

# Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl

Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van multi-level governance vanuit internationaal perspectief bezien

Frits M van der Meer  
Caspar van den Berg  
Gerrit Dijkstra

Centrum voor Publieke Sectorhervormingen  
Bestuurskunde Universiteit Leiden  
Leiden 2011

## Samenvatting

Openbaar bestuur is mensenwerk, en de kwaliteit daarvan hangt in hoge mate af van de professionele permanente bestuurders: ambtenaren. Deze publicatie is een beschouwing van de positie van ambtenaren binnen het openbaar bestuur, waarbij wij uitgaan van de wisselwerking tussen (a) rol van de overheid in de samenleving; (b) de positie van ambtenaren binnen het openbaar bestuur en (c) de juridische vormgeving van het openbaar bestuur en de ambtelijke positie.

Gedurende de afgelopen decennia hebben verschillende hervormingsgolven zich in de Westerse landen voorgedaan. Zo kwam het New Public Management (NPM) aan het eind van jaren '70 allereerst op in Angelsaksische landen. Vervolgens in de jaren '80 en '90 won het in de landen van continentaal Europa aan belang, zij het vaak in een aangepaste variant. Aan het einde van de jaren '90 verschoven de accenten van een puur bedrijfsmatig functioneren van de overheid naar een herwaardering van verantwoording en rechtsstatelijkheid, en in de jaren '00 werd de nadruk sterk op integrale beleidsvorming en joined-up government gelegd.

Veel van deze hervormingen zijn illustratief voor de geleidelijke ontwikkeling van een nieuw type overheid: de enabling of multi-level governance state. Binnen dit type vervult de overheid geen actieve of producerende rol (meer), maar een kaderstellende en voorwaardenscheppende rol voor maatschappelijke en private partijen. De samenleving wordt bestuurd door een complex samenspel van organisaties en actoren van verschillende bestuurslagen en vanuit de publieke, semi-publieke en private sector. Deze ontwikkeling heeft ook duidelijke gevolgen voor de positie en rol van ambtenaren. Zo worden aan de ene kant deels andere attitudes en vaardigheden van ambtenaren verwacht, en rijst aan de andere kant de noodzaak om "klassieke" waarden van een professioneel ambtelijk apparaat, zoals politieke neutraliteit en integriteit, opnieuw expliciet te maken en binnen de actuele context betekenis te geven.

De positie van ambtenaren en de juridische vormgeving daarvan heeft ook in veel andere landen hernieuwde aandacht gekregen. Verschillende oplossingen zijn gekozen voor vergelijkbare problemen. Voorbeelden hiervan zijn enerzijds een min of meer gelijktrekking van de positie van ambtenaren met die van werknemers in de private sector (Italië, Zweden, Denemarken) en anderzijds de invoering van een nieuwe Civil Service Act die juist het eigene van het werken voor de overheid benadrukt (Groot-Brittannië).

In deze publicatie betogen wij dat ook voor Nederland de nieuwe overheid geen genormaliseerde arbeidsrechtelijke positie voor ambtenaren vereist. Sterker nog, aan het gelijktrekken van de rechtspositie kleven belangrijke nadelen, zowel in financiële als bestuurlijke zin.

Op basis van de analyse in dit rapport wordt gesteld dat er een noodzaak bestaat voor een ambtenarenstatus nieuwe stijl, waarbij meer aandacht wordt besteed aan een publiekrechtelijke regeling van vraagstukken op het terrein van integriteit, moraliteit, politieke neutraliteit en de bescherming van de ambtelijke professionaliteit tegen willekeur van politiek en management. De soms gesuggereerde aanpassingen van het privaatrechtelijke stelsel op materieel en immaterieel vlak om de positie van zowel publieke als private werknemers te verbeteren met een verwijzing naar het Zweedse stelsel zijn in juridisch opzicht interessant. Echter, gegeven de politiek-bestuurlijke, de institutionele en economische werkelijkheid zijn deze ‘oplossingen’ niet erg reëel te noemen. De richting in de politiek lijkt eerder de andere kant ingeslagen. Bovendien zou met het Zweedse arbeidsrecht ook de politiek- bestuurlijke en samenlevingstructuur moeten worden overgenomen om afstotingsverschijnselen tegen te gaan. Daarom blijkt ook op het (im)materiele vlak beschermingmaatregelen nodig. Daarvoor is gegeven het karakter van de verrichte werkzaamheden en de positie van ambtenaren in het openbaar bestuur nog steeds een publiekrechtelijke regeling van aanstelling, ontslag en rechtsbescherming noodzakelijk. Die regeling moet op bovengenoemde punten worden versterkt, aangescherpt en aangezet. Ook om pragmatische redenen verdient het niet de voorkeur het recente initiatief wetsontwerp van de Kamerleden Koser Kaya en Van Hijum in deze vorm door te zetten. De transitiekosten van normalisering worden sterk onderschat en de winsten overschat. Gegeven de invoeringsdatum van 2015 betekent dit dat het huidige kabinet Rutte wel met de kosten te maken krijgt en niet met de veronderstelde (eventuele) baten. Uit onze analyse blijkt dat het verstandiger is de energie te besteden aan een nieuwe ambtenarenwet waar inhoudelijk de positie van ambtenaren in het openbaar bestuur en hun bijdrage aan het bestuursproces wordt geregeld. De ambtenaar wordt hier gepositioneerd als een zelfbewuste dienaar die politiek en maatschappij faciliteert vanuit zijn of haar professionalisme.

## 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 & Rijnja 2010). De activiteit van ‘besturen’ veronderstelt het maken van voor een ieder geldende bindende beslissingen. In een democratische rechtsstaat is een dergelijk openbaar bestuur gebonden aan de wet, democratische spelregels en de toekenning van een directe dan wel indirecte stem aan burgers. Tevens betekent die stem, dat burgers er op 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 ook 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’ of vertaald in het Nederlands ‘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 zich veranderende samenleving en de daar uit 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. In de volgende paragraaf zullen we hierop meer in detail ingaan.

Dit laatste in ogenschouw genomen wordt in dit essay de vraag gesteld welke 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.

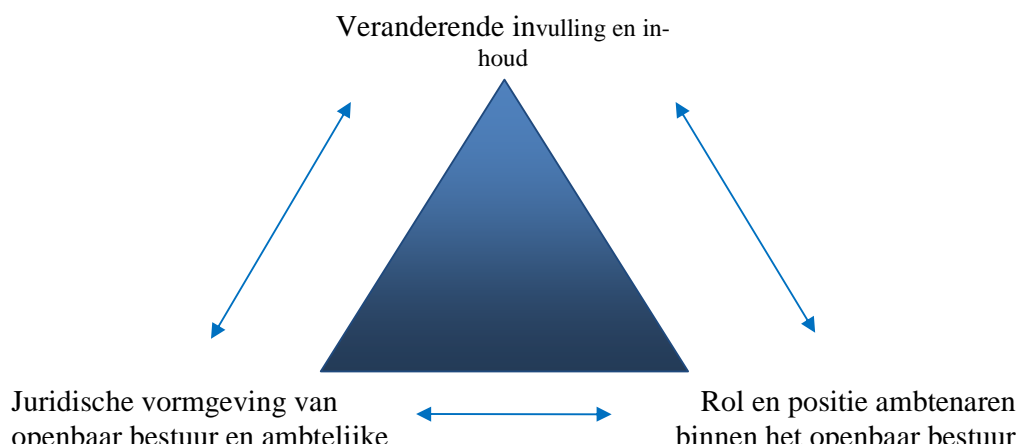
Vaak wordt de opkomst van de enabling state, de voorwaardenscheppende staat en het toenemende belang van multi-level governance als voorbeelden van zulke ontwikkelingen genoemd. Wat zijn de gevolgen daarvan voor de rol en positie van ambtenaren binnen in het openbaar bestuur? Direct moet worden aangetekend dat een veranderingsperspectief niet het element van continuïteit binnen het openbaar bestuur mag overschaduwen. 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 de 'ambtelijke status' staat momenteel weer in de publieke en politieke belangstelling. Begin november 2010 is een initiatiefwetsontwerp ingediend door de Kamerleden Koser Kaya (D66) en Van Hijum (CDA). In dit initiatief wetsontwerp wordt de gelijkenschakeling (harmonisering) van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers in de private sector beoogd. In het dagelijkse taalgebruik is deze harmonisering de 'normalisering' gaan heten. 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 een andere opvatting op na houden (Niessen 2010; zie ook De Vries, Rutgers, Dijkstra en Van der Meer in het themanummer Bestuurswetenschappen over het bijzondere van de overheid 2008 nr.1).

Het opvallende aan de normaliseringdiscussie in Nederland is verder, dat deze zich tot recentelijk voornamelijk heeft voornamelijk beperkt tot de arbeidsrechtelijke (Van Peijpe 2005) en meer recentelijk ook een management invalshoek op de ambte-

lijke status, waar in eerdere stadia van de discussie het staatsrechtelijke en bestuurs-wetenschappelijke geluid beter te horen is geweest. 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 publieksrechtelijke codes op het gebied van integriteit, anticorruptie en politiek-ambtelijke omgang, de grondrechten van ambtenaren komen minder aan bod, of ze worden menigmaal beschouwd als een binnen het privaatrecht te verwerken restcategorïe. 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 worden 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 publieke sector hervormingen vanuit internationaal vergelijkend per-

spectief. We spreken hier niet over het fragmentarisch aanpassen of hervormingen op deelterreinen maar over de bredere inrichtingsvragen. We zullen in de hierna volgende paragraaf 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 - voordat we verder ingaan op de ambtelijke positie - in de daarop volgende paragraaf dieperliggende, lange termijn ontwikkelingen die van invloed uitoefenen op de positie van de overheid. Vervolgens richten we de aandacht op de gevolgen voor het ambtelijk apparaat, waarbij de opkomst van systemen van multi-level governance en de enabling state (de voorwaardenscheppende staat) betrokken worden. In de daarop volgende paragraaf zullen we ons op de situatie in het eigen land richten met daarbij het uitdrukkelijke aandachtspunt van de consequenties van een veranderende overheid en ambtelijke dienst voor de ambtelijke status. Daarna wordt uitgebreid aandacht besteed aan de ontwikkelingen in een groot aantal Europese lidstaten. Overigens gaan we hierin ook in op de gevolgen van de Europese integratie voor de positie van het overheidspersoneel in de betreffende lidstaten. Vervolgens gaan we in op de Nederlandse situatie. Aan het slot van het betoog 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.

### **Golven van publieke sector hervormingen in Westerse landen: waar naartoe met het openbaar bestuur?**

Kijkend vanuit een vergelijkend perspectief blijkt dat hervormingen in de publieke sector eigenlijk van elke tijd zijn en ook in elk land zijn terug te vinden. Zo is in Nederland sinds de vestiging van het Koninkrijk na de val van Napoleon al van het eerste begin sprake van een herbezinning op de gekozen organisatiestructuur en de wijze van functioneren van het overheidsapparaat.<sup>1</sup> Ook kunnen we over de grenzen heen per

---

<sup>1</sup> Zie onder meer de commissie Repelaer van Driel over de inrichting van en besparingsmogelijkheden op het departementale stelsel uit 1819 gepubliceerd in het rapport

periode duidelijke en gemeenschappelijke trends waarnemen, waarbij natuurlijk naast gemeenschappelijke lijnen ook lokale nationale variaties zijn aan te treffen. Die variatie hangt samen met nationale bestuurlijke modellen en tradities (Painter en Peters, 2010; Van der Meer, Raadschelders en Toonen, 2008). In de vroege 19<sup>e</sup> eeuw kunnen we in West- en Midden Europa een gemeenschappelijke trend ontdekken richting de (al dan niet democratische) rechtstaat, met daarbij passend de opkomst van overheidsorganisaties met trekken die later door Max Weber als bureaucratisch zijn beschreven (Van der Meer & Raadschelders & Toonen 2008). De bureaucratie, dat wil zeggen: het ambtenarencorps, is dan hier te beschouwen als de vleesgeworden uitwerking van het legaal rationeel gezag oftewel de rechtstaat in werking. Binnen die Weberiaanse conceptie komen de rechtstatelijke beginselen waaronder algemene beginselen van behoorlijk bestuur als het verbod op vooringenomenheid, zorgvuldigheid van bejegening, verbod van willekeur tot uitdrukking. Hoe in elk land die nieuwe bureaucratische orde zijn beslag heeft gekregen, hangt, als eerder gesteld, af van de respectievelijke bestuurlijke modellen van landen zodat we nu spreken van bijvoorbeeld Napoleontische, Angelsaksische en continentaal Duitse rechtstaatmodellen (Wunder 1995).

Zonder een volledige bestuurshistorische verhandeling te willen geven, vallen dergelijke pandemische hervormingsgolven, zoals die in de eerste helft van de 19<sup>de</sup> eeuw zijn opgetreden, ook in latere perioden op. Zo is later in de periode van na 1880 de opkomst van de actieve en producerende overheid te zien; tot uitdrukking komend in staats- en gemeentebedrijven, woningbouw, zorginstellingen om maar een paar taakterreinen te noemen. De relatieve personeelssamenstelling van het openbaar bestuur verschoof in de richting van technisch, onderwijzend, verplegend en uitvoerend personeel, dat gelijkenis vertoonde met de private sector.

Beperken we ons tot de periode na de Tweede Wereldoorlog, dan is er tot aan de jaren '70 een trend tot de technocratisering en verwetenschappelijking van het openbaar bestuur en de ambtelijke dienst waar te nemen. In vrijwel elk van de bestuurlijke systemen op nationaal en internationaal niveau ziet men onder andere de aandacht voor systematische en rationele opzet en uitvoering van beleid (de planning) opkomen. Allerlei planbureaus worden ingesteld. Het idee van een maakbare samen-

---

(1912) van Staatscommissie ingesteld bij Koninklijk Besluit van 10 augustus 1910, no.26 voor de inwendige organisatie van departementen van Algemeen Bestuur, van 10 augustus 1910 tot 28 maart 1912 (Commissie Van Leeuwen).

leving doet opgeld. In deze periode ziet men het vak van beleidsambtenaar opkomen. Voorheen werden zij met de bredere term bestuurambtenaar aangeduid. Wetenschappelijke en technische rationaliteit zouden een aanpak en oplossing van allerlei maatschappelijke vragen door middel van blauwdrukbenaderingen en alomvattende ontwerpen dichterbij brengen.<sup>2</sup> In ieder geval dichterbij dan op basis van politieke en ambtelijke machtsstrijd zou kunnen gebeuren. Die lijn valt goed te onderkennen in overheidsrapporten en wetenschappelijke studies in westerse geïndustrialiseerde samenlevingen van die tijd. Daaruit komen overigens wel voor elk land duidelijke eigen accenten naar voren. Als gevolg hiervan treedt een verschuiving op in het gewenste profiel van de (hogere) ambtenaar: minder generalistisch en algemeen juridisch gevormd en meer vakinhoudelijk specialistisch, waarbij economische, technische en beleidswetenschappelijke kennis gewenst wordt. Die wetenschapstechnocratische benadering heeft de hoge verwachtingen, die in haar gesteld werden, in de praktijk niet waargemaakt. Het is vastgelopen in de weerbarstigheid van maatschappelijke problemen en in het bijzonder de daaraan verbonden machtsaspecten.<sup>3</sup> De maakbaarheid van de samenleving is een illusie gebleken.<sup>4</sup> De maatschappelijke onrust van eind jaren '60 en de opkomende economische crisis van eind jaren '70 hebben geleid tot een andere trend in het openbaar bestuur. Deze toepassingen zijn vaak gevat onder term new public management (NPM).

Hoewel NPM in ieder land een eigen lading en eigen inhoud heeft gekregen, zijn veelvoorkomende elementen van dit denken: 'run government like a business'<sup>5</sup>,

---

<sup>2</sup> Dit perspectief van de overheid hangt samen met vergelijkbare gedachtestromingen over de maatschappij en het maatschappelijke verkeer uit dezelfde periode, zoals het idee van de maakbare samenleving in het politieke domein, en de positivistische traditie in de sociale wetenschappen.

<sup>3</sup> Zie voor een vrij vroege kritiek op het maakbaarheidsideaal: Herman van Gunsteren in zijn *Quest for control* uit 1976.

<sup>4</sup> Overigens is van de weeromstuit in het bijzonder bij een aantal netwerktheoretici de gedachte ontstaan, dat het openbaar bestuur in zijn geheel niet in staat zou zijn om sturing aan maatschappelijke processen te bieden. Dit is ook, vanuit empirisch oogpunt, een eenzijdige voorstelling van zaken.

<sup>5</sup> De eerste formulering van dit adagium is al aan het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw bij de latere Amerikaanse president en toenmalige hoogleraar in Jurisprudence en Political Economy Woodrow Wilson te vinden.

taak- en organisatiescheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht, verzelfstandiging, privatisering/contracting out, deregulering en 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. Het NPM heeft zich geleidelijk vanuit de Angelsaksische landen - in het bijzonder vanuit Nieuw-Zeeland, Australië en het Verenigd Koninkrijk waar het managementdenken van oudsher diep is geworteld (Lynn 2006) - en gestimuleerd door de OECD (WRR 2010) verspreid via Nederland en de Scandinavische landen in de jaren'90 naar het voormalige (noorden van het) Oostblok en ten slotte meer recentelijk naar de Zuid-Europese landen. Interessant is ook de rol van het publiek management als dominante benaderingswijze binnen de internationale bestuurswetenschappen. In universiteiten en de wetenschappelijke gemeenschap heeft de publiek managementbenadering de overhand gekregen op meer klassieke public administration benaderingen. Later zijn er ook kritische tegenstromen ontstaan, waaronder het Post-NPM en de Neo-Weberiaanse benaderingswijze (Christen & Lagreid 2007; Pollitt & Bouckaert 2004).

De internationale hervormingsgolf die onder de vlag van NPM tot stand is gekomen, kan globaal in drie fasen worden onderverdeeld. In fase 1 heeft het vergroten van doelgerichtheid en doelmatigheid van het openbaar bestuur centraal gestaan, door middel van de introductie van een outputoriëntatie, prestatiemeting, 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 publiek belang. De perspectieven binnen deze fasen hebben elkaar niet afgelost, maar zijn te beschouwen als toevoegingen. Geleidelijk hebben de verschillende accenten en thema's uit de praktijk van het openbaar bestuur zich opgestapeld tot wat sommigen nu beschouwen als een coherente visie op dat openbaar bestuur. Zo is bijvoorbeeld te wijzen op interne spanningsvelden in het bijzonder tussen de perspectieven van fasen 1 en 3, waarbij fase 3 door sommigen wordt aangeduid als Post-NPM.

Terwijl dit NPM-denken zich via de bovengenoemde route verspreidde over verschillende landen, ontstond er in de tweede helft van de jaren 1990 een nieuwe stroming die deels in het verlengde van NPM ligt (logischerwijs in het bijzonder fase 3 van NPM), en deels teruggrijpt op traditionele bestuurlijke waarden en ideeën. Het gaat hier om de herontdekking van het publieke, het onvervreemdbaar onderscheiden-

de van het overheidsdomein. Waarden die vanaf toen opnieuw centraal in de discussie gesteld werden, zijn responsiviteit, integriteit, democratische legitimering naast prestatienormen, en de ambtenaar-nieuwe-stijl.<sup>6</sup>

Sinds de westerse landen met de start van de kredietcrisis in 2007 opnieuw in een economische crisis zijn beland, lijkt in Nederland en een aantal ons omringende landen als het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek opnieuw een bezuinigingsperspectief met betrekking tot de inrichting, organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur overheersend te worden. Dat betekent overigens niet dat de ideeën en de taal van nu hetzelfde 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. Hoe dat ook zij, het is de uitdaging voor politiek, bestuur en academische wereld een nieuwe benaderingswijze te ontwikkelen die de uitdagingen en prioriteiten waarvoor overheden zijn gesteld met elkaar zullen verbinden:

- (a) de noodzaak tot ingrijpende bezuinigen;
- (b) legitimatie- en rechtstatelijkheidvereisten te stellen aan het openbaar bestuur;
- (c) de noodzaak van organisatorische efficiëntie en maatschappelijke effectiviteit en
- (d) responsiviteit ten aanzien van de wensen van de gemeenschap en de betrokkenheid van de burgers in de besluitvorming en publieke dienstverlening.

Dit is des te meer urgent gegeven in de hierna volgende paragraaf dieperliggende trends van het multi-level governance (MLG) en de opkomst van de voorwaardenscheppende staat, die belangrijke consequenties met zich meebrengen niet alleen voor het openbaar bestuur maar ook voor de publieke dienst.

---

<sup>6</sup> Dit perspectief is door Pollitt en Bouckaert betiteld als het Neo-Weberian State model (2004).

## **Hervormingen vanuit vergelijkend perspectief en de opkomst van de MLG state: de consequenties voor het openbaar bestuur en de publieke dienst**

Deze eerdergenoemde hervormingstrends zijn voor een deel (politiek) ideologisch, en ook voor een ander deel pragmatisch geformuleerde antwoorden op lange en korte termijnontwikkelingen in en om het openbaar bestuur in de respectievelijke landen. Los van de korte termijn gevolgen van de bancaire crisis met de negatieve gevolgen voor de financiële huishouding van overheden zijn er ook diepere, lange termijnontwikkelingen te onderscheiden. Op het internationale vlak heeft een aantal ontwikkelingen directe of indirecte invloed uitgeoefend op (de vormgeving) van het openbaar bestuur en de publieke dienst. Enkele sprekende voorbeelden 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, en internationaal terrorisme. Al deze veranderprocessen lijken de dominantie van natiestaten te verminderen (Farazmand & Pinkowski, 2006). Snellere uitwisseling van informatie en gemakkelijkere toegang tot informatie lijken het belang van territorialiteit, het wezenskenmerk van nationale staten, minder relevant te maken (Vollaard, 2009). Maar er zijn ook ontwikkelingen in tegengestelde richting (Raadschelders, Toonen & Van der Meer 2008). Positieve en negatieve effecten van bijvoorbeeld globalisering hebben een onderscheiden uitwerking op onderdelen en segmenten van de samenleving en van de arbeidsmarkt. Die diversiteit in effecten kan verklarend zijn voor een deel van de toegenomen maatschappelijke en politieke ontevredenheid onder kiezers. De gevolgen van globalisering en in het bijzonder de negatieve effecten voor delen (de 'niet-elite') van de samenleving lijken daarmee de betrokkenheid op nationalistische en regionalistische tendenties te versterken. We moeten daarbij niet vergeten dat overheden en zeer zeker ook de Nederlandse overheid altijd gefunctioneerd hebben in een afhankelijkheid van de internationale omgeving en dat globalisering en de toename van de interne macht van nationale overheden zich historisch gezien steeds gelijktijdig hebben ontwikkeld. Vanuit dit perspectief gezien, vormt globalisering geen principiële ondermijning van de staatsmacht. Op de Europese integratie als specifieke internationale factor gaan we later verder in.

Ontwikkelingen *binnen* de nationale staten zijn bijvoorbeeld de steeds hogere eisen van actievere, beter opgeleide en zich steeds meer individualistisch opstellende

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 (WRR 2010). In die context zou de (veronderstelde vroegere monopolie-) positie van de centrale overheid ook binnenlands ondermijnd worden (Page & Wright 2007). Aan de andere kant, maakt het bestaan van meerdere beleids- en besluitvormingarena's of netwerken de (rijks)overheid ook bewust van haar intermediaire (waaronder ook een arbitrerende rol) die geen enkele andere partij kan vervullen (Du Gay, 2000). Terwijl centrale overheden op een reeks van 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 (Page & Wright, 2007; Van der Meer 2009).

Er is bij deze schets van ontwikkelingen een kanttekening te plaatsen. De noodzakelijke aandacht voor het veranderingsperspectief kan het gevaar in zich bergen, dat continuïteiten over het hoofd worden gezien. Het nieuwe wordt verabsolueerd waarbij een staande praktijk wordt veronachtzaamd met alle negatieve gevolgen van dien. De tendens naar een voorwaardenscheppende staat sluit niet uit dat op bepaalde terreinen waaronder op het gebied van de openbare orde, rechtspraak en verdediging, de zogeheten klassieke overheidstaken met de daarbij passende gezagsverhoudingen nog steeds kunnen domineren of zelfs sterker worden. Naast de besluitvorming (provisiebeslissingen) ligt de productie (uitvoering) van dit type taken hoofdzakelijk bij de overheid. Dit geldt in het bijzonder voor die onderdelen waar sprake is van een geweldsmonopolie. Naast deze klassieke taken is een extra schil in het openbaar bestuur bijgekomen, die de actieve en zelfproducerende verzorgingstaat deels heeft vervangen. Deze tweedeling heeft consequenties voor de later te bespreken gevolgen voor te onderscheiden categorieën van overheidspersoneel. Met de voorwaardenscheppende staat zien we accentverschuiving van een eenduidige nationaal staatsbestuur naar een systeem van multi-level governance, waarin beleid in toenemende mate gemaakt en uitgevoerd wordt in een stelsel van beleidsnetwerken, een samenspel van territoriale overheden (zich uitstrekkend van Europese Unie tot gemeenten), functionele overheden (van ZBO's, waterschappen tot en met functionele regionale samenwerkingsverbanden), publiek - private partnerships, en samenwerking tussen burgers, private organisaties, adviseurs en de overheid. Opgemerkt moet worden, dat de mate

en richting van de verschuiving van een eenduidig nationaal- staatsbestuur naar een multi-level governance systeem van land tot land verschilt. In Nederland met de gedecentraliseerde eenheidstaat hebben we in de periode van verzuiling al eerder te maken gehad met een vorm van multi-level governance. Het verschil met de huidige tijd is met name gelegen in de gevolgen van de Europeanisering en de fragmentatie van bestuur als uitvloeisel van het NPM en de functionalisering van het bestuur.

Hoewel als eerder gesteld er ambtenaren in soorten en maten zijn, is de consequentie van bovengeschetste ontwikkeling, dat ambtenaren die, zowel in de beleidsvorming als in de uitvoering in een multi-level governance context opereren, meer dan ooit tevoren, makelaars en poortwachters zijn geworden temidden van een breed scala aan non-profit en private belanghebbenden opererend op meerdere schaalniveaus (Raadschelders et al. 2008). Gegeven deze geringere nadruk op het zelf produceren van diensten is er momenteel minder sprake van functieoverlap met bedrijfsleven en de 'not for profit' sector. Dit heeft ook gevolgen voor de typering van de verrichte arbeid door ambtenaren. Waar in 1982 De Jong (118 en 119) kon stellen dat er qua type werk en daarmee gedeelde verantwoordelijkheid voor het algemeen belang overheid en private sector naar elkaar toe zijn gegroeid, is als gevolg van de herijking van de verzorgingstaat in de richting van de voorwaardenscheppende staat dat anders geworden.

Die veranderende positie van ambtenaren, gegeven de opkomst van multi-level governance en de voorwaardenscheppende staat heeft gevolgen voor te verkiezen ambtelijke rolconcepties. Voor deze gevolgen te bespreken moeten eerst drie te onderscheiden ambtelijke rolconcepties worden genoemd. Natuurlijk zijn er vele soorten ambtenaren. Hier bespreken we de positie van die overheidsfunctionarissen, die betrokken zijn bij de kernactiviteiten van de overheid, die worden gekenmerkt door het publiekrechtelijke (gezags-, publieke monopolie- en politiek ingebedde) karakter.

Ten eerste kan men de rol van de ambtenaar zien als die van een dienstknecht, die kritiekloos en zonder eigen inbreng de order opvolgt van zijn politieke opdrachtgever. De ambtenaar wordt in dit perspectief gezien als een machinaal voorwerp, een instrument: gehoorzaam, kritiekloos, en in letterlijke zin a-moreel dus zonder de eigen normen en waarden te betrekken op het handelen in overheidsdienst. Dit perspectief klinkt volgens sommigen (overigens ten onrechte) door in de formeel-legale conceptie van de Weberiaanse bureaucratie. Het ideaaltypische beeld van de ambtenaar als geformuleerd door Weber hield namelijk geen dienstknecht in, maar een aan regels en

recht gebonden professionele adviseur of uitvoerder. Ambtenaren konden op grond van hun competentie een grote mate van autonomie binnen een gedefinieerde functie (competentie) bezitten. De hiërarchie zorgde er voor dat willekeurig ingrijpen van hogerhand los van de regels kon worden voorkomen. Vermindering van hiërarchische lagen (verplating) vergroot de interventie mogelijkheden van de top en daarmee ook de mogelijkheid dat ambtenaren in een dienstknechtrol worden gedrongen.

Een tweede manier om de ambtenaar te bezien, en in meerdere opzichten als het andere uiterste te bestempelen, is de ambtenaar als (vrij) zelfstandige professionele zelfbestuurder. Daarbij valt in het verleden te denken aan de ambtenaar die ook hier op basis van kennis en expertise is aangesteld en op grond daarvan een grote mate van zelfstandigheid bezit ten opzichte van politiek en samenleving en de publieke zaak vormgeeft. In het verleden zijn er in het bijzonder op secretaris-generaalniveau mensen als de secretaris-generaal Mulder te noemen. Meer recent worden publieke entrepreneurs als Docters van Leeuwen en Van Wijnbergen genoemd (Hart, Wille e.a.; 2002; Van der Meer 2004). Laatstgenoemden hebben overigens het veld moeten ruimen na politiek-bestuurlijke conflicten. Een moderne variant hiervan bestaat in de verpersoonlijking van het ambtelijk managerialisme: de ambtenaar die zich beroepend op management autonomie vrijheid neemt en ook zo wordt toebedeeld. Binnen het New Public Management luidt het adagium hier 'let managers manage' (Toonen 2001). Politieke bestuurders hebben met dat management geen bemoeienis en willen dat ook niet hebben. Daarmee komt binnen het ambtelijk apparaat macht meer te liggen bij het ambtelijk management. Du Gay (2000) wijst in zijn boek *In Praise of Bureaucracy* op het verschijnsel dat de in de moderne managementtaal gebruikte termen als organisatiegoeroe, visie en missie bijna een quasi-religieuze connotatie besloten liggen. Een twijfel aan een ingezette managementkoers kan daardoor bijna tot heiligschennis worden verklaard. Tegenspraak wordt minder op prijsgesteld. Het managerialisme lijkt zo tot een meer geëmancipeerde manager leiden, waarbij de medewerker in een ondergeschikte afhankelijkheidsrelatie komt te staan. Maar die manager zit op zijn of haar beurt ook in een bevelsketen die leidt tot het topmanagement. Het gevaar bestaat dat dit topmanagement via het fenomeen van *group think* onder een gesloten visievorming gebukt gaat. In toenemende mate wordt in bestuurlijke en wetenschappelijke kring gesproken over een zich ontwikkelende ambtelijke professionaliteit. De nadruk wordt gelegd op een zekere eigenstandige positie (ten opzichte van de politiek) om het publieke belang vorm te geven. Bij die mogelijkheid zijn bij de ambtelij-

ke top in beleid- en uitvoering gegeven de nabijheid van de politiek bij de beleidstop de nodige vraagtekens zijn te stellen. Op het lagere en middelbare niveau lijkt de roep om professionele zelfontplooiing eerder imaginair dan werkelijkheid te zijn. In het meest extreme geval kan zelfs het tegenovergestelde het geval zijn, namelijk dat het leidt tot (zelf)beknotting.

Een derde manier om de rol van de ambtenaar te bezien is de conceptie van de ambtenaar als dienaar: de ambtenaar die politiek en maatschappij faciliteert vanuit zijn of haar professionalisme. Bij de ambtenaren werkzaam op de klassieke overheidstaken is van oudsher deze dienaarrol te onderscheiden. De opkomst van een multi-level governance systeem en de enabling state vraagt om ambtenaren met een dergelijke rolopvatting op allerlei bestuurs- en hiërarchische niveaus. Niet alleen geldt dit ten opzichte van andere actoren in het netwerk, maar ook in de richting van de politiek en ambtelijke leidinggevende(n). Hij kan dan fungeren als een inspirerend en proactief spiegelbeeld (de activiteit van appraisal, waardering, in de termen van Peter Self 1977), en zijn meerdere zowel van strategisch als inhoudelijk advies voorzien. Hij dient hiervoor van politieke leidinggevende en ambtelijke manager wel het vertrouwen en de ruimte te krijgen. De recente hernieuwde neiging tot politieke *bureaucrat bashing* is hiervoor niet bevorderlijk.<sup>7</sup> De (bestuurs)ambtenaar is gebonden door verantwoordelijkheden: enerzijds door de gangbare democratische codes, anderzijds door de geldende juridische regels. Er zijn dus proactieve en kritische ambtenaren nodig om deze spiegel functie te vervullen. Dit is in het bijzonder van belang, aangezien ons democratisch stelsel uitgaat van lekenbestuur. Dit is de kern van ons stelsel. Dat vraagt om deskundige assistentie. Tegelijkertijd komt ook het belang van vertrouwelijkheid in de omgang en politieke neutraliteit naar voren. Hoe kan een ambtelijk advies of kritiek vertrouwd worden wanneer het geval bestaat dat men daarmee naar buiten gaat? Om te gaan met die ambiguïteit behoort tot de kern van de ambtelijke professionaliteit. Een rol van de ambtenaar van het derde type lijkt zowel binnen de klassieke overheidstaken als in de context van het multi-level governance in het verband van de voorwaardenscheppende staat te verkiezen boven de eerste twee rollen. Er is voldoende ruimte om op basis van de ambtelijke professionaliteit te opereren en hij is

---

<sup>7</sup> Zie bij voorbeeld Henk Bleker in Nieuwsuur van 30 september 2010 over het ‘verzet vanuit die bureaucratische apparaten in Den Haag; in die hoge torens (*dat*) zal groot zijn.’

door wetgeving en cultuur gebonden wordt aan de verplichtingen en verantwoordelijkheden als neergelegd in de democratische rechtstaat. Het moge duidelijk zijn dat hier sprake is van een spanningsveld of ambiguïteit, anders gezegd, er moet een balans gevonden worden tussen vrijheid en gebondenheid die het vermogen van de ambtenaar om zijn taken te vervullen optimaal versterkt. Eenzelfde ambiguïteit treedt op met betrekking tot de vraag in hoeverre deze ambtenaar vanuit zijn rol betrokken moet zijn bij het maatschappelijke debat, of zich juist afzijdig er van zou moeten houden. Daarvoor zijn algemene regels niet onbruikbaar maar als zodanig alleen genomen niet voldoende. Het gaat ook om een persoonlijke vaardigheid en kunde. Dit wordt in de Amerikaanse bestuurswetenschappelijke literatuur een “craft” genoemd.<sup>8</sup> Het is niet aan te leren wanneer het er niet is, maar het valt door training (formeel en ‘on the job’) wel aan te leren. Vandaar het belang van selectie, rekrutering en training, waarbij gegeven het eerdere (het is niet bij iedereen in potentie aanwezig), dat ook het openbaar bestuur bij de rekrutering op dit punt selectief moet zijn.

De vraag is wat het bovenstaande betekent voor de positie van het overheids-personeel zowel inhoudelijk als vanuit een juridisch oogpunt. Maken deze ontwikkelingen een traditioneel, bureaucratisch, carrièregericht ambtelijk apparaat vanwege een gebrekkige flexibiliteit en aansluiting op de moderne arbeidsmarkt onmogelijk, zoals soms wordt beweerd of ligt het tenminste minder voor de hand dan voorheen? (Demmke 2004). Ook is het van belang rekening te houden met sectoren binnen het overheidsapparaat waar de continuïteit nog steeds het meest dominante verschijnsel is. Het veranderingsperspectief kan op onderdelen te veel worden uitvergroet. In het verlengde is de vraag relevant of het in de context van multi-level governance en de groei naar een enabling state noodzakelijk en/of wenselijk is dat ambtenaren een aparte rechtspositie hebben, anders dan ‘normale’ werkers in de private sector. Wordt die noodzaak wellicht versterkt nu de overheid van de zelfuitgevoerde verzorgingstaak wat op de achtergrond raakt of zou de overheid en ambtenaren meer gediend zijn met een genormaliseerde rechtspositie? Dat is de thematiek dat in de volgende paragraaf aan de orde komt. Allereerst verkennen we de situatie in een aantal buitenland.

---

<sup>8</sup> Dit lijkt op het Weberiaanse Dienstwissen, waarbij een extra nadruk ligt op de vaardigheid.

## **De gevolgen voor de positie van het overheids personeel vanuit internationaal-vergelijkend perspectief**

Voordat we de Nederlandse situatie onder ogen nemen is het goed om ontwikkelingen op dit terrein in een aantal West-Europese landen in kaart te brengen. Het betreft geen uitputtende selectie, maar landen die vaak als voorbeeld in bestuurlijke hervormingen in het bijzonder normaliseringdebatten worden genoemd. In een aantal ons omringende landen speelt eenzelfde discussie. Allereerst gaan we in op de situatie waar gegeven het rechtstelsel vaak gesteld wordt dat er geen sprake is van een formeel publiekrechtelijke status: het Verenigd Koninkrijk.<sup>9</sup> Vervolgens wordt Duitsland als klassiek voorbeeldland voor een publiekrechtelijk ambtelijk stelsel geïntroduceerd met zijn onderscheid van overheids personeel naar Beamter, Angestellten en Arbeiter. Daarna gaan we in op Zwitserland, Zweden, Italië en Denemarken, die door voorstanders van het normaliseringproces als voorbeelden voor Nederland worden genoemd. Tenslotte, gaan we in op de situatie in Frankrijk, Oost-Europa en Zuid-Europese landen. De laatste twee categorieën hebben in de afgelopen decennia activiteiten ontplooid om tot (op publiekrechtelijke leest geschroefde) ambtenarenwetgeving te komen om zo aan eisen van good governance te voldoen. Allereerst is het verstandig de invloed vanuit Europese wet- en regelgeving te bekijken, daar deze de individuele landsituatie overstijgt.

De rol van Europese wet- en regelgeving, en in het bijzonder de rol van het Europese Hof van Justitie, is van groot belang voor de arbeidsverhoudingen in de publieke sector. In principe zijn de verschillende EU lidstaten nog volledig zelf bevoegd om specifieke regelingen in stand te houden met betrekking tot de arbeidspositie van ambtenaren, zolang deze het vrije verkeer van arbeid eerbiedigt, binnen de beperkingen zoals beschreven in artikel 45(4) van het Verdrag van Maastricht. Lidstaten mogen geen onderscheid maken tussen hun eigen staatsburgers en burgers van andere lidstaten als het gaat om het aannamebeleid in de publieke dienst, *tenzij* het een functie betreft waarbinnen openbaar gezag wordt uitoefend of het algemene staatsbelang bewaakt moet worden. Verschillende uitspraken van het Europese Hof van Justitie

---

<sup>9</sup> Er is hier ten aanzien van politie en militairen nog opmerkingen te maken gegeven statutory acts op deze gebieden. Voorts is er een uitgebreide discussie over de aard van de aanstellingen in de publieke dienst in het Verenigd Koninkrijk (Zie De Becker)

hebben er de afgelopen decennia toe geleid dat de categorie waarvoor deze uitzondering gemaakt kan worden, in de praktijk steeds kleiner is geworden. Zodoende moeten lidstaten hun regelingen m.b.t. de ambtenaren aanpassen aan de uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Het Hof heeft door zijn uitspraken de categorieën functies die volgens het Europese recht tot de “publieke dienst” behoren, steeds nauwer ingekaderd (zie De Becker, te verschijnen). Dit heeft wel consequenties voor gesloten carrièresystemen, maar minder voor meer open systemen als het Nederlandse.

De discussie over de rechtspositie van ambtenaren speelt in bijna alle Europese landen. We bespreken allereerst het land, waar gegeven het rechtstelsel geen sprake is van publiekrechtelijke rechtspositie: het Verenigd Koninkrijk. In het Verenigd Koninkrijk is begin dit jaar, net voor de parlementsverkiezingen, de “Constitutional Reform and Governance Act 2010” aangenomen. De meeste voorstellen zijn afkomstig uit de nota “The governance of Britain” uit 2007. Daarmee heeft ook het Verenigd Koninkrijk voor het eerst een Ambtenarenwet. Interessant nu de Nederlandse Ambtenarenwet uit 1929 op een aantal punten weer ter discussie staat. Dat deze wet er is gekomen, mag als een historisch feit gezien worden, omdat het Verenigd Koninkrijk 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 staats- en bestuurstraditie die veel minder legalistisch zou zijn dan de verschillende Europees-Continentalen 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 beleid t.a.v. overheidspersoneel en de rekruteringsprocedures en rechtstreeks onder de minister-president valt. Dit orgaan is 11 november 2010 met de civil service regels uit de “Constitutional Reform and Governance Act 2010” in werking getreden

Het instellen van een Constitutional Reform and Governance Act kan gezien worden als een stap in de richting van een Weberiaans rechtstatelijk model van ambtenarenrecht, waar de Britse houding tot voor kort altijd fel tegen het wettelijk vastleggen van dit soort normen gekant leek. Dit is interessant, om twee redenen. Ten eerste omdat het een aanwijzing vormt voor opgetreden convergentie van de wijze waarop de rechtspositie van ambtenaren in de verschillende lidstaten geregeld is en ten

tweede omdat de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk op punten tegengesteld lijken aan de hervormingen die hebben plaatsgevonden in landen als Italië, Zweden en Denemarken, die genoemd worden als voorbeeld landen waar de ambtelijke status tot op zekere hoogte is geprivatiseerd (zie hieronder). Voorheen heel verschillende modellen lijken dus naar elkaar toe te groeien, waarbij de continentale systemen elementen van de Angelsaksische systemen overnemen (minder bescherming en meer gelijkheid met de private sector), terwijl Verenigd Koninkrijk juist elementen van de continentale traditie overneemt (wettelijke vastlegging van kernwaarden constitutionele verplichtingen). Anderzijds kunnen we het instellen van deze wet in het Verenigd Koninkrijk ook zien als een zeer modern antwoord op de belangrijke vragen die zich voordoen in het kader van een uitdijend aantal special advisers die niet gehouden zijn aan politieke neutraliteit, en die de afgelopen jaren steeds invloedrijker zijn geworden, vaak ten koste van de positie van onpartijdige carrièreambtenaren. 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, evenals de klassieke overheidstaken verheldert en afbakent.

Een groot deel van het overheids personeel in België bezit een publiekrechtelijke (statutaire) aanstelling. Naast de ambtenaren met een publiekrechtelijke status zijn er ook contractmedewerkers, die werkzaam zijn op basis van het private arbeidsrecht. Weliswaar zijn de arbeidsverhoudingen in de private en publieke sector de afgelopen decennia meer naar elkaar toegegroeid, maar tegelijkertijd zijn de immateriële waarden, zoals ethiek, onpartijdigheid en ambtelijke professionaliteit steeds meer deel van de discussie geworden. Op federaal niveau heeft 27% een contractuele aanstelling. (Hondeghe 2010). Volgens Hondeghe wordt ook op federaal niveau minder gebruik gemaakt van outsourcing voor lagere functies dan in andere landen. Naast voor eenvoudige functies worden contracten tevens gebruikt voor flexibele arbeid en ook voor technische functies (Janvier en Peeters 2005). Bij lokale en provinciale overheden zijn er meer arbeidscontractanten. Na een sterke stijging zijn van af 2005 de verhoudingen stabiel. Het betreft vaak tewerkstellingplaatsen en gesubsidieerde banen (die beide een meer permanent karakter kunnen hebben) en functies op lager niveau. Soms zijn criteria minder helder. In sommige gevallen wordt de vraag acuut naar de ratio achter de aanstellingsvorm. Er is discussie over de rechten van deze arbeidscontractanten in vergelijking tot ambtenaren, aangezien zij minder bescherming genieten (ook in politiek opzicht zie De Becker) en minder carrière kansen genieten

(Hondeghe 2010). De vraag naar een eenheidsstatuut is wel eens om deze redenen en vanwege NPM en prestatie gerelateerde redenen in sommige academische publiek management kringen opgeworpen (zie onder meer voor op lokaal en provinciaal niveau: Janvier 2003; Janvier en Peeters 2006; Janvier en Henderickx 2020) zonder dat dit overigens tot op heden tot tastbare resultaten heeft geleid.

In Frankrijk stelt de grondwet dat het parlement over de bescherming van dienaren in de militaire en publieke dienst gaat. De grondwet stelt echter niet expliciet dat de medewerkers van de publieke dienst een publiekrechtelijke status zouden moeten hebben. De juridische basis voor een eenzijdige aanstelling is vastgelegd in gewone wetgeving. Een contractuele aanstelling in de publieke dienst is in Frankrijk alleen mogelijk (a) als er geen ambtenaren zijn die de functie kunnen vervullen, (b) als de functie tijdelijk is, of als de functie voorkomt op een speciaal daarvoor door de Conseil d'Etat opgestelde lijst. Voor de rest vallen ambtenaren in Frankrijk (op centraal en decentraal niveau, en in de gezondheidszorg) onder het publiekrecht.

Duitsland wordt gezien als het voorbeeldland waar het de bijzondere ambtelijke status betreft. Men kent in Duitsland Beamter (zij die in een publiekrechtelijk arbeidsverband tot de staat staan) en gewoon personeel van de publieke sector, van wie het dienstverband volgens het privaatrecht is geregeld. Historisch is er gekozen voor een bijzondere rechtspositie voor Beamter, omdat de binding die deze personen uit hoofde van hun werk met de staat hebben, de normale binding die burgers met de staat hebben, overstijgt. De Beamte staat ook dichter bij de staat, hij is een vertegenwoordiger van de staat naar de samenleving toe. Beamter zijn de staat bijzondere dienst en trouw verplicht, en daar tegenover staan bepaalde privileges, in de vorm van salaris, ziektevergoeding en pensioen.<sup>10</sup> Na de Tweede Wereldoorlog schaften de Geallieerden het beambtendom in West-Duitsland af. Echter, in 1950 is deze publiekrechtelijke rechtspositie weer opnieuw ingevoerd. De afgelopen decennia is het aantal en percentage Beamter beperkt teruggelopen, maar dat heeft vooral te maken met het feit dat bij geprivatiseerde overheidsonderdelen (luchtvaart, post, spoorwegen) sinds die privatisering vanzelfsprekend geen nieuwe beamtten meer zijn aangesteld. Personen die al werkten bij deze organisatie, hebben hun Beamtenstatus behouden. Ook bij

---

<sup>10</sup> Een voorbeeld van de bijzondere verplichtingen die Beamter op federaal niveau naar de staat hebben, is dat zij ook nu nog, juridisch niet in deeltijd mogen werken.

andere overheidsorganisaties, bijvoorbeeld bij ZBO-achtige organen, is men terughoudender geworden met het benoemen van beambten. Het grootste deel van het Duitse overheidspersoneel is geen Beambte, maar Angestellte. De Angestellten werken volgens tweezijdige arbeidsovereenkomsten bij de overheid. Zowel met betrekking tot de Beamter als de Angestellten zijn de afgelopen jaren hervormingen doorgevoerd die voor meer transparantie en standaardisatie in het personeelsbeleid moeten zorgen. Maar het principe van de aparte status voor dienaren van staat (zij het voor een selecte groep binnen het grotere apparaat) en de onderliggende overwegingen zijn in Duitsland niet veranderd.

Zwitserland, Denemarken, Zweden en Italië worden vaak als voorbeelden van genormaliseerde stelsels genoemd. De situatie in Zwitserland ligt iets anders dan soms wordt beweerd. Daar is in 2001 een nieuwe Bundespersonalgesetz in werking getreden, waarmee het oude Beamtenstatut is komen te vervallen. Ook op het niveau van de kantons is de laatste jaren de Beamtenstatus in veel gevallen afgeschaft. Het belangrijkste gevolg van de afschaffing van deze status is dat ambtenaren niet meer elke vier jaar opnieuw in hun functie benoemd hoeven te worden. Dat was een tijdrovende en inefficiënte regeling, die nu afgeschaft is. Bovendien vallen ook onder het nieuwe regime, ambtenaren in Zwitserland nog steeds onder het publiekrecht. Het schrappen van de beambtenstatus heeft daar dus niet betekend dat er geen bijzondere rechtspositie voor overheidspersoneel meer bestaat. De afschaffing moet dus gezien worden als een maatregel die de efficiency van het HRM-beleid en het professionalisme van het ambtelijk apparaat moet bevorderen, en niet om te komen tot een gelijkschakeling van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers in de private sector. In Denemarken is het grootste deel van het personeel van de overheid in dienst van de staat op basis van een collectieve overeenkomst. Net als in Duitsland kent Denemarken beambten, en personeel dat voor de overheid werkt maar niet de status van beambte heeft. Beambten zijn bijvoorbeeld topambtenaren, rechters, politie-, gevangenis en defensiepersoneel, en hogere functionarissen in de staatskerk. Overig overheidspersoneel is dus niet formeel aangesteld als ambtenaar, maar valt voor een groot deel van het arbeidsrecht wel onder andere wetten dan werknemers in de private sector. Voor hen geldt bijvoorbeeld een Ambtenarenwet, en de Ambtenaren Pensioenwet. Andere arbeidsrechtelijke regelingen zoals de Vakantiewet, de Wet Gelijke Behandeling en regelingen op het gebied van ouderschapsverlof zijn hetzelfde voor personeel in de publieke en private sector. Deze regeling geldt sinds 1 januari 2001 (Minister of Fi-

nance, State Employers Authority, *Employment in the Danish State Sector* (2005)). Belangrijk is hierbij op te merken dat er in Denemarken dus inderdaad gekozen is voor een gedeeltelijke normalisering van de rechtspositie van een groot deel van het overheidspersoneel, maar er worden twee systemen naast elkaar in de lucht gehouden (zie ook Niessen, 2010: p. 25). Ook is interessant te zien welke categorieën volgens de Deense wetgever tot het onvervreembare domein van de overheid behoren, en welke niet.

In Zweden heeft men in de jaren 1990 (de hoogtijdagen van NPM) de ambtelijke status afgeschaft en is de rechtspositie van het overgrote deel van het overheidspersoneel vrijwel gelijkgetrokken met personeel in de private sector. Toch is ook in Zweden een uitzondering gemaakt voor bijvoorbeeld de rechterlijke macht. Bovendien heeft men rekening te houden met het bijzondere van het Zweedse maatschappelijke en sociale model gekenmerkt door een egalitaire en coöperatieve (neocorporatistische) arbeidsverhoudingen. Bij ontslagzaken stelt de wetgever zich terughoudend op (wel geeft de ontslagwet 1970 mogelijkheden om tegen willekeurig en onrechtvaardig ontslag in geweer te komen en het ontslag nietig verklaren en met de sanctie van niet naleving de betaling van hoge schadevergoedingen door de werkgever. Werkgevers en werknemers hebben een grote mate van vrijheid in hun CAO (Heemskerk 2009). Typisch voor het Zweedse model in deze is, dat de onderhandelingen overgedragen zijn aan een zelfstandig agentschap, waar werkgevers en werknemers onderhandelen. De overheid staat op afstand. Er zijn overigens neveneffecten, bijvoorbeeld waar het gaat om de politisering van het ambtelijk apparaat en het in stand houden van een zeker esprit-de-corps onder ambtenaren.

In Italië is de publiekrechtelijke status van topambtenaren voor wat betreft hun arbeidsverband in 1993 komen te vervallen: zij hebben een privaatrechtelijke rechtspositie. Het doel van deze hervorming was om het ambtelijk apparaat neutraler te maken in politieke zin, meer mobiliteit te bewerkstelligen, en om de rollenscheiding tussen politici en ambtenaren te verduidelijken en betrokkenen hierop aanspreekbaar te maken. De nadruk ligt in Italië duidelijk op professionele kwaliteit, integriteit en politieke onpartijdigheid, en feitelijk niet op bezuinigingen of het toepassen van marktmechanismen op het personeelsbeleid binnen de overheid. Interessant is dat in 2002 is besloten om de hoogste ambtenaren (secretaris-generaalniveau) toch weer per decreet aan te stellen (een eenzijdig publiek besluit) (Ongaro 2009). 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.

Een aparte positie nemen de voormalige communistische landen van Midden- en Oost Europa in. In de periode voorafgaande aan de val van het communisme waren de ambtelijke apparaten sterk onderhevig aan de controle van de dominante partij. Een eigen rechtspositie om een tegenwicht te bieden aan de invloed van partij en politiek was afwezig (Dimitrova 2002). Evenzeer werd het toenmalige systeem geplaagd door personalistische verhoudingen vanuit de (politieke en partij-) top, met nepotisme en favoritisme als gevolg. Na de val van het communisme en in een groot aantal van deze landen naar aanleiding van het toetredingsproces tot de Europese Unie zijn er initiatieven gestart om de ambtelijke organisatie te voorzien van een steviger basis, zodat deskundigheid en (politieke) neutraliteit beter tot hun recht konden komen.<sup>11</sup> Dit heeft geleid tot een wetgevingsproces waarbij nieuwe (publiekrechtelijke) ambtenarenwetten tot stand zijn gebracht. De hervorming van de overheidsdienst in de toetredingslanden was een van de belangrijkste vereisten in de periode na de EU top in Kopenhagen (1993) en de EU top in Madrid (1995). Bijkomende criteria stellen dat er een professioneel ambtelijk apparaat dient te zijn, zonder politisering, gebaseerd op verdienste en dat dit ambtelijk apparaat moet werken volgens geformaliseerde integriteitsmaatstaven. Ook de OECD werkt in deze richting. Zodoende hebben de toetredingsvereisten bijgedragen aan op Weberiaanse leest geschoeide ambtenarenwetgeving in deze landen (Cardona 2009; Adomonis 2009). In de praktijk is echter gebleken, dat politieke bestuurders hebben geprobeerd deze regelingen te omzeilen of de implementatie daarvan te vertragen.

---

<sup>11</sup> In het amendement (2001) op de Hongaarse Ambtenaren luidt de preambule als volgt: The Parliament acknowledges the significant role played by public servants in the operation of state organisation so far. In order to achieve a more complete compliance with constitutionality, however, it has become necessary to further enhance and increase the education of public servants as well as the professional and ethical requirements for them. To that end it shall be ensured that the accountability of public servants, the public nature of decision-making, the honesty in conduct of public servants, the exemplary conduct of leaders, as well as the unselfishness and unbiased nature of those in public service, and the objectivity of handling public matters, are realized to their fullest (Bron: Unpan).

Deze rondgang langs een aantal Europese landen laat zien dat de discussie over de rechtspositie van ambtenaren in een verschuivende maatschappelijke en bestuurlijke context overal gaande is. Het laat ook zien dat in de andere landen de discussie niet beperkt is tot de louter arbeidsrechtelijke aspecten, maar dat de rechtspositie van overheidspersoneel veel duidelijker betrokken wordt in een bredere discussie over de rol en positie van ambtenaren waarbij ook een eigen professionalisme, de verhouding tot de politiek en samenleving en de mate van zelfstandigheid binnen de bureaucratistische organisatie een centrale rol innemen. Waar mogelijk heeft men op arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheidsvlak publieke en private sectoren naar elkaar laten toegroeien. Het onderwerp van de normalisering van de ambtelijke salariëring is daarbij uitdrukkelijk vermeden gegeven de politieke en maatschappelijke geladenheid van beloningen in de publieke sector (zie Peters en Brans 2011). In de meeste gevallen is ruime aandacht besteed aan een publiekrechtelijke regeling van vraagstukken op het terrein van integriteit, morele competentie, politieke neutraliteit en de bescherming van de ambtelijke professionaliteit die met de voorafgaande onderwerpen ten nauwste zijn verbonden. De vraag is hoe dit zich verhoudt tot de Nederlandse situatie.

### **De gevolgen van een veranderende overheid voor de positie en status van ambtenaren in Nederland.**

Het woordgebruik “normalisering” is als zodanig interessant. Het wil zeggen dat de arbeidsverhoudingen in de publieke sector ‘normaal’ moeten worden, anders gesteld op dezelfde wijze geregeld worden als de arbeidsverhoudingen in de private sector. Een belangrijke vraag die hierbij opgeworpen kan worden is wat verstaan moet worden onder ‘normaal’. Bovendien moet worden opgemerkt of daadwerkelijk gestreefd moet worden naar ‘normale’ arbeidsverhoudingen tussen de overheid als werkgever en haar werknemers gegeven de bijzondere positie die de overheid in het maatschappelijke leven inneemt.

Uit verschillende hoeken wordt (ook in internationaal opzicht en vooral in NPM-landen) aandacht besteed aan het (soms deels) normaliseren van de rechtspositie voor ambtenaren en in het bijzonder waar het de arbeidsvoorwaarden betreft. Daarbij worden meestal uitzonderingen genoemd van groepen ambtenaren die in ieder geval wél een ambtelijke status zouden moeten behouden, waarbij militairen, en de rechterlijke

macht het meest in het oog springen. Soms gaat het ook om politiefunctionarissen (Van der Heijden 2008). Veelgehoorde argumenten -in het bijzonder uit arbeidsjuridische kring - zijn dat veel werk dat door ambtenaren gedaan wordt, in feite niet veel verschilt van werk dat ook in de private sector gedaan wordt; implicerend dat tussen overheid en bedrijfsleven maar weinig verschil bestaat (zie onder meer Wilke 1996; Heerma van Voss 1998; Van der Heijden 2008). Hoe groot is het onderscheid tussen een gemeentelijke plantsoenmedewerker en een werknemer van een hoveniersbedrijf? Tussen een onderwijsgevende bij een openbare dan wel een bijzondere school? Of tussen het werk van een politieagent en een beveiligingsbeambte<sup>12</sup> in de private sector? Welke noodzaak is er dan voor een aparte rechtspositie? Terwijl zulke voorbeelden op het eerste gezicht niet bij voorbaat ondeugdelijk lijken te zijn en in een aantal gevallen ook juist zijn<sup>13</sup>, gaat men bij nadere beschouwing voorbij aan een aantal fundamentele verschillen zoals die uit bestuurswetenschappelijke en publiek management studies naar voren komt (Dijkstra en Van der Meer 2008; Rutgers 2008; Rainey 2009). Zo kan een politieagent gebruik maken van gelegitimeerde eenzijdige dwang (zwaarmacht), en mag een private beveiliging dat niet. Bovendien ontbreekt in de redenering begrip van de belangrijk politieke aspecten van het werk van veel ambtenaren. Daarnaast worden ook andere publiekrechtelijke taken van de overheid dan die op het terrein van openbare orde en veiligheid zijn gelegen, door eenzijdigheid (gebrek aan keuze) en dwang dan wel afhankelijkheid gekenmerkt. In het bijzonder geldt dit voor de bestuursambtenaren. Hieronder zijn de beleids- en toezichthoudende ambtenaren te begrijpen, evenals uitvoerende ambtenaren die betrokken zijn bij de publiekrechtelijke beleidsuitvoering. Gegeven feitelijke invloed en de discretie in beleidsvorming en –uitvoering is niet alleen de overheid in deze bijzonder maar ook de ambtenaren. Dit aspect is in het verleden bij eerdere discussie over de toepasselijkheid van een ambtelijke rechtspositie niet omstreden geweest. Zie ook de bijdragen van Crinice

---

<sup>12</sup> De problematiek van de bijzondere opsporingsambtenaar verhoogt nog de complexiteit. Hier komen we later op terug.

<sup>13</sup> In de bestuurssociologische literatuur (Van Braam 1957) werd ook een onderscheid gemaakt in ambtenaren in engere zin (het bureaupersoneel), de beambten (waaronder de geüniformeerde politie), werklieden en onderwijzend en verplegend personeel. Bij de bepaling van het “kernpersoneel” gaat het in deze literatuur om ambtenaren in engere zin en beambten. Tot in de jaren 70 bestonden er aparte rechtspositionele bijlagen.

le Roy (1979), Jeukens (1960) en Simons (1960). Over dat laatste (die bijzondere positie) bestaat nogal eens de misvatting, dat dit noodzakelijkerwijs zou leiden tot de vorming van een ambtelijke kastenvorming. Deze veronderstelling valt tot op zekere hoogte terug te voeren naar Mannoury. Hij heeft in 1960 in zijn korte betoog 'De status der ambtenaren' gesteld dat een bijzondere status een status dignitatis vormt. Het zou een geprivilegieerde rechtstoestand kunnen inhouden die niet meer passend is in de huidige gedemocratiseerde omstandigheden tenzij er een onbetwistbare noodzaak zou zijn om in bepaalde situaties daarvan af te wijken.<sup>14</sup> Ook gegeven de slotzinsnede is het niet correct deze uitspraak te gebruiken als argument voor volledige normalisering aangezien een bijzondere publiekrechtelijke geregelde positie van ambtenaren gelegen dient te zijn in de aard van de werkzaamheden en de verhouding tot politieke sfeer, zoals ook door andere, waaronder Jeukens, auteurs is geweest. Om aan te geven voor welke delen van de publieke dienst een publiekrechtelijke status noodzakelijk is en voor welke delen dit niet geldt, is een nadere bestuurlijke analyse (zie onder andere de eerdere opsomming) noodzakelijk waarbij de aard van de werkzaamheden in ogenschouw moet worden genomen. Interessant is bij voorbeeld de visie van E.P. de Jong. Zijn argumentatie vormt veelal de basis voor voorstanders van een verder normaliseringproces. Hij geeft aan dat met de uitbreiding van overheidsstaken naar economische en verzorgingsstaatsdomeinen, het onderscheid tussen ambtenaar en werknemer in de private sector minder helder is geworden. Het IBO rapport (2005) *Buitengewoon normaal* gebruikt bijna zijn letterlijke bewoordingen. Maar de stelling van De Jong geldt niet voor de klassieke overheidstaken. Hier is veel minder sprake van een diffuse scheidslijn. Dit verklaart ook de in het IBO rapport (2005) en het ROP advies (2006) gemaakte uitzonderingen, waarbij het IBO qua gemaakte uitzonderingen het meest beperkt is. Bovendien heeft de visie van De Jong aan geldingskracht verloren gegeven de eerder geschetste ontwikkeling in de richting van de voorwaardenscheppende staat en multi-level governance waarbij de regulerende, arbitrerende, initiërende en mediërende rol van ambtenaren sterker wordt. De opmerking van De Jong over grensvervaging tussen publieke en private functies is gebaseerd op een analyse van ontwikkelingen, die zich hebben voltrokken in de periode van rond het einde

---

<sup>14</sup> Mannoury heeft het overigens in zijn betoog (SMA 243-248) in het bijzonder over de regeling van de arbeidsvoorwaarden, waaronder een eigen ziekteregeling voor ambtenaren.

van de 19<sup>e</sup> eeuw tot aan de jaren '60. Begin 1980 is met de begonnen hervorming van de welvaartstaat de actieve en zelfproducerende overheid geleidelijk weer tot het verleden gaan behoren, zoals we in een vorige paragraaf hebben laten zien.

De onderstaande tabel kan dit illustreren aan de hand van personeel werkzaam op zogeheten klassieke overheids- of kerntaken op het terrein van openbare orde, veiligheid en justitiepersoneel. Om een valide vergelijking te maken wordt hieronder percentage openbare orde, veiligheid- en justitiepersoneel op het totaal (met en het personeel van de overheidsbedrijven weergegeven).

Tabel 1: Percentage openbare orde, veiligheid- en Justitiepersoneel op totaal: I (inclusief overheidsbedrijven), II (exclusief overheidsbedrijven), III (openbare orde en veiligheidpersoneel zonder defensiepersoneel op totaal exclusief overheidsbedrijven).

Jaar	I	II	III
<b>1899</b>	39	45	14
<b>1920</b>	20	27	14
<b>1960</b>	25	33	10
<b>1996</b>	36	37	20
<b>2008</b>	40	41	26

Deze vergelijking laat zien dat met het verdwijnen van de overheidsbedrijven, maar ook andere producerende taken (als bijvoorbeeld de gemeentelijke ziekenhuiszorg) en de groei van de eerdergenoemde klassieke taken de samenstelling van het overheidspersoneel drastisch is veranderd. In 2008 werkt ruim 40% van alle ambtenaren op het domein van openbare orde, veiligheids- en justitietaken; een getal in de orde van grootte van de situatie in 1899.<sup>15</sup> Hierboven op komen andere categorieën bestuursambtenaren als eerder aangegeven. De ontwikkeling van na 1980 naar een taakscheiding op grond van de ontwikkeling van een (enabling) voorwaarden-scheppende is daarom niet te plaatsen tegen de achtergrond van een vervagende scheidslijn als door De Jong en zijn navolgers wordt beweerd. Regulering, arbitrerende, mediatie en initiatie van ontwikkelingen zijn de nieuwe sleutelwoorden.

<sup>15</sup> Deze tabel is gebaseerd op Volks- en beroepstellingen 1899 - 1960; Van Braam 1957, Van der Meer en Roborgh 1993 en Dijkstra en Van der Meer 2010.

Los van een bestuurswetenschappelijke analyse kan ook vanuit de juridische discipline de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie behulpzaam zijn, waar eerder op in is gegaan.

Voordat we verder gaan is een belangrijke vraag te stellen, wat eigenlijk verstaan moet worden onder de overheid. Maar ook het begrip ‘ambtenaar’ kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Om de discussie zuiver en inzichtelijk te houden is het dan ook noodzakelijk om eerst tot een begripsmatige verkenning te komen (zie hieronder). Ingegaan zal worden op de begrippen ‘ambtenaar’ en ‘overheid’ in de Nederlandse context. In de eerste plaats kan verwarring ontstaan omdat het begrip ‘ambtenaar’ op twee verschillende manieren wordt gebruikt. Vanuit een sociaal-wetenschappelijk (bestuurskundig / politicologisch) perspectief is een ambtenaar een werknemer in dienst van de overheid die, anders dan politici, wordt benoemd op basis van deskundigheid en niet wordt gekozen of afhankelijk is van de steun van vertegenwoordigende lichamen. Politici zijn, anders gesteld, democratisch gelegitimeerd, terwijl ambtenaren dienstbaar moeten zijn aan, uiteindelijk, hun politieke superieuren. Vanuit een meer juridisch perspectief moet een onderscheid worden gemaakt tussen ambtenaren, die een eenzijdige aanstelling hebben op basis van het publiekrecht en werknemers die een arbeidsovereenkomst hebben op privaatrechtelijke basis.

Het verschil heeft vooral betrekking op het van toepassing zijnde rechtsgebied, publiekrecht (ambtenaar) dan wel privaatrecht (werknemer met een arbeidsovereenkomst). Tussen het sociaalwetenschappelijke en het juridische perspectief doen zich belangrijke verschillen voor. Vanuit een juridisch perspectief zijn onder andere ministers en burgemeesters ambtenaren; zij zijn immers aangesteld en op hun rechtspositie is het publiekrecht van toepassing. Wel moet hierbij worden aangetekend dat het ‘normale’ ambtenarenrecht op hen niet van toepassing is, het gaat hierbij om politieke ambtsdragers. Vanuit een juridisch perspectief zijn zij echter wel degelijk ambtenaar. Vervolgens is ook niet iedere werknemer in dienst van de overheid. Nog los van de uiterst ingewikkelde vraag wat nu verstaan moet worden onder de ‘overheid’ (of zoals in het ambtenarenrecht cf. art 1 AW openbare dienst het kernbegrip is) biedt de Ambtenarenwet de mogelijkheid om een werknemer die werkzaam, is in de openbare dienst een arbeidscontract op basis van het privaatrecht aan te bieden. Vooral op het gebied van functioneel bestuur (waaronder zelfstandige bestuursorganen) is dit vrij massaal toegepast. Gesteld kan worden dat het begrip overheid eigenlijk niet te definiëren valt, maar dat er verschillende onderscheidingen gemaakt kunnen worden tus-

sen publiek en privaat. Het begrip ‘overheid’ is onduidelijk en scheidt veel verwarring. Het onderscheid privaat - publiek kan vanuit verschillende perspectieven worden benaderd (Dijkstra en Van der Meer 2003). In de eerste plaats of een organisatie een publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke grondslag bezit. In de tweede plaats of een organisatie wel of geen overheidsbevoegdheden bezit. En ten slotte of een organisatie wel of niet wordt gefinancierd uit publieke gelden en zo ja, in welke mate. Voortbouwend op deze onderscheidingen kan worden nagegaan of werknemers van deze organisaties, deels afhankelijk van hun eigen werkzaamheden, een aparte (ambtelijke) positie moeten hebben. Zo heeft een officier van justitie duidelijke overheidsbevoegdheden, maar de vraag kan worden opgeworpen of een medewerker van de postkamer (werkzaam bij dezelfde overheidsorganisatie) ook dezelfde (ambtelijke) positie moet bezitten. Maar ook een omgekeerde situatie kan zich voordoen, namelijk dat een medewerker van een private organisatie publieke bevoegdheden heeft (zoals een bijzondere opsporingsambtenaar, een medewerker van een privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan of zelfs een verkeersregelaar) niet ook de formele ambtelijke status dient te bezitten. We komen hier op terug. Een vergelijking van de publieke en private rechtspositie maakt daarnaast duidelijk dat op dit terrein de nodige misverstanden bestaan.

*Publiekrechtelijke rechtspositie:*

Het ambtenarenrecht vormt een van de bijzondere delen van het bestuursrecht. Dit betekent dat bij het ontslag van een ambtenaar het bestuursrecht (waaronder de Algemene wet bestuursrecht) van toepassing is. Kenmerken van deze ambtelijke rechtspositie zijn onder andere:

Conform de zienswijzeprocedure op grond van art 4:8 AwB wordt de ambtenaar in gelegenheid gesteld zijn zienswijze over een voorgenomen ontslagbesluit kenbaar te maken. Bij volharding van het besluit gaat het ontslag direct in. De ambtenaar heeft het recht tegen het ontslag in bezwaar en beroep te gaan. De procedure is als volgt. Het ontslagbesluit heeft directe werking. Tegen het ontslagbesluit kan de ambtenaar een bezwaarschrift indienen bij het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen. Wanneer de ambtenaar het niet eens is met de beslissing op bezwaar, heeft de ambtenaar de mogelijkheid om in beroep te gaan bij de rechtbank (sector bestuurs-

recht). Wanneer de ambtenaar of het bestuursorgaan (de werkgever; het bevoegde gezag) het niet eens is met de uitspraak van de rechtbank bestaat de mogelijkheid in hoger beroep te gaan bij de Centrale Raad van Beroep. Deze gehele procedure kan een groot aantal jaren duren. Voorstanders van 'normalisering' benadrukken dit ook voortdurend. Hierbij kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats geldt in het bestuursrecht (dus ook het ambtenarenrecht) de hoofdregel dat een besluit directe werking heeft (zie ook Niessen 2010). Met andere woorden, een ambtenaar kan direct ontslagen worden. Wanneer een ambtenaar ontslagen is, kan hij in bezwaar en beroep. Dergelijke procedures kunnen weliswaar vele jaren duren, maar al deze jaren is en blijft de betrokkene (de voormalige ambtenaar) ontslagen. Krijgt de betrokkene gelijk, dan kan het ontslag met terugwerkende kracht in de juridische procedure (bezwaar dan wel beroep) ongedaan worden gemaakt. De kans hierop is echter uiterst gering. Wel dient hierbij te worden aangetekend dat na het indienen van een bezwaarschrift de mogelijkheid bestaat een voorlopige voorziening in te dienen bij de president van de rechtbank. Een voorlopige voorziening zou in kunnen houden dat de betrokkenen gedurende de juridische procedure werkzaam blijft in zijn positie. Uit navraag is gebleken, dat zich in zeer beperkte mate voordoet. Bovendien is doet zich eveneens slechts zelden de situatie voor dat een ambtenaar zijn ontslag tot en met de Centrale Raad van Beroep aanvecht. De kans van slagen dat het ontslag terug wordt gedraaid, in welke fase dan ook, is uiterst gering. Exacte gegevens zijn wederom niet beschikbaar.

#### *Privaatrechtelijke rechtspositie:*

Kenmerkend van het privaatrecht is de gelijkheid van partijen. Uitgangspunt is dat partijen in alle vrijheid op basis van gelijkheid overeenkomsten aangaan. Het Burgerlijk Wetboek geeft in algemene zin aan wanneer overeenkomsten kunnen worden ontbonden en wanneer er sprake is van het ontbreken van vrijheid. Wel kent het Burgerlijk Wetboek enkele soorten overeenkomsten (bijzondere overeenkomsten) waarvoor specifieke regels gelden, zoals de huurovereenkomst, maar ook de arbeidsovereenkomst. Het Burgerlijk Wetboek kent dan ook een aantal specifieke regels voor de arbeidsovereenkomst, waarvan het algemene uitgangspunt is dat, anders dan in het 'normale' overeenkomstenrecht, er geen sprake is van een gelijkheid van partijen. Formeel zijn werkgever en werknemer dan wel gelijkwaardige partijen, maar materi-

eel is de werknemer de zwakkere partij die om deze reden extra bescherming van de wetgever nodig heeft. De specifieke bepalingen in het Burgerlijk Wetboek zijn dan ook bedoeld om de werknemer de nodige bescherming te bieden tegenover de werkgever. In feite kan hierover gesproken van publiekrechtelijke elementen die in het privaatrecht zijn opgenomen. Maar naast de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek is er nog een specifieke publiekrechtelijke regeling die van toepassing is op het (privaatrechtelijk) arbeidsrecht, namelijk het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen uit 1945 (BBA). Het gaat hierbij om een regeling die juridisch wordt beschouwd als een wet in formele zin, maar die door de regering is vastgesteld zonder dat het parlement erbij betrokken was. Het gaat om een noodmaatregel uit de periode vlak na de Tweede Wereldoorlog (er was nog geen nieuw parlement) die tot op de dag van vandaag in werking is gebleven.

De kern van het BBA wordt gevormd door de zogenaamde preventieve ontslagtoets door het UWV Werkbedrijf. De preventieve ontslagtoets houdt in dat, behoudens uitzonderingen, de werkgever voorafgaand aan het ontslag een zogenaamde ontslagvergunning dient aan te vragen. Echter, de werkgever kan ook kiezen voor een alternatieve route via de kantonrechter.<sup>16</sup> De weg via de kantonrechter heeft voor de werkgever voor- (snelheid, eenvoud) maar ook nadelen (de kantonrechter kan de werknemer schadevergoeding toekennen). Welke van beide wegen voor de werkgever het beste is valt moeilijk in algemeenheid vast te stellen. Niet alleen hangt het van de concrete omstandigheden af, maar ook ontbreekt een goede empirische vergelijking. Zo het al moeilijk is om de beide wegen in het privaatrecht met elkaar te vergelijken, nog lastiger wordt het de procedures uit het private arbeidsrecht te vergelijken met het ambtenarenrecht. Wederom zijn empirische gegevens slechts in zeer beperkte mate voorhanden, laat staan dat er een degelijke empirische vergelijking heeft plaatsgevonden. Het is juist deze lastige vergelijking die de discussie in het debat over normalisering zo schimmig maakt. Veel deelnemers aan het debat halen uit de vergelijking die elementen die voor het eigen standpunt het beste uitkomen. Opvallend in de gehele discussie over normalisering is dan ook dat voorstanders soms totaal verschillende en vaak ook strijdige argumenten hebben om voor normalisatie te pleiten. Verder is op-

---

<sup>16</sup> Sinds de herziening van de structuur van de rechterlijke macht in 2002 is de correcte term de sector kanton bij de rechtbank.

vallend dat de verschillende argumenten door elkaar heen lopen. Hieronder zullen wij hier nader op ingaan.

Er zijn drie groepen van argumenten voor de normalisatie te onderscheiden. In de eerste plaats de argumenten geformuleerd door voorstanders vanuit een arbeidsrechtelijke hoek. Zij zijn voorstander van normalisatie omdat op deze wijze een strakker en eenvoudiger arbeidsrecht ontstaat. Normalisatie lijkt eigenlijk een soort doel op zich te worden omwille van een soort juridische esthetiek. Bij een aantal voorstanders (waaronder Sprengers) komt daar nog bij dat zij van mening zijn dat de positie van overheidswerknemers door normalisatie sterker wordt, eventueel gevolgd door het versterken van de positie van de werknemer in meer algemene zin. Sommigen binnen de vakbeweging (Den Uyl 2010) zijn om eenzelfde reden voorstander. Normalisatie zou in hun ogen kunnen leiden tot een versterking van de positie van werknemers in de overheidssector, eventueel ook gevolgd door betere arbeidsvoorwaarden (waaronder hoger loon). Een tweede groep argumenten is gebaseerd op de visie dat de normalisatie een bruikbaar middel is om de vrijheid van het ambtelijk management te vergroten en in het kielzog de ambtelijke professionaliteit te vergroten. Ambtelijke ‘managers’ zien in normalisering het voordeel dat zij dan gemakkelijker van hun (althans in hun eigen ogen) ‘slecht functionerende’ werknemers af kunnen (Zie bijvoorbeeld Bekker; Rijnja en Wilmink 2010). Met “normale” werknemers kan de flexibiliteit van het ambtelijk apparaat en het functioneren van het ambtelijk management vergemakkelijkt worden. Het zou ook voordelen voor het imago van de ambtenaar betekenen en daarnaast de mobiliteit kunnen bevorderen. Een derde type argumenten komt vanuit de politiek naar voren. De ambtelijke status wordt door deze voorstanders gezien als een barrière om te kunnen snijden in het ambtelijk apparaat. Zeker in de huidige periode van bezuinigingen op het ambtelijk apparaat wordt normalisatie gezien als een manier om der voorgestelde bezuinigingen daadwerkelijk door te kunnen voeren.

Opvallend in de discussie over normalisering is niet enkel de geheel verschillende motieven om een voorstander van normalisering te zijn, maar ook de verschillende inschattingen van de verschillen tussen de private en publieke rechtspositie met name waar het gaat om ontslag. Zo doen zich in de discussies twee belangrijke vragen voor. De vraag komt naar voren of de ambtelijke rechtspositie daadwerkelijker sterker is dan de private rechtspositie in de zin dat disfunctionerende ambtenaren moeilijker kunnen worden ontslagen. We hebben het dan hier niet over de eerder bepleite zorgvuldige bescherming tegen politiek en onzorgvuldig handelen van politieke en ambte-

lijke leidinggevende die al in de bezwaarschriftenprocedure begint. Van die bezwaarschriften procedure wordt gesteld dat vanuit sociaalwetenschappelijk opzicht op het gebied van persoonlijke en HRM zorgvuldigheid een preventieve werking kan uitgaan. Het is niet eenvoudig een eenduidig empirisch antwoord te geven op de vraag of de ambtelijke rechtspositie daadwerkelijker sterker is dan de private rechtspositie in het bijzonder waar het leidt tot hogere kosten en vertraging bij disfunctionerende ambtenaren, waarbij nog rekening moet worden gehouden met het onderscheid tussen individueel en collectief ontslag. In veel betogen waarin normalisatie wordt bepleit, wordt het onderzoek van het Hugo Sinzheimerinstituut uit 2007 naar de kosten van ontslag als bron opgevoerd. Dit onderzoek heeft overigens maar in beperkte mate betrekking op het openbaar bestuur en neemt de onderwijs- en overheidsectoren samen. Tevens maakt het Sinzheimerinstituut bij deze laatste geen onderscheid tussen ambtelijke aanstelling en privaatrechtelijke contracten. Het BBA is niet geldend voor het onderwijzend personeel met gegeven de vrijheid van het onderwijs. De duurdere kantonrechterprocedure moet worden gebruikt voor onderwijspersoneel op arbeidscontract. Voorts wordt aangegeven dat in de sector overheid (evenals onderwijs, welzijn en overige dienstverlening) een laag percentage onvrijwillig ontslag plaatsvindt. Arbeidsconflicten komen hetzij in mindere mate voor of worden op informele wijze (of ook in het geval van ambtenaren via bezwaarschriftenprocedure) beslecht. Resterende zaken kunnen in hoge mate conflictueus en daarmee kostbaar zijn.

In de private sector zijn er als gezegd al twee verschillende wegen beschikbaar om een werknemer te ontslaan, namelijk via de kantonrechter en de procedure op basis van het BBA 1945. Bij velen leeft al dan niet terecht het idee dat de weg via de kantonrechter eenvoudiger en sneller is. Daar staat wel tegenover dat de kantonrechter de ontslagen werknemer schadevergoeding toe kan kennen. Wanneer de ambtelijke rechtspositie vergeleken moet worden met de rechtspositie van een werknemer in de private sector, doet zich dan allereerst de vraag voor waarmee deze rechtspositie vergeleken moet worden ten aanzien van de ontslagprocedure in de private sector. Verder wordt in de discussie ook voortdurend naar voren gebracht dat een werknemer in de private sector sneller en gemakkelijker ontslagen kan worden, terwijl het ontslag van een ambtenaar vele jaren kan duren. Om deze redenen is deze vraag is bijzonder lastig te beantwoorden, wat er in de discussie toe kan leiden dat er allerlei beelden gaan ontstaan die niet gebaseerd zijn op (aanwezige) empirische gegevens.

Bij bovenstaande beschrijving van en vergelijking met de privaatrechtelijke rechtspositie moeten er wel twee belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. Niet alleen is er sprake van discussie over de ambtelijke rechtspositie (het onderwerp van deze notitie), maar ook over het ontslagrecht in de private sector. Naast voorstanders van een verregaande versoepeling geeft bijvoorbeeld Sprengers (2006; 2010) aan dat private ontslagrecht ook meer op het ambtelijke ontslagrecht moet gaan lijken en dat binnen het private arbeidsrecht gerealiseerd moet worden. Wat ook nog niet genoemd is zijn de transitiekosten van ‘normalisering’. Uit een SEO rapport uit 2006 (Van Rij, Ter Beek, Koopmans) blijkt dat de (eenmalige) kosten van normalisering tussen de 76 en 245 miljoen Euro bedragen, terwijl de baten op jaarbasis tussen de 5 en 7,6 miljoen Euro bedragen. In het meest sombere scenario duurt het dan ook bijna een halve eeuw om tot besparingen te komen: “De terugverdientijd van de aanvankelijke investering varieert tussen 10 en 50 jaar, met 23 jaar als meest waarschijnlijke waarde.” Het valt uiteraard lastig te voorspellen wat de kosten en baten van normalisering zullen zijn in financiële termen. Op de analyses valt veel af te dingen. Wat wel duidelijk wordt, is dat normalisering nu niet direct grote besparingen oplevert en op korte en middellange termijn eerder leidt tot hogere uitgaven. Het rapport uit 2006 is aanvankelijk niet eens naar de Tweede Kamer gestuurd, maar pas een jaar later na berichten uit de media. De toenmalige minister Ter Horst van BZK maakt er in haar begeleidend schrijven uit 2007 niet veel woorden aan vuil. Het lijkt erop alsof de kosten te hoog zijn om er verder een thema van te maken. Het initiatief wetsvoorstel Koser Kaya en Van Hijum is dan ook, in de huidige tijden van bezuinigingen, op zijn minst opvallend te noemen. Hoewel de bedragen die al dan niet bespaard kunnen worden met de afschaffing van de ambtelijke rechtspositie in een tijd van economische crisis interessant zijn, is eveneens een zo goed mogelijk regeling van de positie van de werknemer in de publieke dienst van belang, waarbij centraal dient te staan de aard van de verrichte werkzaamheden.

Concluderend: sinds eind jaren 50 is het onderwerp van de normalisering van de ambtelijke rechtspositie met enige regelmaat op de agenda van politiek en wetenschap teruggekeerd. Opvallend in deze discussie is dat vanuit verschillende uitgangspunten wordt gepleit voor ‘normalisering’. Sommige voorstanders van ‘normalisering’ zijn van mening dat werknemers in dienst van de overheid gemakkelijker ontslagen moeten kunnen worden. Zij stellen dat disfunctionerende ambtenaren (publiekrechtelijke rechtspositie) moeilijk ontslagen kunnen worden, terwijl disfunctionerende

werknemers met een arbeidscontract veel gemakkelijker en sneller ontslagen kunnen worden. We hebben laten zien dat empirische gegevens niet in ruime mate beschikbaar zijn. Juist in tijden van bezuinigingen, pleiten politici ervoor dat werknemers in de publieke sector gemakkelijker ontslagen moeten kunnen worden. De afschaffing van de ambtelijke status zou hiervoor een oplossing kunnen bieden. Die oplossing blijkt dus niet evident te zijn. Opvallend is dat anderen (zie bijvoorbeeld Roel Bekker in zijn oratie uit 2009 en vakbondbestuurders als Xander den Uyl 2010), juist pleiten voor het afschaffen van de ambtelijke status om respectievelijk managers en werknemers in de publieke sector een sterkere positie te geven en wellicht een hoger inkomen en in het verlengde van Wilke (1996) afgunst bij de bevolking te voorkomen. Deze lijn van argumentatie is niet erg aannemelijk. Een hoger inkomen op grond van prestaties en marktpositie is gezien het maatschappelijke debat en de verontwaardiging in de samenleving over de toekenning van topbeloningen niet reëel te achten. Hoe ten onrechte dit standpunt ook mag zijn, het argument dat een ambtenaar werkt voor de publieke zaak en betaald wordt uit de belastingmiddelen heeft meer zeggingskracht in politiek en samenleving dan beloning op (overigens in de publieke sector moeilijk bepaalde) marktconforme basis (Van der Meer, Kenter en Toonen 2011). In dit debat blijkt de eigen positie van ambtenaren wel degelijk te bestaan. Ook de hoop op over een imagoverbetering van het ambtelijk apparaat bij afschaffing van de ambtelijke status is niet realistisch. De afschaffing van de ambtelijke status zal (heelaas) niet leiden tot een verbetering van het imago van de overheid. Afgunst van burgers op vermeende voordelen van ambtenaren zijn niet bijzonder relevante oorzaken. Internationaal onderzoek geeft daar geen aanknopingspunten voor. In landen zonder een eigen ambtelijke status bestaan ook imago problemen. Een problematisch imago van de overheid heeft met andere diepere factoren die van doen hebben met de positie van overheid en bureaucratie in de samenleving (Goodsell; Jacoby 1973; Albrow 1970, Van Braam 1957; 1988, Ringeling 2009). De afschaffing van de ambtelijke status als oplossing van het imago probleem is daarom weinig zinvol. Hetzelfde geldt voor het door de Kamerleden Koser Kaya en Van Hijum veronderstelde voordeel van een mobiliteitstoename tussen de publieke en de private sector bij afschaffing van een publiekrechtelijke status. Dit argument heeft geen voldoende basis en lijkt eerder ontleend aan de situatie in landen met een gesloten ambtelijk carrièresysteem. Daarvan is in Nederland niet nu en ook niet eerder sprake geweest. Een gebrekkige interbestuurlijke en intersectorale (publiek – private) mobiliteit vindt haar oorzaak niet in juridi-

sche belemmeringen maar heeft te maken met de grootte en de eigenheid van de arbeidsmarkt en de verrichte werkzaamheden. Een bijkomende factor betreft het verschil in beloningen in de publieke en private sectoren. Andere oplossingen en instrumenten moeten voor dit probleem worden gezocht.

Vanuit deels volstrekt tegenovergestelde uitgangspunten wordt dan ook gepleit voor ‘normalisering’. Overigens zijn ook de voorstanders van normalisering eigenlijk van mening dat de ambtelijke status behouden dient te blijven, zij het voor een beperkt aantal groepen; zie het ROP advies 2006 en het IBO rapport (2005) en Van der Heijden (2008). Hetzelfde geldt voor de MvT (2010) van het recente initiatief wetsontwerp. De conclusie moet dan ook zijn dat de discussie niet gaat om het afschaffen van de ambtelijke status, maar vooral om het verminderen van het aantal werknemers voor wat betreft een publiekrechtelijke regeling van aanstelling, ontslag en rechtbescherming. Dat er verschillende categorieën van overheidswerknemers bestaan is terecht in de ROP rapport (2005) en het artikel van Van der Heijden (2008) aangegeven, maar wat gesteld wordt voor militairen en andere ambtenaren werkzaam op het openbare orde en veiligheidgebied (en de klassieke overheidstaken in brede zin) lijkt evenzeer te gelden voor bestuursambtenaren, waaronder de beleids- en toezichhoudende ambtenaren evenals voor uitvoerende ambtenaren zijn te verstaan die zijn betrokken bij de publiekrechtelijke beleidsuitvoering.

Gegeven het bovenstaande pleitten wij hier voor een *ambtenarenstatus nieuwe stijl*: ten behoeve van een ambtenaar die herkenbaar is op functie, en die zich bewust is van de bevoegdheden en inperkingen die bij zijn ambt horen, en die bevoegdheden en inperkingen ook actief naar buiten toe uitdraagt. Een ambtenaar die zich op deze manier als dienaar opstelt, heeft ook recht op een publiekrechtelijke bescherming, als waarborg tegen arbitrair handelen, zowel van zijn politiek leidinggevende (minister) als zijn ambtelijk leidinggevende, als het bredere publiek. Het gaat dan om een publiekrechtelijke regeling op grond van de intensiteit en relevantie van vraagstukken op het terrein van integriteit, morele competentie, politieke neutraliteit en de bescherming van de ambtelijke professionaliteit tegen willekeur van politiek en management. De bescherming moet waarschijnlijk versterkt worden zoals dat het geval is in de recente voorstellen in het Verenigd Koninkrijk. Publiekrechtelijke bescherming heeft ook een feitelijk preventieve werking; het geldt als een waarschuwing. Deze functie moet voor een juiste beoordeling in beschouwing worden genomen.

## Slotbeschouwing

De grondlegger van de Nederlandse bestuurskunde Van Poelje schreef in ‘Wet en wezen’ dat ambtenaren een centrale plaats in het moderne overheidsbestuur hebben verkregen. Dit pleit ook voor meer verantwoordelijkheid en maatschappelijke binding van ambtenaren. Meer recentelijk heeft de Britse politicoloog Richard Rose in de jaren ’80 gesteld, dat ‘public employees put the flesh on the bare bones of government’. Hoewel beide uitspraken meer dan vijftig jaar in de tijd uit elkaar liggen en daarnaast betrekking hebben op onderscheiden bestuursystemen, vertonen zij in ieder geval een belangrijke overeenkomst: 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.<sup>17</sup> Voor het gemak hebben we in het voorafgaande overheid en openbaar bestuur aan elkaar gelijk gesteld. Hetzelfde geldt voor ambtenaren en personeel in publieke dienst (public employees). Gegeven de aard van de opgedragen taken, is een harmonisering niet helemaal juist: er zijn namelijk ambtenaren in soorten en maten. De onderlinge en elkaar wederzijds beïnvloedende relatie tussen openbaar bestuur en de personele factor zorgt ervoor dat we bij gewenste veranderingen in het openbaar bestuur direct ook naar de overheidsdienaren (moeten) kijken. Waar gesproken wordt van een nieuwe overheid dan past in deze lijn van redeneren een nieuwe ambtenaar daarbij.<sup>18</sup> In de recente discussie is een overheid nieuwe stijl vaak gekoppeld aan een ambtenaar 2.0. Die relatie is op zich een juiste. Een goed begrip van wat die nieuwe overheid, dat nieuwe openbaar bestuur inhoudt en binnen welke kaders die dient en kan functioneren is daarvoor noodzakelijk.

---

<sup>17</sup> Opvallend is het daarom dat de recente WRR verkenning ‘*Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen*’ onder redactie van H.P. Dijkstra, H., P. den Hoed, J.W. Holtslag, S. Schouten weinig op de rol van dat ambtelijk apparaat ingaat.

<sup>18</sup> Vastgesteld moet worden dat ook het omgekeerde waar is: ontstaat er een nieuw type ambtenaar over de breedte van de overheid, dan betekent dat per definitie ook dat de overheid als zodanig verandert. Verschuivingen in kwalificaties, wereldbeeld en wensen van deelnemers op de arbeidsmarkt hebben evengoed gevolgen voor personeelsomstandigheden op de overheid zelf.

Vereist die nieuwe overheid genormaliseerde overheidsfunctionarissen; genormaliseerd althans voor wat betreft de arbeidsverhoudingen. Het wetsontwerp van de Kamerleden Koser Kaya en Van Hijum is de culminatie van een lange (sterk gepolitiseerde) discussie binnen politiek, wetenschap en het samenstel van de sociale partners. Het is de vraag of een gewenste verbetering van het openbaar bestuur hierdoor dichterbij of juist verder weg komt te liggen? Is een publiekrechtelijke regeling van aanstelling, ontslag en rechtsbescherming niet juist een noodzakelijke voorwaarde voor een modern ambtenaarschap? Laten we de aangevoerde argumenten bij wijze van conclusie de revue laten passeren, bespreken en vervolgens proberen een uitweg te formuleren. De Ambtenarenwet wordt, in het voorstel, aangepast in de zin, dat ambtenaren, met een aantal uitzonderingen, een arbeidscontract krijgen. Het gaat daarom in het bijzonder om de publiekrechtelijke wijze van aanstelling, ontslag en stelsel van rechtsbescherming. De overige punten blijven in tact (cf. het eerdere IBO rapport 2005) maar krijgen geen bijzondere aandacht. Het wetsontwerp heeft derhalve een negatieve invalshoek: de afschaffing van de publiekrechtelijke regeling van aanstelling, ontslag en het stelsel van rechtsbescherming. De positieve regeling van belangrijke dimensies van het ambtenaarschap wordt achterwege gelaten. Iets wat juist wel zeer gewenst zou zijn geweest, zoals dat bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk met de invoering van de Constitutional Reform and Governance Act het geval is geweest. In het Verenigd Koninkrijk wordt hierdoor het accent gelegd wat men inhoudelijk met het ambtenaarschap aan wil, waarmee de schijn van een anti-ambtenarenvoorstel wordt vermeden.

Onze oplossing omvat niet de afschaffing van de ambtelijke status, voor wat betreft de eerdergenoemde onderdelen als in het initiatief wetsontwerp wordt voorgesteld, evenmin bepleiten we overigens een behoud van de status quo maar stellen de introductie van een ambtenarenstatus nieuwe stijl voor, waarbij de inhoud (de immateriële) dimensie centraal wordt gesteld. Voor dat laatste is nog steeds een publiekrechtelijke wijze van aanstelling, ontslag en rechtbescherming noodzakelijk die op punten moet worden aangescherpt (denk aan klokkenluidersregelingen en bescherming tegen arbitrair optreden van politiek en management). Een goed HRM beleid en personeelsmanagement waaronder het bijhouden van personeelsdossiers kan niet alleen tot vermindering van ambtelijk disfunctioneren leiden door vroegtijdig in te grijpen, maar tevens behulpzaam zijn om van chronisch en onverbeterlijk disfunctione-

rende medewerkers af te komen. Immers dan kan disfunctioneren geobjectiveerd en extern aannemelijk worden gemaakt.

We hebben eerder een onderscheid gemaakt tussen politieke, management en (vooral) academische arbeidsrechtelijke voorstanders van harmonisering. In de recente politieke voorstellen, die in een langer lopende traditie passen is eigenlijk niet de modernisering van het ambtenarschap het hoofdargument maar de versoepeling van het ontslagrecht van ambtenaren. Die wens sluit aan bij de soortgelijke voorstellen tot versoepeling van het ontslagrecht bij meerdere partijen als D66, GroenLinks, CDA en VVD in hun verkiezingsprogramma hebben opgenomen. In dit opzicht zou het op het eerste gezicht merkwaardig zijn dat ambtenaren daarvan uitgezonderd moeten zijn. Een breed gedeelde politieke wens van een flexibele overheid zou mogelijk worden gemaakt; wat goed zou uitkomen in een tijd waarin grote bezuinigingen voor de deur staan. Echter zoals we eerder hebben gesteld is het maar zeer de vraag of die kostenbesparing werkelijk gerealiseerd kan worden. Er bestaat maar een summier feitelijk inzicht over de lengte van ontslagprocedures in de publieke sector. Het resultaat is, dat vaak impressies worden geventileerd die gebaseerd zijn op eigen en daardoor niet verifieerbare waarnemingen. Ook over de veronderstelde hogere ontslagkosten bij de overheid is het empirische bewijs niet eenduidig en fragmentarisch. Het onderzoek van het Hugo Sinzheimerinstituut uit 2007 wordt menigmaal aangehaald als onderbouwing voor deze opvatting, maar de uitkomsten dit onderzoek zijn al eerder gesteld niet eenduidig. Het gaat in het rapport om overheid en onderwijs samen en om personen met een ambtelijke status en personen op arbeidscontract. Het gaat bij het onvrijwillig ontslag betreft ten opzichte van andere sectoren (m.u.v. zorg, welzijn en overige dienstverlening) om een laag percentage. Als eerder gesteld komen arbeidsconflicten hetzij minder voor of worden op informele wijze (of ook in het geval van ambtenaren via bezwaarschriftenprocedure) opgelost. De overige zaken kunnen in hoge mate conflictelijk en daarmee kostbaar zijn. Die hogere kosten zijn bovendien vooral te wijten aan bovenwettelijke ontslagvergoedingen van ambtenaren en niet zozeer aan de overig gemaakte kosten. Maar die bovenwettelijke vergoedingen kunnen al aangepakt worden wanneer overheidsbonden en -werkgevers daarover overeenstemming bereiken. Ook de kosten verbonden aan onvrijwillig ontslag voor de kantonrechter gebracht zijn van gelijke grootte.

Er bestaan hoge verwachtingen over de opbrengsten van een harmonisering. Nog los van de hoge transitiekosten (SEO) en de consequenties van eventuele afschaffing

van het eigenrisicodragerschap (Niessen 2010) kan het openbaar bestuur bij aanvaarding en invoering van het huidige initiatief wetsontwerp bij de burgerlijk rechter nog voor grote verrassingen worden gesteld. Ook in het geval van een toepassing van het private arbeidsrecht kunnen de kosten van ontslag van ambtenaren hoog oplopen. De invoeringsdatum van 1 januari 2015 betekent overigens dat het huidige kabinet niet van de veronderstelde efficiencyvoordelen kan genieten maar wel voor een deel met de kosten van de stelselwijziging zal worden geconfronteerd. Dit helpt het kabinet niet in de realisatie van voorgenomen bezuinigingen op de omvang van het overheidsapparaat. Het bovenstaande betreft twijfels over de kostenbesparing van harmonisering maar besparingen hoeven niet het enige doel te zijn. Er kunnen bijkomende voordelen vanuit oogpunt van management en werking van het openbaar bestuur geformuleerd worden. Allereerst is er de veronderstelling die bij de diverse categorieën voorstanders van harmonisering, dat de mobiliteit tussen de publieke en de private sector door de plannen dichterbij kunnen worden gebracht. Die veronderstelling is niet juist. De oorzaak van de beperkte mobiliteit onder ambtenaren ligt niet in het huidige stelsel van ambtelijke aanstelling en ontslag. De situatie in landen die geen publieke aanstelling kennen, leert ons dat. Er is een zeer uitgebreide literatuur binnen de bestuurswetenschappen aanwezig over deze thematiek. Het vormt een van de kernonderdelen van de vergelijkende studie naar civil service systemen.<sup>19</sup> Daarnaast zijn voor topfunctionarissen *beloningsverschillen* tussen de publieke en private sector van wezenlijk belang. Zolang de politiek de Balkenendenorm handhaaft, zal er dus geen grotere privaat-publieke arbeidsmobiliteit aan de top ontstaan, ook niet als ambtenaren volgens een arbeidscontract gaan werken. Voor meer mobiliteit zijn andere maatregelen beter geschikt. Ook het meerderenmalen genoemde bijkomende doel om het imago van ambtenaren te verbeteren bij afschaffing van de bijzondere ambtelijke rechtspositie lijkt sympathiek, maar is niet realistisch. Internationaal onderzoek wijst uit dat landen

---

<sup>19</sup> Zie onder meer: Frits M. van der Meer (ed.) (2010), *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar. Edward C Page and Vincent Wright (Eds.)(2007), *From the active to the enabling State: the changing role of top officials in European nations*, London: Palgrave. Jos C.N. Raadschelders et. al. (2007). *Comparative civil service systems in the 21st century*. London: Palgrave. Vincent Wright, Edward C. Page (Eds.) (1999), *Bureaucratic elites in Western European states*, Oxford: Oxford University Press.

zonder een eigen ambtelijke status dezelfde imagoproblemen voor de overheid kennen als wij. Een negatief imago van overheid en ambtenaren kent andere oorzaken, zoals het inherente gegeven dat politiek en bureaucratie de vrijheid van burgers inperken (naast andere positieve effecten van de overheid, maar die worden minder sterk waargenomen).

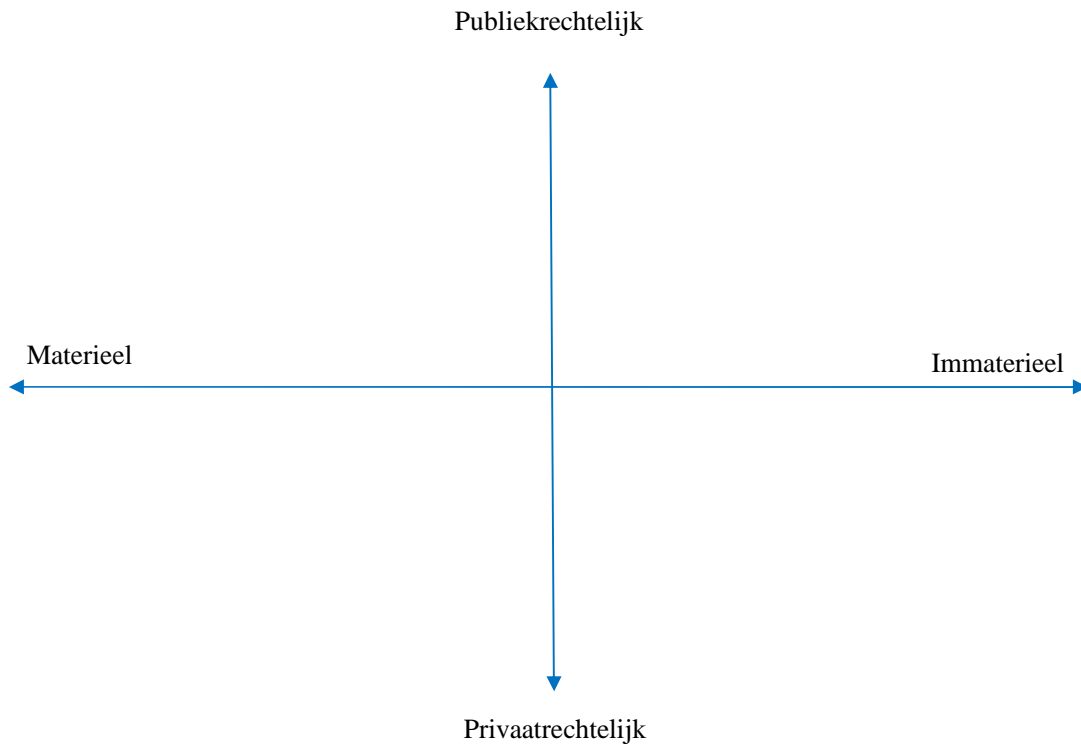
In de discussies tot dusver is het teleurstellend dat een overkoepelend idee over de rol en functie die ambtenaren in het overheidsbestel hebben te vervullen, ontbreekt. Menig recente voorstander van de afschaffing van de ambtelijke status laat aspecten als de publiekrechtelijke codes op het gebied van integriteit, anticorruptie en politiek-ambtelijke omgang vrijwel onbesproken. In het beste geval komen ze marginaal aan bod. Die onderwerpen worden afgedaan als een gemakkelijk te verwerken problemen, terwijl de aanvaarding van het voorstel bijvoorbeeld het risico op willekeur van politieke bestuurders en managers vergroot. Van de publiekrechtelijke ambtenarenstatus gaat een (preventieve) bescherming voor een onafhankelijk ambtenarenapparaat uit. Die bescherming is in de context van de democratische rechtstaat meer dan noodzakelijk. In dit verband zijn de buitenlandse ervaringen en in het bijzonder de Oost-Europese en sommige Zuid-Europese landen interessant. Ze laten in ieder geval zien dat de Weberianisering van het bestuur in de context van de totstandbrenging van een democratische rechtstaat wordt gezien als een randvoorwaarde voor modernisering van het bestuur. Dit is interessant omdat ook het bestuur van Westerse geïndustrialiseerde landen waaronder Nederland in de 19<sup>e</sup> eeuw eenzelfde proces heeft doorgevoerd. Wellicht is hier sprake van een basisvoorwaarde van een modern overheidsbestuur, dat wanneer formeel tot stand gebracht als vanzelfsprekend wordt bevonden. De vraag is of dat functioneren van het ambtelijk apparaat als deskundige en neutrale belichaming van de democratische rechtstaat in werking werkelijk voor ‘altijd’ gegeven is en dat het geen nader onderhoud en herbevestiging behoeft (Hood 1991). In de recente jaren hebben sommige publiek management experts en overheidsmanagers hier nogal lichtvaardig over gedacht (Drechsler 2005). In dit licht is het initiatiefwetsontwerp qua denkrant vrij gedateerd en geworteld in een NPM gerelateerde gedachtewereld die in de jaren 1980 vrij populair is geweest, maar nu aan meer kritiek bloot staat.

Hierboven hebben we al gepleit voor een *ambtenarenstatus nieuwe stijl*: ten behoeve van een ambtenaar die herkenbaar is op functie, en die rekening houdt met de mogelijkheden en beperkingen van zijn functie en zich daar naar buiten toe naar gedraagt. Hieronder vatten we de redenering kort samen. Deze ambtenaar kan zich naar

behoren van zijn taak kwijten vanwege de waarborg tegen arbitrair handelen, zowel van zijn politiek leidinggevende (minister) als zijn ambtelijk leidinggevende, als het bredere publiek.

Zoals gesteld is het vervolgens nodig om de groep ambtenaren die publiekrechtelijke bescherming zou moeten genieten af te bakenen. Er zijn twee groepen die in ieder geval onder deze bescherming moeten vallen: (a) de uitoefenaars van het klassieke overheidsgezag waaronder militairen, politie, rechterlijke macht en ambtenaren betrokken bij het eenzijdige overheidshandelen en (b). ambtenaren die bij kernprocessen van het openbaar bestuur betrokken zijn. De eerste groep bedraagt momenteel ongeveer 40% van het overheidspersoneel (exclusief onderwijs); grosso modo vergelijkbaar met de situatie in 1899. Dit heeft van doen met processen van privatisering en afstoting. Komt daarbij nog het personeel werkzaam in organisaties in de nabijheid van politiek, dan neemt het percentage belangrijk toe. Het zelfde geldt voor personen in de uitvoeringen van de bestuurstaken (op grond van eenzijdige bevoegdheden) van het openbaar bestuur. Bovendien is de positie van het grote groepen werkzaam in de kernprocessen van het openbaar bestuur veranderd gegeven de ontwikkeling naar een voorwaardenscheppende staat en een systeem van multi-level governance. In dit verband is de door voorstanders van normalisatie veel gevolgde visie van De Jong (1982), dat het werk binnen overheids- en private sectoren diffuser is geworden nu niet meer juist. De hervormingen van de afgelopen dertig jaar hebben daartoe bijgedragen. Om recht te doen aan de werkelijke positie van ambtenaren in ons openbaar bestuur is het onverstandig om deze bescherming alléén te doen gelden voor die ambtenaren die op directe wijze in contact staan met hun politiek leidinggevende, omdat ambtenaren die slechts in indirecte zin in contact staan met hun politiek en ambtelijke leidinggevende daarmee onbeschermd zouden zijn voor beslissingen op basis van willekeur door de politiek en ambtelijke managementoverwegingen. Bovendien blijkt in het moderne management juist dat management een bedreiging te kunnen vormen voor de ambtelijke werknemer. Die bescherming in ieder geval tegen arbitrair optreden door de politiek en ambtelijke management overwegingen zou ook materieel versterkt moeten worden en daarbij zouden ten aanzien van deze aspecten ook bijvoorbeeld bijzondere opsporingsambtenaren, tijdelijke en ingehuurd personeel moeten worden betrokken.

Wij trekken de verschillen dimensies graag uit elkaar, om de helderheid in de discussie terug te brengen. Onderstaande figuur laat zien hoe de discussie in elk van de landen te plaatsen is aan de hand van deze twee dimensies.



Deze figuur laat zien dat internationaal gezien, de discussie over de ambtelijke status meer dimensies kent dan zoals deze in de vooral door arbeidsrechtdeskundigen gedomineerde discussies de afgelopen jaren in Nederland gevoerd is. Het lijkt alsof men zich in Nederland heeft blindgestaard op het materiële, terwijl de nadruk meer is komen te liggen op het immateriële vlak. Daarom is het niet merkwaardig dat in de ambtenarenwetgeving daar de nadruk op wordt gelegd voor wat betreft de vormgeving van de ambtelijke rechtspositie op cel 1;1. Overigens de verschuiving in aandacht naar cel 1;1 betekent nog niet dat de arbeidsvoorwaardelijke positie van ambtenaren volledig normaal is geworden. De dubbele pet van de overheid als werkgever, de voorbeeldfunctie van de overheid als werkgever; het budgetrecht van het parlement, de opvatting dat bij beloning van (hogere) ambtelijke functionarissen geen marktregels maar het publiek model geldt, de bijzondere situatie ten aanzien van de inspraak en de

unieke economische positie van overheidsorganisaties die misschien juridisch maar feitelijk niet failliet kunnen gaan maar ook geen winst maken, de overweging dat de overheid op bepaalde punten monopolist is en onmisbare diensten verleent (bijvoorbeeld burgerlijke stand), de inherente en onvermijdelijke feitelijke onbetrouwbaarheid van de overheid als werkgever gegeven wisselende politieke omstandigheden en werkelijkheden zijn maar enige voorbeelden op grond waarvan de overheid geen normale en materieel gelijkwaardige werkgever wordt. De door sommigen (zie Sprengers 2010) gesuggereerde aanpassingen van het privaatrechtelijke stelsel op deze terreinen zijn uit het gezichtspunt van juridische dogmatiek, ondanks hun hybriditeit, wellicht interessant maar gegeven de politieke en economische werkelijkheid niet erg reëel te noemen. De richting lijkt eerder de andere kant ingeslagen. Daarom blijkt ook op dit materiële vlak enige beschermingmaatregelen nodig.

## Literatuur

- Adomonis, V. (2009), *Building a civil service for EU membership: Democracy and market economy*, paper gepresenteerd tijdens de SIGMA Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, Montenegro, maart 2009.
- Albrow, Martin (1970), *Bureaucracy*, London: PallMall Press.
- Becker, Alexander de (2011), The Legal Status of Public Employees or Public Servants: Comparing the Regulatory Frameworks in the UK, France, Belgium and the Netherlands.1 in *Comparative Labor Law and policy journal* (Forthcoming)
- Bekke, Hans G.J.M en Frits M. van der Meer (eds.), *Western European civil service systems*, Cheltenham/Aldershot, 2000.
- Bekker, Roel (2009) *Liasons dangereuses*, Den Haag: CAOP.
- Bekker, Roel (2010a), *Toespraak van prof. mr. Roel Bekker, bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen bij de overheid ter gelegenheid van de start van de vereniging ambtenaar en recht op maart 2010*
- Bekker, Roel (2010b), *Over heckrunderen, politici en ambtenaren. Toespraak van prof. mr. Roel Bekker, ter gelegenheid van zijn afscheid als Secretaris-Generaal Vernieuwing Rijksdienst op 29 juni 2010.*
- Berg, Caspar F van den, (2011) *Transforming for Europe: the reshaping of national bureaucracies in a system of Multi-level governance*. Amsterdam/Leiden: Leiden University Press. Te verschijnen.
- Berg, J.Th.J. van den, E Verhulp en R.K. Visser (red.) (2010), *Zoals een goed ambtenaar betaamt. Liber Amicorum ter gelegenheid van het afscheid van prof. mr. C.R. (Ron) Niessen als bijzonder hoogleraar 'De overheid als arbeidsorganisatie (Ien Dales leerstoel) aan de Universiteit van Amsterdam: Den Haag.*
- Bestuurswetenschappen (2008). Themanummer de bijzondere positie van de overheid.
- Braam, A van (!957), *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland*, Zeist: Den Haan.
- Braam A van (1988), *Leerboek bestuurskunde*, 2<sup>e</sup> druk, Muiderberg: Coutinho.
- Braam, A. van (1988), *Wat weten we eigenlijk van ambtenaren?*, afscheidsrede: Leiden.
- Cardona, F. (2009), *Integrating national administrations into the European Administrative Space*, paper gepresenteerd tijdens de SIGMA Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, Montenegro, maart 2009.
- Christensen Tom & Per Laegreid (Eds.) (2007), *Transcending new public management. The transformation of public sector reforms*, London: Ashgate.
- Crince le Roy, R (1979), *Ambtelijke status en ambtelijke ethiek: mythe of werkelijkheid?* In *De ambtenaar in vrijheid en gebondenheid*; nr. 7.
- Dahlstrom, Karl (009), *Political appointments in 18 Democracies, 1975-2007*, QoG Working paper series, The quality of government institute Department of Political Science University of Gothenburg

- Demmke, C. ((2004) *European civil services between tradition and reform*, Maastricht: EIPA
- Derlien, H.U. and B.G. Peters (2009), *The state at work* (Volumes 1 and 2), Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.
- Dinitrova, A. (2002), Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement, In: *West European Politics*. Vol. 25, no 4, pp. 171-190.
- Drechsler, Wolfgang (2005), The rise and demise of the new public management, in *Pae review*, issue 33, 14 September 2005.
- Dijstelbloem, H., P. den Hoed, J.W. Holtslag, S. Schouten (red.) (2010), *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam: AUP.
- Du Gay, Paul (2000)), *In praise of bureaucracy*, London: Sage.
- Dijkstra, Gerrit, S.A. en Frits M van der Meer (2000), The Dutch civil service system, in Bekke, Hans G.J.M en Frits M. van der Meer (red.), *Western European civil service systems*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.
- Dijkstra Gerrit S.A. and F.M. van der Meer, Disentangling blurring boundaries: the public/private dichotomy from an organisational perspective, In: Mark R Rutgers (Ed.) (2003) *Retracing public administration Research in public Administration*, 7, Amsterdam etc.: Elsevier Science/JAI Press.
- Dijkstra, Gerrit S.A en Frits M. van der Meer (2008), In dienst van het publieke belang, In: *Bestuurswetenschappen*, nr. 1, 9-19.
- Dijkstra, G.SA. and Frits M. van der Meer, 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.
- Farazmand, Ali & Jack Pinkowski (2007), *Handbook of globalization, governance, and public administration*, CRC/Taylor & Francis
- Fortuyn, W.P.S. (1991), *Een toekomst zonder ambtenaren*. Publicatiereeks overheid & arbeid, Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, Inaugurele rede Rotterdam, SDU, Den Haag.
- Goodsell, Charles (2004), *The case for bureaucracy*, CQ Press: New Jersey.
- Gunsteren, H.R. van (1976) *The Quest for Control; A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, Wiley, New York,
- Hart, P. 't., A.C.Wille, R.A. Boin, G.S.A. Dijkstra, F.M. van der Meer, W.J. van Noort en M. Zannoni (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.
- Heemskerk, Mark (2009), *De arbeidsdeelname van oudere werknemers*, Diss.:VU.
- Heijden, Paul van der (2008) Ambtelijke status: nuttig, noodzakelijk of overbodig? In *Bestuurswetenschappen*, nr.1., pp.30-35.

- Hondeghem, Annie, The national civil service in Belgium, in Frits M van Meer, Frits M. van der (Ed.) (2010), *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.
- Hood Christopher (1991), Public management for all seasons, in *Public Administration*.
- IBO, Buitengewoon normaal Rapport van de werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 6
- Jacoby, Henry, (1976) *The bureaucratization of the World*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Janvier, Ria en Kathleen Janssens (2003), *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerknemer is opgestaan!* Brugge: Die Keure.
- Janvier, Ria en Nancy Peeters, (2006), *Morfologie van de contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse gemeenten en steden* Bestuurlijke organisatie Vlaanderen
- Janvier, Ria and Erik Henderickx (2010) *Diversity or discrimination: A paradox within Belgian public management?*, EGPA paper Toulouse 2010.
- Jeukens, H.J.M.(1959), Burgerlijke openbare dienst : beschouwingen over de grondslagen van het Nederlandse ambtenarenrecht, proefschrift Leiden.
- Jeukens, H.J.M.(1960), De Ambtelijke status, in: *SMA*.
- Jong, E.P. de, Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen Ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven, in: *Handelingen NJV* (1982), 112, pp.7-124.
- Klinkers, Leon & Guido Rijnja, *Waarden maken de overheid*, CAOP, Den Haag: CAOP.
- Knegt & F.H. Tros (2007), *Ontslagkosten van werkgevers*, Amsterdam:Hugo Sinzheimer Instituut.
- Lanting, B.B.B. (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers*. Antwerpen: Maklu-Uitgevers.
- Lynn, Laurence E. (2006), *Public management: old and new*, New York/London: Routledge.
- Mannoury, J De status der ambtenaren, in *SMA* (1960), 243-248.
- Meer, F.M. van der en L.J. Roborgh, *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*, Alphen a/d Rijn, 1993.

- Meer, F.M. van der, (2004) Dutch government reform and the quest for political control. In: B. Guy Peters and Jon Pierre (Eds.) (2004). *The politicisation of the civil service in comparative perspective: The quest for control*. London: Routledge.
- Meer, F.M. van der, Er zijn juist te weinig beleidsambtenaren, in: *Staatscourant*, 24 april 2007.
- Meer, F.M. van der, Ambtenaren onder druk: de noodzaak van een vermindering van het overheidspersoneel belicht en beoordeeld, in: *Openbaar bestuur*, november 2006.
- Meer, F.M. van der, Review: Civil services in the accession states. In: *European Public Law*, 2006, nr. 3.
- Meer, Frits M. (2008), Een toekomst met ambtenaren: de behoefte aan bijzondere werknemers, In: *Bestuurswetenschappen*, nr.1, 36-54.
- Meer, Frits M van der, Jos C.N. Raadschelders and Theo A.J. Toonen (2008), Administrative Models, Traditions and Reform: Explanations of last resort? In *Chilean Journal of Public Administration*, pp. 85-103.
- Meer van der, Frits M. (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.
- Meer, Frits M. van der (Ed.) (2010), Civil service systems in Western Europe, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.
- Meer, F.M. van der and Gerrit S.A. Dijkstra, Comparative civil service systems in Western Europe: Variations and similarities, in: Frits M. van der Meer (ed.) (2010), *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar. Forthcoming.
- Meer, Frits M. van der, Jan Kenter & Theo A.J. Toonen (2011), Rewards for High Public Office in the Netherlands in: B. Guy Peters & Marleen Brans, *Rewards of High Public Office*, London: Routledge. Forthcoming
- Minister of Finance (2005) *State Employers Authority, Employment in the Danish State Sector*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Kerngegevens overheids-personeel*, Den Haag, 1980-
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Sociaal Jaarverslag Rijk*, Den Haag. 2002-
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Reactie op advies REA Lof der eenvoud*, 29 januari 2007.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Nota vernieuwing rijks-dienst*, 2007.

- Ministerie van Financiën, *Hoeveel ambtenaren zijn er en waar werken ze?*, 2006
- Niessen, C.R., Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen Ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven, in: *Handelingen NJV* (1982), 112, pp.127-239.
- Niessen, C.R, Grenzen aan verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie In: L. Sprengers (red) *Heeft de ambtelijke status nog toekomst? (verslag van een congres van de Albeda Leerstoel*, Den Haag, CAOP, 2006.
- Niessen C.R.(2010), *Mythen en legenden van onder de Haagse kaasstolp, deel zoveel*, Den Haag.
- Ongaro, E. (2009), *Public Management Reform and Modernization, Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Page, Edward C and Vincent Wright (Eds.) (2007), *From the active to the enabling State: the changing role of top officials in European nations*, London: Palgrave.
- Painter M. and B. Guy Peters (eds. (2010), *Tradition and public administration*. Houndsmill: Palgrave MacMillan.
- Peijpe, T.A. van, AW of BW, *SMA* 2005-9, p.405
- Peijpe, T.A. van, (april 2005). De overheid als bijzondere werkgever (A1110-10/11). In: *Arbeidsrecht bij de overheid*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Poelje, G.A. (1954), *Wet en wezen. Uit de geschriften van prof.dr. G.A. van Poelje over de Nederlandse gemeente*, Samsom: Alphen aan den Rijn
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2004), *Public management reform*, Oxford: OUP
- Public Administration Select Committee, *Politics and administration: ministers and civil servants*, Session 2006-2007, HC 122.
- Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (1998), *advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake de ambtelijke status*, Den Haag, 16 december 1998, nr. 17.
- Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, *Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel*, Den Haag, 2006.
- Raadschelders, Jos C.N. (2000), *Handbook of administrative history*, New Brunswick: Transaction books.
- Rapport van de Staatscommissie van de advies inzake de status van ambtenaren, 's Gravenhage 1958 (Commissie Kranenburg).
- Rapport van de Staatscommissie van advies inzake het rechtskarakter van de ambtenaarsverhouding* (1957) (Staatscommissie-Toxopeus).
- RSZPO, (2008) *Activiteitenverslag* 2008, Brussel.
- Rij, Coen van, Herbert ter Beek en Carl Koopmans (2006), *Kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel*, Amsterdam: SEO-economisch onderzoek.

- Ringeling, Arthur (2009), *Het imago van de overheid* / druk 2, Amsterdam; Reed business.
- Raadschelders, Jos C.N. Theo A.J. Toonen and Frits M. van der Meer (eds.) (2007), *The Civil Service in the 21st century*. London: Palgrave.
- Ringeling, A (2009), *Imago van de overheid*, 2<sup>e</sup> druk, Reed business: Amsterdam.
- Rose, Richard (1984), *Understanding big government: the programme approach*, London/Beverly Hills: Sage.
- Rutgers, M.R., (2008) Meten met twee maten: over de morele dimensie van het normalisatie-debat, in *Bestuurswetenschappen*, nr. 1, pp 69-85
- Self, P. (1977). *Administrative theories and politics*, London: Allen & Unwin.
- Simons, D., 'De status van de ambtenaar', SMA 1960 p. 8-13
- Sprengers, L.C.J., *De Wet op de Ondernemingsraden bij de overheid. Op weg naar één arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers?* (Diss. UvA) Kluwer: Deventer 1998;
- Sprengers, L.C.J., Ambtenarenrecht - arbeidsrecht: van integratie naar handhaving status aparte? SR 2001-12, p. 340- 344.
- Sprengers, L.C.J. (red), *Heeft de ambtelijke status nog toekomst?*, Den Haag, CAOP, 2006.
- Sprengers L.C.J. (2006), 'Wie A zegt, moet B zeggen?', in: Tijdschrift voor Ambtenarenrecht 2006, 2, p. 63-73.
- Sprengers, L.C.J., This is it? In Berg, J.Th.J. van den, E Verhulp en R.K. Visser (red.) (2010), *Zoals een goed ambtenaar betaamt. Liber Amicorum ter gelegenheid van het afscheid van prof. mr. C.R. (Ron) Niessen als bijzonder hoogleraar 'De overheid als arbeidsorganisatie (Ien Dales leerstoel) aan de Universiteit van Amsterdam*: Den Haag.
- Sprengers, L., Heeft de ambtelijke status nog toekomst?, in: L. Sprengers (red.), *Heeft de ambtelijke status nog toekomst?*, Den Haag, CAOP, 2006.
- Staatscommissie ingesteld bij Koninklijk Besluit van 10 augustus 1910, no.26 voor de inwendige organisatie van departementen van Algemeen Bestuur, van 10 augustus 1910 tot 28 maart 1912 (Commissie Van Leeuwen).
- Steen, T.P.S. en F.M van der Meer, Dutch civil service leadership torn between managerial and policy oriented leadership roles, Paper presented at The Third Transatlantic Dialogue, University of Delaware, Newark, Delaware, USA, May 31–June 2, 2007.
- Toonen, Th. A.J. (2001). The comparative dimension of administrative reform. In G. Peter & J. Pierre, *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform* (pp. 183-201). London: Routledge.
- Vollaard, Hans, (2009), *Political Territoriality in the European Union: The Changing Boundaries of Security and Healthcare*. Diss. Leiden University.
- Vonhoff, H.J.L. (1996), Goddank dat ze weg zijn! Wat hadden we met ze moeten beginnen? In: Publikatiereeks Overheid & Arbeid, nr. 10, Den Haag: CAOP.

- Vries, Klaas de, Over ambtenaren en politiek, in *Bestuurswetenschappen*, nr. 1, pp. 19-29.
- Uyl, X.J. den, Waarom gewone werknemers gewone werknemers rechten moeten hebben in: Berg, J.Th.J. van den, E Verhulp en R.K. Visser (red.) (2010), *Zoals een goed ambtenaar betaamt. Liber Amicorum ter gelegenheid van het afscheid van prof. mr. C.R. (Ron) Niessen als bijzonder hoogleraar 'De overheid als arbeidsorganisatie (Ien Dalesleerstoel) aan de Universiteit van Amsterdam*: Den Haag.
- Vollaard, Hans (2009), *Political Territoriality in the European Union: The Changing Boundaries of Security and Healthcare*. Diss. Leiden University.
- Werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel', Buitengewoon normaal, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 6, 2005.
- Wilke, M.L. (1996) Zijn arbeidsverhoudingen bij de overheid marktconform. Publicatiereeks Overheid en Arbeid, 9, Den Haag: CAOP
- WRR (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2004
- Wunder, Bernd (Ed.) (1995), *The Napoleonic model of government*, Brussels: IIAS.