

Inleiding

Reorganisaties in het openbaar bestuur zijn bijna vanzelfsprekend geworden. Hervormingen lijken een integraal onderdeel te zijn van het functioneren van de overheid. Het karakter van het openbaar bestuur brengt met zich mee dat burgers zich in veel gevallen niet kunnen onttrekken aan het handelen van overheidsorganisaties: ze kunnen die organisaties niet vermijden en ze zijn van ze afhankelijk (Klinkers en Rijnja 2010). De activiteit van ‘besturen’ veronderstelt het maken van voor eenieder geldende bindende beslissingen. In een democratische rechtsstaat is een dergelijk openbaar bestuur gebonden aan de wet, de democratische spelregels en de toekenning van een directe dan wel indirecte stem aan burgers.

Tevens betekent die stem dat burgers erop moeten kunnen rekenen dat ze waarachtig gehoord worden, al houdt dit niet in dat de overheid die stem klakkeloos en onberedeneerd zal volgen. Dat *horen* is niet alleen formeel maar ook materieel van karakter. Naast eisen die voortvloeien uit responsiviteit en democratisch gehalte, impliceert de gebondenheid aan de democratische rechtsstaat ook de (vooral bestuurs-)rechtelijke *controle* op de correctheid en het integere gebruik van toegekende bevoegdheden en middelen. Burgers hebben niet alleen recht op een juiste toepassing van deze formele spelregels, maar ze moeten ook kunnen rekenen op de hoogst mogelijke kwaliteit van een continue (duurzame) dienstverlening tegen zo gering mogelijke kosten.

Deze criteria van democratie, legaliteit, betrouwbaarheid, duurzaamheid, robuustheid van de dienstverlening, effectiviteit en efficiency vormen samen de grondslag van het momenteel in de aandacht staande concept van *good governance*, ofwel ‘goed bestuur’. Dat goede bestuur moet niet alleen in de instituties, maar ook in politieke gezagsdragers en ambtenaren tot uitdrukking komen. Het vereiste van goed bestuur kan op deze wijze de legitimiteit en het gezag van het openbaar bestuur in de samenleving stutten en verstevigen.

Goed bestuur veronderstelt tevens een continue aanpassing van de institutionele vormgeving en de werking van de overheidsorganisatie

(en in het verlengde daarvan die van de ambtelijke organisatie) aan de veranderende samenleving en de daaruit voortvloeiende uitdagingen. Dit hervormingsperspectief kan beschouwd worden als een essentiële voorwaarde om de kwaliteit van bestuur te kunnen bewaken en verbeteren. Vandaar ook dat reorganisaties en hervormingen tot de kernactiviteiten van het openbaar bestuur behoren. Dit punt wordt meer in detail besproken in hoofdstuk 2.

In dit boek richten we ons op de vraag wat de gevolgen zijn van (toekomstige) nationale en internationale maatschappelijke ontwikkelingen voor de inrichting en werking van het openbaar bestuur en in het verlengde daarvan de (rechts)positie van de ambtenaar. Vaak worden de opkomst van de enabling state, (dat wil zeggen de voorwaardenscheppende staat) en het toenemende belang van multi-level governance als voorbeelden van zulke ontwikkelingen genoemd. Wat zijn de gevolgen daarvan voor de rol en positie van ambtenaren binnen het openbaar bestuur? Direct moet worden aangetekend dat een veranderingsperspectief niet het element van continuïteit binnen het openbaar bestuur mag overschaduwen (Lynn 2006). Die mengeling van verandering en 'blijvendheid' speelt een belangrijke rol in het verhaal. Om de veranderende ambtelijke rolopvattingen te analyseren wordt verder in deze uiteenzetting een driedelig ideaaltypisch onderscheid geïntroduceerd. Deze driedeling omvat:

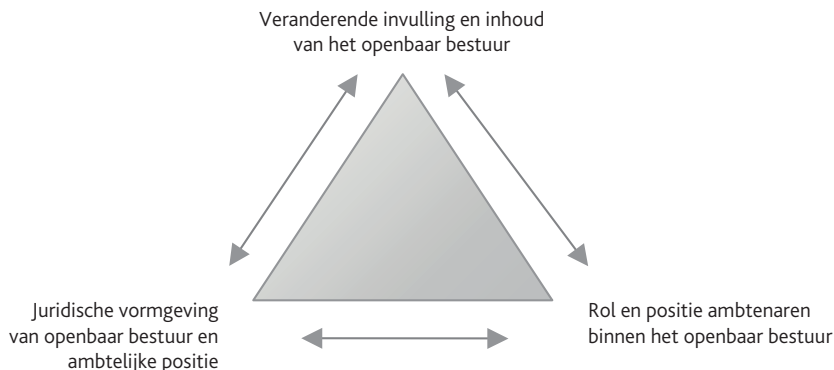
- a. de ambtenaar als onmondige dienstknecht;
- b. de ambtenaar als een zich verzelfstandigende en ongebonden professional; en
- c. de ambtenaar als zelfbewuste dienaar.

Als sluitstuk van de redenering wat de toekomstige rol en positie van de ambtenaar zal (moeten) zijn, zullen we de juridische vormgeving van de positie van ambtenaren bespreken. Een vormgeving waarbij uitvoerig rekening gehouden moet worden met de diversiteit aan typen ambtelijke werknemers. De juridische positie van ambtenaren, vaak aangeduid met de term ambtelijke status, staat al lange tijd in de publieke en politieke belangstelling. Vanaf het einde van de jaren vijftig (staatscommissie-Kranenburg) wordt geregeld over nut en noodzaak van een eigen ambtelijke rechtspositie op publiekrechtelijke basis gesproken. Ook recentelijk is dat het geval. Een nieuwe fase wordt ingeleid met het initiatiefwetsontwerp van de Kamerleden Koser Kaya (D66) en Van Hijum (CDA) van november 2010. De strekking van het

wetsvoorstel is dat de rechtspositie van ambtenaren gelijkgeschakeld (geharmoniseerd) wordt met die van werknemers in de private sector, althans voor wat betreft de wijze van aanstelling en ontslag. In het dagelijkse taalgebruik is deze harmonisering de ‘normalisering’ gaan heten. Ook in het regeerakkoord is een dergelijk voornemen ontvouwd. Hoewel dit standpunt, met allerlei nuancerings- en onderscheiden lijnen van argumentatie, ondersteuning heeft gekregen in de opvattingen van sommige beleidsmakers (Bekker 2010b) en wetenschappers (Van der Heijden 2008; Sprengers 2010 en Bekker 2010a), zijn er ook wetenschappers en bestuurders die er een andere opvatting op na houden (Niessen 2010; zie ook De Vries, Rutgers, Dijkstra en Van der Meer in het themanummer *Bestuurswetenschappen* 2008). Ook de Raad van State blijkt in haar advies over dit initiatiefwetsontwerp buitengewoon kritisch (Raad van State 2011), net als de Raad voor de Rechtspraak (Raad voor de Rechtspraak 2011).

Het opvallende aan deze langlopende normaliseringdiscussie in Nederland is verder dat deze zich tot zeer recentelijk voornamelijk heeft beperkt tot de arbeidsrechtelijke (Van Peijpe 2005) en meer recentelijk ook een managementinvalshoek op de ambtelijke status, terwijl in eerdere stadia van de discussie (jaren vijftig en zestig) het staatsrechtelijke en bestuurswetenschappelijke geluid beter te horen is geweest.¹ Opvallend is dat voorstanders van afschaffing van de ambtelijke status zich vooral op de publiekrechtelijke wijze van aanstelling en ontslag lijken te richten. De overige aspecten ervan, waaronder de publiekrechtelijke codes op het gebied van integriteit, anticorruptie en politiek-ambtelijke omgang en de grondrechten van ambtenaren komen minder aan bod, of ze worden menigmaal beschouwd als een binnen het privaatrecht te verwerken restcategorie. Een grondige en systematische empirische analyse van de feitelijke bestuurlijke werkelijkheid ontbreekt in veel gevallen. We zullen hier later verder op ingaan wanneer we in het bijzonder de Nederlandse situatie ten aanzien van de (rechts)positie van ambtenaren zullen analyseren.

Natuurlijk staat het Nederlands openbaar bestuur niet alleen in de zoektocht naar een goede passendheid van de driehoeksrelatie tussen (1) de veranderende invulling en inhoud van het openbaar bestuur, (2) de daarbij behorende rol en positie van ambtenaren en (3) de (juridische) vormgeving van de laatste twee elementen (figuur 1 hieronder).



Figuur 1: Relaties tussen centrale concepten

Ook in de ons omringende landen en eigenlijk in elk land met een ontwikkeld stelsel van openbaar bestuur wordt dit type vragen gesteld. In de internationale politieke en bestuurlijke literatuur en bestuurspraktijk wordt het belang van een goed openbaar bestuur om te kunnen inspelen op relevante maatschappelijk-economische ontwikkelingen breed onderkend. Allereerst willen we daarom ingaan op relevante trends met betrekking tot publiekesectorhervormingen vanuit internationaal-vergelijkend perspectief. We spreken hier niet over het fragmentarisch aanpassen of hervormingen op deelterreinen, maar over de bredere inrichtingsvragen. We zullen in het hierna volgende hoofdstuk vier hervormingsgolven onderscheiden, waarbij de meest recente golf ingegeven is door de effecten van de huidige financieel-economische crisis. Hervormingen lijken een terugkeer naar een eerdere New Public Management (NPM)-fase in te houden. De vraag die aan de orde komt is of deze terugkeer slechts tijdelijk van aard is of ook op langere termijn de nodige implicaties zal hebben. Daarnaast analyseren we dieper liggende, langetermijnontwikkelingen die invloed uitoefenen op de positie van de overheid (hoofdstuk 2).

In hoofdstuk 3 volgt een karakterisering van het Nederlandse ambtelijk apparaat naar omvang en samenstelling. Deze kenschets is noodzakelijk om de discussie in het juiste empirische perspectief te zien. Vervolgens (hoofdstuk 4) richten we de aandacht op de gevolgen van de opkomst van systemen van multi-level governance en de enabling state (de voorwaardenscheppende staat) voor het ambtelijk apparaat. In hoofdstuk 5 geven we een tour d’horizon van de antwoorden op het vraagstuk van de positie van het overheidsperoneel zoals deze in een

aantal andere Europese landen geformuleerd zijn en worden. Hierbij gaan we ook in op de gevolgen van Europese integratie voor de positie van het overheidspersoneel in de betreffende lidstaten. Daarna richten we ons op de situatie in het eigen land met daarbij het uitdrukkelijke aandachtspunt van de consequenties van een veranderende overheid en ambtelijke dienst voor de ambtelijke status (hoofdstuk 6). Aan het slot van het betoog (hoofdstuk 7) zullen we enige conclusies trekken en suggesties formuleren voor de inrichting en inhoud van een ambtelijke status nieuwe stijl passend bij het openbaar bestuur en publieke dienst nieuwe stijl.