

De behoefte aan en zorg voor  
goede ambtenaren

## *1. Een opening*

Over ambtenaren heeft Richard Rose (1988) geschreven ... 'in a very real sense, public employees put flesh on the barebones of government'. Dit citaat heb ik al eens eerder aangehaald (Van der Meer & Bekke 2010), maar ik wil het hier toch opnieuw gebruiken omdat het de essentie van het belang van ambtenaren voor openbaar bestuur en samenleving raakt. De zorg voor het algemeen belang, via politiek, het openbaar bestuur en de daartoe behorende organisaties worden concreet door middel van het handelen van ambtenaren. Het wordt zo herkenbaar voor de samenleving. Opvallend is daarom dat aandacht voor het ambtelijk apparaat - buiten hun (veronderstelde) bijdrage aan ontsporingen van het overheidsoptreden - zo beperkt is (Van Braam, 1988). Deze tentoonstelling maakt iets goed of althans is een begin daarvan. Over dit (wat negatieve) beeld kom ik bij het bespreken van het imago van overheid en ambtenaren terug, omdat het in toenemende mate gevolgen heeft voor het functioneren van het openbaar bestuur.

Een politieke uitspraak luidt 'met (inhoudelijke positieve) aandacht voor ambtenaren win je geen verkiezingen'. Meermalen is het omgekeerde wel waar te nemen in politieke uitspraken en in verkiezingsprogramma's (De Vries, 2008). Toch scoren het Nederlands openbaar bestuur en ambtenaren - ondanks discussies over hun rol in bestuurlijke uitvoeringscrises - niet slecht in internationale vergelijkingen. De ambtelijke kwaliteit in Nederland heeft al veel langer een goede roep gehad, maar in publieke, politiek-bestuurlijke en wetenschappelijke discussies is evenzeer gezegd dat het altijd beter kan. Ik kom hieronder op terug; ook op de resultaten van beleidsinspanningen in het directe verleden.

Bij het thema ambtenaren en ambtenaarschap is een viertal nauw met elkaar verbonden onderwerpen te onderscheiden. Een eerste onderwerp raakt de bestuurlijke aspecten van een veranderend ambtenaarschap. Deze aanduiding lijkt wellicht wat vaag maar raakt eigenlijk de kern waarom het gaat en ligt in het verlengde van het openingscitaat. Het gaat om de (gewenste) aard, inhoud en kwaliteit van de bijdrage van ambtenaren aan de publieke dienstverlening. Hoe veel en welke ambtenaren hebben we nodig om blijvend aan maatschappelijke vragen tegemoet te komen? De publieke dienstverlening staat of valt daarmee; in ieder geval voor een groot deel. We komen dan te spreken over de (veranderende) omvang, samenstelling naar taakterrein, zwaarte van functie en diversiteit, functioneren van dat ambtelijk apparaat. Bij dat functioneren behoort ook het imago van ambtenaren. Tevens komen hier politiek-ambtelijke relaties aan bod gegeven ook dat de democratische legitimatie van dat bestuur politiek bepaald is

Onder dat bestuurlijk perspectief valt tevens het strategisch beleid waartoe het met het ambtelijk apparaat naar toe moet, gegeven uitdagingen en verwachtingen over het openbaar bestuur vanuit samenleving en bestuur. Hier ligt een duidelijk verband met strategische en operationele HRM-vraagstukken. Vandaar dat dit HRM-perspectief hierna in dit essay aan bod komt. Dit

onderwerp heeft in beschouwingen over het ambtelijk apparaat tot dusverre de meeste aandacht gekregen.

Een derde aandachtsgebied heeft betrekking op de rechtspositionele vormgeving van het ambtenaarschap dat nu per 1 januari 2020 met de nieuwe genormaliseerde ambtenarenwet een voorlopige afsluiting krijgt. De gedachte is dat de uiteindelijke vormgeving van de ambtelijke rechtspositie gebaseerd zou moeten zijn op een juridische vertaling van de inhoudelijke en arbeidsvoorwaardelijke positie van de ambtenaar. Is dat hier het geval? Die regeling heeft in de afgelopen 100 jaar voor een lange discussie gezorgd, die waarschijnlijk ook nu niet beëindigd is.

Tot slot is er een vierde aspect dat een samenspel van de vorige drie omvat: de kwaliteit van het ambtelijk apparaat, met name waar het de beleidvorming en uitvoering betreft. Dan komen we ook bij de meerwaarde in termen van winst- en verliespunten bij de beleidsontwikkeling in het bijzonder op rijks- en gemeentelijk niveau terecht. Meer concreet wordt ingegaan op de inzet, rol en functioneren in termen van de opbrengst en meerwaarde van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en vergelijkbare gedecentraliseerde instanties en zijn ambtenaren. Niet alleen gaat het om een kritische terugblik maar daarnaast om wegen te zoeken naar de toekomst om op uitdagingen een positief antwoord te geven. Laten we eerst beginnen met het bestuurlijke luik.

### *2.1 Een veranderend bestuur en de behoefte aan ambtenaren*

Van alle tijd is het beginsel dat een veranderende wereld, een veranderende samenleving leiden noodzakelijkerwijs leiden tot een zich vernieuwend openbaar bestuur en ambtelijk apparaat. Tegenwoordig zijn internationalisering, demografische ontwikkelingen als vergrijzing en veranderende migratiepatronen, verschillen in opleidingsniveau en zelfredzaamheid van burgers, nieuwe technologische mogelijkheden, de opkomst van (sociale) media, een groeiend zelfbewustzijn van burgers, nationale en internationale veiligheidssituatie, het effect van financiële crisis en de betaalbaarheid van collectieve voorzieningen maar een paar voorbeelden van die (externe) beïnvloedingsfactoren waarop het bestuur een antwoord moet geven.

Deze bewering over een noodzakelijke aanpassing is zeer normatief van aard en getuigt wellicht van bestuurskundig wensdenken, maar is niet altijd in overeenstemming met de feitelijke gang van zaken. Maar in Elschots woorden in zijn gedicht ‘Het Huwelijk’ (1910): ‘...tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren<sup>1</sup>... Wellicht is dan een betere formulering “zou moeten leiden tot”. Het is daarom belangrijk een onderscheid te maken tussen enerzijds feitelijke veranderingen in de samenleving en daarvoor noodzakelijke aanpassingen in dat ambtenaarschap en anderzijds de beleidsintenties en de uitvoering daarvan. Het is vaak niet duidelijk hoe dat strategische beleid inhoudelijk moet worden ingevuld en even-

---

<sup>1</sup> Volledige Strofe: ‘Maar doodslaan deed hij niet, want tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren en ook weemoedigheid, die niemand kan verklaren en die des avonds komt, wanneer men slapen gaat.’

min valt daarop een louter bestuurlijk ‘technocratisch’ antwoord te geven. Omdat het gaat om te legitimeren keuzen over de toekomstrichting van bestuur en ambtelijke dienst gaat, is ook de politiek aan zet. Die systematische aandacht van beide schiet, zoals onder verder wordt uitgewerkt, nog tekort.

Bij een tentoonstelling over het ambtenaarschap is het goed terug te keren naar het begin, toen de grondvorm van de huidige publieke dienst in Nederland tot stand kwam. Die grondslag stamt uit de Bataafse en de Napoleontische tijd. Deze werd in 1815 overgenomen in het nieuwe Koninkrijk der Nederlanden. Om twee redenen is het goed hiermee te beginnen. Allereerst is die omslag te zien als het meest omvattende en diepingrijpende veranderingsmoment tot nu in het ontwerp van openbaar bestuur en ambtelijke dienst. Ten tweede werden toen de grondslagen van het huidig Nederlands gedecentraliseerde staatsbestel en openbaar bestuur gelegd. Daarbij hoorde het creëren van een professioneel ambtelijk apparaat. Deze basisstructuur van Staat en ambtelijk apparaat met al de positieve en negatieve bijwerkingen werkt tot in het heden door. Die politiek- bestuurlijke institutionele opzet van het Nederlands staatsbestuur - en in het bijzonder een zich verder ontwikkelende gedecentraliseerde structuur van dat staatsbestel - bepaalt zo mede de bevoegdhedenverdeling, inrichting en opereren van het ambtelijk apparaat over de diverse bestuurslagen. De gedecentraliseerde eenheidsstaat heeft gezorgd voor een gefragmenteerd systeem van bestuurlijke zorg voor ambtenaren. Dit komt bij de bespreking van ontwikkelingen op het gebied van personeelszorg en –management ten behoeve van ambtenaren terug.

Sprekend over de behoefte aan ambtenaren als een bestuurlijke vraag komen we terecht bij de omvang van het ambtelijk apparaat. Veranderingen in het aantal ambtenaren en de samenstelling van de ambtelijke apparaten zijn het product van wijzigingen in het openbaar bestuur en dat is weer op zijn beurt het gevolg van en inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen als bovengenoemd. De onderstaande tabel geeft een indicatie van de veranderende omvang van het ambtelijk apparaat werkzaam bij rijk, provincie, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en defensie van 1849 tot 2018.

Tabel 1: Aantal ambtenaren Openbaar Bestuur (rijk, provincie, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, waterschappen, politie en defensie) personen exclusief zelfstandige bestuursorganen (ZBO) 1849-2018

Jaar	Aantal	% bevolking
1849	42.500	1.4
1920	191.441	2.8
1947	360.086	3.8
1986	613.366 <sup>2</sup>	4.2
2001	480.315	3.0
2009	488.502	3.0
2011	473.985	2.8

---

<sup>2</sup> Zonder staatsbedrijven rijk 511.761. Na volgende zijn er op rijksniveau geen substantiële staatsbedrijven.

2014	444.872	2.6
2015	444.462	2.6
2016	445.795	2.6
2017	452.110	2.6
2018	460.718	2.7

Bron: Gegevens Volkstellingen 1849-1947; Van der Meer & Roborgh 1993; Kerngegevens 1986- 2003 en Trends en Cijfers 2019 en 2015.

Binnen het totaal aantal ambtenaren is de verdeling over rijk en medeoverheden in 1920 respectievelijk 55% versus 45% en in 2018 op 53% versus 47%; kortom nauwelijks een significant verschil. De verschuivingen in tabel 1 in personele omvang zijn het directe gevolg geweest van het aantal en intensiteit van taken die overheden direct voor hun rekening hebben genomen. Dat laatste heeft ook betrekking op de gevolgen van nationalisering en privatisering. In personeel opzichteffecten kunnen de gevolgen omvangrijk zijn. Waar voor 1986 een cijfer van 613.366 is gegeven, bedraagt dat zonder de staatsbedrijven 511.761. Deze bedrijven op rijksniveau, waaronder de PTT en Staatsmijnen zijn geleidelijk geprivatiseerd en verzelfstandigd. Datzelfde heeft, gedurende een langere tijd ook bij gemeenten en provincies plaatsgevonden. Hier zijn nutsbedrijven, havenbedrijven, vervoersbedrijven, culturele instellingen en ziekenhuizen maar enkele gemeentelijke voorbeelden. Daar tegenover staat een toename bij andere onderdelen in het bijzonder in de veiligheidsketen.

De stabilisering na 1982 geeft aan dat, naast de gevolgen van de privatisering e.d., de toenmalige bezuinigingsambities op dat ambtelijk apparaat in tegenstelling tot veel andere landen relatief succesvol is geweest. Dit blijkt ook uit OECD-vergelijkingen waarin tevens geconstateerd wordt dat het Nederlands ambtelijk apparaat relatief klein van omvang is. Als kanteekening dient opgemerkt te worden dat in Nederland het middenveld en vrijwilligersactiviteiten (nog steeds) vergelijkenderwijs vrij groot van omvang zijn.

Een indicatie van de huidige relatieve beperkte aandeel van het openbaar bestuur in het totaal aantal mensen werkzaam in de publieke sector kan in tabel 2 worden gevonden. Dat aandeel is in de laatste decennia overigens ook sterk gedaald (Van der Meer & Dijkstra 2017). Op te merken is dat inhuur, contracting-out, mantelzorg en burgerparticipatie en werkzaamheden door private organisaties en burgers voor de overheid verricht als bijvoorbeeld loonadministratie voor de belastingdienst of personeel werkzaam gefinancierd uit overheidssubsidies niet zijn meegenomen.

Tabel 2 Werknemers publiek domein naar sector in 2016

In 1000 tallen fte	Aantal	% op totaal
Openbaar bestuur (inclusief ZBO)	460	21.2
Onderwijs	424	19.5

Gezondheidszorg	450	20.7
Zorg	560	25.8
Cultuur Publieke sector	86	4.0
Bedrijfsdeelnemingen en instituties	189	8.7
Subtotaal	2169	
Met vrijwilligers politie, brandweer	25	
En defensie		
Totaal	2194	

Bron: Dijkstra & Van der Meer 2017

Het percentage werkgelegenheid in het publiek domein op de beroepsbevolking komt op 30.9% en met de vrijwilligers 31.3. Dit verschilt niet veel van dat in bijvoorbeeld Frankrijk. In dat land zijn collectieve taken vooral geconcentreerd in het ambtelijk apparaat van alle Franse overheidsinstanties waaronder onderwijs en (gezondheids)zorg.

Groei en daling van het aantal ambtenaren is het resultaat van beleidsbeslissingen bij afzonderlijke overheden en sectoren om een antwoord te kunnen geven op politiek en maatschappelijke vragen. Bij dit zijn langlopende patronen te onderkennen die gangbaar worden aangeduid met een transitie van staatsmodellen. Zo vindt rond 1880 een geleidelijke omslag plaats van een nachtwakersstaat naar een meer interveniërende verzorgings- en welvaartstaat. Dit heeft geleid tot een grote instroom van een nieuw type ambtenaren; vakspecialisten met technische, vakinhoudelijke kennis en vaardigheden. Dit heeft gevolgen gehad niet alleen voor de (methode van) rekrutering maar ook voor de ontwikkeling van (praktijk) opleiding van aankomende en zittende ambtenaren. Het eerst vond dat bij gemeenten plaats, omdat gemeenten het voortouw namen in de uitbreiding van overheidsactiviteiten (Van der Meer, Kerkhoff en Dijkstra 2017). De bestuursambtenaren waren toen voor het grootste deel nog steeds juridisch (toentertijd de meest brede academische opleiding) en in de praktijk opgeleid (Van Braam; 1957; Van der Meer & Roborgh: 1993). De sterke stijging van het aantal ambtenaren van 1920 tot en met begin jaren '80 is een uiting van een verdere uitbouw van die welvaart en verzorgingsstaat. Niet alleen gaat het om een breder bestuurlijk takenpalet op het terrein van onder meer ruimtelijke ordening, infrastructuur sociale zorg, onderwijs maar ook om groei en nationalisering van bedrijfsmatige activiteiten als de nutsvoorziening, ziekenhuiszorg, mijnbouw, vervoer en postbezorging. Dat vraagt weer om personeel met expertise op deze terreinen. Daarbij komt nog, dat na 1945 de sociaaleconomische reconstructie na de oorlog een opwaarts effect tot gevolg heeft gehad. Het hoogtepunt is van de groei van het aantal ambtenaren is in de jaren 70 aan te treffen als gevolg van de ontzuiling en verstatelijking van restend middenveld. Taken werden toen door overheden overgenomen.

Naast een stijging van het aantal ambtenaren zijn innovaties van werkwijze, bestuurstechnologie en de daarbij passende kennis en vaardigheden waar te nemen. In de jaren '50 en '60 is

er een opkomst van de technocratische ambtenaar met de aandacht voor planning en rationalisering van het openbaar bestuur. Met de gevoelde noodzaak van efficiency en effectiviteitsbevordering gegeven de economische situatie komt de (new public) management gerichte ambtenaar 1980, waar ook elders op is gewezen. In reactie daarop en mede vanwege een erkenning van een betrokkenheid van de samenleving bij de zorg voor collectieve zaken wordt vanaf de jaren '90 de aandacht verlegd naar een op een netwerk gerichte ambtenaar.

Vanaf 2000 valt het ambtelijke werk te typeren als een combinatie van klassieke openbare orde en veiligheids- en andere klassieke overheidsfuncties (waterstaat en belasting) en daarnaast voorwaardenscheppende en regisserende taken dominant worden. Dat is een belangrijk verschil met jaren '60 en '70 waar niet alleen welzijn en verzorgingstaken maar tevens bedrijfsmatige en productieactiviteiten mede kenmerkend waren.

Die veranderende samenstelling van het ambtenarenapparaat na 1980 heeft gevolgen gehad voor de samenstelling van het overheidspersoneel en om in moderne woorden te spreken voor de inclusiviteit en diversiteit van het ambtelijk apparaat. De privatisering en verzelfstandiging hebben bij Rijk maar ook bij andere overheden geleid tot het bijna verdwijnen van de categorieën lagere ambtenaren. Door een uitbesteding van interne servicefuncties en de digitalisering van administratief ondersteunende functies is dat versterkt. Dat proces vond overigens al plaats vanaf de Tweede Wereldoorlog maar is vanaf de jaren 80 verder versterkt. Ook zonder de recente vergrijzing heeft de veracademisering van het ambtelijk apparaat geleid tot een relatief 'oudere' leeftijdsopbouw. Voorts hebben privatisering in de gezondheidszorg met name in de gemeenten en de vermindering van administratieve type functies geleid tot een daling van het aantal vrouwen. Dit effect is meer dan gecompenseerd door een stijging als gevolg van emancipatie en het diversiteitsstreven en -beleid.

## 2.2 *Imago, kritiek en beleid*

Hebben die hervormingen gevolgen gehad voor de plaats en beeld van ambtenaren in de samenleving? Een korte terugblik op de laatste 150 jaar maakt duidelijk dat er altijd kritiek is geweest op overheid en ambtenaar (zie ook Randeraad 1994). Het eerste bestuurswetenschappelijke proefschrift over ambtenaren van Van Braam begint met een zin dat ambtenaren nooit populair in Nederland zijn geweest. In zijn inleidend hoofdstuk wordt dit gelardeerd met een groot aantal voorbeelden. Hij eindigde zijn carrière dertig jaar later met eenzelfde constatering. De historische analyse van Martin Albrow (1970) laat zien, dat bureaucratie als scheldwoord en niet als een neutrale term is begonnen. Nu moet men oppassen niet direct met een apologie te komen. Maar toch. Een abstracte overheid komt door middel van ambtenaren en politici tot leven. Het is daarom niet merkwaardig dat oordelen in het bijzonder kritiek over dat openbaar bestuur zich uit in oordelen over ambtelijk handelen. Het is goed om aan te geven dat over het algemeen collectieve oordeel over aparte herkenbare categorieën ambtenaren als bijvoorbeeld brandweer en politie positiever uitvallen dan die over het ambtelijk apparaat als geheel. Dat laatste geldt ook voor een eveneens minder zichtbare groep als departementale

beleidsambtenaren of voor belastingambtenaren waar burgers en bedrijven meer last van hebben en die ook fysiek meer op afstand staan. Hoe minder zichtbaar, hoe minder concreet en hoe meer last van de werkzaamheden hoe onbeminderd de ambtenaar is (Van Braam 1957; 1988; zie ook Ringeling 1993). Dat is eigenlijk altijd zo geweest maar met een overheid meer op afstand en minder persoonlijk aard vanwege digitalisering van contact is dat sterker geworden (Van der Meer & Roborgh 1993). Via een technocratisering van bestuur en bestuurlijke processen wordt niet alleen de overheid onzichtbaarder, maar kunnen tevens burgers tot een abstractie worden gereduceerd. Het gevaar dreigt dat burgers worden ingedeeld op basis van standaard categorieën aan de hand van slimme algoritmen of nog ernstiger een gerationaliseerd vooroordeel. (Ambtelijke) Ontsporingen liggen dan in het verschiet. Interessant is dan de gelijkenis met bureaucratistische abstracties gehanteerd door laten we dat wat ironisch ‘de ambtenaar 0.0’ noemen. De mate van afstand, anonimiteit, abstrahering van wederzijdse beelden, de aard van overheidsinterventie in het dagelijks leven (heb ik er baat bij of last van), de gevoelde mate van legitimiteit zijn dan mogelijk verklarende factoren verantwoordelijk voor een positiever en negatiever imago.

Waarom zou het openbaar bestuur en ambtenaren zich eigenlijk over een negatief imago druk moeten maken? Dat is nu het aardige, niet alleen bestuurswetenschappers zijn hierin geïnteresseerd die misschien met kritische analyses medeverantwoordelijk voor dat negatiever imago zijn. Hetzelfde geldt onder meer voor de Nationale Ombudsman, de Raad van State en vooral de politiek. Die druk heeft geleid tot beleidsimpulsen om dat imago te verbeteren. Effecten zijn beperkt zichtbaar. Niet alleen is kritiek naar. Het kan demotiverend werken, om met het kinderboek Knikkertje Lik van Daan Zonderland (1951) te spreken: van kritiek word ik ziek. Nu gaat het niet om scoringslijstje waar een gemiddelde 7 moet behaald worden, dat getal is flauw en gaat niet over de eigenlijke zaak. Een negatief imago kan meer dan vroeger nadelige consequenties voor het overheidsfunctioneren met zich mee brengen: een aantasting van de legitimiteit en het gezag van de functionaris die het openbaar bestuur naar de samenleving uitdraagt. Minder vanzelfsprekende legitimiteit en gezag bij burgers maakt het werk moeilijker en tast in de kern het dragen van de democratische Rechtsstaat aan. Dat is het grote verschil met het verleden waar ambtelijk gezag misschien niet leuk werd gevonden, vandaar de spot, maar het wel werd geaccepteerd. Dat is nu minder het geval.

Wellicht is een imagoverbetering een minder gelukkige term maar acceptatievergroting is zeker een voorwaarde voor een goed functionerend openbaar bestuur. Een simpel propaganda en communicatieprogramma heeft weinig zin wanneer niet wat aan de oorzaken achter het gebrek aan acceptatie wordt gegaan. Quasi-oplossingen als de positieve bijdrage geleverd door een normalisering van de ambtelijke rechtspositie zoals beweerd door de initiatiefnemers zijn maar schijnoplossingen. Dit negatieve ambtelijke imago speelt ook in landen zonder een ambtelijke publiekrechtelijke aanstelling. Eerdergenoemde oorzaken als afstand tot de burger, anonimiteit, abstrahering van wederzijdse beelden van burgers en ambtenaren, de negatieve perceptie van overheidsinterventie in het dagelijks leven (heb ik er baat bij of last van), de



gevoelde legitimiteit kunnen ook omgedraaid worden. Daar kan een bestuurlijke interventie ter verbetering van dat negatieve imago op gericht zijn. Meer uitleg, meer zichtbaar, minder technocratisch, een meer betrokken ambtenaar en verdient zo meer legitimiteit als een public servant: publieke dienaar. Ook erkennen, dat een beetje impopulair-zijn erbij hoort. Maar daar hebben bankiers, journalisten, wetenschappers etc. ook mee te maken.

Wanneer we het realistisch of misschien sterker geformuleerd cynisch bekijken, vraagt deze aanpak misschien wel wat erg veel. Een meer gebruikelijke benadering is de recente (her)formulering van de ambtenaar als een professional. De term is ongelukkig, omdat een echte professional (bijvoorbeeld arts en ingenieur) een lid van een sterk afgeschermd beroepsgroep is. Een beroepsgroep die een eenduidige methode van werk heeft, met een sterk esprit het corps met alle voor- en nadelen. Die afbakening ten opzichte van de ‘buitenwereld’ staat haaks op de Nederlandse traditie en past wel in de Franse. In Nederland is dit te vinden bij Franse relicten als politie, defensie, rechterlijke macht en vroeger (en wellicht nu informeel) ook bij het corps Rijkswaterstaat en de Belastingdienst. In feite gaat het wanneer men spreekt over ambtelijke professionaliteit om ambtelijk vakmanschap en deskundigheid. Deze benadrukking van dat vakmanschap in beleid en allerlei beroepsgroep activiteiten heeft naast een inhoudelijke component ook -en wellicht vooral- het doel ambtelijk zelfbewustzijn en trots te herstellen na een periode van versterkte bureaucrat bashing; ook in de politiek. De inhoud van vakmanschap of nog sterker professionaliteit is, buiten de directe functiekwalificaties, nog steeds niet erg duidelijk. Onder bij de bespreking over de ambtelijke kwaliteit komen we hierop terug.

### 2.3 *Politieke inbedding van de ambtelijke organisatie*

In de Nederlandse bestuurlijke traditie worden ambtenaren niet op partijpolitieke grondslag benoemd. Dat is althans het formele uitgangspunt in de praktijk komt een ander beeld naar voren. Zeker is dat in ieder geval recent bij de instanties als de Raad van State en de Kroonleden van de Sociaaleconomische Raad het geval. In de 19<sup>e</sup> eeuw was het partijwezen een vrij late nieuwigheid. De eerste partij was de Antirevolutionaire Partij (ARP) van Abraham Kuyper opgericht in 1879. Tot aan 1848 was op rijksniveau de koning invloedrijk bij benoemingen op topniveau en daarna de liberale stroming. Toch waren partijpolitieke benoemingen een zeldzaamheid en werd met name aan het anciënniteitsbeginsel (leeftijd en ervaring) een primair belang gehecht. Dat was tot ver na de Tweede Wereldoorlog het geval. Daarna veranderde het beeld. Op rijks- en gemeentelijk niveau was er in ieder geval geen formele praktijk van partijpolitisering. Auteurs (De Vries en Rosenthal 1997, Dijkstra & Van der Meer 2011, Van der Meer & Raadschelders (2007; 2014) hebben gewezen op een *mogelijk* effect van partijpolitieke kleur van bestuurlijke coalities op de topbenoemingen. Een onomstotelijk bewijs is echter niet gegeven. In tegenstelling tot bijvoorbeeld een land als België geldt die politisering zeker niet voor benoemingen onder het topniveau. In het verleden is wel aangegeven dat

religieuze herkomst – hetgeen een politieke vertaling heeft- een invloed heeft uitgeoefend in het bijzonder waar het de rekrutering van katholieke ambtenaren betrof. In negatieve zin gold dat ook voor sociaaldemocraten. In beide gevallen is dat na de Tweede Wereldoorlog snel veranderd.

Waar ‘politiek’ wel een rol kan spelen is bij de benoeming van topambtenaren met een gelijke beleidsopvatting als de bewindspersoon. Een voordeel daarvan kan een gemakkelijker samenwerking tussen politieke bestuurder en ambtenaar zijn, maar een nadeel een mogelijk gebrek aan tegenspraak. Die samenwerking tussen politiek en ambtelijk apparaat wordt beschreven als over het algemeen coöperatief, waarbij het ambtelijk apparaat de politieke bestuurders loyaal dienen (’t Hart & Wille 2002, Raadschelders & Van der Meer 2014). Voorbeelden uit het verleden, waarin dat niet het geval is, zijn beperkt beschikbaar. Wellicht zijn er, gegeven de grotere bestuurlijke geslotenheid en de passievere houding van de media in het verdere verleden maar weinig voorbeelden in het verleden naar buiten gekomen. Toch moet dat op grond van het beschikbare bestuurshistorisch onderzoek maar een beperkt aantal incidenten zijn geweest (Van IJsselmuiden 1988). Bekende recente voorbeelden zijn tijdens kabinet-Kok het conflict tussen procureur-generaal Docters van Leeuwen en minister Sorgdrager, tijdens Balkende I tussen directeur-generaal Van Lieshout en minister Bomhoff. Met de troebelen op het ministerie van Justitie en Veiligheid, Defensie en de Belastingdienst lijkt het conflictgehalte, in ieder geval in de beeldvorming, toe te nemen. Dan gaat het niet zo zeer en alleen om onenigheid tussen politiek en ambtelijke top maar om een conflict dat haar oorsprong heeft in een uitvoeringscrises en dat zich dan politiek vertaalt. De basis van dat conflict en de crises is dan te vinden aan ambtelijke kant in een overvraagde, overgereorganiseerde en als gevolg gedemoraliseerde uitvoeringsorganisaties. Gegeven een toegenomen transparantie is de druk op het, politieke bestuur vanuit de Kamer, de klassieke en de sociale media recent ook sterk toegenomen. Dit draagt bij aan potentiële conflicten in situaties van uitvoeringscrises als recent bij Justitie, de belastingdienst en de Gemeente Den Haag hebben plaatsgevonden. De kritiek, mede van het uitvoerend apparaat, strekt zich dan uit ook naar de ambtelijke top. Hoewel het is van belang is op te merken dat deze conflicten eerder de uitzondering zijn dan de regel, worden wederzijdse beelden van politiek en de rank and file van het ambtelijk apparaat dan negatiever. Een aanvullende opmerking is dat de relatie tot politiek niet bij uitsluiting de politieke bestuurders betreft. Op landelijk niveau speelt tevens de relatie tot in het bijzonder de Tweede Kamer een rol. Die relatie is in een verder verleden wat meer afstandelijk geweest. Op national niveau zijn de betrekkingen op hoger niveau sinds de jaren ‘70 eerst geleidelijk intenser geworden maar na de zogeheten oekaze van minister-president Kok- naar aanleiding van toenmalige politiek-bestuurlijke conflicten in ieder geval formeel afgenomen. Er zijn signalen dat in toenemende mate een vervreemding tussen Kamer en ambtelijk apparaat optreedt. Een Kamer die zich meer over het functioneren van (individuele) ambtenaren uitsprekt en signalen vanuit het ambtelijk apparaat over de politieke rationaliteit en opportuniteitszin van sommige leden van de Staten-Generaal zijn daarbij relevante factoren. Ook op lokaal niveau zijn deze ontwikkelingen zichtbaar. Deze spanningen hebben uiteindelijk een negatieve wer-

king op de effectiviteit van bestuur en de legitimiteit van dat openbaar bestuur en de politiek in de samenleving. Een negatieve bijwerking kan zijn dat vanwege een grotere ambtelijke kwetsbaarheid dat een open en onbevangen houding in gevaar komt en dat de rekrutering van capabele functionarissen wordt bemoeilijkt.

### 3. *HRM en ambtenaar*

Om terug te komen op het openingscitaat, de zorg voor een goed overheidspersoneel ligt ook ten grondslag aan het overheidspersoneelsbeleid. Een goed bestuur dat een positieve bijdrage wilt leveren aan een gezonde maatschappelijke ontwikkelingen is gebaat bij een goed professioneel ambtelijk apparaat. Dat vraagt om een ontwikkeld selectiebeleid en personeelsbeheer. Die constatering is zeker niet nieuw. Feitelijk heeft die behoefte al bij aanvang van de moderne Nederlandse staat bestaan. Vanaf de start van het Koninkrijk der Nederlanden in 1815 heeft de kwaliteit van de ambtelijke dienst en de personeelszorg ruime aandacht gekregen. Vanaf die tijd heeft (wat het rijk betreft en later meer de andere overheden) het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en zijn voorgangers daar een specifieke verantwoordelijkheid gehad. Die aandacht is na de Tweede Wereldoorlog intensiever, meer permanent van aard, meer geprofessionaliseerd en meer in formele kaders gegoten. Dat komt uitdrukkelijk naar voren in een ontwikkeling van personeelsbeheer naar personeelsmanagement en uiteindelijk HRM-beleid en –beheer. Bij dat laatste (HRM) heeft men ideeën over praktisch personeelsmanagement met strategische organisatiedoelinden proberen te koppelen. Vergroting van flexibiliteit, mobiliteit, naast competentie management shared service centers, en duurzame ontwikkeling kwamen daarmee op de agenda terecht. Over succes en diepgang van de koppeling met kwaliteit en strategische bestuurlijke noodzakelijkheden komen we nog te spreken. Voor dat huidig tijdvak zijn over de tijd heen staatscommissies op dit thema aan de slag geweest, waarover onder nog komen te spreken.

Dat HRM-beleid en praktijk hebben (naast het aantal ambtenaren) na de Tweede Wereldoorlog de meeste aandacht in rijksbeleid en dat van de gemeenten gekregen; ieder geval meer dan diepgravende strategische kwaliteitsanalyses. Historisch zien we, als aangegeven, een ontwikkeling te zien van personeelsbeheer naar personeelsmanagement en uiteindelijk HRM-beleid en –beheer. Kenmerkend voor het rijksbeleid is niet alleen met meer en minder succes onder invloed van bestuurskundige en organisatie en management inzichten een ontwikkeling van administratie naar management geweest. Dat heeft ook in de andere sectoren van het beheer van de interne organisatie zo plaatsgevonden. Als eerder aangegeven heeft Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties een bijzondere verantwoordelijkheid gehad. Gegeven het planings- en coördinatiestreven van de rijksoverheid uit de jaren '50 en begin jaren '60 is bij aanvang die rol van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties meer centralistisch van opzet geweest. Tot het ministerie behoorde een meer centrale personeelsdienst, directie formatiezaken, maar ook een Rijkpsychologische Dienst ingeschakeld bij de advisering over rekrute-

ring en bevordering en een Rijksopleidingsinstituut (ROI). Die centrale opzet werd dwarsgezet en uiteindelijk doorbroken door de centrifugale krachten in het rijksbestuur waarbij er ten principale betrekkelijk weinig doorzettingsmacht bij BZK zat en zit (Tjeenk Willink, 1980). De afzonderlijke ministeries zijn doorslaggevend. Lange tijd is er sprake geweest binnen het rijksbestuur van een decentrale HRM-praktijk. Hier zien we dus een doorwerking van het politiek-bestuurlijke ontwerp naar de inhoud en met name de vormgeving van het HRM-beleid en praktijk. Diezelfde fragmentering zien we in de decentrale opzet van het HRM-systeem wat betreft de arbeidsvoorwaarden in het sectorenmodel. Bij het personeelsbeleid en in de praktijk, maar tevens bij de regeling van (en onderhandelingen over) arbeidsvoorwaarden is een tendens naar decentralisatie te zien, die uitdrukking heeft gekregen in het sectorenmodel. Binnen de afzonderlijke overheden is echter een tendens naar uniformering en centralisatie te zien, waarvan de vorming van de Algemene Bestuursdienst (ABD) voor hogere en daarbinnen topambtenaren (TMG), de shared service centers op rijksniveau een uitdrukking is. De opkomst van rijksacademies voor de training van ambtenaren is gegeven de teloorgang van de ROI een interessant fenomeen.

#### *4. Ambtenaar en rechtspositie*

Het derde aandachtsgebied betreft de rechtspositionele positie van de ambtenaar. Met de inwerkingtreding van de nieuwe Ambtenarenwet is per 1 januari 2020 voorlopige afsluiting van de het normaliseringsproces gekomen. Die regeling heeft in de afgelopen 100 jaar voor een lange discussie gezorgd. Ik ben van mening dat deze discussie waarschijnlijk nog niet beëindigd is. Beleid op dit terrein moet gezien worden als een vertaling van een behoefte aan en inhoudelijke bepaling van het ambtenaarschap gegeven rol en positie in het openbaar bestuur. De uiteindelijke vormgeving van de ambtelijke rechtspositie is gebaseerd of zou gebaseerd moeten zijn op een juridische vertaling van de inhoudelijke en arbeidsvoorwaardelijke positie van de ambtenaar.

De ambtenarenwet 1929 kon toentertijd gezien worden als het voorlopig eindpunt van een lange discussie. Voor 1929 was er, evenals in de private sector, geen duidelijke formele bescherming van de ambtelijke positie. De ambtenaar was afhankelijk van de welwillendheid van leidinggevende en politieke bestuurders. Geleidelijk ontwikkelen er wel op deelterreinen als pensionering en sociale bescherming regelingen, maar er is geen formele overkoepelende wetgeving. In de grondwet stond wel een opgave van een regeling maar de totstandkoming daarvan had de nodige voeten in de aarde (Zie Van IJsselmuiden, 1988). De ambtenarenwet in het Duitse keizerrijk na de eenwording was een belangrijk voorbeeld. Van de beweging tot de verkrijging van een ambtelijke rechtspositie ging in Nederland een drijvende kracht uit. Hetzelfde gold voor het werk van de jurist Hugo Krabbe, gepromoveerd te Leiden in 1883 op het proefschrift "De burgerlijke staatsdienst". De publiekrechtelijke vorm van de aanstelling en de codificatie werd gezien als een uitdrukking van de rechtstaat en een voorbeeld hoe de staat met zijn mensen om ging. De nieuwe overheid met een behoefte aan nieuwe mensen had een regeling nodig om ook zo aantrekkelijk te zijn. Problematisch namelijk was dat overheden

ambtenaren als sluitpost op de begroting konden gebruiken. Aangetekend moet worden dat dit geleidelijk, maar niet geheel (zie ook latere crises) verdween na de invoering van de Ambtenarenwet 1929. Daarnaast was de professionalisering van de staatsdienst door middel van de bureaucratische professionalisering, de aantrekking en waarborging van expertise en tegenspraak belangrijke argumenten voor de totstandbrenging van een ambtenarenwet.

Echter de diversificatie van overheidstaken (bedrijven, onderwijs, welzijn en cultuur, sociale zorg) die breder werden dan de klassieke overheids- en (administratieve) overheidstaken, deed de vraag rijzen naar de eigenheid van het ambtelijk werk. Parallel was er met de uitbouw van de verzorgingsstaat een betere bescherming in de private sector gekomen. Daarmee kwam het publiekrechtelijke karakter van die ambtelijke rechtspositie op de agenda te staan. Was gegeven de huidige private stelsel niet overbodig? In verband hiermee is vanaf de jaren 50 de discussie over de normalisering van de ambtelijke rechtspositie weer geagendeerd. In het bijzonder gaat die discussie over nut en noodzaak van een publiekrechtelijke regeling, waarbij bestuurlijke en arbeidsrechtelijke argumenten in het geding zijn en soms tegenover elkaar worden gezet. Met het gedetailleerde rapport van de staatscommissie Kranenburg in de jaren '50 is gekozen voor een handhaving van de bestaande situatie. De rust is maar tijdelijk geweest. Wel zijn in 1972 bij het rijk de rangen afgeschaft en zijn de arbeidscontractanten in de rijksdienst geleidelijk verdwenen. Vanaf de jaren '80 zijn arbeidsrechtelijke regelingen meer en meer gelijkgetrokken. Die arbeidsrechtelijke dimensie heeft de overhand gekregen in het juridisch en politiek denken over het belang van een normalisering van de ambtelijke rechtspositie. De bestuurswetenschappelijke invalshoek op het vraagstuk is verwaarloosd zodat de inhoud van het ambtenaarschap en de juridische vertaling daarvan naar de achtergrond is geschoven. Het ambtenarenrecht op de universiteit werd het domein van het sociaal recht, terwijl de aandacht in de bestuurswetenschappen beperkt was. Wel staan wetgeving over de normering topinkomens en de toenemende aandacht voor integriteitsmaatregelen daarmee in tegenspraak met de gelijktrekking.

Met de initiatiefwet ingediend door Fatma Koser Kaya, D66 fractiespecialist sociale zaken en arbeidsrecht ingediend in 2010 is een traject van verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie ingezet leidend tot de aanvaarding van nieuwe ambtenarenwet in 2016. In deze wet is er slechts marginaal ingegaan op een na te streven inhoud van het ambtenaarschap. Wat er aan bestuurlijke onderbouwing wordt gegeven in de Memorie van Toelichting is nogal kwestieus vanuit bestuurswetenschappelijk oogpunt (Van der Meer, Dijkstra & Van den Berg) 2016). Uitzonderingen in de wet zijn defensie, politie en rechtelijke macht gegeven de aard van werkzaamheden en positie. De selectie van deze uitzonderingen is enigszins merkwaardig, omdat het personeel van veiligheids- en inspectiediensten, andere bestuursambtenaren die in een breder politiek spanningsveld werken, vergelijkbare kenmerken vertonen. Door privatisering, afstoting en verzelfstandiging van taken na 1980 zijn dit kenmerkende typen ambtenaren geworden. Het verschil met het werk in de private sector is daarom juist groter geworden.

Het lijkt of er bij de normalisering verouderde beelden uit de jaren '70 en eerder over de samenstelling van het ambtenarenapparaat zijn gehanteerd. Hier komt de afwezigheid van een bestuurswetenschappelijke inbreng naar voren. Het ambtenaarschap en de ambtelijke status blijft bij wijze van compromis bestaan maar wordt niet verder inhoudelijk ingevuld en bekeken. Niet vreemd vanwege de normatieve visie uitgaande van een formele gelijkwaardigheid van ambtenaar en de werkgever overheid. Aan de feitelijke gelijkwaardigheid wordt minder aandacht besteed. Wellicht wat vreemd omdat een inhoudelijke discussie over wat van de rol en positie van ambtenaren in bestuur is, als gezegd vooraf zou moeten gaan aan de juridische vormgeving. Die discussie zou meer uit een staats- bestuursrechtelijke en een bestuurskundige optiek moeten vertrekken. Maar dit perspectief is tot voor kort bijna niet aanwezig en momenteel nog steeds beperkt. De nieuwe ambtenarenwet geeft qua inhoud en bereik daarop niet een adequaat antwoord. Er is dus een kans gemist. De uitdaging is nu die bestuurlijke en inhoudelijke aspecten van het ambtenaarschap opnieuw een juridische plaats te geven mede gelet op het belang van een adequate kwaliteitszorg.

5. *De consequenties van het bovenstaande voor de strategische kwaliteitszorg van ambtenaren.*

Wat van een ambtenaar qua rol, inhoud, houding etc. wordt verwacht, is als gezegd een directe afgeleide van een (en een voorwaardenscheppend) veranderend openbaar bestuur in een veranderende samenleving. Ook is de omgekeerde volgorde van belang. Om veranderingen in de samenleving te kunnen be- en geleiden zijn hervormingen van dat openbaar bestuur noodzakelijk. Om dat laatste te kunnen realiseren, zijn er (ver)nieuw(d)e eisen te stellen aan de inhoud, vaardigheden en opstelling van het ambtelijk apparaat. Daarom is de komst van een nieuwe ambtenaar *nu* wat ongelukkig. Er is sprake van een continu aanpassings- en vernieuwingsproces. De komst van die vernieuwde ambtenaar is daarom herhaalde malen aangekondigd (zie Raadschelders & Van der Meer & Raadschelders 2014, Kerkhof 2019, Zeger van de Wal 2017, Van IJsselmuiden 1988; Paul t Hart 2016). Wellicht kan je zeggen dat de basis voor het huidig strategisch denken en beleid over de ambtelijke dienst eind jaren '60 en '70 (Commissie Van Veen) en begin '80 (Commissie Vonhoff) is gelegd. Die rapporten bouwen weer voor op eerdere analyses en beschouwingen; zie zonder volledig te zijn onder meer Repelaer van Driel 1819 in Van Leeuwen 1911, Commissie Stork 1918; het werk van Van Braam, 1957 en Brasz, 1960 Lühns, 1946, De Goede, 1939.

Het permanente karakter van deze zoektocht zou kunnen doen veronderstellen, dat de strategische visie op de ambtelijke kwaliteit te kort schiet. Ter nuancering is het verstandig terug te keren naar wat in het begin is gezegd: wanneer je naar de internationale ranglijstjes over de kwaliteit van het Nederlands openbaar bestuur te midden van de overige EU28 landen en zelfs naar overzichten kijkt waarin de gehele wereld is opgenomen dan valt de topospositie van Nederland op. Wat eigenlijk bewust dan wel onbewust te weinig wordt begrepen is dat bij voorbeeld verkokering - een euvel dat in de rapporten bij voortdurende terugkeert - een onvermijde-

lijk gevolg is van de institutionele vormgeving van het Nederlands politiek- bestuurlijk systeem. Waar er specialisatie binnen een organisatie aanwezig is, zijn er grenzen aan te treffen. Dat is en blijft bij welk herontwerp dan ook bestaan. Het gaat om de negatieve bijwerkingen die begrenzings te verminderen.

De noodzakelijke kwaliteitszorg voor de publieke dienst op de kortere en de langere termijn mag weliswaar een centrale opgave zijn, maar de inhoudelijke beargumentering en uitwerking en de vertaling in het praktische HRM verloopt moeizaam. Veel bestaat uit een recycling van eerder geformuleerde plannen en ideeën, die weinig of onvoldoende op hun merites voor het huidige openbaar bestuur zijn beoordeeld. Vaak is wat betreft de (strategische) beleidsagenda vooral sprake van nieuwe (her)formuleringen, bijvoorbeeld van de noodzaak van mobiliteit en employability in het recente verleden naar duurzame ontwikkeling nu. Zo zijn ook de zeven ambitiesniveaus (voortbouwend op de brief aan de formateurs van het College van Secretarissen-Generaal bij de formatie van Rutte 3) in de recente strategische personeelsnotitie (In het Hart van de Publieke Zaak. Strategisch personeelsbeleid 2025; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties BZK; 2019) ten opzichte van eerdere notities niet nieuw te noemen. In het kwaliteitsbeleid worden ook inhoud en proces worden losgekoppeld: het lijkt op een benadrukking van beleidvorming en -uitvoering vanuit een beleidsmanagementoptiek. De vraag is of inhoudelijke expertise naar de achtergrond geschoven kan worden. Het bevordert zo een inhoudsarme procesgerichte en managementoriëntatie. Die houding wordt versterkt door een (organisatorische) beleid – uitvoeringscheiding waarvan de wortels te vinden zijn in de rapportages van de respectievelijke Commissies Wiegels en Scheltema.

Deze procesmatige oriëntatie zou minder centraal moeten staan. Het lijkt een ontkenning van het belang van inhoud en het onderhoud van netwerkcontacten. De noodzakelijke mate van mobiliteit en flexibiliteit, de verdeling tussen specialisten en generalisten in de publieke dienst zijn zeer oude maar geen vraagstukken waarop een binair antwoord kan worden gegeven: het is niet het een of het andere. Tot hoever men met mobiliteit en flexibiliteit kan gaan en in hoeverre en waar stabiliteit nodig is, vraagt om een goede inhoudelijke (en strategische) analyse. Zo zou bijvoorbeeld, hoewel van nut, het streven naar meer mobiliteit, flexibiliteit en de inhoudelijke en processuele taakopvatting van de rol van ambtenaren nog eens kritisch bekeken moeten worden om potentiële ongelukken en bijwerkingen te voorkomen. De introductie van de 3/5/7 regel (drie jaar aan de functie wennen, na vijf jaar om kijken naar een nieuwe functie en na zeven jaar vertrekken) bijvoorbeeld is te absoluut en kan bij ondoordachte toepassing, kennis en kwaliteit van de ambtelijke dienst schaden. Mobiliteit is geen panacee noch zou het een Pavlov reactie op allerlei (veronderstelde) bestuurlijke kwalen moeten zijn. Evenmin is het een ziektekiem (Van der Meer 1999). Overmatige mobiliteit en inhoudelijke despecialisatie kan leiden tot een procedurele en technocratische benadering van het ambtelijk werk waarbij het gaat dan om het ‘proces’ en niet meer om de inhoud. Ambtenaarschap is een vak en het ambtelijk apparaat is in het vakjargon een interne arbeidsmarkt met een hoge graad van specialisatie en eigenheid. Wat hier gezegd is over het huidige en korte termijn perso-

neelsbeleid komt eveneens bij het functioneren van de Algemene Bestuursdienst naar voren. De vraag is bijvoorbeeld: levert de Algemene Bestuursdienst de juiste topambtenaren op? Het gaat dan het midden vinden tussen management en inhoud. De vraag naar de meerwaarde van die ambtenaren voor partners in de samenleving, - iets waar nu bij de totstandkoming en realisering van publieke taken steeds meer het accent op komt te liggen - wordt dan akelig reëel. De noodzaak van kritisch nadenken en reflectie op de geldende beleidslijnen blijft bestaan.

## 6. *Naar de toekomst toe*

De overgang naar een voorwaardenscheppende staat waarbij in een multilevel governance systeem op allerlei schaalniveaus met publieke en private partijen moet worden samengewerkt, heeft belangrijke gevolgen voor de rol en plaats van de ambtenaar in de publieke dienstverlening (Van der Meer, 2012). Die omslag te geleiden zou een belangrijk onderdeel van de kwaliteitszorg voor de lange duur moeten zijn. De rol en plaats van de ambtenaar in het openbaar bestuur is daarom niet te zien als een serviele of juist als een losgezongen autonoom professional of ‘technocratische’ publieke manager, leider of ondernemer maar als een zelfbewuste maar gebonden professionele “dienaar” tussen politiek en samenleving binnen de context van een betrouwbaar bestuur als de democratische rechtstaat (Van der Meer, Dijkstra & Van den Berg: 2012). Dienaar zijn betekent ook weerwoord bieden: loyale tegenspraak (Van der Meer & Dijkstra: 2018). Daar passen bepaalde eigenschappen en kenmerken bij die dat ambtelijk vakmanschap moeten vullen. Zonder andere factoren te kort te doen gaat het dan om:

- a. Bewust zijn te moeten opereren in een politiek-maatschappelijke context, waarbij de politieke context ( met daarin politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers) een ijkpunt is om die maatschappelijke opdracht waar te maken zonder dat dit tot serviliteit en korte termijndienstbaarheid leidt.
- b. Dit veronderstelt een aanspreken van en samenspreken met de politieke leiding maar ook met de voor dat beleidsterrein relevante delen van de samenleving.
- c. Dit geldt ook voor de gezagsrelaties binnen de organisatie, waarbij overigens opgemerkt moet worden dat hiërarchie niet gelijkgesteld moet worden aan autoritair gedrag en top-down opereren.
- d. Eveneens is aan- en samenspreken relevant op horizontaal niveau (ook op persoonlijk niveau) binnen en tussen organisaties.
- e. Daarbij past een ambtelijk vakmanschap dat niet alleen proces/management gericht is maar tevens verbonden met specialistische dan wel generalistische vakinhoudelijke kennis, vaardigheden en ervaring.
- f. Naar aard van de functie zijn interbestuurlijke, juridische, maatschappelijke, netwerk, politiek-bestuurlijke, publieke waarden strategische beleids- en uitvoerings- en trans-



parantie essentiële inhoudelijke dimensies van het werk waarop kennis en ervaring moet worden afgestemd.

- g. Een proactieve houding en ambtelijk initiatief zijn bij de invulling van dat ambtenaarschap noodzakelijk waarbij niet vanuit een technocratisch en beheersingsfixatie wordt gewerkt, maar met een open blik, meer samenlevingsgericht en binnen de heersende politiek-bestuurlijke context.
- h. Ambtenaren treden op als professionele publieke dienaren om de samenleving te bedienen waarbij top-down conceptualiseringen van de (dominante) ambtelijke rol, ook van de top, als publiek leider, publiek manager en publiek ondernemer los moeten worden gelaten.
- i. Een open blik en samenleving gericht betekent tevens dat ambtenaren in de letterlijke zin meer zichtbaar en herkenbaar voor burgers moeten zijn en moeten waken om te werken met een door het ambtelijk apparaat naar het eigen beeld geschapen ideale burger.
- j. In dit verband zijn ambtenaren nog steeds te beschouwen als een uitvloeisel van de bijzondere positie van de overheid: een belichaming van een betrouwbare bureaucratie (Bekke 1990) waarbij dit laatste wordt opgevat als de rechtstaat in werking (Van der Meer 2012).

Deze aandachtspunten zouden niet alleen voor ambtenaren maar ook politieke bestuurders en vertegenwoordigers een aanknopingspunt kunnen bieden om de kwaliteit van de publieke dienst en daarmee van het overheidsoptreden te bevorderen en bewaken. Hierin zou op rijksniveau het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en op lokaal niveau vergelijkbare eenheden een rol kunnen spelen en daarop hun inhoudelijke strategie moeten ontwikkelen. Daaruit kan de meerwaarde van het ministerie tot uitdrukking komen. Een mooie missie en toekomst is dan niet alleen voor dat ministerie weggelegd maar de samenleving is er mee gediend en daar gaat het uiteindelijk om.

### *Literatuur en bronnen*

Albrow, M (1970), *Bureaucracy*, London: Pall Mall Press.

Bekke (1990), A.J. G.M., *De betrouwbare bureaucratie, Oratie Leiden*: Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer

Braam, A. van (1976), *Ambtenaren en bureaucratie*, Zeist: Den Haan

Braam, A. van (1988), *Wat weten van ambtenaren?* Afscheidsrede, Leiden

Brasz H.A. (1960), *Veranderingen in het Nederlands Communalisme*, Assen: Van Gorcum

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie Vonhoff) (1980). *Elk kent de weg die derwaarts gaat rapport n. 3*. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Eindadvies*, 's-Gravenhage, 1981;

Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Commissie van Veen) (1971), *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971, rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie*, 's-Gravenhage.

Eerste externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (commissie Scheltema), Steekhoudend ministerschap; betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid, Den Haag, 1993.

Vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (commissie Wiegel), Naar Kerndepartementen; kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst, Den Haag, 1993.

Dijkstra, G.S.A. and F.M. van der Meer (2011). The Civil Service System of the Netherlands. In Frits M. van der Meer (Ed.), *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar, 149-185.

Goede, J.H. de (red.) (1939). *Het orkest der overheid. Ambtenaren op hun post*. Alphen aan den Tijn: Samsom.

't Hart, P., 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.

Hart, P. 't, (2014), *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager, Essay in opdracht van de Vereniging voor OverheidsManagement, Vereniging van Gemeentesecretarissen en de stichting IKPOB*: Den Haag: NSOB.

Lühns, A. (1946), *De ambtenaar in onze samenleving*. Amsterdam: Vrij Nederland.

Kerkhoff, A. D. N. (2019). *Ambtelijk vakmanschap in een veranderende omgeving: aanleidingen en uitdagingen voor nieuw onderzoek*. Den Haag, m.m.v. Leerstoelen CAOP.

Meer, F.M. van der & L.J.R. Roborgh (1993), *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland, Omvang, bureaucratisering en representativiteit*, Alphen aan den Rijn: Samsom Tjeenk Wilink.

Meer, F.M. van der (1999), Mobiliteit in de rijksdienst: panacee of ziektekiem, In: *Overheidsmanagement*.

Meer, F.M. van der (2012), *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst*. Inaugurele rede, Leiden: Leiden University.

Meer, F.M. van der, G.S.A. Dijkstra & C.F. van den Berg, (2012) *Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van multilevel governance: naar een nieuwe ambtelijke status*, LUP Academic Series, Leiden University Press: Leiden.

Meer, F.M. van der & G. S.A. Dijkstra (2016), *Drie valkuilen en denkfouten in de drang naar een kleinere overheid*, Me Judice: 1-3.

Meer, F.M. van der & G. S.A. Dijkstra (2017), Omvang en kwaliteit van de ambtelijke dienst. Ontwikkelingen in de kabinetsperiode-Rutte II in lange termijnperspectief, in J.J.M. Uijlenbroek, *De staat van de Ambtelijke Dienst*, Den Haag: CAOP,

Raadschelders, J.C.N. & F.M. van der Meer (2007). The Changing Role of the Senior Civil Service in Dutch National Government, In: Page, EC. & V. Wright 2007 eds., *From an active to an Enabling State*, Houndsmill: Palgrave/McMillan.

Raadschelders, J.C.N. & F.M. van der Meer (2014) The Social Profile of Administrative Elites in the Netherlands, 1980-2010 in: *International Review of Administrative Sciences*.

Randeraad N (1994)., Ambtenaren in Nederland (1815-1915) in *BMGN*, 109 (1994) afl. 2, 209-236.

Ringeling, Arthur (1993), *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector*, Den Haag: Vuga.

Tjeenk Willink, H.D. (1980), *Regeren in een dubbelrol: Rapport over een studie naar de marges voor een samenhangend overheidsbeleid* (Achtergrondstudie nr. 1 uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst).

*Verslag van de Staatscommissie over de inwendige organisatie van de departementen van algemeen bestuur (Commissie Van Leeuwen)* ingesteld bij KB van 10 augustus 1910 nr. 26, Den Haag, 1912. Met daarin opgenomen het rapport van de Commissie Repelaer van Driel Uijlenbroek, J.J.M. & Zeger van der Wal (red.) *STAD 2019: Technische en sociale innovatie* Den Haag: CAOP

Vries, K. de (2008), Over ambtenaren en politiek, in: *Bestuurswetenschappen*, 1, 19-29.

Wal, Z. van der (2017), *De overheidsmanager in de 21e eeuw*, Den Haag: CAOP.

Wal, Z. van der (2017), *The 21st century public manager in de 21e eeuw*, Houndsmill: Palgrave Macmillan.

Ijsselmuiden, P. G. van, *Binnenlandse Zaken en het Ontstaan van de Moderne Overheidsbureaucratie in Nederland 1813–1950*, Kampen 1988.

.