht merkwaardig. In de loop van de tijd is er immers een uitgebreid en uitgebalanceerd instrumentarium ontwikkeld om dat vertrouwen te borgen. De overheid moet handelen in het algemeen belang, in het belang van de samenleving als geheel. De afwegingen die daarbij worden gemaakt en alles wat de overheid in dat kader doet of nalaat, kan voortdurend worden gecontroleerd door middel van de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire vertrouwensregel. Dit stelsel van verantwoording en controle heeft zich tot nu toe steeds kunnen aanpassen aan gewijzigde maat-

schappelijke omstandigheden en veranderde eisen vanuit de samenleving.

### DE OVERHEID HEEFT ZIJN HOOGHEID VERLOREN

Maar de overheid is veranderd. De overheid heeft zijn hoogheid verloren. Dat is misschien wel de belangrijkste verandering in onze samenleving. Het beeld en de positie van de overheid zijn wezenlijk veranderd. Sinds de jaren '70 van de vorige eeuw heeft de algemene tendens naar gelijkheid ook de overheid veranderd. De overheid is niet meer die ene onaantastbare hogere maatschappelijke macht. De positie van de overheid is teruggebracht tot die van slechts één van de vele maatschappelijke actoren. De afschaffing van het Kroonberoep, de overheid als private partij en de nog steeds lopende discussie over de immuniteit van de staat, zijn daarvan slechts enkele symptomen.

Het gelijkheidsbeginsel is op zich een groot goed. Maar toegepast op de overheid heeft het ons te terughoudend gemaakt om dat wat verschillend is, ook als verschillend te zien. Om niet steeds alles te beredeneren naar gelijkheid, maar in plaats daarvan oog te hebben voor wezenlijke verschillen. Bovendien mag gelijkheid niet tot gevolg hebben dat de overheid niet langer zichzelf extra hoge normen stelt en daardoor haar voorbeeldfunctie niet meer verricht.

### VERDWENEN GRENZEN

Maar er is nog meer gebeurd. De overheid is minder exclusief geworden en minder zichtbaar en tastbaar. In de beleving is de overheid niet langer 'allesomvattend'. Neem bijvoorbeeld de landsgrenzen. Voor de invoering van het Schengen-systeem gaf het passeren van de grens een fysiek besef van de overheid. Bij de slagboom was passeren zonder controle van ten minste het paspoort niet mogelijk. Meestal liet de overheid met een stempel ook nog een teken van haar bestaan achter in het paspoort. Dat symboliseerde het einde van het gezag van de ene overheid. De andere overheid manifesteerde zich slechts op korte afstand daarna. Ook daar de slagboom, de controle en het stempel. Een duidelijk teken dat de andere overheid het gezag had overgenomen en nu toezag op degene die zojuist was binnengekomen. Nu staat er alleen voor de goede opletter nog een bordje dat aangeeft dat men van het ene land in het andere land is gekomen. Geen overheid te zien.

Maar ook de techniek en de globalisering hebben de dagelijkse context veranderd. In de digitale wereld bestaan al helemaal geen grenzen. Het world wide web, www, is letterlijk de onbegrensde wereld. Geen grenzen. Geen interventies. Geen overheid. Geen blokkades. Niemand herkent en erkent grenzen op internet. Niemand ziet ook een overheid op internet. We hebben wel cybercrime, maar geen cyberpolice!

Ons begrip van overheid staat nog op een andere manier onder druk. Soevereiniteit is niet langer een afgerond en begreep begrip. De samenwerking in de Europese Unie heeft een andere dimensie van het begrip overheid toegevoegd. We hebben bewust en uitdrukkelijk overheidsbevoegdheden opgedragen aan de Europese Unie, we gaan periodiek naar de stembus om een nieuw Europees Parlement te kiezen, we kennen en erkennen een Europees recht dat rechtstreeks op ons van toepassing is. Maar we willen geen Europese overheid hebben of erkennen.

### VERKEERDE VOLGZAAMHEID

Wat nu is het antwoord op al deze ontwikkelingen? Volgens sommigen moet het begrip democratie anders worden ingevuld. Democratie zou zich volledig en blind moeten richten op het volgen van alle publieke wensen en de publieke opinie. Democratie volgens het internetmodel: intikken en het wordt gerealiseerd. Dat nu is de ontkenning van de dagelijkse werkelijkheid, van de echte werkelijkheid. Het is nodig en noodzakelijk om duidelijk te maken dat de virtuele werkelijkheid van de digitale wereld niet onze dagelijkse grofstoffelijke wereld is. Doen we dat niet, dan raakt de overheid de verbinding met de burger kwijt en raakt de burger de overheid kwijt.

# HET PUBLIEKE VERTROUWEN

---

## VERANTWOORDEN, EN DAN? DE OVERHEID ALS LERENDE ORGANISATIE

Een ander element versterkt het voorgaande. Dat is de toegenomen nadruk op verantwoording. Verantwoording in een democratisch stelsel is niet alleen goed, maar zelfs essentieel. In de loop van de tijd is echter een element aan de verantwoording toegevoegd dat een gevaar in zich bergt. Dat is het algemene gevoel dat verantwoording moet leiden tot straf, tot publieke, zichtbare straf. De opkomst van het woord 'afrekenen' spreekt hier boekdelen. Gevoegd bij het hedendaagse zwart-witdenken, leidt dit tot een digitale beoordeling van fouten. Wat niet lelieblank is, wordt direct als gitzwart be- en veroordeeld. Grijstinten worden niet meer geaccepteerd. Het gevolg is een ambtelijk apparaat dat volledig is gericht op verantwoording, dus op voorzichtigheid. Politiek en publiek rekenen de ambtenarij daar immers op af. Dat betekent minder ruimte voor de overheid als lerende organisatie, voor nieuwe initiatieven en voor creativiteit. Wat overheerst bij politiek en ambtenarij is de angst dat er iets misgaat en dat er verantwoording moet worden afgelegd. Verantwoording over iets dat achteraf moeilijk ligt. Verantwoording over een fout, over iets dat anders had gekund, over iets dat beter had gekund, over iets dat iemand die alles onder controle had gehad, niet was overkomen. Dit alles betekent een groot risico. Niet accepteren dat mensen fouten maken en niet accepteren dat niemand in staat

is om voortdurend fouten te voorkomen. Als de overheid geen lerende organisatie mag zijn, zal zij aan starheid en inflexibiliteit ten onder gaan.

## HET EIGENE VAN DE OVERHEID

Terug naar het eigene van de overheid. Wat is dat eigene nu eigenlijk? In essentie is dat het vermogen om iets voor de samenleving te doen met de macht en de middelen die de burgers als individuen aan de overheid ter beschikking hebben gesteld. Het is iets dat de burgers als individu niet of nauwelijks kunnen bereiken vanwege de strijdigheid die dat oplevert met de individuele belangen van die burgers. We hebben de afweging tussen die individuele belangen uit onze directe handen gegeven om die afweging 'boven' ons te laten maken. Daarmee zijn we weer terug bij het begrip 'algemeen belang'. Iemand moet het doen, iemand moet die algemene afweging maken en dan is het maar beter zo georganiseerd dat het controleerbaar is, dat er in het publieke debat verantwoording over wordt afgelegd en zo nodig een sanctie volgt. Maar vooral dat ervan wordt geleerd. Van de overheid wordt wel gezegd dat het een noodzakelijk kwaad is. We kunnen maar beter laten zien dat dat kwaad ook iets goeds voortbrengt.

## RESPECT VAN DE OVERHEID

En dan die veelgebruikte woorden: respect, burgerzin, verbinding, burgerplicht. Sociale cohesie en verbinding in de maatschappij zijn

## 8 HET EIGENE VAN DE OVERHEID EN HET HERWINNEN VAN

---

van essentieel belang voor een samenleving, van essentieel belang om samen te leven. De oproep tot meer respect wordt echter inhoudsloos of zelfs contraproductief indien de overheid niet zelf het goede voorbeeld geeft en dat ook met ijzeren consequentheid doet. De burger is mondig geworden, zo zegt men. Als dat ergens uit blijkt, is het in de beoordeling en waardering van wat de overheid zegt en doet. Sinds de overheid zijn hoogheid heeft verloren, is de wereld veranderd. Een overheid die, bij falen, ofwel naar anderen wijst, ofwel verontschuldiging zegt het ook niet te weten, of snel naar goedkope of gemakkelijke oplossingen grijpt, bereikt het tegenovergestelde. De burger kijkt daar feilloos doorheen en voelt zich nog minder gehoord en begrepen. De burger zit niet te wachten op een overheid die alleen maar reageert, maar op een overheid die regeert, een overheid die luistert en beslist. Een overheid die daarna staat voor die beslissing, die uitlegt en er vooral ook zelf naar handelt. Een overheid moet gezag hebben. Dat kan alleen een overheid die niet gelijk is aan de burgers, niet één van hen is, niet gewoon is, maar die zelf de lat hoger legt en zelf altijd betrouwbaar is.

### **REGERING, REGEER!**

Dus terug in de geschiedenis? Nee, de geschiedenis kent geen weg terug. Ontwikkelingen kunnen nu eenmaal niet ongedaan worden gemaakt en zeker niet uit het geheugen en uit de ervaring

worden gewist. Zij maken deel uit van het institutionele geheugen, van de geschiedenis. Er zit niets anders op dan een volgende stap te zetten. Een stap die heeft geleerd van de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan. Goed besturen is nu eenmaal steeds bijsturen. Steeds de verkeerde gevolgen van de vorige stap proberen te corrigeren en daarbij de goede ervaringen benutten. En dat ook steeds in de wetenschap dat zo weer andere, onvoorziene gevolgen ontstaan die later weer tot nieuwe correcties zullen moeten leiden. Het al-oude adagium 'regering, regeer!' kan hier uitkomst bieden.

In hun Verkenning hebben Klinkers en Rijnja dat proces met werkwoorden beschreven. Het is nu tijd om een nieuw werkwoord aan de reeks toe te voegen: regeren.



## LITERATUUR:

P.H.A. Frissen, *Gevaar verplicht*. Amsterdam, 2009.

*Het gezicht van de publieke zaak*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid WRR-verkenningen 23, 2010.

R.K. Visser, *In dienst van het algemeen belang*. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen. Amsterdam, 2008.



## **9 Het torentje van de overheid**

## 9 HET TORENTJE VAN DE OVERHEID

---

*Dr. M.R. Rutgers, Universiteit van Amsterdam*

Blokkentorentje is een aardig kinderspelletje waarbij langwerpige houten blokjes tot een torentje worden gestapeld. De deelnemers trekken om de beurt een blokje uit de toren. Hoewel een groot deel van de blokjes kan worden weggenomen, neemt de stabiliteit van het torentje steeds verder af, tot het uiteindelijk instort.

De legitimiteit van de overheid en van de ambtelijke status staat of valt met een opeenstapeling van argumenten. De verschillende argumenten lijken, net als de steentjes bij het blokkentorentje, afzonderlijk even (on)belangrijk voor de stabiliteit van het geheel. Zo wordt algemeen erkend dat de overheid een essentiële functie vervult voor de samenleving, maar is er geen overeenstemming over welke concrete taken of functies ‘onvervreemdbaar’ zijn van de overheid en haar ambtenaren. Zeker in historisch en internationaal vergelijkend perspectief lijkt geen enkele taak exclusief van de overheid. Niettemin stellen Klinkers en Rijnja (2010) dat het eigene van de publieke zaak te verankeren is in “de onvervreemdbare taken en bijbehorende rollen” van de overheid. Daarbij onderscheiden ze “een onvervreemdbare kern ...” en “plaats- en situatiegebonden invulling”. Zijn er eenduidige onvervreemdbare taken van de overheid aan te wijzen en bieden die voldoende houvast om taken en functies toe te delen?

Als startpunt voor reflectie is het vaststellen wat ‘de overheid’ is, even vanzelfsprekend als problematisch. Om te beginnen is de Nederlandse term ‘overheid’ al vrij uniek. In het Duits komt het veel zeldzamer begrip ‘Übrichkeit’ weliswaar voor, maar het Engelstalige debat gaat over ‘government’ en ‘administration’. Met ‘overheid’ wordt uitgedrukt dat over anderen – de ‘onderdanen’ of (mede)burgers – wordt bestuurd en geregeerd. Zo beschouwd hebben we het over eenieder met publiekrechtelijke bevoegdheden. De overheid staat met een ruimtelijke metafoor ‘boven’ de samenleving. In 19e-eeuws jargon gaat het over ‘de werkende staat.’ Inzicht in de aard van de overheid vereist dan ook inzicht in ons staatsbegrip en tegelijkertijd in de wijze waarop het staatsapparaat feitelijk inwerkt op de samenleving. Lorenz von Stein (1865), de bedenker van de term ‘werkende staat’, wees er al op dat we te maken hebben met een uiterst complex begrip. Zeer veel verschillende inzichten moeten erbij worden betrokken: recht, economie, filosofie, sociologie, ethiek, politicologie, maar ook kennis van beleidspraktijken, milieu, enzovoort. Geen wonder dat ‘waardering voor de overheid’ zo lastig te beargumenteren is. Het is niet alleen onduidelijk wat en wie tot de overheid behoren, maar ook zijn er altijd invalshoeken van waaruit kritiek op die overheid kan worden gegeven. Het kan altijd beter en er zijn altijd personen die het er niet mee eens zijn dat de overheid hun belang ondergeschikt maakt

aan dat van het collectief. Bovendien, een goed functionerende overheid valt nauwelijks op, een slechte praktijk des te meer. Om een beroemde uitspraak van Kurt Lewin te parafraseren<sup>15</sup>: niets is zo theoretisch als een goede praktijk. Dat maakt het zo lastig ‘de overheid’ te legitimeren op basis van concrete handelingen.

Daarmee komt Klinkers en Rijnja’s uitgangspunt, dat het bijzondere van de overheid verankerd is in het noodzakelijk gezag van die overheid, in het blikveld. Gezag, zo leert Max Weber, is legitieme macht. De overheid moet dus het vermogen hebben gedrag van individuen en groepen te beïnvloeden (dat is de definitie van macht) en die beïnvloeding dient te berusten op aanvaarding. Enkel gebruik van geweld (de ‘zwaardmacht’) is niet afdoende. Tegelijkertijd moet soms geweld worden aangewend tegen individuen of groepen die zich niet houden aan de door de overheid gestelde grenzen; anders is evenzeer de legitimiteit van de overheid in het geding. De legitimiteit van de overheid betreft de algemene legitimiteit van het gehele overheidsregiem of het politieke systeem door een meerderheid of door een gezaghebbende minderheid (elite). Het gaat niet om de legitimiteit van specifieke handelingen of de aanvaarding van de overheid door alle minderheden, laat staan altijd, alle individuen.

<sup>15</sup> ‘Niets is zo praktisch als een goede theorie’

## 9 HET TORENTJE VAN DE OVERHEID

Het gezag van de overheid berust mede op het gezag van haar functionarissen als onderdeel van het gehele politieke regiem. Als de legitimiteit van het politieke systeem rammelt, zullen echter zelfs de meest integere, effectieve en gemotiveerde ambtenaren de legitimiteit van de overheid maar in beperkte mate in stand kunnen houden. Omgekeerd is het van wezenlijk belang dat de samenleving en vooral de politiek de legitimiteit van ambtenaren erkennen en ondersteunen. Vanzelfsprekend doen ze dat niet kritiekloos, maar het moet wel een algemene grondhouding zijn die het wezenlijke belang van het ambtelijk apparaat voor de instandhouding van het politieke regiem, en daarmee staat en samenleving, onderschrijft. Dit wordt breed onderschreven in theorie, maar niet breed gedragen in de praktijk, zo lijkt het.

In het voorgaande zit een belangrijk dualisme verscholen: er is een verschil in enerzijds de legitimiteit van een *concrete* handeling of taak van een ambtenaar of overheidsinstantie en anderzijds de *algemene* legitimiteit van de overheid en haar medewerkers. Een abstracte legitimatie van 'de overheid' of 'de staat' zal nooit afdoende blijken om een concrete, specifieke handeling of taak volledig mee te legitimeren als exclusief voor de overheid of haar ambtenaren. Het is daarom problematisch als een overheidstaak in isolement of vanuit een enkelvoudig perspectief wordt benaderd. Een voorbeeld is wellicht het enkel arbeidsrechtelijk

beschouwen van de ambtelijke status. Deze is ook nooit ingevoerd vanuit enkel een juridische motivatie.

De gespletenheid van een abstracte versus een concrete beschouwing, maakt dat een herwaardering van de overheid altijd een zeker elitair karakter zal hebben: voor grote groepen zal de legitimiteit voornamelijk moeten blijken uit concrete daden, ook al zal dat nooit helemaal kunnen lukken.<sup>16</sup> Ook maakt het, voor mij als burger, op het eerste gezicht voor veel zaken helemaal niet uit of de betreffende taak door de overheid, non-profit- of profit-organisatie wordt verzorgd, als het maar een voor mij beschikbare waarde is. Het wordt pas een probleem als blijkt dat klachten nergens landen of toegankelijkheid selectief blijkt. Het is de overheid, specifiek de politiek, die uiteindelijk bepaalt hoe in de samenleving publieke en private waarden kunnen worden gerealiseerd en welke beïnvloedings- en correctiemechanismen er zijn.

Deze overwegingen leiden terug naar de vraag die Klinkers en Rijnja opwerpen: Wat kenmerkt de overheid? Zij stellen dat er vier centrale functies van de overheid moeten worden onderscheiden:

- de rechtsorde waarborgen;
- een basisbestaan garanderen;
- het collectieve belang bevorderen;
- de markt compenseren.

<sup>16</sup> Uit onderzoek is bijvoorbeeld bekend dat juist de concrete interactie met de overheid over het algemeen positief worden ervaren, terwijl de algemeen waardering daarbij (toch) ver achter blijft.

Deze vier functies vormen een beknopte selectie uit de vele bediscussieerde kernfuncties van de staat door de eeuwen heen. Die discussie valt nauwelijks nog samen te vatten, maar is toch van wezenlijk belang als legitimatiegrondslag voor de overheid.

Het belang van de genoemde functies is wellicht onomstreden, maar lijkt tegelijk niet neutraal geformuleerd. Bijvoorbeeld het ‘compenseren van de markt’ hint naar een beperkte opvatting over de relatie markt – staat: de overheid moet de vrije markt niet alleen aanvullen, maar allereerst mogelijk maken, met regulering om, onder andere, monopolies en oneerlijke voordelen te doorbreken. Ook moet de burger worden beschermd tegen ‘de markt’ met consumentenwetgeving, privacy-regelingen, veiligheids- en kwaliteitscontroles, enzovoort. Afgezien van marktfalen is er volgens Bozeman (2007) dan ook zoiets als ‘public value failure’: zelfs een goed functionerende markt kan overheidsingrijpen vereisen, bijvoorbeeld omdat er sprake is van schending van mensenrechten.<sup>17</sup> Ook ‘het garanderen van een basisbestaan’ is een complex en politiek onderwerp. Gaat het bijvoorbeeld om het verzekeren van de mogelijkheid zelf in het onderhoud te voorzien, of is het een inhoudelijke garantie voor minimale voorzieningen zoals eten, drinken en een slaapplek?<sup>18</sup>

De vraag naar mogelijke ‘onvervreemdbare overheidstaken’ is niet nieuw en, vooral in de

Amerikaanse bestuurspraktijk, sinds de jaren ‘80 in de aandacht. De discussie over wat ‘inherently governmental’ is, gaat over de vraag: wat, onder welke condities, mag al dan niet worden geprivatiseerd? Het U.S. Office of Management and Budget geeft een veelbesproken definitie: “An *inherently Governmental function* is a function which is so intimately related to the public interest as to mandate performance by Government employees. . . ., these functions include those activities which require either the exercise of discretion in applying Government authority or the use of value judgment in making decisions for the Government. . . .” (U.S. Office of Management and Budget, 1983/1999).

Uitgangspunt is simpelweg dat de overheid de verantwoordelijkheid moet houden voor het algemeen belang en dat zij de bevoegdheid over de uitoefening van de soevereine macht niet kan uitbesteden. Dat lijkt nog rijkelijk vaag om taken uit af te leiden. Vandaar dat bijvoorbeeld de Amerikaanse Algemene Rekenkamer signaleert dat er geen duidelijke definitie bestaat van ‘inherently governmental functions’ (U.S. General Accounting Office, 1991). Toch stelt de laatste dat er consequenties zijn. De belangrijkste is de noodzaak van voldoende eigen (‘in-house’) capaciteit voor de controle op beleids- en managementfuncties van derden (‘agencies’: zelfstandige bestuursorganen en andere vormen van uitbesteding en privatisering). Om de formele eindbevoegdheid

<sup>17</sup> Te denken valt aan kinderarbeid. Bozeman wijst bijvoorbeeld op het mondiaal verbod op orgaanhandel.

<sup>18</sup> Wellicht contra-intuïtief, maar het eerste stelt hogere eisen aan de overheid dan het tweede, omdat enkel ‘overleven’ minder kost dan een sociaal minimum, noodzakelijk om toegang tot de samenleving en de arbeidsmarkt te verzekeren.

## 9 HET TORENTJE VAN DE OVERHEID

van de overheid over inhoud te realiseren, dienen overheidsfunctionarissen actief betrokken te zijn in het gehele besluitvormingsproces. Kortom, het zijn geen specifieke taken of werkzaamheden die ‘essentially governmental’ zijn, centraal staat het waarborgen van de politieke verantwoordelijkheid voor het algemeen belang. Het gevolg is een hele set aan vereisten: capabele medewerkers, duidelijke afbakening van taken, en dergelijke. Dus betrokkenheid bij alle fasen van besluitvorming, ook waar die in de uitvoering aan de orde zijn. Bij uitbesteding moet de overheid er dus ‘bovenop’ zitten door er ‘middenin’ te staan met eigen deskundige en loyale ambtenaren.

Ook in de Amerikaanse wetenschappelijke literatuur wordt dit breed gedragen. Bijvoorbeeld Garofalo (2008) stelt dat er nog steeds geen geloofwaardige omschrijving van essentiële overheidsfuncties bestaat, maar dat wel algemeen wordt onderschreven dat het delegeren van de soevereine macht het vermogen tot besturen ondergraaft. Kettl wijst niet op specifieke overheidstaken, maar stelt eveneens het belang van adequate capaciteit centraal: “...government must have the capacity and support to manage its inherently governmental functions” (1997: 459). Omgekeerd wijst Savas er op dat, zelfs als er ‘basisfuncties van de overheid’ te duiden zijn, die dan nog niet moeten worden verzorgd door

overheidsorganisaties en -medewerkers (Savas besproken door Van Slykes, 2002: 495).

In de recente literatuur is de aandacht verschoven naar de idee dat de overheid verantwoordelijk is voor de algemene publieke waarden, meer in het bijzonder voor het voorkomen van ‘public value failure’ zoals we al zagen. Bozeman bijvoorbeeld omschrijft publieke waarden als volgt: “A society’s ‘public values’ are those providing normative consensus about:

- (a) the rights, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled;
- (b) the obligations of citizens to society, the state, and one another; and
- (c) the principles on which governments and policies should be based.” (2007: 13).

Ook hij tekent daarbij aan dat dit niet betekent dat de overheid zelf een bepaalde waarde dient te realiseren, maar dat zij wel verantwoordelijk is voor het realiseren van publieke waarden. Dus, postbezorging kan geprivatiseerd worden, mits tijdige bezorging en het briefgeheim gegarandeerd zijn. Gaat het mis, dan moet de overheid regulerend en corrigerend optreden om de publieke waarden te verzekeren. Zoals ook al volgt uit de eerdere redenering van de Amerikaanse Rekenkamer, betekent dit dat het overheidsapparaat te klein en ondeskundig kan zijn om publieke waarden afdoende te kunnen bewaken. Bozeman ziet dat als grootste opdracht en probleem voor overheidsmanagers,



---

met name omdat politiek draagvlak problematisch blijkt (2007: 180).

In het voorgaande is voortdurend het staatsbegrip aan de orde. Een gebrekkig begrip van het verschijnsel overheid en van waardering voor die overheid en haar functionarissen, verwijst terug naar inzicht in de betekenis van de staat. De staat vormt de context waarin de samenleving vorm krijgt. Zo beschrijft Aristoteles de staat van de Polis zoals die tot uitdrukking komt in de constitutie en gecreëerde instituties. Iedere samenleving heeft een specifieke staat die is geconcretiseerd in (bijvoorbeeld) wetten, regels, functies, functionarissen. Maar ook in de politieke, bestuurlijke en rechterlijke instituties en daarmee wordt eveneens de private ruimte afgebakend.

De staat is ook een historisch product; een opeenstapeling van toevalligheden en ‘trial and error’ door de eeuwen heen. De ambtelijke status als onderdeel van dat geheel berust, zoals Klinkers en Rijnja zeer beknopt weergeven, dan ook op een mengeling van redenen: patronage afschaffen en corruptie voorkomen, vast salaris en pensioen als compensatie voor het verlies van inkomsten uit het ambt, compensatie voor het verlies van bepaalde rechten en specifieke verplichtingen, enzovoort.

Hoe is de waardering voor die historisch gegroeide overheid en haar ambtenaren te verzekeren?

Klinkers en Rijnja wijzen op ‘politiek leiderschap’ om publieke waarden onder de aandacht te brengen. In een steeds pluralistischer samenleving is het echter de vraag of breed gedragen, stabiele waarden voor concreet overheidsbeleid te identificeren zijn. De algemene waardering voor de legitimiteit van de gehele overheid of het politiek-bestuurlijk systeem is derhalve des te belangrijker. Dat betreft wederom het gezag van die overheid en haar functionarissen. Het gesignaleerde gebrek aan waardebewustzijn begint in dit geval bij een gebrek aan waardering voor de staat als grondslag voor de samenleving. Zoals het roepen om afschaffing van de overheid ten gunste van de vrije markt, zonder te bedenken dat de vrije markt enkel bestaat bij de gratie van een overheid als marktmeester, zoals al eerder besproken. Het gaat hier om een fundamenteel probleem dat Hegel al 200 jaar eerder signaleerde: de regulerende overheid wordt ervaren als een externe macht die ingrijpt in de samenleving, de markt en de private sfeer. Zonder abstracte reflectie is het moeilijk te doorgronden dat die parkeerboete, dat verbod op een hogere schutting, enzovoort, weliswaar mijn vrijheid beperkt en belang schaadt, maar dat tegelijkertijd die lastige overheid de voorwaarde is om mijn belang te kunnen articuleren. Het is in wezen het oude liberale probleem dat de overheid de vrijheid van de burger moet beschermen door grenzen te stellen aan handelingsvrijheid. Het is ook de overheid die de grens tussen publiek en

## 9 HET TORENTJE VAN DE OVERHEID

---

privaat creëert en bewaakt. Daarmee komen we uiteindelijk weer uit bij de grondslag van de staat als drager van het algemeen belang. Wat dat algemeen belang is of kan zijn, is op zijn beurt weer deel van de historische ontwikkeling van staat en samenleving. Als het gezag van de overheid niet vanzelfsprekend is, is er een behoorlijk ingewikkelde argumentatie nodig om de legitimiteit van de staatsmacht zichtbaar te maken.

Terug naar het blokkentorentje. De staat bestaat als gerealiseerde overheid uit een complex van bevoegdheden, functies, instituties en functionarissen. Uit de abstracte functie het algemeen belang te bewaken, volgen afgeleide functies, zoals de noodzaak van defensie, waterstaatswerken, voedselvoorziening, gezondheidszorg, belastingheffing, ga zo maar door. Hoe die taken en functies vervolgens worden belegd, is weer een andere vraag; allerm minst een gemakkelijke. Hoe een 'governance structure' te veranderen, is minstens zo lastig, omdat niet goed duidelijk is hoe het ene met het andere samenhangt.

Vooraf moet ook niet worden vergeten hoe een sociaal systeem aan elkaar hangt op basis van vertrouwen en symbolen die dat vertrouwen bevestigen. Het ideale voorbeeld is hier de ambtseede. Een archaisch fenomeen? Ja zeker, zoals zo vele fenomenen in onze samenleving. Een eed of plechtige belofte vormt niets meer of minder dan een bijzondere taalhandeling die vanouds de

hoogst mogelijke belofte en daarmee het hoogst mogelijke vertrouwen symboliseert. Waarom is dat dan nodig? Als er één onderwerp is dat vrijwel unaniem tot de onvervreemdbare overheidsfunctie wordt gerekend, dan is dat de borging van het recht en de rechtspraak. Juist daar blijkt dat die ambtseede nog steeds een cruciaal symbool vormt: de beëdigde ambtenaar krijgt, als vertegenwoordiger van de staat, bij de rechter meer vertrouwen dan de gewone burger. Zou dat niet zo zijn, dan kon de overheid de rechtsorde uiteindelijk niet handhaven. De fictie en verplichting dat een ambtenaar het algemeen belang moet laten prevaleren boven het eigen belang, is hier cruciaal. Het betekent ook dat aan ambtenaren hoge eisen moeten worden gesteld. Niet alleen in de rechtspraak, ook bij de voortdurende afweging van de vele waarden die een rol spelen in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Dergelijke afwegingen worden niet gemaakt in een private context van een contractuele relatie tot een opdrachtgever, klant of patiënt, maar in een publieke omgeving waarin de keuzes bindende gevolgen hebben voor derden die zich daaraan niet kunnen onttrekken, gegeven de soevereiniteit van de overheidsbeslissingen. Er is daardoor een wezenlijk moreel verschil tussen 'fysiek' gelijksoortige handelingen in een private en een publieke context. Dat verschil komt onder andere tot uitdrukking in de niet-contractuele relatie tussen ambtenaar en staat. Dat allemaal opheffen en veranderen kan natuurlijk, maar het

---

zijn wel de onderste blokjes die uit het onmisbare symbolische torentje van het overheidsgezag worden getrokken.

Het is veel te simplistisch om functies of handelingen geïsoleerd te beoordelen en te constateren dat het bijvoorbeeld ‘privaat goedkoper kan’. Ook de bredere context van de functie en legitimiteit van de overheid moet worden meegewogen. Natuurlijk moet de overheid altijd beter, slimmer, goedkoper, en sneller. De overheid en haar ambtenaren hebben echter wel een stevige positie nodig, omdat er voordurend aan twee kanten wordt getrokken. De ambtenaar moet meelevend zijn, maar ook iedereen gelijk behandelen. Deze ‘double bind’ zien we ook voor de overheid als geheel in de vorm van de ‘flippo-paradox’: omdat – hoe tragisch ook – wanneer één persoon stikt door een stuk speelgoed uit een chipszak per ongeluk in haar mond te steken, direct wordt geroepen om regelgeving voor dit soort merchandising. Dat leidt weer tot meer regels, meer controleurs, hogere kosten, maar ook onvrede over de weer toegenomen regeldruk en controles. En dan hebben we het nog niet over de ‘arme ambtenaar’ die dit alles moet controleren en die zelf het vertrouwen in zijn politieke, dus onbetrouwbare, werkgever dreigt te verliezen. Omdat regelgeving telkens verandert, met het gezwabber rond het rookverbod als recent dieptepunt: niet alleen het gezag van de overheid wordt ondermijnd,

maar ook het gezag van de (politieke) leiding bij de eigen medewerkers; niet in de laatste plaats de ‘street level bureaucrats’.

Net als bij het blokkentorentje zijn er heel wat steentjes te verwijderen voordat de boel instort. Maar het is de vraag of het torentje als geheel wel afdoende in beschouwing wordt genomen bij het rammelen aan allerlei overheidstaken en aspecten van de ambtelijke status. Eén ding is duidelijk, als het torentje eenmaal is ingestort, is het spelletje verloren.

## 9 HET TORENTJE VAN DE OVERHEID

---

### LITERATUUR WAARNAAR EXPLICIET IS VERWEZEN:

Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest. Counterbalancing economic individualism*. Washington: Georgetown University Press.

Garofalo, C. (2008). *Public Values, Judgment, and Action: Prison Privatization in the United States*, Research Workshop on Public Values and Public Interest, University of Copenhagen, May 28-31, 2008

Kettl, D.F. (1997). The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16 (3).

Klinkers, Leo & Rijnja, Guido (2010). *Waarden maken de Overheid. Het eigene van publiek werken*. Den Haag: CAOP.

Stein, L. von (1865). *Die Verwaltungslehre; Die Lehre von der vollziehende Gewalt, ihr Recht und Organismus* (Band 1). Stuttgart: Gotta'scher Verlag.

U.S. Office of Management and Budget, "Circular A-76," Revised 1999, original date August 4, 1983. (Washington, DC: OMB, 1999), [www.whitehouse.gov/omb/circulars/ao76/ao76.html](http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/ao76/ao76.html) (accessed December 10, 2006).

U.S. General Accounting Office, *Government Contractors: Are Service Contractors Performing Inherently Governmental Functions?* GGD-92-11, November 1991.

Van Slyke, D.M (2002). The Public Management Challenges of contracting with Nonprofits for

Social Services. *International Journal of Public Administration*, 25 (4). 494,495





# 10 Eigen aard is eerbied waard

Prof. mr. C.R. Niessen<sup>19</sup>

### DEUGDELIJK BESTUUR

“Het verschil tussen overheid en het bedrijfsleven is de moraal.” Deze woorden van Jaap de Hoop Scheffer, die ook door Ed van Thijn met instemming zijn geciteerd, haal ik vaak aan tijdens de sessies en trainingen die ik geef over politiek-bestuurlijke sensitiviteit of integriteit.

Steevast zijn daar niet-juristen bij, die dan opeens heel bedreven zijn in een van de moeilijkste interpretatiemethoden van het recht, de *a contrario*-redenering.

En ze zeggen: “Dus u bedoelt dat het bedrijfsleven immoreel is?”

Neen, dat bedoel ik dus niet! Ik zeg alleen dat het openbaar bestuur geen koekjesfabriek is, die wordt gestuurd door winst maken en het streven naar continuïteit van de onderneming. De overheid is niet *money driven* en *continuity driven* maar *value driven*. Daarin zit het eigene van de overheid, en dat geldt zowel voor de beleidskernen van de overheid als voor de uitvoerende diensten.

De belangrijkste waarden waardoor het openbaar bestuur gestuurd wordt, zijn die van de democratische rechtsstaat en de integriteit van het bestuur. Daaruit zijn allerlei subwaarden af te leiden, zoals:

- geen macht zonder controle op de macht;

---

<sup>19</sup> Tot 1 september 2010 bijzonder hoogleraar “De overheid als arbeidsorganisatie” aan de Universiteit van Amsterdam (Ien Dales Leerstoel).



- 
- het gebod om gelijke gevallen gelijk te behandelen;
  - het gebod om de burger zorgvuldig en zonder vooringenomenheid te behandelen;
  - de negatieve zijde van dit gebod: het verbod op willekeur en op belangenverstrengeling;
  - het gebod om de grondrechten van de burger te respecteren;
  - het verbod op fraude en corruptie;
  - het verbod op zelfverrijking;
  - enzovoort, enzovoort.

Daarbij moet men niet uit het oog verliezen dat het concept van democratie niet alleen formeel (de meerderheid – dat is de helft plus 1 – beslist), maar ook materieel is (de meerderheid heeft daarbij aandacht voor minderheden, zowel minderheden in getal als qua afkomst).

De materiële rechtsstaat vult dit concept aan: de rechtsstaat in formele zin kent regels en rechters, de materiële rechtsstaat houdt in dat die regels aan normen van behoorlijkheid – de algemene beginselen van behoorlijke regelgeving – moeten voldoen. Bijvoorbeeld aan het vereiste dat de grondrechten van de burger worden gerespecteerd. Het is in de huidige tijd steeds belangrijker geworden om dit gedachtegoed nog eens aan iedereen voor te houden. Maar dat is een zijpad dat ik niet verder zal inslaan.

Al is het wel verleidelijk om die zijstraat in te slaan. Want daar staat een stelletje ontredderde moslims. Ontredderd omdat hun godsdienst is aangemerkt als politieke ideologie. Ze staan voor het Bureau voor Etnische Registratie – waar ik mij binnenkort ook zal moeten melden.

In de verte speelt een aantal kreupelgeschoten criminelen uit verveling een potje rolstoelbasketbal. Maar ik laat deze zijstraat rechts liggen.

De integriteit van het openbaar bestuur is – zoals gezegd – ook een belangrijke waarde voor de overheid. Ieder integriteitsincident schaadt immers het vertrouwen dat de burger in de overheid zou moeten (kunnen) hebben. En daarbij gaat het om de gehele overheid, niet om de specifieke overheidsorganisatie waar zich het integriteitsincident voordeed. De burger maakt, wat integriteit betreft, geen onderscheid tussen de verschillende overheden: “Het zijn allemaal zakkenvullers!”

Van de 14<sup>e</sup>-eeuwse fresco’s in het Palazzo Publico in Siena weten we dat integer bestuur welvaart brengt, en niet-integer bestuur alleen maar ellende. Behalve voor de wapensmid!

Als overkoepelende waarde boven dit alles spreekt men van deugdelijk (openbaar) bestuur: *good public governance*.

### DEUGDELIJKE AMBTENAREN

In deze context komt de ambtenaar in beeld: geen deugdelijk openbaar bestuur zonder deugdelijk ambtelijk apparaat. En een deugdelijk ambtelijk apparaat wordt bevolkt door deugdelijke ambtenaren. Wat verstaan wij daaronder? Dat zijn ambtenaren die zich bewust zijn van de waarde van *good public governance*. Dat zijn ambtenaren die zich ervan bewust zijn dat zij de democratie en de rechtstaat mee in stand moeten houden. Dat zijn ambtenaren die zich ervan bewust zijn dat zij integer moeten handelen.

En zo dient de trits: ‘democratisch besef, rechtsta-  
telijk besef en integriteitsbewustzijn’ zich aan, als belangrijke aspecten van het ambtelijke verantwoordelijkheidsbesef.<sup>20</sup>

Hebben ambtenaren daarvoor een speciale ambtelijke status nodig? Wat verstaan we daar eigenlijk onder? De discussie daarover wordt ernstig vertroebeld door *framing* van dit begrip. Dat uit zich vooral in de stelling dat degene die zich keert tegen verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie, de ambtelijke status zou willen behouden. Of omgekeerd: wie de ambtelijke rechtspositie verder wil normaliseren, meent dit te kunnen rechtvaardigen door dat beleid te kenmerken als: afschaffing van de ambtelijke status. In beide opties lijkt ‘ambtelijke status’ iets verwerpelijks.

Het is maar net, wat men onder ‘ambtelijke status’ verstaat. Oudtijds had dit begrip te maken met ‘deelhebben aan het overheidsgezag’. Omdat men zich in de jaren ’20 van de vorige eeuw, onder invloed van Duitse schrijvers, niet kon voorstellen dat er een contractuele verhouding kon bestaan tussen de hoge overheid (de *Hoheitsverwaltung*) en een burger, kwamen ambtenaren in dienst op basis van een eenzijdig overheidsbesluit.

Klinkers en Rijnja voegen in hun ‘Kleine geschiedenis van de overheid’<sup>21</sup> aan hun beschrijving van ‘ambtelijke status’, naast de eenzijdige aanstelling, toe: bescherming tegen ontslag op politieke of religieuze gronden.

Maar het begrip ‘ambtelijke status’ houdt meer in. Het omvat ook een systeem van arbeidsvoorwaardenoverleg dat uiteindelijk niet leidt tot een echte cao, maar tot eenzijdige vaststelling van die arbeidsvoorwaarden. Verder vallen onder ‘ambtelijke status’ ook de aparte rechtsbescherming en de aparte rechtspraak voor ambtenaren. Als men het daarom heeft over ‘verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie’, dan gaat het om het invoeren van een systeem van echte cao-onderhandelingen voor echte cao’s voor overheidswerknemers en om het in dienst treden van overheids personeel op basis van een civielrechtelijke arbeidsovereenkomst. Rechtspositieregelingen als het ARAR en de CAR/UWO zouden dan kunnen worden vervangen door gewone rechtspositie-

<sup>20</sup> Zie het advies van de Raad voor Overheidspersoneelsbeleid (ROP) nr. 21, d.d. 22 december 1999 over ‘De gevolgen van de veranderde verhoudingen tussen overheid en samenleving voor de overheid als arbeidsorganisatie’. Zie ook mijn ‘Ambtenaar in de overheidsorganisatie’, Deventer 2003, passim. Voor degenen die menen dat ik de hier gebruikte termen heb ontleend aan het genoemde ROP-advies: dat is juist. Ik heb ze evenwel niet geplagieerd, want ik heb zelf het concept voor het ROP-advies geschreven.

<sup>21</sup> Zie Klinkers en Rijnja: ‘Waarden maken de overheid. Over het eigene van publiek werken’, blz. 19.

---

regelingen; de speciale rechtsbescherming en de speciale rechtspraak voor ambtenaren zouden dan kunnen worden afgeschaft.

‘Ambtelijke status’ kan ook meer ideëel worden uitgelegd dan in de beschrijving hierboven. Ik denk daarbij aan een ambtelijke status in de zin van: werkzaam zijn in het publieke belang en daarop betrokken zijn. Daar valt aan toe te voegen: functioneren in een (door de politiek) turbulente omgeving, voor een overheid die als werkgeefster nog steeds overheid blijft, wat voor de overheidswerknemer bepaalde rechten meebrengt (bijvoorbeeld eerbiediging van zijn vrijheid van meningsuiting), maar ook bepaalde verplichtingen (bijvoorbeeld integer zijn, democratisch en rechtsstatelijk besef hebben).<sup>22</sup>

Zo bezien heeft ambtelijke status alles te maken met werken als professional in de overheidsdienst en met de eigen aard van dat functioneren.

## **NUT EN NOODZAAK VAN DE AMBTELIJKE STATUS**

In hun notitie: ‘Waarden maken de overheid. Over het eigene van publiek werken’ maken Klinkers en Rijnja zich kwetsbaar, door als aanvliegroute te kiezen: “Binnen de overheid die werk maakt van waarden, verdienen ambtenaren een aparte status. Dit is niet alleen nuttig, maar ook noodzakelijk. Een overheid die geen werk maakt van waardentoedeling en die puur bedrijfsmatig

gaat werken, daar is een bijzondere positie voor de ambtenaren overbodig.”<sup>23</sup>

Zij maken zich met deze stelling kwetsbaar, omdat zij met “aparte status” en met “bijzondere positie” van de ambtenaar (ik verwees al naar de ‘Kleine geschiedenis van de overheid’ uit hun genoemde notitie) kennelijk doelen op een ambtelijke status met als kenmerken: een (eenzijdige) aanstelling en bescherming tegen ontslag op politieke of religieuze gronden.

Zij maken zich kwetsbaar met deze opstelling, doordat anderen kunnen wijzen op evenzeer beschaafde landen, zoals Zweden en Denemarken, waar overheidswerknemers met evenveel toewijding de waardentoedelende overheid dienen als hun Nederlandse *counterparts*, ook al functioneren de Zweedse en Deense overheidswerknemers op basis van een civielrechtelijke arbeidsovereenkomst.

Klinkers en Rijnja maken zich met hun opvatting ook dáárom kwetsbaar, omdat niet alleen bij een overheid “die werk maakt van waarden” maar ook en juist bij een overheid die puur bedrijfsmatig te werk gaat, een aparte status van ambtenaren in de zin zoals door de schrijvers bedoeld, niet overbodig is. In een periode waarin allerlei bedrijfsmatige criteria over de overheidsdienst worden ‘uitgerold’, zal bij de overheid al gauw de roep ontstaan om uit efficiencyoverwegingen de ambtelijke rechtspositie gelijk te trekken met die van gewone

---

<sup>22</sup> Zie mijn: ‘De Renaissance van de ambtelijke status’ in Ned. Stcrt. van 5 december 2001, nr. 236.

<sup>23</sup> Blz. 38.

werknemers. De eenzijdige aanstelling zou dan niet het enige element zijn uit die rechtspositie dat sneuvelt, maar ook de bescherming tegen ontslag uit willekeur, zodat overheidswerknemers snel en gemakkelijk kunnen worden ontslagen.

Ik ga nog verder. Een overheid die puur bedrijfsmatig gaat werken, heeft juist dan ambtenaren nodig die, vanuit hun betrokkenheid bij de publieke zaak, aandacht blijven vragen voor de waarden van democratie, rechtsstaat en integer bestuur. Juist *dán* is het nodig, tegenover effectiviteit, efficiency, slagvaardigheid, flexibiliteit en hoe het allemaal mag heten, te blijven stellen dat bijvoorbeeld de meest efficiënte overheid vast en zeker niet de meest democratisch-rechtsstatelijke is en omgekeerd.

Mijn slotsom op dit punt is dat, hoezeer ik mij in het algemeen kan vinden in de verkenning van Klinkers en Rijnja, zij op het eind een onbegrijpelijke schuiver maken. Het hooghouden van de bijzondere positie van de overheidswerknemer is nuttig en nodig, niet alleen in een periode waarin de overheid werk maakt van waarden, maar ook en juist dan in een periode waarin de overheid puur bedrijfsmatig te werk gaat.

Het zal dan ook geen verwondering wekken dat ik geen voorstander ben van opheffing van die bijzondere positie van de ambtenaar. Een en an-

dermaal heb ik geschreven dat eerbiediging van de aparte positie een *must* is. Ook in mijn afscheidrede aan de Universiteit van Amsterdam *herhaal ik dat*.<sup>24</sup>

Mijn opvatting komt er in het kort op neer dat volledige gelijktrekking van de rechtsposities van overheidspersoneel en die van gewone werknemers niet te bereiken is. Denk bijvoorbeeld aan de voorrang voor het politiek primaat in de WOR. Denk maar aan het eigenrisicodragerschap van de overheid, dat niet kan worden afgeschaft zonder dat de overheid grote stortingen doet in de sociale zekerheidskassen. En voor zover die gelijktrekking wel kan is het duur, zowel door de conversiekosten als door het feit dat marktconforme behandeling van overheidspersoneel de wens doet ontstaan naar marktconforme beloning. Dus waarom zou je er aan beginnen?<sup>25</sup>

Dit alles nog los van de bescherming tegen ontslag uit willekeur, vooral politieke willekeur; die bescherming zou bij verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie worden opgeheven. En dit alles ook nog los van het feit dat de overheid andere, betere dingen te doen heeft dan verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie. Al was het alleen maar het veiligstellen van de ambtelijke pensioenen.

---

<sup>24</sup> Zie mijn 'Mythen en legenden van onder de Haagse kaasstolp, deel zoveel', Den Haag 2010.

<sup>25</sup> Ik heb het niet over de grote aantallen onderwijzend personeel, die geen ambtenaar zijn. Die aantallen worden door voorstanders van verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie aangehaald om aan te geven dat verdere normalisering een gemakkelijke stap is. Ik vind hun positie niet van doorslaggevend belang voor het antwoord op de vraag of de ambtelijke rechtspositie verder zou moeten worden genormaliseerd. Mij gaat het vooral om bescherming van degenen die het meeste risico lopen voor ontslag uit (politieke) willekeur.

---

---

## SLOTBESCHOUWING

Geen deugdelijk openbaar bestuur zonder deugdelijk ambtelijk apparaat. Geen deugdelijk ambtelijk apparaat zonder deugdelijke ambtenaren. Deugdelijke ambtenaren zijn overheidswerknemers die beschikken over de klassieke ambtelijke deugden, met name democratisch besef, rechtssta-  
telijk besef en integriteitsbewustzijn.

Ambtenaren met klassieke ambtelijke deugden verdienen het klassiek behandeld te worden. Dat wil zeggen: met respect. En die eerbied krijgen ze niet als er voortdurend gehakt wordt op ambtenaren – een gezelschapsspel waar ook overheids-  
werkgevers zich schuldig aan maken, ondanks het gebod om zich te gedragen als een goed werkgever.

Die eerbied krijgen ambtenaren ook niet als men hen gemakkelijker wil kunnen ontslaan. Of, als er afgeslankt moet worden, zonder dat fundamentele besluiten zijn genomen over de overheidsactiviteiten die dan niet meer worden gedaan.

Dat respect krijgen ze pas als politici het kunnen opbrengen waardering uit te spreken voor de loyaliteit, de deskundigheid, de creativiteit, de professionaliteit en het ambtelijke verantwoordelijkheidsbesef waarmee ambtenaren bestuurders bedienen. Wie neemt het stokje over van Jacques Wallage?<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> J.Wallage, 'Lang leve de ambtenaar!', Amsterdam 2005.



# 11 Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van 'multi-level governance'

Een vergelijkende internationale  
inventarisatie

# 11 HET EIGENE VAN DE OVERHEID EN HAAR PERSONEEL

---

## EEN VERGELIJKENDE INTERNATIONALE INVENTARISATIE

*C.F. van den Berg MSc en dr. F.M. van der Meer<sup>27</sup>*

### INLEIDING

Openbaar bestuur is mensenwerk en de kwaliteit daarvan hangt in hoge mate af van de professionele, permanente bestuurders: de ambtenaren. De kwaliteit van het openbaar bestuur is daarom gebaat bij aandacht voor de personele functie van openbaar bestuursorganisaties.

In deze bijdrage gaan we in op het eigene van de overheid en haar personeel in internationaal perspectief. Het Nederlands openbaar bestuur staat niet alleen in de zoektocht naar een passende nieuwe opvatting en inrichting van de overheid. Ook in de ons omringende landen en eigenlijk in elk land met een openbaarbestuurstelsel, worden deze vragen gesteld. In de internationale politieke en bestuurlijke literatuur en bestuurspraktijk wordt het belang van een goed openbaar bestuur in relatie tot dominante maatschappelijk-economische ontwikkelingen, dan ook onderstreept. In deze bijdrage richten we ons, vanuit een internationaal vergelijkend perspectief op de doorwerking van deze ontwikkelingen, op dat eventuele eigene van de overheid en de mensen die voor haar werken.

Welke trends zijn er in de hervormingen van de publieke sector vanuit internationaal vergelijkend perspectief te onderscheiden? Bij hervormingen spreken we niet over fragmentarisch aanpassen maar over veelomvattende inrichtingsvragen.

---

<sup>27</sup> Centrum voor Publieke Sectorhervormingen, Bestuurskunde, Universiteit Leiden, september/oktober 2010



We zullen dieperliggende langetermijntwikkelingen aan de orde stellen die van invloed zijn op de positie van de overheid.

Vervolgens richten we ons op de consequenties voor het ambtelijk apparaat, waaronder ook de rechtspositie, waarbij we ontwikkelingen zullen illustreren aan de hand van enige lidstaten van de EU. Overigens gaan we hier ook in op de gevolgen van de Europese integratie voor de positie van het overheidspersoneel in lidstaten.

### GOLVEN VAN HERVORMINGEN IN DE PUBLIEKE SECTOR

Vanuit vergelijkend perspectief zien we dat hervormingen in de publieke sector eigenlijk van alle tijden zijn en ook in elk land voorkomen.<sup>28</sup> Ook kunnen we crossnationaal, per periode, duidelijke en gemeenschappelijke trends waarnemen, waarbij natuurlijk, naast gemeenschappelijke, lijnen ook lokale nationale variaties zichtbaar zijn. Die variatie hangt onder andere samen met nationale bestuurlijke modellen en tradities. In de vroege 19e eeuw deed zich in West- en Midden Europa een gemeenschappelijke trend voor in de richting van de (al dan niet democratische) rechtstaat. Met de daarbij passende opkomst van overheidsorganisaties met trekken die Max Weber later als bureaucratisch heeft beschreven.<sup>29</sup> Een qua bereik vergelijkbare, maar meer recente trend is die van het 'new public management' (NPM). NPM is een van de toonaangevende ver-

anderingsgolven uit de laatste decennia, die deels hun wortels vinden in de maatschappelijke onrust van eind jaren '60 en de opkomende economische crisis van eind jaren '70 en hebben geleid tot een andere trend in het openbaar bestuur. Hoewel NPM in ieder land een eigen lading en eigen inhoud heeft gekregen, zijn de veelvoorkomende elementen van dit denken:

- 'run government like a business';
- taak- en organisatiescheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht;
- verzelfstandiging, privatisering/contracting out;
- deregulering;
- het gelijktrekken van juridische arrangementen binnen de overheid met die in de private sector (normalisering).

In de jaren '80 is de populariteit van dit NPM-denken toegenomen en heeft de toepassing ervan zich over vele landen verspreid. Vanuit de Angelsaksische landen en gestimuleerd door de OESO, heeft dit NPM zich langzamerhand uitgebreid via Nederland, de Scandinavische landen, in de jaren '90 naar (het noorden van) het voormalige Oostblok en meer recentelijk naar Zuid-Europese landen.

De internationale hervormingsgolf die onder de vlag van NPM tot stand is gekomen, is vervolgens onder te verdelen in drie fasen:

- In fase 1 heeft het vergroten van doelgerichtheid en doelmatigheid van het openbaar bestuur

<sup>28</sup> Van der Meer 1997, Pollitt en Bouckaert, 2004; Van der Meer, Raadschelders en Toonen, 2008; Van den Berg, 2010

<sup>29</sup> Van der Meer & Dijkstra, 2010

# 11 HET EIGENE VAN DE OVERHEID EN HAAR PERSONEEL

centraal gestaan, door middel van de introductie van een outputoriëntatie, prestatie meting, interne markten en private managementmethoden.

- In fase 2 werd daar een focus op externe dienstverlening aan toegevoegd.
- De derde fase wordt gekenmerkt door de nadruk op het behoud van de integriteit van de overheid en het dienen van het publieke belang.

De perspectieven binnen deze fasen hebben elkaar niet afgelost, maar zijn te beschouwen als toevoegingen. Wel is te wijzen op interne spanningsvelden in het bijzonder tussen de perspectieven van fasen 1 en 3.

Terwijl dit NPM-denken zich via de bovengenoemde route verspreidde over verschillende landen, ontstond in de tweede helft van de jaren 1990 een nieuwe stroming die deels in het verlengde van NPM ligt (logischerwijs in het bijzonder van fase 3), en deels terugrijpt op traditionele bestuurlijke waarden en ideeën.

Het gaat hier om de herontdekking van het publieke, het onvervreemdbaar onderscheidende van het overheidsdomein. Waarden die vanaf toen opnieuw centraal werden gesteld in de discussie, zijn:

- responsiviteit;
- integriteit;
- democratische legitimering naast prestatienormen;
- de 'ambtenaar nieuwe stijl'.

Sinds de westerse landen vanaf 2007 opnieuw in een economische crisis zijn beland, lijkt opnieuw een bezuinigingsperspectief overheersend te worden voor de organisatie en het functioneren van de overheid.

Dat betekent overigens niet dat de ideeën en de taal van nu dezelfde zijn als die ten tijde van de opkomst van NPM. Het huidige perspectief kent (nog) niet dezelfde (neoliberale) ideologische of conceptuele onderbouwing als NPM.

Hoe het ook zij, de trend die als reactie op NPM naar voren kwam (de herontdekking van het publieke), lijkt in het politiek-bestuurlijke debat in elk van de landen, op dit moment wat naar de achtergrond gedrongen door de verschuiving van de aandacht naar de oplossing van fiscaal-budgettaire problemen. De vraag is of dat tijdelijk is.

## DE OPKOMST VAN DE 'MULTI-LEVEL GOVERNANCE STATE' EN DE GEVOLGEN VOOR HET OPENBAAR BESTUUR EN DE PUBLIEKE DIENST

Bovengenoemde hervormingstrends zijn steeds deels (politiek) ideologisch, deels pragmatisch geformuleerde antwoorden geweest op ontwikkelingen in en om het openbaar bestuur in de respectievelijke landen. Los van de negatieve kortetermijngevolgen van de bancaire crisis voor de financiële huishouding van overheden, zijn er diepere langetermijntoewikkelingen waar te nemen die uitdagingen vormen voor (de vorm-

## IN EEN SYSTEEM VAN 'MULTI-LEVEL GOVERNANCE'

geving) van het openbaar bestuur en de publieke dienst.

Op het internationale vlak heeft een aantal ontwikkelingen directe of indirecte invloed uitgeoefend op het openbaar bestuur. Enkele voorbeelden daarvan zijn:

- de veranderde (economische) wereldorde sinds de val van de meeste communistische systemen;
- de opkomst van nieuwe economische grootmachten;
- de toenemende effecten van mondialisering, transnationale en demografische ontwikkelingen;
- milieuproblemen en klimaatverandering;
- internationaal terrorisme.

Al deze veranderprocessen lijken de dominantie van natiestaten te verminderen<sup>30</sup>. Snellere uitwisseling van informatie en gemakkelijker toegang tot informatie lijken het belang van territorialiteit, een van de wezenskenmerken van nationale staten, minder relevant te maken<sup>31</sup>. Maar er zijn ook ontwikkelingen in tegengestelde richting<sup>32</sup>.

We moeten niet vergeten dat overheden altijd hebben gefunctioneerd in een wederzijds afhankelijke, internationale context en dat globalisering en de toenemende interne macht van nationale overheden zich, historisch gezien, steeds gelijktijdig hebben ontwikkeld. Vanuit dit perspectief gezien vormt globalisering geen systematische ondermijning van staatsmacht. Op Europese

integratie als specifieke internationale factor gaan we hieronder verder in.

Ontwikkelingen binnen de nationale staten zijn bijvoorbeeld de steeds hogere eisen van steeds actievere en beter opgeleide burgers die hun stem (willen) laten horen en die op maat gemaakte oplossingen voor maatschappelijke problemen verwachten. Bovendien heeft de overheid te maken met de toenemende invloed van parallelle, maatschappelijke en bestuurlijke besluitvormingsarena's en ook met de toenemende snelheid en hoeveelheid van informatie-uitwisseling. In die context zou de (monopolie-)positie van de centrale overheid ook binnenlands ondermijnd worden. Bovendien zijn, door de veranderde demografische samenstelling van veel westerse samenlevingen, de vraagstukken van diversiteit en van de representatieve overheid opnieuw op de kaart gezet.

Aan de andere kant maakt het bestaan van meerdere beleids- en besluitvormingarena's of netwerken de (rijks)overheid ook bewust van haar intermediaire rol die geen enkele andere partij kan spelen<sup>33</sup>. Terwijl centrale overheden op een reeks beleidsterreinen nog steeds het initiatief nemen (zie het concept van de 'active state'), heeft de overheid in de context van de 'enabling state' een voorwaardenscheppende positie gekregen<sup>34</sup>. Deze internationale en nationale ontwikkelingen worden conceptueel aangeduid met de verschui-

<sup>30</sup> Farazmand & Pinkowski, 2006

<sup>31</sup> Vollaard, 2009

<sup>32</sup> Raadschelders, Toonen & Van der Meer, 2008

<sup>33</sup> Du Gay, 2000

<sup>34</sup> Page & Wright, 2007; Van der Meer, 2009

ving van een eenduidig nationaal staatsbestuur naar een systeem van ‘multi-level governance’. Daarin wordt beleid in toenemende mate gemaakt en uitgevoerd in een stelsel van beleidsnetwerken, gedecentraliseerde overheden, publiekprivate partnerships, en samenwerking tussen private organisaties, adviseurs en de overheid.<sup>35</sup>

De consequentie daarvan is dat ambtenaren, meer dan ooit tevoren, makelaars zijn geworden temidden van een breed scala aan non-profit en private belanghebbenden. In deze rol faciliteert de ambtenaar politiek en maatschappij vanuit zijn of haar professionalisme. Deze ambtenaar is gebonden door verantwoordelijkheden: enerzijds door de gangbare democratische codes, anderzijds door de geldende juridische regels. Hij heeft voldoende ruimte om op basis van de ambtelijke professionaliteit te opereren en hij is door wetgeving en cultuur gebonden aan de verplichtingen en verantwoordelijkheden die horen bij de democratische rechtstaat.

Het moge duidelijk zijn dat hier sprake is van een spanningsveld of ambigüiteit, anders gezegd: er moet een balans tussen vrijheid en gebondenheid worden gevonden die het vermogen van de ambtenaar om zijn taken te vervullen, optimaal versterkt. Eenzelfde ambigüiteit treedt op over de vraag in hoeverre deze ambtenaar vanuit zijn rol betrokken moet zijn bij het maatschappelijk debat, of er zich juist afzijdig van zou moeten houden.

### DE GEVOLGEN VOOR DE FORMELE POSITIE VAN HET OVERHEIDSPERONEEL

De vraag is wat het bovenstaande betekent voor de formele positie van het overheidsperoneel. Maken deze ontwikkelingen een traditioneel, bureaucratisch, carrièregericht ambtelijk apparaat onmogelijk, zoals vaak wordt beweerd, of ten minste minder voor de hand liggend dan voorheen? Versterken deze ontwikkelingen het ‘technocratische’ karakter van het werk van ambtenaren, of wordt juist de politiek-strategische dimensie van het werk belangrijker? Wat betekent dat voor de (rechts)positie van de ambtenaar? Deze discussie wordt zoals gezegd ook gevoerd in de landen om ons heen. We bespreken allereerst het land waar, gegeven het rechtstelsel, geen sprake is van een publiekrechtelijke rechtspositie: Groot-Brittannië. Daar is begin dit jaar, net voor de parlementsverkiezingen, de ‘Constitutional Reform and Governance Act 2010’ aangenomen. Daarmee heeft ook Groot-Brittannië voor het eerst een ambtenarenwet, naar hetzelfde model als de Nederlandse Ambtenarenwet uit 1929, die nu op een aantal punten weer ter discussie staat. Dat deze wet er is gekomen, mag worden gezien als een historisch feit, omdat Groot-Brittannië voorheen geen ambtenarenwet kende. Het ontbreken van een ambtenarenwet werd ook gezien als een van de kenmerken van de Britse ‘civil service’ en een vanzelfsprekendheid in lijn met de Britse

<sup>35</sup> Van den Berg, 2010

## IN EEN SYSTEEM VAN 'MULTI-LEVEL GOVERNANCE'

staats- en bestuurstraditie die veel minder legalistisch zou zijn dan de verschillende Europees-continentele bestuurlijke tradities. De Britse wet geeft het ambtelijk apparaat een wettelijke basis doordat de kernwaarden van de civil service – onpartijdigheid, integriteit, eerlijkheid en objectiviteit – én het principe van benoeming op basis van verdienste, erin vastgelegd zijn. Ook regelt de wet de positie van de 'special advisers' (ook wel 'spin doctors' genoemd) en de Civil Service Commission, het orgaan dat verantwoordelijk is voor het overheidspersoneelsbeleid en rechtstreeks onder de minister-president valt.

Het instellen van een 'Constitutional Reform and Governance Act' kan enerzijds worden gezien als een stap in de richting van formalisering van de ambtelijke (rechts)positie. Het vormt een aanwijzing voor optredende convergentie van de manieren waarop de rechtspositie van ambtenaren in de verschillende lidstaten geregeld is. Voorts lijkt het op punten tegengesteld aan de hervormingen die hebben plaatsgevonden in landen als Italië, Zweden en Denemarken. Voorheen heel verschillende modellen lijken dus naar elkaar toe te groeien. In dat opzicht is de wet dus een regeling die de rollen en posities van verschillende typen ambtenaren, in een context van 'multi-level governance' en de 'enabling state', verheldert en afbakent.

Zwitserland, Denemarken, Zweden en Italië worden vaak genoemd als voorbeelden van genormaliseerde stelsels.

- In Zwitserland is in 2001 een nieuw 'Bundespersonalgesetz' in werking getreden, waarmee het oude 'Beamtenstatut' is komen te vervallen. Het belangrijkste gevolg van het afschaffen van deze status is dat ambtenaren niet meer elke vier jaar opnieuw in hun functie benoemd hoeven worden. Onder het nieuwe systeem vallen ambtenaren in Zwitserland nog steeds onder het publiekrecht. De maatregel is bedoeld om de efficiency van het HRM-beleid en het professionalisme van het ambtelijk apparaat te bevorderen.
- In Denemarken is het grootste deel van het overheidspersoneel in dienst van de staat, op basis van een collectieve overeenkomst. Net als Duitsland heeft Denemarken beambten en personeel dat voor de overheid werkt maar niet de status van beambte heeft. Beambten zijn bijvoorbeeld topambtenaren (buiten de absolute top die op contract is aangesteld), rechters, politie-, gevangenis- en defensiepersoneel, en hogere functionarissen in de staatskerk. Overig overheidspersoneel is dus niet formeel als ambtenaar aangesteld. Voor hen geldt wel bijvoorbeeld een ambtenarenwet en de ambtenarenpensioenwet. Andere arbeidsrechtelijke regelingen zoals de vakantiewet, de wet gelijke behandeling en regelingen op het gebied van

# 11 HET EIGENE VAN DE OVERHEID EN HAAR PERSONEEL

ouderschapsverlof, zijn hetzelfde voor personeel in de publieke en private sector.

- In Zweden heeft men in de jaren 1990 (de hoogtijdagen van NPM) de ambtelijke status afgeschafte en is de rechtspositie van het overgrote deel van het overheidspersoneel gelijkgetrokken met die van personeel in de private sector. De ervaringen hiermee zijn niet onverdeeld positief, bijvoorbeeld bij de politisering van het ambtelijk apparaat en het in stand houden van een zeker 'esprit de corps' onder ambtenaren. Toch is ook in Zweden een uitzondering gemaakt voor bijvoorbeeld de rechterlijke macht.
- In Italië is de publiekrechtelijke status van topambtenaren, voor wat hun arbeidsverband betreft, in 1993 komen te vervallen. Interessant is dat in 2002 is besloten om de hoogste ambtenaren (secretaris-generaalniveau) toch weer per decreet aan te stellen (een eenzijdig publiek besluit). Daarmee is de privatisering van het ambt van topambtenaar weer deels teruggedraaid. De aanstelling is dus onder het publiekrecht geregeld, maar het salaris wordt elke drie jaar in een individueel en privaatrechtelijk contract vastgelegd.

Hierboven is de vraag al ter sprake gekomen of deze ontwikkelingen tot op heden nu wel of niet leiden in de richting van crossnationale harmonisatie, met andere woorden: of de vergelijkbare maatschappelijk-bestuurlijke ontwikkelingen

in de verschillende landen nu leiden tot convergentie naar één duidelijk herkenbare positie voor ambtenaren.

Tot nu toe lijkt elk land toch op eigen wijze een antwoord te formuleren op het vraagstuk van de afbakening van de kern van de overheid en haar personeel. En zijn de bestuurlijke geschiedenis en traditie bepalend voor de opties die voor beleidsmakers open staan.

Toch is het waarschijnlijk dat Europese integratie op den duur wel een belangrijke harmoniserende werking zal hebben op de definitie en afbakening van de kernoverheid. Want, hoewel binnenlands bestuur formeel gezien valt binnen het domein van de lidstaten en niet van de Europese instituties, hebben de effecten van Europese integratie op het gebied van beleidsformulering, economische integratie en jurisprudentie door het Europese Hof van Justitie, zowel de structuur als het functioneren van nationale overheidsapparaten beïnvloed.<sup>36</sup> In de eerste plaats nemen nationale ambtenaren deel aan Europese besluitvormingsprocessen. Daarnaast heeft het Europese wetgevingsproces directe effecten op de lidstaten en op het beleid dat zij moeten uitvoeren. Daarmee heeft de EU ook invloed op de rol en het functioneren van nationale ambtenaren bij de besluitvorming over beleidsprogramma's en publieke dienstverlening.

<sup>36</sup> Van der Meer & Dijkstra, 2010; Van den Berg, 2010

## IN EEN SYSTEEM VAN 'MULTI-LEVEL GOVERNANCE'

Naast hun bijdrage aan het maken van Europees beleid en hun taken op het gebied van de uitvoering daarvan, zijn er ook meer structurele invloeden, bijvoorbeeld bij de afbakening van overheidsorganisaties en hun personeel, ten opzichte van de private sector. Als onderdeel van bepalingen die het vrije verkeer van mensen (personeel) binnen de Europese ruimte inperken, definieert het Europese recht ook wat wel en wat niet tot de kernactiviteiten van de overheid behoort. Jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, gebaseerd op artikel 39 (4) van het EG-verdrag, stelt dat deze inperkingen gelden voor die functies waarbij het draait om de uitoefening van publiek gezag en de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van het algemeen landsbelang. Alle overheidsfuncties die daar niet onder vallen, behoren niet tot de kernactiviteiten van de staat en moeten daarom ook worden opengesteld voor ingezetenen van andere EU-lidstaten. Op deze manier hebben EU-wetgeving en jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie een verregaande invloed op de definitie en de samenstelling van de kern van het ambtelijk apparaat in de lidstaten.<sup>37</sup>

### TEN SLOTTE

'Multi-level governance' en 'de voorwaarden-scheppende staat' zijn in internationaal opzicht trends die belangrijke uitdagingen vormen voor politiek, bestuur en academische wereld. Zij moeten een nieuwe benaderingswijze ontwikkelen die

de uitdagingen en prioriteiten van overheden met elkaar zullen verbinden:

- (a) de noodzaak tot ingrijpende bezuinigen;
- (b) legitimatie- en rechtsstatelijkheidsvereisten, te stellen aan het openbaar bestuur;
- (c) de noodzaak van organisatorische efficiëntie en maatschappelijke effectiviteit;
- (d) responsiviteit voor de wensen van de gemeenschap en de betrokkenheid van de burgers, bij de besluitvorming en dienstverlening.

Het gaat om een betrouwbare overheid die functioneert op basis van de hiervoor genoemde criteria van 'good governance'. Ambtenaren spelen hierbij in toenemende mate een belangrijke rol of van hen wordt verwacht dat ze hier een belangrijke bijdrage aan leveren. Een beroep wordt gedaan op een proactieve rol van ambtenaren op grond van hun professionaliteit. Daarbij wordt ook een verantwoord en gelegitimeerd optreden verlangd, in de context van de democratische rechtstaat waarbij burgers het openbaar bestuur bij voortduring met een kritische blik volgen. Het gaat dus om flexibiliteit en soliditeit tegelijk.

Internationaal en op Europees niveau ziet men overheden met deze ambigüiteit worstelen, ook in beleid en wetgeving. Ooit is aan de Australische bestuurswetenschapper Peter Self toegeschreven dat hij dit spanningsveld heeft aangeduid als het klassieke dilemma van het openbaar bestuur.

<sup>37</sup> Van den Berg, 2010; Van der Meer & Dijkstra, 2010

# 11 HET EIGENE VAN DE OVERHEID EN HAAR PERSONEEL

Wellicht is de referentie aan het dilemma, met de weerklink van het Griekse drama, wat overdreven. Juist in een spanningsveld zit de aandrang tot creatieve vernieuwing en verbetering.

## LITERATUUR

Caspar F. van den Berg, Dissertatie Europa en doorwerking op nationale bureaucratieën.

Paul Du Gay (2000), *In praise of bureaucracy*, London: Sage.

Ali Farazmand & Jack Pinkowski (2007), *Handbook of globalization, governance, and public administration*, CRC/Taylor & Francis

Frits M. van der Meer (Ed.) (2010), *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.

Frits M. van der Meer and Gerrit S.A. Dijkstra, *The civil service system of the Netherlands*, in: Frits M. van der Meer (ed.) (2010), *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.

Frits M. van der Meer (2009), *Public Sector reform in Western Europe and the rise of the enabling state: an approach to analysis* in R. Mathur (Ed.), *Glimpses of Civil Service reform*, pp.171-195, Hyderabad, Icfai Press.

Minister of Finance (2005) *State Employers Authority, Employment in the Danish State Sector*  
Edward C. Page and Vincent Wright (Eds.), *From the active to the enabling State: the changing*

*role of top officials in European nations*, London: Palgrave.

Christopher Pollitt & Geert Bouckaert (2004), *Public management reform*, Oxford: OUP  
Peter Self, (1977), *Administrative theories and Politics*, London: Allen and Unwin.

Jos C.N. Raadschelders, Theo A.J. Toonen and Frits M. van der Meer (eds.) (2007), *The Civil Service in the 21st century*. London: Palgrave.

Hans Vollaard (2009), *Political Territoriality in the European Union: The Changing Boundaries of Security and Healthcare*. Diss. Leiden University.







# 12 Bondgenoot van de burger

Een linguïstische benadering van het imago van de overheid

### EEN LINGUIÏSTISCHE BENADERING VAN HET IMAGO VAN DE OVERHEID

*Drs. E. Schoonman, Issues Management Institute,*

*Amsterdam*

#### **VERKENNINGSNOTITIE IN HET KADER VAN HET EIGENE VAN DE OVERHEID**

Het imago van de overheid, het is van zulk essentieel belang, dat het al in de preambule van het regeerakkoord van 30 september 2010 staat. “Dit kabinet gelooft in een overheid die alleen dat doet wat zij moet doen, liefst zo dicht mogelijk bij mensen. Dan kan de overheid weer een bondgenoot worden van de burger”<sup>38</sup>. Bondgenoot zijn van de burger, dat lijkt op een gewenste identiteit. Onduidelijk in zo’n Akkoord blijft hoe zulk een identiteit vorm zou moeten krijgen. Maar ook wat men verstaat onder een bondgenootschap met de overheid. Waarschijnlijk zijn er maar weinig Nederlanders die de overheid zo zien en zelfs de meeste ambtenaren zullen zichzelf zo niet zien. Imago’s komen tot stand via allerlei impressies en waargenomen of gepercipieerd gedrag. Imago’s komen ook tot stand door communicatie. Ten behoeve van de overzichtelijkheid wordt in deze bijdrage daarom vooral gekeken naar communicatie en de beroepsgroep die uiteindelijk ‘het imago van de overheid’ tot haar takenpakket kreeg: professionals in communicatie, met name overheidscommunicatie. Het lijkt er op dat de overheid zich relatief laat is gaan bekreunen om haar imago. De overheid communiceerde wel, maar om andere redenen en op andere wijze dan voor draagvlak nodig is. Ook toen al, direct na de oorlog en tot ver in de jaren tachtig van de vorige eeuw, was overheidscommunicatie niet altijd even effectief.

---

<sup>38</sup> ‘Vrijheid en Verantwoordelijkheid’, regeerakkoord, 30 september 2010

---

Maar effectiviteit was dan ook geen actief beleden parameter in de communicatiebeleidsplannen. Dat verkeerde communicatievormen ook bij kunnen dragen aan een slecht imago was een laat inzicht. Nu de overheid ten langen leste en wegens afbrokkelend vertrouwen, ook noodgedwongen, bezig is met reputatiemanagement is de vraag of de communicatievormen die daar bijhoren, wel passend of met name effectief zijn voor de overheid als geheel en haar imago in het bijzonder.

### **DORKNOPERS: HET IMAGO VAN AMBTENAREN**

Bekende thermometers van oordelen en vooroordelen in een bepaald land in een bepaalde periode, zijn personeels- en contactadvertenties. Vooral contactadvertenties zijn, in hun compactheid, pareltjes van de waarden die iemand wenst te ventileren. Dit overigens in de hoop dat de woorden die hij of zij daarvoor kiest de bedoelde waarde ook uitstralen. Want is iemand die 'van de natuur houdt' een Nordic Walker, een vogelaar, een vegetariër, een lid van Greenpeace of een nudist? Om maar eens iets te noemen. Tot ver na de Tweede Wereldoorlog werden contactadvertenties aangetroffen die volstonden met 'Ambtenaar zoekt vrouw'. Waarschijnlijk werd daarmee beoogd te communiceren dat men een vaste functie had en derhalve met name een betrouwbare economische partner was. Maar betrouwbaar heeft nog wel meer connotaties dan economische

vastigheid en die werden vast ook indertijd vaak bedoeld. De onsterfelijke Dorknoper van Marten Toonder was nog van het type ambtenaar bij wie men, in publieke dienst, slechts een nieuw potlood kreeg bij inlevering van het stompje van het vorige potlood. Van 'perverse prikkels' (het in verleiding gebracht worden een potlood van kantoor mede naar huis te nemen) kon eenvoudig geen sprake zijn. Betrouwbaarheid lijkt dan bijna synoniem aan integriteit. Betrouwbaar ook als in lieden waarop men kan rekenen. De dijkgraaf beschermt tegen water, de politie tegen gespuis. Anno 2010 komt het epitheton ambtenaar nog maar zelden voor in contactadvertenties. De samenleving mag 'ambtenaar' al snel vereenzelvigen met niet erg hard lopende papierverplaatsers, die met name geen bondgenoot van de burger zijn. Het woord ambtenaar is in luttele decennia tijd dus aan een vrije glijvlucht begonnen. In contactadvertenties heeft 'ondernemer' het nog wel overleefd, maar de meeste beroepsoriëntaties zijn verdwenen. Het gaat nu veel meer om hoe men in het leven staat. Men mag graag reizen of sporten of lezen. Ongeacht de werkplek. Dat is tenslotte ook veiliger dan een waarde uitstralen van een beroepsgroep waarvan men weet dat die er in de publieke opinie gekleurd opstaat. 'Tweedehands autohandelaar zoekt vrouw'? 'Projectontwikkelaar zoekt man'? Iedereen voelt op z'n klompen aan dat dit niet het bedoelde effect heeft. Al kun je wel net die ene gepassioneerde autoverkoper zijn, met

## 12 BONDGENOOT VAN DE BURGER

---

gevoel voor recycling en milieu (tweedekansauto's tenslotte) of een oprecht projectontwikkelaar. Het is in dat licht heel bijzonder dat het regeerakkoord voor 'bondgenoot' koos. Dat is noch een bestaand, noch een beleden imago. De politie koos bijvoorbeeld voor 'dienstbaar' als lemma bij het logo. Daarmee is dienstbaar onderdeel van het gewenste imago. Dat is een overheid die er voor de burger is en de burger dient. Een overheid die in een onderpositie zit, haast. Maar een bondgenoot is dat niet. Voorwaar, het is een leverancier van een dienst. De politie is zichzelf, haar diensten en reputatie aan het 'verkopen'. Desgevraagd zegt de politie dat ze met 'dienstbaar' eigenlijk 'bescherming' bedoelt. Maar bescherming is een bovenpositie-woord. Het is toch nog nooit vertoond dat de zwakkere tegen de sterkere zegt: "Wees gerust, ik zal je beschermen." De politie voelt vanuit het interne perspectief 'bescherming' (sterke arm, bevoegd gezag), maar heeft zich een reclameslogan, als ware zij leverancier van diensten, laten aanmeten. Dit is een belangrijke observatie, omdat zoals in deze bijdrage verkend zal worden, de politie zich hier heeft laten adviseren vanuit een communicatieparadigma dat de overheid slechts onder zeer specifieke omstandigheden past.

Het imago van 'de overheid' kan zich ook bewegen buiten het directe 'klantcontact'. Dat is bijna nog gevaarlijker. Dat zijn 'beleidsambtenaren'. Niemand die ze ziet, niemand die weet wat het er

toe doet. Zo zichtbaarheid een gevaar is, onzichtbaarheid eveneens. Neem beleidsambtenaren bij de politie. We zien ze niet en weten niet eens dat ze bestaan. In de beleving van veel mensen is de politie vooral (onterecht) aan het bekeuren en we rekenen af met de politie op het niveau van klantcontacten. Maar de ambtenaar die onderzoeken tot zijn beschikking heeft, waaruit blijkt dat de hoeveelheid inbraken toeneemt nadat de winter tijd weer is ingegaan, ziet niemand. Maar ook een dief let op zijn arbeidsomstandigheden en doet zijn werk dus liever bij nacht (en tij). De beleidsambtenaar weet dus dat de inbraken in de laatste week van oktober weer een scherpe stijging zullen vertonen. Hij kan het correleren aan A-wijken. Hij kan een advies schrijven naar de korpschef waar de capaciteit naartoe moet. Erger wordt voorkomen, tijdig ingrijpen wordt mogelijk: verzin het maar. Maar als er nu één groep is die compleet onzichtbaar is, dan zijn het beleidsambtenaren. Tot de politiek ze agendeert als overbodig. En dan knikt heel Nederland overijverig mee. Plots lijkt het Hele Imago van de Hele Overheid opgehangen aan de kleinste groep ambtenaren, de onzichtbare ambtenaren, de schimmen waarvan velen van ons het bestaan slechts vagelijk vermoeden: beleidsambtenaren. Een schoon geval van onbekend maakt onbeminde. Van die andere ambtenaren moesten we er drieduizend bij (politie) of zelfs twaalfduizend bij (verpleegkundigen). Leerkrachten, vierhonderdvijfentwintig duizend, willen we

---

niet kwijt, brandweerlieden niet, militairen niet: de ganse overheid willen wij behouden en uitbreiden, op één groepje imagodragers na. En het Loket Burgerzaken mag wat klantvriendelijker: de identiteitskaarten gratis, bijvoorbeeld.

## DE KOMST VAN IMAGO

Dat er communicatieparadigmata zijn en dat er aan imago's en reputaties iets te managen is, weet het bedrijfsleven allang. Voor voorlichters lag dit minder voor de hand. Ze wisten het niet, wilden het niet of mochten het niet. Dat het imago van het legioen door-en-door fatsoenlijke Dorknopers aan het afbrokkelen was, ontging velen die van dat legioen deel uitmaakten, waaronder voorlichters. Het imago werd niet stelselmatig onderzocht, laat staan dat er beleid op ontwikkeld werd. Imago lijkt in overheidskringen een begin eenentwintigste-eeuwse uitvinding. Voor die tijd had de overheid slechts met identiteit van doen. Identiteit viel dan weer samen met hoe de overheid zichzelf zag en dat viel op zijn beurt miraculeus samen met hoe de Nederlandse bevolking de overheid zag. Deze ideaaltypische situatie is sindsdien behoorlijk geïnteressant. Wij hoeven op deze plaats niet uitvoerig stil te staan bij datgene wat genoegzaam bekend is over het mondiger worden van de samenleving als geheel in de jaren zeventig en tachtig, de vlucht van internet met zijn ongekende informatievoorziening en mogelijkheden tot het uitwisselen van meningen in de jaren negentig

en verder. Bekend is ook dat de voortschrijdende individualisering, gekoppeld aan de in het Westen aanhoudende welvaart veel goeds brengt, maar ook veel kritische consumenten en verwende burgers. De overheid als een gegeven, met een gegeven en gerespecteerd gezag, bleek in dat proces telkens niet, of te laat, aan nieuwe verwachtingen te voldoen en bleek op enig moment met een vergelijkenderwijs weinig glanzende beeldvorming achter te blijven. Mondjesmaat en rijkelijk laat begon zich de behoefte aan te dienen om iets aan het imago te sturen. Omdat men eenvoudig niet niet kan communiceren, bleek veel overheidscommunicatie geheel zelfstandig bij te hebben gedragen aan een imago van die overheid. Voorlichters besloten te kijken naar de collegae bij het bedrijfsleven. Wat gebeurde daar allemaal om tot prachtige imago's, beeldvorming en reputaties te komen? Aldus deed het gedachtegoed van de commerciële communicatie zijn intree bij de overheid. Nu is het niet zo dat de overheid inmiddels hele cohorten imagomanagers in dienst heeft. Het is wel zo dat de beroepsgroep 'overheidsvoorlichters' vast is komen te zitten in een communicatieparadigma, van waaruit het niet gemakkelijk ontsnappen is. Het is het aantrekkelijke paradigma van marketingcommunicatie en reputatiemanagement. Dit paradigma stelt overheidsvoorlichters in staat te blijven doen wat ze altijd al deden: voorlichten, inlichten en toelichten. Er kwam, zo leek het, alleen maar iets bij. Het leek

geen majeure wijziging in denken als men aan de techniek van het informeren de techniek van het segmenteren van doelgroepen toevoegt. Maar het marketingparadigma met zijn nadruk op klanten en doelgroepen is slechts in heel specifieke relaties die de samenleving met de overheid heeft dienstig, en in alle andere relaties niet. Er kwam dus niet 'alleen maar iets bij', er ging wel degelijk ook echt 'iets af', namelijk die relaties die buiten de noemer 'doelgroep' vallen.

### ONWEDERKERIGHEID

"De overheid is meer dan een beleidsfabriek. In menig opzicht is het ook handhaver en uitvoerder van beleid. Communiqueert de beleidsfabriek voornamelijk met de burger via de persvoorlichter en de vrije pers, de handhavende en uitvoerende overheid communiceert via de publieksvoorlichter"<sup>39</sup>. In oorsprong, dat wil in dit verband zeggen vanaf het eerste naoorlogse kabinet Schermerhorn, werden voorlichters enerzijds geacht het regeringsbeleid voor het volk toe te lichten, maar anderzijds ook een soort antennefunctie te vervullen. Ze moesten ook weergeven "wat de Regeering in het volk waarneemt."<sup>40</sup> Lange tijd blijft het heikele punt van de 'propaganda' (in dit verband 'eenzijdige communicatie ten behoeve van een bepaalde beeldvorming van de macht') boven de discussie hangen of voorlichters wel aan imagobouw mogen doen en dus komt er in de praktijk van deze wederkerigheid niet veel terecht.

De Commissie Van Heuven Goedhart legt een visie neer in de Adviescommissie Overheidsbeleid inzake Voorlichting<sup>41</sup>, waarin voorlichting 'open en passief' moet zijn en zich moet beperken tot verduidelijking van en toelichting op het beleid. Dit advies houdt stand tot 1968-1970 als de Commissie Biesheuvel<sup>42</sup> aanbevelingen formuleert die zullen leiden tot de Wet Openbaarheid van Bestuur<sup>43</sup>. In deze wet krijgt de burger recht op informatie, terwijl de overheid tegelijkertijd de verplichting krijgt die informatie te verschaffen. Dit accent op 'informeren' blijft gehandhaafd tot 1984, wanneer de werkgroep Van der Voet<sup>44</sup> aantreedt. Het is de eerste keer sinds de oorlog dat de overheid hardop zegt dat ze iets wil doen aan de houding van de burger. Dat gold natuurlijk primair voor 's burgers houding tegenover allerlei vormen van gewenst en ongewenst gedrag c.q. het naleven van tal van regels en regelingen. In toenemende mate echter zou 'houding' ook de overheid zelf insluiten: de houding die de inwoners hebben tegenover de overheid en daarmee werd dus ook de beeldvorming opgenomen in het denken over overheidscommunicatie. Voorzichtig en met 'principia' omgeven, doet nu het begrip 'beïnvloedende voorlichting' zijn entree in de overheidscommunicatie. Deze beïnvloeding is dan gericht op de houding en of gedrag en of mentaliteit van de burger. De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie<sup>45</sup> gaat in 2001 weer enkele slagen verder. Zij spreekt van de slag om het publiek

<sup>39</sup> Neijens, P. en Sprenger, J. (2006) Overheidscommunicatie en het publieke debat. Blog Sprenger

<sup>40</sup> Wagenaar, M. (1997) *De Rijksvoorlichtingsdienst, geheimhouden, toedekken en openbaren*. Pgs 55 e.v. Den Haag: SDU.

<sup>41</sup> Adviescommissie Overheidsbeleid inzake Voorlichting (Commissie Van Heuven Goedhart) (1946) *Overheidsvoorlichting*. Den Haag: SDU.

<sup>42</sup> Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting (Commissie Biesheuvel) (1970) *Openbaarheid, openheid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

<sup>43</sup> Tiemeijer, W. en Rijnja, G. (2001) De onhoudbare rem op communicatie over niet-aanvaard beleid. In: B. Dewez et al. (reds) *Overheidscommunicatie. De nieuwe wereld achter Postbus 51*. Amsterdam: Boom.



vertrouwen.<sup>46</sup> In feite zijn beeldvorming en imago dus voor de overheidsvoorlichting eenentwintigste-eeuwse begrippen, waarbij het bovendien niet om mannetjesmakerij mag gaan. De commissie stelt nadrukkelijk dat het om de inhoud en niet om de bestuurder gaat, dat de toon zakelijk moet zijn en de informatie feitelijk van aard. Zoals we nog zullen zien zijn dit lastige beperkingen voor communicatie in het algemeen, maar voor imago en beeldvorming in het bijzonder.

## ZENDEN

De beroepsgroep voorlichters, zich de toegang ontzegd wetend van iedere vorm van propaganda, beïnvloeding of imagobeheer, kweet zich sinds 1946 nauwgezet van de taak den volke te informeren en ging aan de slag met de bevindingen van de wetenschap<sup>47</sup>. Ook de eerste generaties studenten moesten zich de Z-B-M-O-modellen eigen maken. Deze uit de telecom overgewaaide denkrant hield een nogal technische benadering van communicatie in, waarin er sprake was van een Zender. Die Zender had een Boodschap. Daartoe had hij een Medium of Middel nodig. En aldus kwam een en ander terecht bij de Ontvanger. De Public Relations of Voorlichting<sup>48</sup> had er wel oren naar. De Beste Pannenkoeken zijn van Pake Pannenkoek (Z). Deze week met gratis Poedersuiker (B)! Hier hebt u een folder met kortingsbon (M). Natuurlijk komt u (O) nu even langs bij onze pannenkoekenkraam.

Dit model ziet men in de praktijk van de telefonie ook wel voor zich. U (Z) wilt uw verjaardag vieren (B) en grijpt de telefoon (M) om uw vrienden (O) uit te nodigen. Klaar is Kees. Omdat het model in de praktijk niet altijd succesvol uitpakte, is het enigszins geproblematiseerd. Zo kon er ruis optreden, de lijn kraakte of er vloog een vliegtuig over. En (het model heeft lang stand gehouden) er kon misschien ook sprake zijn van feed-back, dan wel feed-forward. Dat wilde zeggen: misschien zei O ook nog wel eens iets terug. Ook in de massacommunicatie was men met het model bezig en aldus ontstonden theorieën over ‘injectie-naald’ en ‘two-step-flow’. De vraag was hier of men één-op-één informatie in een medemens kon stoppen waarmee het klaar was (injectie-naald) of dat er nog een of meer intermediairs tussen moesten zitten (two- of multiple-step-flow of communication).

Voor de jonge beroepsgroep voorlichters bood dit ‘zendermodel’ enig houvast, maar de effectiviteit van de aldus ontstane stroom van folders, brochures, nieuwsbrieven, krantjes en wat dies meer zij, is op z’n zachtst gezegd kwestieus.

Is het al de vraag of de betreffende informatiedragers de mensen bereiken, nog veel meer is de vraag of de ‘ontvangers’ de inhoud ook begrijpen. En als het laatste het geval is, dit dan ook aanvaarden of in voorkomende gevallen opvolgen. En dat ‘opvolgen’ is, voor een overheid die iets aan houding en

<sup>44</sup> De werkgroep Heroverweging Voorlichting Rijksoverheid (Commissie Van der Voet) introduceert in 1984 ‘voorlichting als beleidsinstrument’.

<sup>45</sup> Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) *In dienst van de democratie*. Den Haag: SDU.

<sup>46</sup> Neijens en Sprenger op.cit.

<sup>47</sup> Nillesen, A.B. & Stappers, J.G. (1987) The government as communicator: A Dutch dilemma. *European Journal of Communication*, 2, 491-512. En. Nillesen, A.B. (1998) *Een queeste naar voorlichting. Communicatiewetenschap en de eerste stap op weg naar een theorie van voorlichting*. Nijmegen: KU Nijmegen.

<sup>48</sup> Waar in de rest van het artikel over ‘voorlichter’ gesproken wordt, wordt in gelijke mate de public relationsfunctionaris bedoeld, tenzij uitdrukkelijk anders vermeld.

## 12 BONDGENOOT VAN DE BURGER

gedrag wil doen, geen onaanzienlijke parameter als het gaat om effectiviteit.

### INFORMEREN EN DE TAALHANDELINGSTHEORIE

Merkwaardig genoeg houden voorlichters, maar ook communicatiewetenschappers zich niet bezig met taal. De communicatiediscipline valt onder sociale wetenschappen en niet onder letteren. Toch heeft taal wel iets met communicatie te maken, zou je zeggen. Uit de diverse taalkundige theorieën bespreken we hier ten behoeve van de Verkenningen, de taalhandelingstheorie.<sup>49</sup> Dat is een theorie die uitgaat van taal als een vorm van handelen. Hetgeen wij zeggen is een vorm van doen, vandaar: taalhandelingen.<sup>50</sup> Als ik zeg dat ik er aan kom, *doe* ik een belofte. Als ik u vraag hoe laat het is, *doe* ik een verzoek (mij de tijd te vertellen).

De taalhandelingstheorie<sup>51</sup> onderkent vijf categorieën taalhandelingen, waaraan gerefereerd wordt als 'illocuties'. Men veronderstelt dat er vijf dingen zijn die men met taal kan *doen*. Deze illocutie-groepen zijn achtereenvolgens:

- informeren of mededelen, de 'informerders'
- emoties of opinies uitdrukken, de 'uitdrukkers'
- binden, zoals in beloftes, de 'binders'
- sturen, dat is het een ander iets laten doen, de 'stuurders' en

- verklaren, dat is de overgang tussen twee regelsystemen aangeven, zoals het openen van een vergadering, de 'verklaarders'.

Van deze vijf heeft overheidscommunicatie zich vooral, zo niet uitsluitend, bediend van informeren. Met informeren als zodanig is natuurlijk niets mis. Iedere samenleving legt ergens de informatieplicht neer. In Nederland rust erg veel informatieplicht bij de overheid en daar is de verwachting van de burger op gebaseerd. Informeren is al snel de uiting van taal, maakt al snel deel uit van welke taalhandeling dan ook. Op het locutinaire, dat wil zeggen grammaticale niveau van de taaluiting, zien veel taalhandelingen er uit als een informeerder en bovendien zal van vele taaluitingen informeren een onderdeel vormen van de bedoelde illocutie. Voor een goed begrip van 'wat we met woorden doen' is binnen de taalhandelingstheorie daarom vooral de strekking van de taaluiting relevant. Eigenlijk is in die zin 'illocutie' gelijk te stellen aan 'strekking'. Als men een kind heeft, dan ontvangt men ongevraagd van de overheid een brief tegen de tijd dat het kind de drie jaar passeert. In die brief staat onder meer dat het kind deo volente over enige maanden vier jaar wordt. Aangezien de ouders, of all people, dat vermoedelijk al wisten, lezen ze door in de hoop de strekking van de brief te achterhalen. Er zal een andere reden voor het schrijven zijn. Dat is dan ook zo. De overheid deelt mede dat het kind leerplichtig

<sup>49</sup> Austin, J.L. (1962, 1975) *How To Do Things With Words*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>50</sup> Searle, J.R. (1969) *Speech Acts. An Essay in the Philosophy of Language*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>51</sup> Eemeren, F.H. van, & Grootendorst, R. (1984). *Speech acts in argumentative discussions: A theoretical model for the analysis of discussions directed towards solving conflicts of opinion*. Dordrecht : Floris Publications

---

wordt en wel op diens vierde of vijfde (de duur van de leerplicht is immers afhankelijk van het tijdstip van entree in het lagere schoolsysteem). Dan volgt nog enige uitleg over hoe zich aan te melden op de basisschool. Er zit een kaart bij die men dient in te leveren bij de administratie van de gekozen school en een telefoonnummer van de leerplichtambtenaar voor eventuele vragen. Mits dit goed gebeurt, is dit een duidelijk geval uit de categorie ‘verklaarders’. Het kind, c.q. de ouders als bewindvoerders over het minderjarige kind, gaan over naar een ander regelsysteem waarin de leerplicht geldt.

Niet overal berust deze ‘verklaringsplicht’ bij de overheid. In vele landen voltrekken zich deze ‘verklaarders’ zonder tussenkomst van de overheid. Vragen over de leerplicht worden in zulke landen gesteld aan de directeur van de school. Wil men een erker aan laten bouwen en woont men in een land dat hier regels voor heeft, dan belt men de aannemer aan wie men het project wil toevertrouwen in plaats van de dienst bouw- en woningtoezicht of de schoonheidscommissie. Hoe een land dit ook verder inricht, verklaard wordt er voortdurend, maar bij ons is dit een belangrijke taak van de overheidsvoorlichter. Verklaren, gekoppeld uiteraard aan informeren, lijkt een simpele taalactiviteit, maar is dat in feite niet. Neem de situatie dat het loket burgerzaken, dat bij iedere gemeente veel aandacht vangt en daarmee een belangrijke

imagodragers is, de openingstijden wijzigt. Dat lijkt een eenvoudig geval van informeren: vanaf heden zijn wij op woensdagmiddagen en donderdagavonden geopend en op maandagochtenden gesloten. Zoiets. De mededeling zelf is inderdaad niet problematisch. Wie men wenst te informeren misschien ook nog niet. Dat zijn immers alle inwoners van de gemeente. Tenzij men over een systeem zou beschikken, waaruit zou blijken dat met name op maandagochtend alleenstaande moeders paspoorten kwamen ophalen, maar zover is het in de meeste gemeenten nog niet. Alle burgers moeten dus worden geïnformeerd. Een folder bij iedereen in de bus? Dat kan, maar heeft wel het bezwaar dat velen zo’n folder niet lezen en in een gemeente van meer dan honderdduizend inwoners zoiets al gauw een klein vermogen kost. Verkeerd middel, verkeerde begroting. Een mededeling in het Stadsblad dan maar? De meeste gemeentes hebben contracten over gemeentepagina’s met de lokale kranten of huis-aan-huisbladen. Wordt ook niet door iedereen gespeld, maar in elk geval heeft men dan een informatiepoging gedaan.

In de praktijk pakt het natuurlijk zo uit dat u er bij het begin van de week op uit trekt om uw pas te verlengen, en een verregend A4-tje, fladderend aan zijn laatste punaise, op de deur aantreft. Nog net leesbaar is: ‘maandagochtend gesloten’. Of Burgerzaken heeft een weggedrukte link op de website van de gemeente geplaatst, die ook

alweer door veel mensen of niet opgevraagd wordt of te diep wegzit om op te vallen. Informeren, ondanks de schijn van het tegendeel, is helemaal nog niet zo simpel. En zeker niet als men informeren ziet als een taalhandeling zonder verdere strekking, zoals de overheid te lang geprobeerd heeft. Informeren, in dit geval, als bovenlegger van de illocutiecategorie ‘verklaren’, heeft er dan bovendien slechts in geresulteerd dat men er door schade en schande achter kwam dat er een ander regelsysteem in werking was getreden. En weer een klap voor het imago.

### **INFORMEREN SLUIT DE ANDER NIET IN**

Informeren is per definitie eenrichtingsverkeer. Het proces voorziet slechts in heengang, niet in teruggang. Dit is geen probleem als de zender (om maar in die terminologie te blijven) het niet relevant vindt of en wat de ontvanger maakt van de strekking. Zo kan de NS zich daartoe beperken als de trein tien minuten vertraging heeft. Deze mededeling is geen verzoek om dus maar koffie te gaan drinken. Als de NS daarmee echter wel een strekking beoogt, bijvoorbeeld die van een waarschuwing of een instructie (Bel uw werkgever! Neem de bus!) dan zal de spooromroepster het er waarschijnlijk wel bij zeggen. Onze overheid laat de expliciete vermelding van de illocutie (in simpel Nederlands: wat is de bedoeling?) heel vaak achterwege. Waarschijnlijk met het oog op de principia van ‘feitelijke infor-

mering’ en ‘zakelijke toonzetting’. *Informering zonder explicitering van de strekking laat maximale interpretatieruimte bij de ontvanger en kan dus tot schadelijke beeldvorming leiden.*

De afdeling communicatie maakt folders, brochures, personeelsbladen, huisorganen, nieuwsbrieven, intranetpagina’s, internetsites, jaarverslagen, producttijdschriften en wat al nietmeer. Allemaal informeringsmiddelen en technisch gezien van steeds betere kwaliteit. Goed geredigeerde stukken, geen spelfouten, alles in de huisstijl, zorgvuldige distributie en ga zo maar door. Maar binnen de taalhandeling ‘informeren’ zit noch de vraag wat de ander met de informatie moet, noch het antwoord op wat ‘ie met de informatie doet. Veel automerken hebben een relatiemagazine. De Volvrijder krijgt aldus periodiek een glossy, waarin de blijde rijder geïnformeerd wordt over van alles en nog wat. Van nieuwe modellen tot een advantage card voor ongevallen. Van kinderzitjes en winterbanden in de aanbieding tot een uitnodiging voor de RAI. Informeren vraagt geen reciprociteit, dat is het problematische. Zou het Nederlandse postsysteem ‘onder rembours’ in elkaar zitten, dan zou het leven er toch beslist anders uitzien. Immers, dan kwam de postbode iets aanbieden met de vraag of de ontvanger de porti en eventueel zelfs de productie wilde betalen. Dat zou u waarschijnlijk voor de brief van uw favoriete neef uit Australië wel doen en voor

---

post van de belastingdienst ook. Van die laatste krijgt u namelijk last als u die niet accepteert. Maar voor een relatiemagazine van Volvo? Gaat u daar 17,80 voor betalen? Informeren is onverbindend. Degene die informeert is van zijn verantwoordelijkheid af als hij geïnformeerd heeft en wat een ander daarmee doet, is geen onderdeel van deze taalcategorie. Zelfs als de ander de informatie niet ontvangt, niet begrepen of niet aanvaard heeft, heeft de informerende partij nog steeds geïnformeerd.

Informeren als activiteit is lang, en gedeeltelijk nog, het hart van de overheidsvoorlichting geweest. Of men dit nu pleegt aan het eind, het midden of het begin van de beleidscyclus. Het vraagt vakbekwaamheid op een hoog operationeel niveau. Wat wil de overheid vertellen, aan wie, op welke manier, hoe moet dat gedistribueerd worden en wat mag dat kosten? Als iemand gaat verhuizen, wil hij dat aan zijn vrienden vertellen. Door middel van een kaartje op adresniveau bezorgd. En het moet binnen vijfhonderd euro. Deze zelfde aanpak geldt ook op macroniveau. Het kabinet of de Tweede Kamer besluit dat er een impuls aan de economie gegeven moet worden door middel van een bouwsubsidie. De Minister van Financiën zit er een beetje mee in z'n maag, want de subsidie is lang niet toereikend voor iedere keukenklusser. De minister dient nu de samenleving te informeren. De hele samenleving,

want de subsidie is toegankelijk voor iedereen. Tegelijkertijd mag de regeling niet aan zijn eigen succes ten onder gaan. Gelet op de integriteit van de overheid en gelet op het feit dat het hier in laatste instantie een regeling met rechtsgevolg betreft, kan er geen sprake van zijn dat de informatie niet klopt, of de lezer op het verkeerde been gezet wordt. Wie invloed wil uitoefenen met 'informering' kan dit vooral doen via 'distributie': wie krijgt de informatie wel en wie niet. Ditzelfde fenomeen treedt inmiddels op bij email en dan vooral het cc-gedeelte daarvan. Maar de overheid die een informatieplicht 'to all' heeft, kan maar een zeer spaarzaam gebruik maken van dit beïnvloedingsmechanisme. In ons, overigens historische, voorbeeld is de informatie nog steeds 'er is een bouwsubsidie'. Het middel moet wel in beginsel openbaar en toegankelijk zijn. Het kan niet zo zijn dat de minister willekeurig tien adressen uit het telefoonboek haalt en slechts die mensen door middel van een brief toegang geeft tot de bouwsubsidieregeling. Aldus wordt gekozen voor een folder, maar wel in een beperkte oplage. Vervolgens wordt hij gedistribueerd in de folderrekken bij een aantal Kamers van Koophandel in den lande. De kosten zijn minimaal. Het gebruik dat van de bouwsubsidie gemaakt wordt eveneens. Maar er is geïnformeerd, gelijk de Tweede Kamer wilde. Het informeren was vooral zo effectief, omdat de intentie er niet was om te verkopen, maar om te ontmoedigen. Er moest

## 12 BONDGENOOT VAN DE BURGER

---

geen illocutionaire strekking ‘stimuleren tot het inslaan van zoveel mogelijk subsidie’ onder de informering doorlopen. Feitelijk is dit ook het lot van veel informatie die wel bedoeld is om ontvangen, begrepen, aanvaard en opgevolgd te worden. Informeren is een taalhandeling die degene tot wie de informatie gericht is, niet insluit. Als de overheid informeert zonder strekking, is er geen regie op de illocutie, het vervolgedrag of zelfs de beeldvorming.

Hoewel het waarschijnlijk meer dan de helft van de werkzaamheden van de communicatieadviseur beslaat, is informeren op deze wijze feitelijk de minst effectieve van al zijn of haar werk.

### HOUDING EN GEDRAG

Veertig jaren verstrijken en er is een explosieve groei van televisietoestellen en televisiestations, radio's en telefoons. Ineens staan we aan de vooravond van het echte communicatietijdperk. Internet komt voorzichtig onder handbereik voor anderen dan de NASA. Wat dit verder ook betekent, in ieder geval wordt alles en iedereen steeds zichtbaarder. De uithoeken van de wereld, organisaties en de overheid. Iedereen kan en gaat communiceren en zich meningen vormen over van alles en nog wat. We worden mondiger, minder gezagsgetrouw. Het kan niet uitblijven dat de overheid meer moet gaan doen dan ons informeren, voor zover dit dus al als een geslaagde exercitie te beschouwen was. De Voorlichtings-

raad introduceert in 1985 ‘voorlichting als beleidsinstrument’. “Doelstelling van de voorlichting is dan onder meer de houding en het gedrag van mensen te veranderen.”<sup>52</sup> Maar om gedrag te veranderen is informeren kansloos. Andere theorieën moesten uitkomst bieden, uit andere disciplines, waaronder psychologische en sociologische. Liefst met behoud van ‘informeren’. Dit ‘zendergedrag’ was inmiddels immers een kerncompetentie van de overheidsvoorlichter geworden. Het sociologisch/psychologische uitgangspunt werd dat kennis, houding en gedrag beïnvloed konden worden. Kennis, de overdracht van informatie, was hierbij een noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde om gedrag te veranderen. Daarom moest na het verschaffen van kennis, ook de houding veranderd worden, zodat er een andere gedragsintentie zou ontstaan. Gedragsintentie zou een goede voor-speller zijn voor het uiteindelijk vertonen van het gewenste gedrag. Er was een hardnekkig dossiertje dat zich aan deze psychologische wetten leek te onttrekken: roken. In rokers kon men kennelijk zoveel kennis stoppen als men maar wilde, en toch wilde het maar niet vlotten met de verwachte cohorten stoppers. Uiteindelijk blijkt de fysieke onmogelijkheid te roken het meest succesvolle middel te zijn. Maar dat valt nauwelijks toe te rekenen aan communicatie. Voorlichters omarmden ondertussen dit model van kennis, houding en gedrag. Vele beleidsplannen zagen het licht, waarin communicatie deze kennis en gedragsverandering

---

<sup>52</sup> Werkgroep Van der Voet op.cit.

---

zou bewerkstelligen. Uitgedrukt in percentages. Studenten moesten leren berekenen hoeveel procent van de bereikte mensen hoeveel gedragsverandering zouden vertonen. Gedragsverandering kan dan zowel iets in de sfeer van gezondheid of milieu zijn, of in het naleven van regels, of het hebben van een mening, zoals een mening over de overheid. Deze theorie, toegepast in de praktijk, was ook weer een lang leven beschoren, maar ook hier blijft de vraag hoe effectief deze toepassing en uitbreiding van het informeringsmodel is.

### **DOELGROEPDENKEN**

Nadat het zender-ontvangermodel en het kennishoudingmodel aan alle kanten opgerekt en geamendeerd waren, kwam er maar geen ander model. Totdat de beroepsgroep voorlichters, inmiddels communicatieberoepsgroep, ging kijken naar de 'puur' commerciële vakgenoten in marketing en reclame. Die konden immers de meest nutteloze producten verkopen, de meest belabberde reputaties oppimpen, en vooral: klanten bedienen, tevreden klanten genereren. Hoe deden die dekselse jongens en meisjes dat toch? Van de modellen en technieken uit de marketing, marketingcommunicatie en reclame is de laatste twintig jaar de meeste input gebleken te komen. Voorlichters en PR-functionarissen, uit de aard hunner werkzaamheden, hadden geleerd te denken in een inmiddels uitgestorven begrip, 'publieksgroepen', lees: relaties van de organisatie. Wat waren

die publieksgroepen voor groepen? Dat waren vooral groepen waarmee de organisatie kwaliteitsqua te maken had. Of de organisatie dit nou leuk vond of niet. Een organisatie heeft 'nu eenmaal' medewerkers, leveranciers, wetgevers en politici, actiegroepen en omwonenden. En verder iedereen die zelf definieert dat hij of zij een functionele relatie met de organisatie heeft. Dat ligt in de marketing wel anders. Marketing heeft uitsluitend belangstelling voor groepen die de organisatie zelf heeft uitgezocht, namelijk de markt, de klanten. Niet voor niets noemt de marketing dit dan ook 'doelgroepen'. Aan de klanten of doelgroepen heeft de marketeer een propositie. Een propositie is een voorstel, een product of een dienst dat op enige wijze bij zal dragen aan het individuele of gezinsgeluk van de klant. De nieuwe generatie communicatieprofessionals liet, ongemerkt, het begrip publieksgroepen los en stortte zich ook op de doelgroepen. Dit marketingparadigma wordt, zoals eerder aangestipt, gedomineerd door doelgroepsegmentatie. Een vak apart dat inmiddels tot grote hoogte gestegen is, met rampzalige gevolgen voor de voorheen voorlichters. Dat komt omdat het beheren van publieksrelaties iets anders is dan het beheren van markt- en klantrelaties. Natuurlijk is het een belangrijk vak om de klanten goed te bedienen. Maar ook niet-klanten, het terrein van de PR-functionaris en voorlichter, kunnen alles met een organisatie te maken hebben. Niet te spreken van al die organisaties, die helemaal

geen klanten hebben, maar het moeten hebben van publiek draagvlak: de overheid. Hierbij gaat het om de vraag of de Nederlandse samenleving de organisatie nodig vindt, op een lastige balans tussen algemeen belang en individueel belang. Of Nederland het goed vindt dat ergens belastinggeld aan besteed wordt, of dat deze organisatie bepaalde terreinen goed behartigt, bepaalde problemen goed oplost? Is het bloed van de bloedbank betrouwbaar? Krijgen kinderen goed onderwijs op het vmbo? Functioneert de belastingdienst naar behoren?

Zijn dat geen proposities? Jawel, maar ze zijn slechts onder specifieke omstandigheden van individuele aard. Meestentijds zijn ze in het kader van het algemeen belang. De individuele burger moet dus blij worden van zijn belastingaangifte of zelfs met zijn bekeuring onder het motto dat uit die bekeuring toch maar blijkt dat de politie de orde goed handhaaft. “Dank u wel oom agent, ik zal de boete spoorlags overmaken.” Het zijn hele abstracte ‘binders’ en daarmee geen individuele proposities. Vertrouwen in de overheid, vertrouwen in de rechtsstaat, vertrouwen in de rechterlijke macht, zijn noties van algemeen belang, zelfs of misschien juist als het individuele belang geschaad wordt. Marketeers bedienen zich voornamelijk van de categorie ‘binders’. Propositionen zijn beloftes. Beloftes van het type ‘het individuele geval – ook een gezin is een individueel geval – wordt

er beter van’. Koop deze polis en u kunt rustig slapen. Als de auto gestolen wordt, betalen wij de schade. Koop deze muesli, want het is gezond en lekker. De overheid kan slechts binders gebruiken als en in die relaties waarin sprake is van een op de markt gelijkende relatie tussen overheid en burger. Vandaar dat dat wel lukt met de arbeidsmarktcampagne ‘Werken bij het Rijk’. Hier heeft de overheid een propositie, een belofte. Het is blijkens de tekst maatschappelijk relevant werk met een mooie cao, dus weer de bij de propositie behorende belofte van het type ‘u wordt er beter van’. Meestal echter dient de overheid het individueel belang helemaal niet. De overheid heeft dan ook geen klanten. Het woord klant suggereert dat er iets te consumeren moet zijn. Een product of een dienst. Maar ‘publieksgroepen’ hebben geen consumentrelatie met een organisatie. Zij zijn bijvoorbeeld belanghebbende of omwonende. Voor de overheid geldt niet alleen het collectieve belang, maar vaak ook gedwongen winkelnering. Voor een klant- of doelgroeprelatie met Shell of C1000 kan een mens bedanken. Voor een relatie met de overheid niet. De bonusfolder van de super kan ongelezen en ongestraft weggegooid worden. De blauwe enveloppen van ‘de Ontvanger’ niet. Shell en C1000 zijn in beginsel voor iedereen toegankelijk, slechts op voorwaarde dat men voor de betreffende producten betaalt. Van de diensten en producten van de overheid zijn sommige toegankelijk voor iedereen, en sommige niet. Sommige



---

mogen gekozen worden, andere zijn verplicht. Dit heeft krachtige consequenties voor de diverse relaties die de overheid met ons onderhoudt. De overheid is 'Ontvanger' – van belastinggeld. En dan vinden we al snel dat we teveel betalen. De overheid is in gelijke mate 'Uitgever' (hoewel dat vak voor een andere beroepsgroep in gebruik is); uitgever – van subsidies en uitkeringen, onderwijs en zorg. En dan krijgen we al snel te weinig, vinden we. Deze dubbele negatieve loop is voor een gewone private marktpartij een horrorscenario.

### **OVERHEIDSMARKETING: EEN WRINGENDE SCHOEN**

De Voorlichtingsraad besloot in 1985 dat het goed zou zijn om voorlichting als beleidsinstrument in te zetten. Voorlichters bij (semi)overheidsdiensten gingen zich dus verdiepen in 'draagvlak'. Dat is een nauw aan imago verwant begrip: we moeten het wel goed vinden wat onze overheid doet. De voorlichters adopteerden het doelgroepenmodel om per doelgroep te onderzoeken hoeveel draagvlak er bestond. Bij te weinig draagvlak moest er gewoon communicatie bij. Men constateerde opgelucht dat het oude zender-ontvangermodel nog wel dienst kon doen, met de overheid als vanouds in de zenderrol en de ontvangers werden omgedoopt tot doelgroepen. Dat leek weinigen problematisch, maar dat is het wel.

Hoe moeten we dat voor ons zien? De Wet Maatschappelijke Ondersteuning, de WMO, moest als dienst of product gezien worden en voor dat product waren er klanten, doelgroepen dus. Iemand heeft recht op de WMO als hij of zij gehandicapt is, thuiszorg nodig heeft, zwerver is of verslaafd. Maar de WMO is geen product, de gemeente geen leverancier en de mensen die er aanspraak op kunnen maken geen klant. Een klant is immers iemand die een keuze kan, wil en mag maken: wil ik Cola X of Cola Y of wil ik zelfs helemaal geen Cola? Klanten van de WMO hebben die keus niet. Men heeft thuiszorg nodig, anders gaat men naar een verzorgingshuis of dood, of men heeft het niet nodig. Veel keus zit daar niet bij. De leverancier is een producent die winst wil en moet maken en liefst zoveel mogelijk klanten heeft. De gemeente wil zo min mogelijk klanten voor de WMO, omdat de gemeente weet dat als iedereen die er voor in aanmerking komt er ook een beroep op doet, dit de gemeente op een faillissement (artikel 12) komt te staan. In het beste geval zou de gemeente aan de marketing moeten gaan doen: ontmoedigen. Dit is in ondernemings- en dus in marketingland een ongekende situatie. Als de leverancier dus geen leverancier is, de klant geen klant en het product geen product, dan is het van een zeldzame paradigmatische hardnekkigheid om een model, dat gebaseerd is op leverancier, product en klant, van toepassing te verklaren op zulke overheids-

## 12 BONDGENOOT VAN DE BURGER

---

dossiers als de WMO. Dat kan alleen maar fout aflopen.

Een goede marketeer definieert zijn doelgroepen en klanten. Zo wist kledingketen H&M een jong, fris publiek aan te trekken. C&A, met de last van het verleden, kreeg het marketingkunstje niet voor elkaar en werd vervolgens door de klanten zelf gedefinieerd. In dit geval nieuwe Nederlanders, dames van in de dertig, veertig, soms met, soms zonder hoofddoek, soms met, soms zonder djellaba, een schare kinderen erachteraan en een geheel eigen smaak in kleding. Als de marketing mislukt, gaat de firma failliet of beginnen de klanten zelf te definiëren welk assortiment gevoerd moet worden. Dan wel: de klanten definiëren hoe de organisatie zich dient te gedragen. Deze kant van marketing ziet men zelden beschreven: wat nu als de klant of de relatie zelf de verwachtingen definieert en daarmee het imago van de organisatie? Stel dat iemand een autistisch kind heeft en zelf definieert dat het kind een Wajonger is. Stel dat hij zich naar de Wajongwinkel begeeft. Die heeft net een nieuwe maatregel uit 'Den Haag' opgelegd gekregen en de Wajong is op. Dan moet de winkel 'uitverkocht' verkopen, maar dat niet alleen. Het is namelijk in het echt niet uitverkocht, het is niet beschikbaar voor deze man met dit kind. De Wajongwinkel moet uitleggen waarom iemand geen klant mag zijn en 'gaat u nu alstublieft weg'. Ziehier marketing voor de overheid,

ziehier reputatiemanagement voor de overheid: het is een schoen die allemachtig wringt. Maar als marketing al wringt, waarom zou marketingcommunicatie dan wel het beoogde doel, een beter imago, bewerkstelligen? Dat is niet waarschijnlijk. Doelgroepen zijn met marketingcommunicatie heel goed te bereiken en te beïnvloeden. Reken maar dat de retailmarketing heeft bijgedragen aan obesitas. Ooit een campagne gezien, waarin bij aanschaf van drie appels de vierde gratis is? Ooit bij de kassa stronkjes bloemkool zien liggen of een handjevol worteltjes? Tijdens het WK is bier in de aanbieding, met flankerend paprikachipsbeleid. Die weg ligt voor de overheid niet open. Het is hier geen: u vraagt en wij draaien, er is geen sprake van een beleidswinkeltje waar men naar behoeven uit kan shoppen. Het lijkt door de bril van de marketeer al snel of de overheid grossiert in lelijke producten die niemand wil hebben of mooie producten waar ze er maar héél weinig van heeft. Een winkel met een dergelijk productassortiment krijgt niet vanzelf een goede reputatie. Van het eerste product schaft die overheid er telkens meer aan en aangezien het aan de straatstenen niet te slijten is, gaat ze het product verplicht stellen! Daar worden in het gemeen al helemaal geen vrienden mee gemaakt. Voor het tweede product slaat ze iedereen die zich als klant meldt van de stoep. Het product is op, of de overheid wil de betreffende burger niet als klant. Ook met dit gedrag worden in het gemeen geen vrienden gemaakt.

Twee belangrijke peilers onder reputatiemanagement zijn echter wel fijne producten en welkome klanten. Aangezien er aan het sortiment niet veel te veranderen valt, zal reputatiemanagement voor zover dat gebaseerd is op hetzelfde paradigma als marketingcommunicatie, dan ook weinig zoden aan de dijk zetten. Sterker nog: het zal het imago van de overheid alleen maar verder schaden. Voorlichting kan de reputatie van de overheid nooit met het instrumentarium van de marketingcommunicatie behartigen en werkt zich dus, als ze volhardt in het omarmen van dat paradigma, blijvend in de problemen. Met blijvende imagoschade voor de overheid.

In zijn bijdrage aan deze serie Verkenningnotities behandelt Professor van Twist marktwerking en de rol van de overheid. Hij gaat daarin in op de vraag hoe de overheid publieke belangen kan blijven borgen in situaties waarin de uitvoering van taken wordt overgelaten aan (private partijen die opereren op) de markt. Een belangwekkende vraag, maar voor voorlichting minder relevant. Immers bij een verzelfstandigde of geprivatiseerde taak komt de communicatie te liggen bij de organisatie. Een dergelijke private partij is vermarkt en kan dus nu zeer wel bediend worden met marketingcommunicatie. Een KPN is daar een voorbeeld van. Zo'n partij beantwoordt dan immers aan dezelfde wetten als het snoepwinkeltje met zijn klanten. Toen de PTT nog staatsbedrijf

was, had de overheid zich als 'uitgever' gebonden aan de verplichting alle Nederlanders van een telefoontoestel te voorzien. Aansluitingskosten en twee gulden huur per maand. Het gebruik mocht de burger zelf bepalen. Wie zich verbindt aan de verplichting vijf miljoen huishoudens van een stukje hardware te voorzien, roept wachlijsten in het leven en regels voor vervangende toestellen. Dorknoper vraagt het te vervangen apparaat terug en checkt of het kaduuk is. Wie zo'n operatie moet leiden wordt log. Wie het rechtmatig moet leiden, wordt bureaucratisch: regels voor allen, geldend voor allen, gecontroleerd voor allen. Een feest voor de markt brak aan toen Wim Kok de boel verzelfstandigde. Algemeen belang werd individueel belang. De kosten voor telefonie per gezin stegen explosief, maar de samenleving was er in de jaren negentig – kennelijk – aan toe het algemeen belang van collectieve telefonische bereikbaarheid, in te ruilen voor de relatieve geneugten van de markt en de individuele koopvrijheid.

## **PUBLIEKSRELATIES VAN DE OVERHEID**

De overheid bestaat in verticale zin, van de Kamers tot de stadsdeelraden. Ze bestaat in horizontale, dus sectorale, zin. Ze bestaat in de zin van de machtenscheiding: het fenomeen overheid is op vele manieren aan te vliegen. Omdat in het bovenstaande gesproken werd over de onmogelijkheid de relaties van de overheid te segmenteren naar doelgroepen, is de vraag waarin dan wel.

## 12 BONDGENOOT VAN DE BURGER

Dat levert dan tevens een voor ‘imago’ bruikbaar analysemodel op. Laten we de relaties van de overheid eens publieksrelaties noemen. Ook die zijn natuurlijk op tal van zinvolle manieren in te delen, maar voor communicatie in de zin van de taalhandelingstheorie is een indeling adequaat die de overheid verdeelt in rollen of relaties. We doen dit aan de hand van een matrix.

	Allen	Enkelen
Toegankelijk	I	II
Gedwongen	IV	III

Er is de toegankelijke overheid, waarop allen een beroep kunnen doen. Het hoeft niet, het mag wel en het kan ook. Hier heeft de burger recht op bepaalde diensten, waarvan sommige zelfs verankerd zijn in onze sociale grondrechten. Dan is er de rol van de overheid ten opzichte van enkelen. Hier wordt iets aangeboden, een (sociale) regeling bijvoorbeeld, waar slechts enkelen voor in aanmerking komen. Dan is er de overheid voor allen, waarbij de overheid het gezag is (en in laatste instantie het geweldsmonopolie heeft), rechterlijke macht, fiscus en zulke onderdelen van de overheid. Hier wordt niet iets aangeboden waar de burger al dan niet gebruik van wil maken. Hier zitten geboden, verboden en verplichtingen. Als laatste rol in dit verband is er de gedwongen relatie van enkelen of een bepaalde groep uit de samenleving. Ook dezen staan onder een deel van de

overheid waar men op geen manier onderuit kan. Men kan niet een vervelende leerplichtambtenaar inruilen zoals men dat met een klier van een verkoper kan doen. Men kan de leerplichtwinkel niet verlaten. Het is tenslotte niet voor niets een plicht (voor enkelen).

In schema:

	Allen	Enkelen
Toegankelijk	Zorg Onderwijs Stemmen	Wajong WsW WAO
Gedwongen	Politie Rechtbank Fiscus	Leerplicht AOW

Wat in dit schema duidelijk wordt, is dat marketing en marketingcommunicatie eigenlijk alleen in het kwadrant linksboven kunnen functioneren. Daar waar de publieksrelatie van de overheid het meest kansrijk is om vermarkt te worden. Ook hier zitten natuurlijk aspecten van gedwongen winkelnering, maar er is meer ruimte. Zoals de mogelijkheid overal in Nederland te stemmen of te gaan naar privéscholen of privéklinieken. Ook de sociale woningbouw staat aan de vooravond van deze exercitie. Daar waar het algemeen belang losgelaten wordt en ingeruild voor individueel belang. Dit geldt niet voor het kwadrant rechtsboven, want hier is sprake van een monopolie van de overheid met recht op uitsluiting.

In de gedwongen kwadranten is van winkels en neringen helemaal geen sprake. Hier gaat het om het bevoegde gezag, het boven ons gestelde gezag. Het is slecht in te zien wat dit te maken heeft met de vrijheid die zo kenmerkend is voor normale klant- en consumentrelaties. Een agent heeft de bevoegdheid iemand staande te houden en de burger is verplicht mee te werken aan een blaastest. Deze relatie kent geen keuzevrijheid. Dat geldt voor het kwadrant rechtsonder natuurlijk ook, zij het dat hier sprake is van speciale groepen burgers die zich aan de relatie niet kunnen onttrekken. Voor de anderen is de relatie eenvoudig non-existent. Wie zelf boven een zekere leeftijd is en geen kinderen heeft, heeft ook geen relatie met de leerplichtambtenaar. Het is een gedwongen, institutionele relatie met enkele groepen in de samenleving.

Van deze vier typen publieksrelaties leent zich dus linksboven, het eerste kwadrant, het beste voor vermarkting en dus marketingcommunicatie. Die publieksrelatie lijkt het meest op een marktrelatie. Daar heeft de overheid in het verleden dan ook gezeten en ze bleken vermarkt te kunnen worden, zoals het reeds beschreven Staatsbedrijf der PTT en de nutsvoorzieningen in de gas- en elektra hebben laten zien.

	Nuts PTT	
	<b>Allen</b>	<b>Enkelen</b>
<b>Toegankelijk</b>	Zorg Onderwijs	Wajong WsW
<b>Gedwongen</b>	Rechters Fiscus	Leerplicht AOW

## TAALHANDELINGEN IN DE MATRIX

Bovenstaande leidt tot de voorzichtige hypothese dat er bij de verschillende publieksrelaties ook verschillende taalhandelingen horen. Zoals we al gezien hebben, is informeren een taalhandeling die eigenlijk in ieder vak van de matrix wel een rol speelt, maar in het beste geval eerder een noodzakelijke dan een voldoende voorwaarde vormt. Aan de uitdrukkers (emoties en opinies) hoeft in dit verband geen aandacht besteed te worden. Zij spelen een grote rol in het imago van de overheid, zeker wanneer men het politieke bedrijf meerekent. Deze verkenningnotitie gaat echter niet over de volle bandbreedte van publieke opinievorming, maar slechts over het imago van de overheid in relatie tot de institutionele overheidscommunicatie die geschiedt om dit imago wel of niet te ondersteunen. Voor de matrix kijken we dus vooral naar binden, sturen en verklaren.

## BINDEN

Met taal kan men uitdrukken dat men zich bindt. Men belooft iets te doen. In microcommunicatie

## 12 BONDGENOOT VAN DE BURGER

---

is het niet zo'n ingewikkelde taalfunctie. Het is tamelijk duidelijk wanneer iemand belooft iets te doen. "Ja, ik zal er zijn." "Natuurlijk neem ik de sportshirts mee." "Ik bel je morgen." En iemand die belooft en niet wil doen, zo de volkswijsheid wil, is gelijk een mager hoen, dat wel kakelt op de stok, maar geen ei legt in het hok. Daarmee verheft 'binden' zich ook tot de politieke arena. Natuurlijk belooft een politicus van alles en nog wat in verkiezingstijd en iedereen wil de politicus van zijn keuze ook geloven, wel wetend dat die misschien geen ei in het hok gaat leggen als het eenmaal zover is dat hij aan de macht is. Beloftes van politici munten dan ook uit in abstractie. Zij zullen zorgen voor onderwijsvernieuwing of leefbaarheid in de wijk of een betaalbare gezondheidszorg. Wat zij hiermee bedoelen en hoe dat uitpakt, moet dan nog maar blijken. De communicatieadviseur mag proberen elke daad, welke daad dan ook, te vertalen naar het nakomen van die belofte. Zo kan een politicus die vijfduizend mensen in de thuiszorg ontslaat, zeer wel bezig zijn de gezondheidszorg betaalbaar te houden; net als de politicus die er vijfduizend aanneemt trouwens. De extramurale zorg is tenslotte vele malen goedkoper dan de intramurale zorg.

Een politicus die zijn beloftes concreter houdt is doorgaans in verkiezingstijd populair. Iedereen ziet de belofte dan in concreto voor zich: "Criminele allochtonen meteen terug naar het land van

herkomst", "verkeersboetes, lik-op-stuk". Gedurende de zittingstermijn ondertussen is het voor deze politici weer veel ingewikkelder. Zij kunnen immers veel minder makkelijk meebuigen in de politieke werkelijkheid om alsnog te kunnen scoren op het stuk van het nakomen van de beloftes. De belofte van de PvdA om in de formatie het onderzoek naar de Nederlandse deelname aan de oorlog in Irak overeind te houden was in de ogen van de kiezers een keiharde belofte. De belofte sneuvelde al snel in de formatieonderhandelingen, de tegenstanders in het CDA waren er dus als de kippen bij om dit gedrag te duiden als het verbreken van een belofte. De PvdA weet politiek kennelijk niet handig om te gaan met de categorie binders. Zo'n onderzoek eisen is heel concreet en een heel ander soort belofte als 'we moeten af van een zesjescultuur' of 'we moeten normen en waarden agenderen'. Dat zijn beloftes waar men nog alle kanten mee op kan. Later kwam het de PvdA op het terugtrekken van Wouter Bos en daarmee de val van het kabinet Balkenende IV te staan.

'Binden' doet geen uitspraak over hoe dat binden vorm krijgt. Dat is belangrijk voor het vak. Voor de communicatiefunctionaris is dit dus het terrein waarop hij of zij betekenis moet verlenen aan de belofte. Velen in het vak zien zich hiermee geconfronteerd, met name speechwriters van bewindspersonen, en weinigen worden hiertoe opgeleid. Velen voelen wel aan dat dit de core

---

business is in politiek en overheid, als bijdrage aan de geloofwaardigheid en het imago van de overheid, wanneer het gaat over het vak ‘toegankelijk voor allen’. In de uitvoering doet de binder in dit vakje een groot beroep op een stuurder, namelijk de ‘verleiding’.

## STUREN

Sturen is een grote categorie in taal. Het wil zeggen dat men er op een of andere manier voor probeert te zorgen dat een ander iets gaat doen of vinden. Deze zogenoemde stuurders kunnen taxonomisch gerangschikt worden. Bijvoorbeeld van negatieve consequenties voor de zender tot negatieve consequenties voor de ontvanger. Dat loopt dan via smeken naar vragen of verzoeken, naar waarschuwen, bevelen of dreigen. Maar ook ontmoedigen valt er onder, relevant voor een bepaald type publieksrelaties van de overheid. Sturen is natuurlijk een heel andere bezigheid dan informeren. Sturen, in tegenstelling tot informeren of mededelen, heeft een heel duidelijke strekking en daarmee een duidelijke gedragsdoelstelling. Zo’n doelstelling, of beoogd effect, noemt men een perlocutie. Als men een ander stuurt, dan wil men dat die ander iets doet of nalaat. Ook hier is dat op microniveau aan de orde van de dag. Als moeder of vader liggen ons de ‘hou ops’, ‘schei uits’, ‘doe dits’ en ‘doe dats’ op de mond bestorven. Op het niveau van kleine kinderen zijn deze taalvormen bijna altijd imperatieven, bevelen. In

het volwassen verkeer wordt dat iets beleefder: “Mag ik het zout van u?” en “Kunt u mij de weg naar Hamelen vertellen?” Maar of men nu stuurt door vleien, eisen of opleggen, de bedoeling is dat een ander iets doet dat u wilt.

Voor het communicatievak vormt ‘informeren’ de locutie, dus datgene wat direct, en grammaticaal hoor- of leesbaar is. Sturen, als illocutie, behelst de strekking. Hoe die vorm krijgt als te bereiken doel of effect, de perlocutie, is zoals te verwachten valt, afhankelijk van dat doel. Neem de mededeling op pakjes sigaretten: ‘Rokers sterven jonger’. Als het een mededeling is, dan is de taaluiting geslaagd. Immers, kennelijk ligt hier degelijk, kwantitatief onderzoek aan ten grondslag en men informeert de gebruiker van het tabaksproduct dat die diens leven bekort door het gebruiken van het product. Wat informeren en mededelen betreft: so far so good. Net als de folder over bouwsubsidies: er is een tekst die vertelt hoe het zit en dat is het dan. Voor die mededeling op pakjes sigaretten ligt dat natuurlijk een beetje anders. De overheid geeft hier verder geen indicatie over de illocutie (de strekking), noch over de perlocutie (het beoogde gedrag). Laat staan dat ze daar de regie over neemt.

De rol van communicatie in het bewerkstelligen van gedragsveranderingen, zo blijkt uit ieder onderzoek, is extreem laag. Er zijn vakgebieden die aanmerkelijk beter scoren als het gaat om

gedragsverandering, zowel op het niveau van het individu, als op het niveau van het collectief. Stuurders impliceren een doelstelling, de ander moet immers iets doen of nalaten. Dat doen of nalaten is een beoogde gedragsverandering. Als die gedragsverandering in meerdere of mindere mate geslaagd is, heeft men de mogelijkheid te kijken naar de effectiviteit van communicatie. Omdat een stuurder vraagt om een gedragsverandering, moet die gedragsverandering waarneembaar zijn en toerekenbaar aan communicatie.

Er was een Europese grondwet in ontwerp. Gaat het om informeren zonder strekking en maakt men derhalve een krant waarin deze Grondwet afgedrukt is, en tevens op tijd gedistribueerd over 12 miljoen huishoudens? Of vindt men politiek dat het gedrag van Nederlanders ook gestuurd had moeten worden? Gestuurd in de richting van 'ja'? Of had men moeten kiezen voor de belofte, de propositie. Europa is toch een mooie belofte, een belofte bovendien die telkens waar gemaakt wordt? Europa leeft tenslotte al vijftenzestig jaar in vrede en welvaart. Maar dan hadden de binders uit de marketing communicatie gebruikt kunnen worden, als dat gezien de principia gemogen had. De overheid informeerde zonder strekking, zonder duiding en zonder benoemd doel of beoogd effect. Dus alleen op locutionair niveau en niet op illocutionair of perlocutionair niveau. Een aantal vooraanstaande politici en journalisten verkondigden, recht in dat vacuüm "het is een heel vies product hoor mensen, en veel te duur bovendien."

Het was een Grondwet zeiden ze en riepen boe, want van een Grondwet gaat kennelijk een dreiging uit en de boe-roepers hielpen een waarschuwing de wereld in. Een waarschuwing kan onder omstandigheden een zware stuurder zijn. Maar de illocutie ontbrak en de perlocutie ook. Nederland stemde massaal tegen de Europese 'Grondwet'. De categorie stuurders kent de mogelijkheden 'ontmoedigen' aan de ene kant, voor de publieksrelatie 'toegankelijk voor enkelen' en de categorie waarschuwen, dreigen (en uitvoeren) van enige straf of verplichting, voor de categorie 'gedwongen voor allen' aan de andere kant.

De overheid moet ze in die vakjes van de matrix dan ook wel inzetten.

### VERKLAREN

De notie 'sturen' leidt dus nagenoeg vanzelfsprekend tot de vraag naar effect en effectiviteit, waar 'informeren' het hier af laat weten. Van een communicatieprofessional die zich verlaat op het paradigma van de informering, kan geen gedragsbeïnvloeding verwacht worden. De professional die zich bekwaamt in de mogelijkheden van bindende, sturende of verklarende taalhandelingen zoveel te meer. Waar de bindende, gelet op de publieksrelatie in kwestie, de mogelijkheid van een min of meer gelijkwaardige propositie inhoudt, staat dit de kwadranten II, III en IV niet open. Kwadrant III gaat over gedwongen publieksrelaties met enkelen en met anderen niet. Dat wil zeggen dat er een communicatiemoment



zit in de periode dat men van het ene regelsysteem in het andere overgaat. Ook hier is een grote informerende component belangrijk, namelijk die met betrekking tot de regelwisselingen. Maar nog belangrijker is dat het hier niet om een binder of belofte gaat. Hier past slechts duidelijkheid, ook over de illocutie zelf. Alle rest brengt alleen maar verwarring, negatieve reacties en imagoschade.

## CONCLUSIE

	Allen	Enkelen
Toegankelijk	Informeren Binden (propositie) Sturen (door verleiding)	Informeren Sturen Sturen (door ontmoediging)
Gedwongen	Informeren Sturen Sturen (door eisen en bevelen)	Informeren Verklaren Sturen (door regelgeleiding)

Het eigene van de overheid valt niet te merken en niet met marketingcommunicatie aan te vliegen. Dat kan zij slechts vanuit één positie, namelijk de leverancierspositie. Waar zij die positie bekleedt kan dat vaak door private partijen overgenomen worden, zoals de verzelfstandiging van KPN en sommige nutsvoorzieningen liet zien. Laat de marketingcommunicatie in die gevallen zijn werk maar doen. Laten die partijen sterke merken bouwen en aan hun reputatie werken. Ze

zullen ook wel moeten, want eenmaal in die positie krijgen zij de verwende consument, die een grote mond opzet en gemakkelijk naar een ander gaat, erbij cadeau. In de bovenpositie, daar waar zich het bevoegd gezag, van fiscus tot leerplichtambtenaar en van rechter tot politie bevindt, valt alleen op een hoog abstract niveau te bondgenoten: als Nederland wil dat de orde gehandhaafd wordt, dan geldt die handhaving voor iedereen. In sommige situaties kan geprobeerd worden om leerkrachten, wijkagenten, hulpverleners en zulke ambtenaren samen met de burger te laten optrekken om enige klus te klaren, een vorm van co-creatie.

Het denken in illocuties<sup>53</sup> helpt de hier besproken publieksrelaties te analyseren. Dat die analyse consequenties heeft voor de vorm van communiceren, al was het maar tenminste in de keuze van taalhandeling en het benoemen van de illocutionaire strekking en de uitvoering op perlocutionair niveau, lijkt evident. Er wordt dan gedéfinieerd op het niveau van de betreffende publieksrelatie zelf en gecommuniceerd op basis van de illocutie die in die situatie geëigend is. Het voorkomen van deze ruis in de communicatie en het illocutionair afstemmen van de communicatie op de relatie die op dat moment tussen burger en overheid aan de orde is, zal een goede manier blijken om het gewenste bondgenootschap aan te gaan. Een bondgenootschap kan immers slechts dan bestaan als men overeenstemming heeft over de relatie, en elkaar dienovereenkomstig bejegt.

<sup>53</sup> Eemeren, F.H. van, Ed. (2002). *Advances in pragma-dialectics*. Amsterdam: SicSat / Newport News, VA: Vale Press





**ISBN 978-90-75256-05-5**

Begeleiding: Loes Spaans

Vormgeving: Paul Pleijs

Opmaak en druk: drukkerij Jan van Gils, Alphen a/d Rijn

© 2011 CAOP, Den Haag

# CAOP

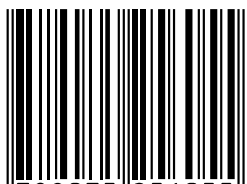
<b>BEZOEKADRES</b>	Lange Voorhout 9-13, 2514 EA Den Haag
<b>POSTADRES</b>	Postbus 556, 2501 CN Den Haag
<b>TELEFOON</b>	070 - 376 57 65
<b>FAX</b>	070 - 345 75 28
<b>INTERNET</b>	<a href="http://www.caop.nl">www.caop.nl</a>
<b>E-MAIL</b>	<a href="mailto:info@caop.nl">info@caop.nl</a>

## MEER INFORMATIE

Voor verdere informatie over deze publicatie kunt u contact opnemen met Loes Spaans, telefoon: 070 - 376 57 11, e-mail: [l.spaans@caop.nl](mailto:l.spaans@caop.nl)

# vertrouwd met arbeidszaken

ISBN 978-90-75256-05-5



9 789075 256055