



De ambtenaar

DE AMBTENAAR IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

In Europa wordt verschillend gedacht over het karakter van de rechtspositie van ambtenaren. Oorspronkelijk werd in West-Europa de ambtenaar een bijzondere positie toebedeeld in verband met zijn deelname aan het overheidsgezag. Later werd deze bijzondere positie vooral gerechtvaardigd door de werking van de openbare dienst en de mogelijkheid voor de overheid om deze te wijzigen al naargelang de maatschappelijke omstandigheden dit verlangden. Mede door de opkomst van het New Public Management en het wegvallen van de Sovjet-Unie werd in de jaren '80 en '90 in heel Europa de (rechts) positie van de overheidsmedewerker opnieuw vormgegeven. Dit heeft geleid tot uiteenlopende juridische structuren.

Drie richtingen

Een korte analyse van de situatie in de verschillende Europese landen leert dat men drie richtingen kan onderscheiden waarin de ambtelijke rechtspositie zich ontwikkelt of heeft ontwikkeld:

- rechtsom: het afschaffen van de - bijzondere - ambtelijke status (Zweden, Denemarken, Italië en Zwitserland);
- linksom: een versterking van de publiekrechtelijke ambtelijke rechtspositie (de MOE-landen en Groot-Brittannië);
- de middenweg: instandhouding van de status quo (België, Duitsland en Frankrijk).

Er is binnen de voornoemde landen grote diversiteit voor wat betreft de terminologie en het specifieke karakter van (personeel in) het openbaar bestuur. Hetgeen we in Nederland onder 'ambtenaar' verstaan komt bijvoorbeeld niet één op één overeen met het Franse fonctionnaire, het Britse civil servant of het Duitse Beamte. Voor het gemak wordt in deze internationale context gesproken van "ambtenaren" aangezien dit begrip de lading het best dekt en we ook in Nederland na de normalisering nog van ambtenaren zullen blijven spreken om overheids-personeel aan te duiden. Ter illustratie hieronder specifieker de situatie in enkele genoemde landen:

1. Afschaffen van de - bijzondere - ambtelijke status

Zweden

Midden jaren '90 zijn in Zweden ambtenaren tewerkgesteld

op basis van een collectieve arbeidsovereenkomst en hun rechtspositie werd gelijkgetrokken met die van werknemers in de private sector. Net zoals Denemarken heeft Zweden de rechtsprekende macht van deze transitie uitgezonderd. Zweden kent echter wel een zeer sterke coöperatieve cultuur (vrijwel iedereen is lid van een vakbond) waarbij een derde partij de onderhandelingen tussen regering en ambtenaren in goede banen leidt.

Italië

Italië maakte 20 jaar geleden de beweging rechtsom toen het de publiekrechtelijke positie ophief voor ambtenaren. Dit was met name ingegeven door een verlangen naar meer professionaliteit, integriteit en depolitisering van het ambtenarenapparaat. Later is dit weer deels teruggedraaid voor topambtenaren die wel door de overheid worden aangesteld maar zelf een arbeidscontract sluiten waarin hun salaris wordt vastgesteld.

2. Middenweg (instandhouding van de status quo)

Duitsland

Duitsland heeft al enige tijd een onveranderde situatie waarin overheidsmedewerkers zowel op basis van het publiek- als het privaatrecht tewerk worden gesteld. Het is zelfs mogelijk dat dezelfde functie in de ene gemeente een publieke status heeft en in de andere een private. De meerderheid van de ambtenaren werkt op basis van een arbeidscontract. Van een principiële keuze voor het een of het ander is in Duitsland dus geen sprake.

België

Ook in België is er al enige tijd sprake van een onveranderde situatie. Wel heeft de federale regering er enkele jaren geleden voor gepleit dat de verschillen in rechtspositie tussen overheidsmedewerkers opgeheven dienen te worden en dit niet mag leiden tot een teloorgang van de publiekrechtelijke status. Zodoende kan geconcludeerd worden dat de Belgische wetgever een voorkeur heeft voor een verbreding van de publiekrechtelijke status voor ambtenaren. In tegenstelling tot in Duitsland werkt ongeveer $\frac{3}{4}$ van de ambtenaren in België op basis van een publiekrechtelijke aanstelling.

3. Versterking van de ambtelijke rechtspositie

Midden- en Oost-Europese landen

In de toenmalige Sovjet-Unie en diens satellietstaten was er geen aparte rechtspositie voor ambtenaren, het hele systeem werd gekenmerkt door een sterk nepotisme. Na de val van het communisme is hard gewerkt aan de opbouw van een publiekrechtelijk kader dat integriteit en neutraliteit van ambtenaren diende te institutionaliseren. De nadruk ligt dan ook veelal op de uitzonderlijke positie die ambtenaren hebben in de politieke en juridische context van de publieke sector. Verder zijn de bonden in deze landen nog vrij zwak waardoor er weinig vanuit het collectief onderhandeld wordt.

Groot-Brittannië

Groot-Brittannië is van oudsher een land dat gekenmerkt wordt door de afwezigheid van algemene regelingen voor de publieke sector. Dit land kent een zeer divers en met name gedecentraliseerd systeem voor wat betreft de organisatie van de overheidsarbeid. Eigen aan het Britse gewoonterecht is dat er geen fundamenteel onderscheid tussen de arbeidswetgeving voor de overheidssector en die van de particuliere sector bestond. In 2010 is de positie van ambtenaren echter min of meer geformaliseerd en zijn de verschillende overlegstructuren en verantwoordelijkheden gecodificeerd. Al met al dus een versterking en erkenning van de speciale publiekrechtelijke positie van de ambtenaar.

Samengevat

De rechtspositie van ambtenaren ontwikkelt zich internationaal in verschillende richtingen. Er zijn binnen Europa tegenovergestelde tendensen waarneembaar. Door de implementatie van het initiatiefvoorstel normalisering rechtspositie sluit Nederland zich aan bij de onder 1 genoemde landen.

Verder lezen?

F.M. van der Meer, C.F. van den Berg, G.S.A. Dijkstra. De ambtenaar in het openbaar bestuur. De inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren vanuit internationaal-vergelijkend perspectief. Leiden 2012