



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

DE NEDERLANDSE **PUBLIEKE DIENST**

*Inrichting en werking van
de overheid in Nederland,
de positie van de ambtenaar
daarin en de belangrijkste
ontwikkelingen*

Voorwoord

De overheid is van nature een aantrekkelijke werkgever. Vrijwel nergens anders is zo'n grote maatschappelijke betrokkenheid en relevantie te vinden als in de publieke dienst. Nergens anders krijg je zo veel kijkjes achter zulke interessante schermen.

Internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat we het in Nederland prima doen. Ik vind oprocht dat we in Nederland trots kunnen zijn op de kwaliteit van ons overheidsapparaat en de mensen die er werken. Met dezelfde kracht als we deze goede uitgangspositie hebben opgebouwd, werken we nu aan het behouden en uitbouwen ervan. In Nederland doen we dit door middel van twee sporen. Ten eerste door te werken aan een overheid die beter past bij de toekomst, en ten tweede door te werken aan goed ambtenaarschap.

De overheid van de toekomst is een wendbare overheid – een overheid die snel en alert kan inspelen op vraagstukken op het niveau waarop ze zich voordoen: meer lokaal, maar ook meer

Europees. Tegelijkertijd is de overheid van de toekomst meer en meer een netwerk-overheid. De ambtenaar van de toekomst moet in de dynamiek van de netwerksamenleving zelf een oordeel kunnen vellen over wat de juiste handelwijze is.

Ten tweede is er het punt van goed ambtelijk vakmanschap. De sleutel tot goed ambtelijk vakmanschap is vakennis. Die kennis is voorwaardelijk om je werk goed te blijven doen en om te kunnen anticiperen op alle veranderingen binnen en buiten de overheid. De kern van goed ambtenaarschap is onveranderlijk: een goed ambtenaar beseft dat hij werkt in bijzondere omstandigheden. Een ambtenaar dient de democratie, en dat stelt hoge eisen aan integriteit.

Integriteit is een onderwerp dat twintig jaar geleden in Nederland actueel werd, en sindsdien als thema niets aan actualiteit heeft ingeboet. Integriteit heeft een vaste plaats op onze bestuurlijke agenda verworven. Het is tussen de oren komen te zitten.

Nederland zal het EU-voorzitterschap in 2016 aangrijpen om aandacht te blijven vragen voor het belang van goed en integer bestuur in Europa, op alle niveaus van bestuur.

Ik beveel u van harte dit boekje aan. Het geeft een prima inkijk in de manier waarop de Nederlandse overheid is georganiseerd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Ronald Plasterk

Inhoudsopgave

AUTEURS

1. Inleiding	6	JAAP UIJLENBROEK
2. De Staatsinrichting van Nederland	8	MEINE KLIJNSMA
2.1 Nederland is een constitutionele monarchie	10	
2.2 Nederland is een rechtsstaat en parlementaire democratie	12	
2.3 Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat	15	
3. De opbouw van de Nederlandse overheid	16	
3.1 De rijksdienst	19	FRANK VAN KUIK
3.2 De provincies	23	JAAP UIJLENBROEK
3.3 De gemeenten	24	DE VERENIGING VAN NEDERLANDSEGEMEENTEN (VNG)
3.4 De waterschappen	25	MATTHIJS KOK
3.5 Defensie	26	MAARTEN SUWOUT
3.6 Politie	27	MARIJKE STROUCKEN
3.7 Rechtspraak	28	JOOP POT
3.8 Onderwijs	29	FRANK CÖRVERS
4. De Nederlandse ambtelijke dienst in cijfers	32	FRITS VAN DER MEER & GERRIT DIJKSTRA
5. De ambtelijke rechtspositie en de ontwikkeling daarin	38	BAREND BARENTSEN
6. Het arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector	46	LOE SPRENGERS
7. Loonontwikkeling in de publieke sector vergeleken met de markt	54	ADRI STEET
8. Politici en ambtenaren: fietsen op een tandem	60	ROEL BEKKER
9. Ontwikkelingen	64	
9.1 Overheden vervloeien	66	CASPAR VAN DEN BERG
9.2 Decentraliseren	67	GEORGE EVERE
9.3 Een kleinere en betere rijksdienst	69	FRANK VAN KUIK
9.4 Digitale overheid	71	MAARTEN HILLENAAR & ESTER DE JONG

1

Inleiding

DOOR JAAP UIJLENBROEK

Nederland vierde de afgelopen jaren tweehonderd jaar Koninkrijk der Nederlanden. Niet in één jaar of op één dag: de totstandkoming van het Koninkrijk der Nederlanden vond in de periode 1813–1815 plaats ten tijde van het einde van de Napoleontische periode, uitmondend in de inhuldiging van de eerste Nederlandse koning Willem I in Brussel, op 21 september 1815. In die periode werd de basis gelegd voor het Nederlandse bestuur zoals we dat vandaag de dag kennen: een constitutionele monarchie. Daarvoor was Nederland een republiek: van 1581 tot 1801.

Nederland is vrijwel altijd bestuurd vanaf het Binnenhof, het regeringscomplex in Den Haag waarvan de oudste delen teruggaan tot midden dertiende eeuw. Het Nederlandse parlement, bestaande uit de Eerste Kamer met 75 leden en de Tweede Kamer met 150 leden, zetelt hier. De minister-president, die de ministerraad voorzit en leiding geeft aan het Ministerie van Algemene Zaken, houdt ook kantoor op het Binnenhof in het zogeheten ‘orentje’. Ten slotte is de Raad van State, het hoogste adviesorgaan voor de regering, aanwezig op het Binnenhof.

In de directe omgeving van het Binnenhof zijn alle elf ministeries gevestigd die samen de rijksoverheid vormen: het nationale niveau van het landsbestuur. Het regionale niveau bestaat uit twaalf provincies en het lokale niveau uit 393 gemeenten. Daarnaast kent Nederland nog de unieke functionele bestuurslaag van de waterschappen, die verantwoordelijk zijn voor het waterbeheer in een gebied.

De waterschappen zijn de oudste bestuursorganen in Nederland en gaan terug tot de dertiende eeuw. Als gevolg van fusies zijn er nu nog 24 waterschappen. Daarnaast kent de Nederlandse overheid nog zelfstandige bestuursorganen en allerhande specifieke diensten en instellingen.

De Nederlandse overheid kent een grote verscheidenheid aan organisatievormen, waarbij overheden ook onderling allerlei samenwerkingsverbanden aangaan. Bijvoorbeeld de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten in gemeenschappelijke regelingen, waar vooral uitvoerende taken zijn ondergebracht.

Kenmerkend voor Nederland is dat veel zaken in het overgangsgebied tussen publiek en privaat zijn geregeld. Bijvoorbeeld in het domein van het onderwijs bestaan, naast de openbare scholen waar ambtenaren werken, ook scholen die gelijkgesteld zijn aan openbare scholen, maar daar werken

geen ambtenaren. De zorgsector is voor een belangrijk deel publiek gefinancierd, terwijl de instellingen die de feitelijke zorg bieden vooral privaat zijn, en de medewerkers dus ook geen ambtenaar. De verscheidenheid in organisatievormen van de Nederlandse publieke dienst en instellingen in het overgangsgebied tussen publiek en privaat, maakt dat de ambtelijke dienst ook gefragmenteerd is. Er is wel één overkoepelende Ambtenarenwet, maar elke sector, bijvoorbeeld gemeenten en lager onderwijs, kent daar een verdere invulling van met de bijbehorende verschillen in arbeidsvoorraarden. Het arbeidsvoorraardenoverleg is dan ook per sector ingericht.

Het totaal van de Nederlandse publieke dienst is geen eenduidig gedefinieerd begrip. Dat maakt het moeilijk om algemene uitspraken te doen en maakt elke afbakening arbitrair. In deze publicatie is de afbakening gekozen waarin de publieke dienst bestaat uit de vier bestuurslagen rijksoverheid (inclusief

zelfstandige bestuursorganen en uitvoerende diensten), provincie, gemeenten en waterschappen, met daarnaast de sectoren onderwijs, defensie, rechtspraak en politie. Het gaat hierbij om een totaal van een kleine 1 miljoen werknemers met de ambtelijke status. Om dit in perspectief te zetten: Nederland heeft een kleine 17 miljoen inwoners en een werkzame beroepsbevolking (leeftijd vijftien tot 75 jaar) van ongeveer 8,2 miljoen. De gezondheidszorg is niet meegenomen in deze publicatie, omdat die vooral privaat georganiseerd is.

Deze publicatie start met de basale staatsinrichting van Nederland aan de hand van drie kenmerken:

- 1) de constitutionele monarchie;
- 2) het zijn van een rechtsstaat en een parlementaire democratie en
- 3) de verhouding tussen de bestuurslagen: de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Vervolgens wordt ingegaan op de organisatiestructuur van de overheid, waarbij de verschillende geledingen kort aan bod komen. Het aantal ambtenaren van deze geledingen heeft eerst een sterke toename gekend en later een afname als gevolg van gericht beleid om de overheidstaken over te dragen aan de markt. Hoofdstuk 4 gaat daarop in. De rechtspositie van de Nederlandse ambtenaar is van oudsher in de Ambtenarenwet geregeld en uitgewerkt in lagere regelgeving. Van een echt arbeidsvoorwaardenoverleg is pas sprake sinds de jaren negentig, waarna een proces van arbeidsvoorwaardenoverleg per sector op gang is gekomen. Hoofdstukken 5 en 6 gaan hier nader op in en hoofdstuk 7 laat de uitkomst zien in termen van de

loonontwikkeling in vergelijking tot de markt en de zorgsector. Ambtenaren blijven daarbij iets achter. De politiek-ambtelijke verhoudingen in Nederland kenmerken zich door wederzijdse afhankelijkheid, waarbij uiteraard zowel politici als ambtenaren hun eigen rol hebben. De subtitel van hoofdstuk 8 maakt dat goed duidelijk: fietsen op de tandem, waarbij de politicus stuurt en de ambtenaar meetrapt en meebeweegt. Het negende en afsluitende hoofdstuk gaat in op actuele ontwikkelingen in de publieke sector: de toenemende verwevenheid tussen overheden, de decentralisatie, de voortgaande ambitie om de rijksoverheid kleiner en beter te maken en de digitalisering van de overheid. De 'digitale overheid' biedt kansen voor dienstverlening aan burgers, een efficiëntere inrichting van de overheidsorganisatie en kansen voor het bedrijfsleven.

Deze publicatie geeft daarmee een snel en compleet overzicht van de publieke dienst in Nederland, hoe die is georganiseerd en wat daar zoal in speelt.



The image shows a large, ornate brick building with multiple gabled roofs and several tall, spired towers under construction. The building is situated across a body of water, with its reflection clearly visible on the surface. Scaffolding and construction materials are visible on the left side of the building.

De staatsinrichting van Nederland

DOOR MEINE KLIJNSMA

2

De staatsinrichting van Nederland

DOOR MEINE KLIJNSMA

De Nederlandse staatsinrichting laat zich in drie korte statements samenvatten: ‘Nederland is een constitutionele monarchie’, ‘Nederland is een rechtsstaat en een parlementaire democratie’ en ‘Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat’. In dit hoofdstuk zijn deze drie statements uitgewerkt.

2.1

Nederland is een constitutionele monarchie

1814/1815: de nieuwe monarchie

In 1814 werd Nederland een monarchie met een telg uit het Oranjehuis op de troon. De zoon van de laatste, verdreven stadhouder Willem V werd als Willem I soeverein vorst en een jaar later Koning der Nederlanden. In 1806 was Lodewijk Napoleon koning geworden van de Franse satellietstaat, het koninkrijk Holland, terwijl in 1810 ons land werd ingelijfd bij het machtige Franse keizerrijk. Helemaal nieuw was de monarchale staatsvorm dus niet. In de eeuwen daaraan voorafgaand, vanaf de nationale onafhankelijkheid in 1581, was Nederland echter altijd een republiek geweest: eerst de federatieve Republiek der Vereenigde Nederlanden en vanaf 1795 de veel democratischer en centralistischer Bataafse Republiek.

Het zwaartepunt van de macht in het nieuwe koninkrijk berustte duidelijk bij

de koning. Niet alleen kende de nieuwe Grondwet veel formele macht toe aan de vorst. Deze maakte er bovendien enthousiast gebruik van, waardoor de balans nog meer in zijn voordeel uitviel. Er was met recht sprake van een constitutionele monarchie.

De fluwelen revolutie van 1848

De revolutiegolf van 1848 liet ook het destijds wat achtergebleven land niet helemaal onberoerd. De opvolger van koning Willem I, Willem II, verklaarde in één nacht van uiterst conservatief in uiterst liberaal te zijn veranderd. De Leidse hoogleraar Thorbecke werd voorzitter van een staatscommissie die in ongekend tempo een nieuwe Grondwet opstelde, die vervolgens al even snel in het Staatsblad belandde. De Nederlandse fluwelen revolutie was voltooid.

Onze staatsinrichting had daarmee in één klap de contouren gekregen die zij ook vandaag de dag nog heeft. Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden werden voortaan door middel van directe verkiezingen gekozen, zij het nog lang niet op basis van algemeen kiesrecht. De ministeriële verantwoordelijkheid en daaraan gekoppeld de koninklijke onschendbaarheid werden ingevoerd, terwijl de grondrechtencatalogus werd uitgebreid met onder andere de vrijheid van meningsuiting en drukpers en de vrijheid van vereniging en vergadering. Door dit alles verschoof het zwaartepunt van de macht van de koning naar de minister en het parlement.

Toen in 1868 het parlementaire stelsel definitief werd gevestigd, was de positie van de koning in essentie teruggebracht tot een symbolische. Het koningschap was hiermee in hoofdzaak ceremonieel geworden.

De macht des konings

Vandaag de dag beschikt de koning nog over de volgende formele taken en bevoegdheden:

- Hij is deel van de regering, zij het dat de ministers en staatssecretarissen de politieke verantwoordelijkheid dragen; de koning is immers onschendbaar.
- Hieruit vloeit voort dat de koning wetten en Koninklijke Besluiten moet tekenen.
- De koning is voorzitter van de Raad van State. Als feitelijke voorzitter fungert echter de vicevoorzitter (de ‘vicepresident’).
- De koning geeft jaarlijks op de derde dinsdag van september in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal een uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid.
- De koning overlegt wekelijks met de minister-president en periodiek met de andere bewindspersonen.

Tot 2012 speelde de koning ook nog een belangrijke rol in de kabinetsformatie. Deze rol is echter overgenomen door de Tweede Kamer. Bij de kabinetsformatie van 2012 regisseerde de Kamer voor het eerst zelf de kabinetsformatie, onder andere door de kabinetsformateur te benoemen.

De koning oefent zijn formele bevoegdheden uit als onschendbaar staatshoofd. Dat wil zeggen dat de ministers daarvoor verantwoordelijk zijn. Een en ander betekent niet dat de koning geen invloed zou kunnen hebben op de beleidsvoering. Deze invloed gaat echter zo ver als de ministers toestaan. Het constitutionele stelsel gaat ervan uit dat eventuele meningsverschillen tussen koning en kabinet in vertrouwelijkheid worden opgelost, waarbij ministers daarvoor vervolgens de volle politieke verantwoordelijkheid dragen. Komt men niet tot een oplossing, dan ontstaat een constitutionele crisis.

Voorts vervult de koning een belangrijke ceremoniële en samenbindende rol,

bijvoorbeeld bij de herdenking van rampen als het neerstorten van MH17 en andere gewichtige evenementen, maar ook bij staatsbezoeken.

Regering en kabinet

De regering bestaat uit de koning en de ministers, het kabinet alleen uit de ministers. De ministers gezamenlijk vormen de ministerraad, die wekelijks, op vrijdag, bijeenkomt. Koning en ministers kunnen ook gezamenlijk voor politiek overleg bijeenkomen. Dat overleg heet – enigszins verwarring – de kabinetsraad. In 1905 is voor het laatst een kabinetsraad gehouden.

Sinds 1848 ligt het politieke zwaartepunt van de regering onmiskenbaar bij de ministers. Sinds 1948 kunnen ook staatssecretarissen worden benoemd. Er zijn twee soorten ministers: ministers met een portefeuille, die daarmee ook hoofd van een ministerieel departement zijn en over een eigen begrotingshoofdstuk beschikken (de zogeheten ‘ministers van’, bijvoorbeeld de minister van Defensie), en ministers zonder portefeuille, die zijn belast met een specifieke taak (de zogeheten ‘ministers voor’, bijvoorbeeld de minister voor Wonen en Rijksdienst). Beide soorten ministers maken deel uit van de ministerraad.

De ministerraad is het belangrijkste gremium voor de vaststelling van het regeringsbeleid. Vaste voorzitter is de minister-president, tevens minister van Algemene Zaken. Na afloop van de ministerraad houdt de minister-president een persconferentie in perscentrum Nieuwspoort, een belangrijk publicair event. Naast de ministerraad bestaan enkele onderraden ter voorbereiding van de ministerraad, zoals de Raad Bestuur en Justitie (RBJ), waaraan slechts enkele bewinds Personen deelnemen. De vergaderingen van de ministerraad en de onderraden worden voorbereid in zogenoemde ambtelijke voorportalen.

Uit dit alles blijkt dat veel waarde wordt toegekend aan een goede onderlinge afstemming om de eenheid van het regeringsbeleid ook feitelijk te bewerkstelligen. Deze eenheid van het regeringsbeleid is namelijk een belangrijk principe in het Nederlandse staatsrecht. Ministers en staatssecretarissen dienen met één mond te spreken. Als een minister of staatsecretaris zwaarwegende bezwaren tegen een of meer onderdelen van het regeringsbeleid heeft en hij deze bezwaren niet wenst in te slikken, resteert er slechts één optie: vrijwillig aftreden.

Kabinetsformatie

De zittingsduur van een kabinet valt in principe samen met die van de Tweede Kamer. Voorafgaand aan de periodieke Kamerverkiezingen dient het kabinet zijn ontslag in bij de koning en wordt het demissionair. Valt een kabinet eerder, dan worden doorgaans vervroegde Kamerverkiezingen gehouden. Direct na de Kamerverkiezingen begint de formatie van een nieuw kabinet.

Vanwege het strikt evenredige kiesstelsel in ons land heeft nog nooit één partij een absolute meerderheid in de Tweede Kamer verworven. Er zijn dus altijd ten minste twee partijen nodig om een meerderheidscoalitie te vormen. Dat leidt meestal tot gecompliceerde en langdurige onderhandelingen.

Zoals al vermeld trad de koning tot 2012 op als spelverdeeler in het proces van de kabinetsformatie: hij benoemde de informateur en daarna de formateur, een en ander na consultaties met de fractievoorzitters en onder anderen de vice-president van de Raad van State. Na afloop van de formatie legde de nieuwe minister-president verantwoording af aan de Kamer over het formatieproces.

Bij de formatie van het tweede kabinet-Rutte nam de Tweede Kamer deze koninklijke rol zelf over. Daartoe was wel het reglement van orde van de Tweede

2.2

Nederland is een rechtsstaat en parlementaire democratie

Kamer veranderd. De verwachting is dat deze gewijzigde formatieprocedure blijft bestaan.

De Grondwet

Tot diep in de negentiende eeuw was de belangrijkste functie van de Grondwet het beteugelen en in goede banen leiden van de macht van de koning; het was zelfs de raison d'être van Thorbecke's grondwetsherziening van 1848. Anders dan in een absolute monarchie werd in een constitutionele monarchie de monarchale macht beperkt door de Grondwet. Nog steeds bepaalt deze logica de grondwettelijke verankering van de Nederlandse staatsinrichting, ook na de laatste integrale grondwetsherziening van 1983. Dat gegeven maakt dat de Nederlandse Grondwet in een aantal opzichten niet voldoet aan de eigentijdse politieke en maatschappelijke vereisten. Anders gezegd: met uitzondering van het in 1983 wél terdege gemoderniseerde hoofdstuk grondrechten kent ons land een grondwet met enerzijds tal van verouderde bepalingen en overmatig gedetailleerde regelingen (bijvoorbeeld over de erfopvolging van het koningschap) en anderzijds de nodige lacunes: belangrijke staatsrechtelijke noties als de vertrouwensregel (waarover straks meer) zijn niet in de Grondwet vastgelegd.

Ofschoon de belangrijkste grondrechten en tal van gewichtige regels inzake de staatsinrichting in de Grondwet zijn verankerd en lagere wet- en regelgeving in overeenstemming met de Grondwet moet zijn, is de Grondwet in Nederland, anders dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Duitsland, toch geen document dat echt leeft bij de bevolking. Dit gebrek aan Verfassungspatriotismus in

de lage landen bij de zee wordt wel in verband gebracht met het ontbreken van een toetsingsrecht aan de Grondwet: formele wetten mag de rechter niet toetsen aan de Grondwet. In de meeste moderne democratieën kan dat wel, hetgeen het gezag en daarmee de maatschappelijke relevantie van de Grondwet ten goede komt.

Het is ook lastig om de Grondwet bij de tijd te houden, omdat de procedure voor herziening zwaar is en veel tijd vergt. Voorstellen tot herziening van de Grondwet moeten namelijk twee lezingen doorlopen: eerst dienen de Tweede en de Eerste Kamer ze met een gewone meerderheid te aanvaarden en vervolgens moeten beide Kamers ze – na verkiezingen van de Tweede Kamer – nogmaals aannemen, echter met een gekwalificeerde tweederdemeerderheid.

Rechtsstaat

Nederland is een rechtsstaat. Dat wil zeggen dat de macht van de overheid wordt gereguleerd en beperkt door het recht. De idee van de rechtsstaat ontstond als reactie tegen het zeventiende- en achttiende-eeuwse absolutisme. In die zin sluit de rechtsstaatgedachte aan op de constitutionele monarchie.

Belangrijke elementen van de rechtsstaat zijn:

- het bezit van een constitutie (de Grondwet, het Statuut voor het Koninkrijk, bepaalde verdragen en door de Grondwet voorgeschreven wetten, de zogenoemde organieke wetten, zoals de Gemeente- en de Provinciewet) en ongeschreven constitutioneel recht, zoals de vertrouwensregel;
- het bezit van grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging en vergadering;
- de scheiding der machten, daaronder begrepen gewaarborgde onafhankelijkheid van de rechtspraak;
- het legaliteitsbeginsel, de notie dat ieder overheidsoptreden moet berusten op algemene rechtsregels en ook de overheid zelf gebonden is aan de wet;
- de voorafgaande rechtsregel, dat wil zeggen dat nieuwe wetten die de burger benadelen, niet met terugwerkende kracht mogen worden toegepast.

De Nederlandse rechtspraak is primair georganiseerd in elf rechtbanken. Hoger beroep is mogelijk bij vier gerechtshoven. De Hoge Raad is het hoogste rechtscollege als het gaat om zaken op het gebied van strafrecht, civiel recht en belastingrecht. Daarnaast zijn er gespecialiseerde hoogste rechters: de Centrale Raad van Beroep (voor ambtenarenzaken en socialezekerheidszaken), het College van

Beroep voor het bedrijfsleven (sociaaleconomisch bestuursrecht) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de rest van het bestuursrecht).

De macht des volks

Pas met de invoering van het algemeen kiesrecht in 1919 is Nederland een volwaardige parlementaire democratie geworden. Eerder al, in 1868, was het parlementaire stelsel ingevoerd, niet door middel van een grondwetswijziging, maar als resultaat van een diepgaand conflict tussen een liberale Kamermeerderheid en een conservatief kabinet, dat actief gesteund werd door koning Willem III. Het parlementaire stelsel houdt in dat een kabinet dat het vertrouwen van de Tweede Kamer verliest, moet aftreden. Het parlementaire stelsel impliceert de zogenoemde vertrouwensregel. Deze regel geldt ook voor individuele bewindspersonen.

Uit het feit dat de Tweede Kamer in haar relatie met de regering het laatste woord heeft, mag echter niet worden geconcludeerd dat in formeel opzicht het parlement het hoogste staatsorgaan is. Evenzo is het niet zo dat de Nederlandse staatsinstelling is gebaseerd op het principe van de volkssovereiniteit; een conclusie die uit de combinatie van het parlementaire stelsel en algemeen kiesrecht getrokken zou kunnen worden. In de Nederlandse Grondwet ontbreekt, anders dan in bijvoorbeeld de Duitse, een daartoe strekkende bepaling.

De invloed van de burgers op het staatsbestuur krijgt vooral vorm langs lijnen van de vertegenwoordigende democratie, dat wil zeggen door middel van verkiezingen voor de Tweede Kamer,

Provinciale Staten, gemeenteraden en waterschapsbesturen. De vertegenwoordigende democratie wordt echter aangevuld met enkele direct-democratische elementen. Zo kunnen burgers een niet-bindend correctief referendum op nationaal niveau initiëren. Ook sommige gemeenten en provincies kennen dit type referendum. Daarnaast kunnen burgers onderwerpen op de agenda van de Tweede Kamer zetten, het zogenaamde burgerinitiatief. Ook hier geldt dat sommige gemeenteraden en Provinciale Staten ook een regeling inzake het burgerinitiatief bezitten.

Last but not least bestaat er in Nederland een traditie van alweer enkele decennia op het vlak van burgerparticipatie in de beleidsontwikkeling op alle bestuurlijke niveaus. Burgers mogen meepraten en meedenken over de ontwikkeling van nieuw beleid. Deze, vaak nogal deliberatieve, vormen van burgerparticipatie sluiten nauw aan bij een al veel oudere en typisch Nederlandse traditie van consensuele democratie, ook wel het poldermodel genaamd. Het poldermodel houdt in dat overheden met belangenorganisaties overleggen om bij hen steun te verwerven voor beleid. In het verleden ging het daarbij vooral om het sociaaleconomisch beleid, vandaag de dag wordt dit model veel breder toegepast. Soms worden ten behoeve van de overlegdemocratie aparte overlegorganen ingesteld, zoals de Sociaal-Economische Raad (SER), waarin vakcentrales en werkgeversorganisaties zijn vertegenwoordigd.

De Tweede Kamer nader bekeken

De Tweede Kamer telt 150 leden die voor vier jaar worden gekozen door alle kiesgerechtigde burgers. Er is geen

opkomstplicht. Nederland kent een strikt evenredig kiesstelsel gebaseerd op lijsten. De kiesdrempel is laag: één volle zetel volstaat voor intrede in het parlement. Een en ander heeft ertoe geleid dat er na 1945 altijd ten minste zeven partijen in de Tweede Kamer waren vertegenwoordigd en soms veel meer. Na de laatste Kamerverkiezingen, die van 2012, telde de Kamer elf fracties. Als gevolg van afsplitsingen waren dat er medio 2015 niet minder dan zestien!

De belangrijkste taken van de Tweede Kamer zijn de regering controleren op het door haar gevoerde beleid, de begroting vaststellen (het budgetrecht), wetgeving opstellen (samen met de regering) en aandacht vragen voor maatschappelijke vraagstukken (de agenderende functie).

De Tweede Kamer beschikt over een groot aantal formele bevoegdheden. Zij mag wijzigingsvoorstellen indienen op wetsvoorstellen (het recht van amendement), zelf wetsvoorstellen aanhangig maken (het recht van initiatief), mondelinge en schriftelijke vragen stellen aan bewindspersonen, zij heeft het recht van enquête alsmede lichtere vormen van onderzoek en het recht van interpellatie (mondeling doorvragen en debatteren met een of meer bewindspersonen).

Hierbij is het van groot belang dat al deze rechten worden uitgeoefend in de context van het parlementaire stelsel. Dit stelsel impliceert niet alleen, zoals al opgemerkt, de vertrouwensregel, maar ook de actieve inlichtingenplicht van het kabinet jegens de Kamer. Dit wil zeggen dat het kabinet de Kamer alle inlichtingen moet verschaffen die zij nodig heeft om haar controlerende taak te kunnen uitoefenen.

De Eerste Kamer nader bekijken

Nederland is een van de weinige kleinere, niet-federatieve staten met een tweekamerstelsel. Naast de direct gekozen Tweede Kamer bestaat er ook nog een senaatachtige Eerste Kamer. Anders dan veel andere senaten beschikt de Eerste Kamer over een vetorecht ten aanzien van wetsvoorstellingen. Hieruit volgt dat kabinetten om wetgeving tot stand te brengen niet alleen over een meerderheid in de Tweede Kamer moeten beschikken, maar ook over een meerderheid in de Eerste Kamer. Bij het kabinet Rutte II is dat laatste niet het geval, hetgeen ertoe heeft geleid dat voor bepaalde onderwerpen akkoorden met enkele oppositiepartijen zijn gesloten. Dit is een nieuwe ontwikkeling die er (mede) voor heeft gezorgd dat het debat over de positie en zelfs het (voort)bestaan van de Eerste Kamer weer is opgelaaid. Concrete voorstellen op dit vlak zijn echter (nog) niet gedaan.

De Eerste Kamer telt 75 leden, die voor vier jaar door de leden van de Provinciale Staten worden gekozen. Enkele weken na de periodieke verkiezingen voor de Provinciale Staten vinden Eerste Kamerverkiezingen plaats. Omdat de statenverkiezingen doorgaans op een andere datum worden gehouden dan de Tweede Kamerverkiezingen, komt het regelmatig voor dat de politieke samenstelling van de Eerste Kamer nogal afwijkt van die van de Tweede Kamer.

De Eerste Kamer beschikt over dezelfde bevoegdheden als de Tweede Kamer, met uitzondering van het recht van amendement en initiatief. Feitelijk kan de Eerste Kamer echter door middel van de zogenoemde novelle wel degelijk wijzigingen in wetsvoorstellingen afdwingen. De door de Eerste Kamer verlangde wijziging wordt door de regering in een nieuw wetsvoorstel gegoten, dat vervolgens in procedure wordt gebracht en uiteindelijk, tezamen met het oorspronkelijke wetsvoorstel

waarvan de behandeling is aangehouden, in stemming wordt gebracht bij de Eerste Kamer.

Onduidelijk is of de vertrouwensregel ook geldt voor de Eerste Kamer. Feit is dat een enkele maal een bewindspersoon, en ook wel een kabinet zelf, een beroep op de vertrouwensregel heeft gedaan om een meerderheid ten gunste van een eigen voorstel te forceren. Dit stellen van de vertrouwenskwestie komt echter veel vaker voor in het verkeer van het kabinet met de Tweede Kamer.

Wetgeving

Veel overheidsbeleid krijgt gestalte in de vorm van formele wetgeving. Wetsvoorstellingen kunnen door de regering en de Tweede Kamer worden ingediend. Het merendeel van de wetsvoorstellingen is afkomstig van de regering. Belangrijk in het wetgevingsproces is de verplichte advisering door de Afdeling Advisering van de Raad van State. Na ommekomst van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State wordt het desbetreffende wetsvoorstel samen met een reactie op dit advies, het zogenoemde nader rapport, naar de Tweede Kamer gezonden, die het wetsvoorstel doorgaans in twee rondes behandelt. Eerst levert ze schriftelijk commentaar (het verslag), waarop wordt gereageerd door middel van een nota naar aanleiding van het verslag. Daarop volgt plenaire (mondelinge) behandeling door de Tweede Kamer. Over ingediende wijzigingsvoorstellen of amendementen wordt eerst gestemd; vervolgens heeft de eindstemming plaats over het al dan niet geamendeerde wetsvoorstel.

Wanneer de Tweede Kamer het wetsvoorstel aanvaardt, wordt het ingediend bij de Eerste Kamer. Ook de Eerste Kamer levert eerst schriftelijk commentaar en behandelt het wetsvoorstel vervolgens in een plenaire vergadering, waarop ook daar stemming plaatsvindt. Neemt ook de Eerste Kamer het wetsvoorstel aan, dan

vindt ondertekening door de koning en de verantwoordelijke minister plaats.

Daarmee wordt het wetsvoorstel wet. Tot slot wordt de tekst van de wet officieel gepubliceerd in het Staatsblad en kan de wet in werking treden. Wetsvoorstellen afkomstig van Kamerleden (de zogenoemde initiatiefvoorstellingen) moeten door de regering worden getekend willen zij in werking kunnen treden. De regering kan dat weigeren. Dit is echter niet gebruikelijk; dit vetorecht is voor het laatst gebruikt in 1928.

2.3

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat

De essentie van de gedecentraliseerde eenheidsstaat

Nederland kent drie territoriale bestuurslagen: het Rijk, twaalf provincies en 393 gemeenten. Daarnaast zijn er de drie bijzondere openbare lichamen in Caribisch Nederland – Bonaire, St. Eustatius en Saba – die qua bestuurlijke inrichting grote gelijkenis vertonen met gemeenten, maar dat formeel niet zijn. De drie eilanden zijn bovendien niet provinciaal ingedeeld. Als gevolg van een voortgaand proces van gemeentelijke herindeling is het aantal gemeenten gedaald van ongeveer twaalfhonderd in 1850 tot minder dan vierhonderd nu. Voor de uitvoering van bepaalde taken zijn veel gemeenten echter toch nog te klein. Om in dit probleem te voorzien, kunnen gemeenten met andere gemeenten samenwerken in gemeenschappelijke regelingen, het zogenoemde verlengd lokaal structuur. Deze hulpstructuren kennen geen eigen, direct gekozen bestuur.

De verhouding van de Nederlandse centrale overheid tot de twee decentrale bestuurslagen bevindt zich ergens tussen een centralistisch model (zoals in Frankrijk) en een federatief model (zoals in Duitsland en België) in. Dit tussenmodel wordt gedecentraliseerde eenheidsstaat genoemd. Anders dan in federa tieve staten is het takenpakket van de decentrale bestuurslagen niet expliciet in de Grondwet vastgelegd, en anders dan in het uitgesproken centralistische model beschikken de twee decentrale bestuurslagen over een eigen huishouding.

Autonomie en medebewind

Nederlandse gemeenten en provincies zijn autonoom, ze hebben een eigen huishouding. Dat wil zeggen dat zij vrij zijn taken in uitvoering te nemen, daarvoor beleid te ontwikkelen en regels te stellen. Deze autonome beleidsruimte wordt begrensd door een onder- en een bovengrens. De bovengrens wordt gevormd door de wet- en regelgeving van hogere overheden, doorgaans het Rijk, over hetzelfde onderwerp, de ondergrens door de grondrechten van burgers. Vandaag de dag bestaat ongeveer 10 procent van het gemeentelijke takenpakket uit autonome taken. Deze taken betreffen vooral onderwerpen als cultuur, sport, recreatie, onderhoud van de openbare ruimte, maar ook meer omstreden zaken als de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers.

De andere 90 procent van het gemeentelijk takenpakket wordt gevormd door medebewindstaken. Medebewind houdt in dat de rijksoverheid door middel van een wet (een medebewindswet) de uitvoering van een bepaalde taak aan een gemeente of provincie opdraagt. De mate van beleidsvrijheid daarbij kan variëren. Delen van de sociale zekerheid, jeugdzorg, ruimtelijke ordening, en volkshuisvesting zijn voorbeelden van medebewindstaken. Als gevolg van een aantal decentralisaties de laatste jaren is het gemeentelijk takenpakket flink vergroot.

De inrichting van de gemeente- en provinciebesturen

Gemeenten en provincies zijn volwaardige democratieën. Zij beschikken over een direct gekozen volksvertegenwoordiging: de gemeenteraden respectievelijk Provinciale Staten. Raden en staten worden eens per vier jaar gekozen. Vroegtijdige ontbinding is alleen in

specifieke gevallen mogelijk en dan alleen op basis van een specifieke wettelijke grondslag. Raden en staten beschikken over globaal dezelfde bevoegdheden als de Tweede Kamer. Zij kunnen dus naar recht en rede volwaardige decentrale parlementen worden genoemd.

De executieven van gemeenten en provincies worden colleges genoemd, respectievelijk het college van burgemeester en wethouders en het college van gedeputeerde staten. De wethouders en gedeputeerden worden door de desbetreffende volksvertegenwoordigingen gekozen en – in voorkomende gevallen, bijvoorbeeld bij het opzeggen van het vertrouwen – door hen ontslagen. Ook de burgemeester (gemeenten) en de commissaris van de Koning (provincies) maken deel uit van de colleges. Burgemeester en commissaris zijn voorzitter van zowel ‘hun’ colleges als ‘hun’ volksvertegenwoordigingen. Zij worden door de Kroon (kabinet en koning) benoemd op aanbeveling van de gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten. Van deze aanbeveling kunnen zij afwijken, wat echter nog nooit is gebeurd.

Waterschappen

Naast de gemeenten en provincies kent Nederland nog een derde categorie decentrale overheid: de waterschappen. De waterschappen kennen echter een beperkte, in de wet geregelde taakopdracht: bescherming tegen water (onder andere door middel van dijken), regulering van de waterhuishouding en de zuivering van afvalwater.

Er zijn 24 waterschappen (in 1950 waren er nog ruim 2600) met een eigen direct gekozen bestuur.



3

De inrichting van de Nederlandse overheid

DOOR FRANK VAN KUIK, VNG, MATTHIJS KOK,
MAARTEN SUWOUT, MARIKE STROUCKEN, JOOP POT
& FRANK CÖRVERS

3

De inrichting van de Nederlandse overheid

De Nederlandse overheid heeft als basisstructuur drie bestuurslagen: gemeenten als lokale overheid, provincies als regionale overheid en de rijksoverheid als nationale overheid. Daarnaast kent Nederland nog een functionele bestuurslaag: de waterschappen zijn een democratisch ingerichte bestuurslaag met een specifieke opdracht: zorgen voor een goede waterbeheersing in Nederland. Daarnaast worden nog de nachtwakersstaat functies onderscheiden: defensie, politie en de rechtspraak. Het Ministerie van Defensie zorgt voor de nationale veiligheid. Gegeven de eigenheid van defensie wordt het soms als onderdeel van de rijksoverheid beschouwd en soms ook juist weer niet. Defensie kent bijvoorbeeld eigen collectieve arbeidsvooraarden, waar alle andere ministeries één afspraak voor collectieve arbeidsvooraarden kennen.

Sinds 2013 kent Nederland één nationaal politiekorps. Daarvoor waren het regionale korpsen. De nationale politie is een los organisatieonderdeel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

De rechtspraak in Nederland is onafhankelijk van de politiek georganiseerd. De bekostiging loopt via het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Het onderwijs in Nederland is van oudsher georganiseerd langs de lijnen van de denominaties: openbaar en bijzonder onderwijs. Openbaar onderwijs wordt door gemeenten in stand gehouden. Bijzonder onderwijs is op basis van (religieuze of andere) levensovertuiging georganiseerd, maar wordt publiek gefinancierd op gelijke basis met openbaar onderwijs. Daarnaast is er nog het echte private onderwijs.

De gezondheidszorg valt buiten de beschouwing van deze publicatie. In Nederland is de gezondheidszorg gedeeltelijk publiek gefinancierd en gedeeltelijk privaat gefinancierd. Uitvoerende organisaties in het zorgdomein zijn in Nederland vrijwel altijd private organisaties (met uitzondering van de academische ziekenhuizen).

3.1

De rijksdienst

DOOR FRANK VAN KUIK

In hoofdstuk 2 is een beschrijving gegeven van de bestuurlijke inrichting van Nederland zoals die is vastgelegd in de Grondwet. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De drie bestuurslagen – Rijk, provincies en gemeenten – vervullen gezamenlijk de taken van de overheid. Het decentrale karakter van de overheid houdt in dat zaken in beginsel worden behartigd door het bestuur dat het dichtst bij de burger staat. Sinds het einde van de vorige eeuw probeert het Rijk taken te decentraliseren naar de andere overheden en in het bijzonder naar de gemeenten. De opdracht aan de minister van Binnenlandse Zaken om de decentralisatie ten behoeve van gemeenten te bevorderen is in 1990 ook vastgelegd in artikel 117 van de Gemeentewet. In dit stelsel is het de taak van de rijksoverheid om te zorgen voor een zekere eenheid van beleid in het gehele land. Dit komt tot uiting in de hiërarchie tussen de bestuurslagen: het Rijk bepaalt de grenzen van de vrijheid van de andere bestuurslagen en kan deze andere overheden de uitvoering van bepaalde taken opdragen.

Het Rijk, de twaalf provincies en 393 gemeenten (per 1 januari 2015; op 1 januari 2000 kende Nederland nog 537 gemeenten) bepalen zelf welke taken zij oppakken binnen het eigen grondgebied en de grenzen van hogere regelgeving. Het takenpakket van de overheid verandert voortdurend als gevolg van veranderende maatschappelijke omstan-

digheden. Rijk, provincies en gemeenten kennen een open huishouding en dat stelt ze in staat nieuwe taken op te pakken en andere af te stoten. Naast deze organisaties van algemeen bestuur kent Nederland ook overheidsorganisaties met een nauwer omschreven opgedragen taak. Een bekend voorbeeld zijn de 24 waterschappen, die samen met het Rijk de zorg hebben voor het waterbeheer in Nederland. Het Rijk kent zelfstandige bestuursorganen met een afgebakend takenpakket.

Ministers, staatssecretarissen, ministerraad

Op het niveau van het Rijk vormen de ministeries de centrale organisatie. De Grondwet regelt het instellen van ministeries. Dat gebeurt volgens artikel 45 van de Grondwet bij Koninklijk Besluit. Aan het hoofd van een ministerie staat een minister. Deze geeft leiding aan het ministerie. Dit houdt onder meer in dat de minister de ambtenaren benoemt of ontslaat die bij het ministerie werkzaam zijn. Er kunnen ook ministers worden benoemd die niet belast zijn met de leiding van een ministerie: de ministers zonder portefeuille genoemd. Zij maken gebruik van de ambtelijke ondersteuning van de minister die leiding geeft aan het ministerie. Ministers die leiding geven aan een ministerie heten ‘ministers van’, de ministers zonder portefeuille heten ‘ministers voor’. Beide soorten ministers

zijn lid van de ministerraad. In het huidige kabinet zijn twee ministers zonder portefeuille benoemd: een minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en een minister voor Wonen en Rijkisdienst.

Beide soorten ministers kunnen op basis van de op dit punt enkele jaren geleden gewijzigde Comptabiliteitswet over een eigen begrotingshoofdstuk beschikken. Het begrip ‘minister zonder portefeuille’ heeft daarmee geen betrekking meer op het ontbreken van een eigen begrotingshoofdstuk, maar alleen nog op het ontbreken van een eigen ambtelijk apparaat en de daarbij behorende ondersteunende voorzieningen. De ‘minister voor’ woont als het ware in bij de ‘minister van’. Een voorbeeld. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) staat aan het hoofd van het gelijknamige ministerie. Hij is de politieke baas van de ambtenaren die daar werkzaam zijn. De minister voor Wonen en Rijkisdienst wordt door een deel van deze ambtenaren ondersteund en maakt gebruik van de beleidsondersteuning en bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK. Beide ministers beschikken over een begrotingshoofdstuk.

Bij Koninklijk Besluit kunnen volgens artikel 46 van de Grondwet staatssecretarissen worden benoemd. Deze hebben een eigen politieke verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein dat hun door de

minister is toevertrouwd. Deze verdeling van verantwoordelijkheden tussen ministers en staatssecretarissen wordt vaak al tijdens de formatie van een kabinet bepaald en daarna neergelegd in een taakomschrijving. Een staatssecretaris legt zelfstandig verantwoording af aan het parlement. Het parlement kan het vertrouwen in een staatssecretaris opzeggen, waarna deze zal moeten aftreden. De minister kan dan blijven zitten. Wanneer het parlement het vertrouwen in de minister verliest, stelt de staatssecretaris zijn portefeuille ter beschikking. De nieuwe minister kan hem dan opnieuw vragen zijn functie te aanvaarden.

De ministers vormen samen de ministerraad, die gewoonlijk iedere vrijdag bijeenkomt om beslissingen te nemen over het regeringsbeleid. De vergaderingen van deze ministerraad worden voorgezeten door de minister-president. De werkwijze van de ministerraad is vastgelegd in een reglement van orde. Daarin is onder andere aangegeven welke onderwerpen in de ministerraad moeten worden behandeld en hoe de besluitvorming wordt voorbereid. De minister-president is, anders dan in landen als Frankrijk en Duitsland of in het Verenigd Koninkrijk, primus inter pares, de eerste onder gelijken. Hij is eindverantwoordelijk voor het algemeen regeringsbeleid, maar de ministers blijven voor hun eigen beleidsterrein verantwoordelijk. De positie van de minister-president is in de twintigste eeuw gegroeid. Zo kreeg deze een agenderingsbevoegdheid en een centralere positie in Europees verband.

De besluitvorming in de ministerraad wordt op politiek niveau voorbereid in een aantal onderraden van de ministerraad. De bewindspersonen kunnen zich in deze onderraden laten vergezellen door hun ambtelijke topadviseurs. De minister-president zit behalve de ministerraad ook deze onderraden voor en kan op deze manier zijn rol van het bewaken van de eenheid van het

regeringsbeleid vervullen. De besluitvorming in de onderraden wordt op haar beurt voorbereid door interdepartementale ambtelijke commissies, de zogenaamde ambtelijke voorportalen. Aan behandeling van voorstellen in een dergelijk orgaan gaat in het algemeen een periode van ambtelijke voorbereiding en afstemming vooraf vanuit het eerst verantwoordelijke ministerie.

De Haagse ministeries

In de ministeries in Den Haag werken de deskundigen op de verschillende beleidsterreinen. Zij stemmen de voorstellen van de ministers af. Binnen het ministerie met voorbeeld de directie Financieel-Economische Zaken, wanneer er financiële gevolgen aan een voorstel verbonden zijn. Enmet andere ministeries die bij een onderwerp betrokken (kunnen) zijn. Deze interdepartementale afstemming en samenwerking wordt steeds belangrijker, omdat problemen die om een oplossing vragen zich weinig aantrekken van de grenzen van de indeling in ministeries.

In politiek en media concentreert de aandacht voor het Rijk zich op deze Haagse ministeries, die de ministers en staatssecretarissen ondersteunen bij de voorbereiding van het beleid. Een belangrijke taak van de ambtenaren bij de ministeries is de dagelijkse ondersteuning van de bewindspersonen bij het optreden in het parlement, het beantwoorden van Kamervragen en de voorbereiding van wetten en beleidsvoorstellingen. Toch is maar een beperkt deel van het ambtelijke apparaat met deze beleidsfuncties belast. Het merendeel van de riksambtenaren vervult uitvoerende taken, bijvoorbeeld bij de Belastingdienst, Rijkswaterstaat of de Dienst Justitiële Instellingen. Andere ambtenaren werken in het toezicht – zoals bij de nieuwe Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit – of in ondersteunende processen als personeelszaken, huisvesting of inkoop.

Bij de ministeries werkten in 2014 ongeveer 109.500 fte; in 2010 waren dat er nog circa 114.500. Op het niveau van de rijksoverheid functioneren naast de ministeries nog meer dan honderd zelfstandige bestuursorganen met een afgebakende taakopdracht. Deze organisaties zijn onderdeel van de rijksoverheid, maar hebben een eigen takenpakket. Een bekend voorbeeld is de Sociale Verzekeringsbank, dat uitkeringen verstrekkt aan ouderen en de kinderbijslag uitvoert. Andere voorbeelden zijn het Kadaster, de Rijksdienst voor het Wegverkeer en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Zelfstandige bestuursorganen vervullen uitvoerende taken, die in wetgeving aan hen zijn opgedragen. Zij zijn voor de burger van groot belang, omdat deze van hen zaken als uitkeringen, kentekenbewijzen en kadastrale gegevens ontvangt. Toch zijn de politiek verantwoordelijke ministers slechts bevoegd deze organisaties aan te sturen in de mate waarin de wetgever daarin voorziet. Zelfstandige bestuursorganen staan daarmee op een zekere afstand van de ministeries. Dit gegeven is met enige regelmaat aanleiding voor een discussie over de wenselijkheid van deze constructie in individuele gevallen. Sinds een aantal jaren bevat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen algemene regels over de instelling, aansturing en verantwoording van dit soort organisaties. Het is kabinetsbeleid om zo min mogelijk nieuwe zelfstandige bestuursorganen in te stellen. Daarnaast hebben in de afgelopen decennia enkele doorlichtingen van zelfstandige bestuursorganen plaatsgevonden. Een verschuiving van taken van een zelfstandig bestuursorgaan naar een ministerie vond onder meer plaats bij de Informatie Beheer Groep. Deze organisatie verstrekte studiefinanciering. Deze taak wordt nu verricht door een onderdeel van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: de Dienst Uitvoering Onderwijsregelingen. In 2014 waren bij de grootste zelfstandige bestuursorganen in Nederland ongeveer 39.000 fte werkzaam; in 2010 waren dat er nog circa 42.700.

Het aantal ministeries en de omvang van het kabinet

Het aantal ministeries is geen vast gegeven. Dit aantal is sinds 1806 niet meer in de Grondwet bepaald. De Staatsregeling uit 1798 bevatte nog een bepaling waarin het aantal leden van het toen functionerende uitvoerende bewind op vijf werd gesteld. Het aantal ministeries heeft zich in de loop van de geschiedenis ontwikkeld in lijn met de uitbreiding van de taken van de overheid. Het aantal ministeries was het grootst in de tweede helft van de twintigste eeuw ten tijde van de opbouw van de verzorgingsstaat. Toen waren er veertien. Nadien bleef dit aantal lange tijd stabiel op dertien, waarbij zich wel regelmatig verschuivingen in taken tussen ministeries voordeden.

Recent is bij de kabinetsformatie van het kabinet-Rutte II het aantal verder teruggebracht naar elf. Dit viel samen met een departementale herindeling, waarbij onderdelen van ministeries werden samengevoegd en andere overgeheveld. Deze reductie van het aantal ministers ging bij de formatie van het kabinet Rutte-II samen met het terugbrengen van het aantal staatssecretarissen naar zeven. Daarnaast werden twee ministers zonder portefeuille benoemd. Het kabinet Rutte-II heeft hiermee ook in internationaal perspectief een zeer geringe omvang van in totaal twintig bewindspersonen. Dit is niet onomstreden. Een mogelijk nadeel van deze beperkte omvang is, naast een toename van de werkdruk voor de individuele bewindspersonen, dat bij een geringer aantal ministeries de checks and balances voor de afweging van belangen gaan ontbreken. Zo vindt de afweging tussen wegenbouw en milieu op dit moment binnen één ministerie plaats en wordt het dierenwelzijn behartigd door Economische Zaken. Ook de aandacht voor veiligheid is nu in belangrijke mate binnen een ministerie geconcentreerd, terwijl de zeggenschap over de politie voorheen was verdeeld

Ministeries anno 2015

Op dit moment heeft Nederland de volgende ministeries:

- Ministerie van Algemene Zaken (AZ)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa)
- Ministerie van Defensie (DEF)
- Ministerie van Economische Zaken (EZ)
- Ministerie van Financiën (FIN)
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M)
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J)
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Justitie.

De geringe omvang van het huidige kabinet kan gezien worden als een invulling van het streven naar een vermindering van de ambtelijke en bestuurlijke drukte die aan een groter aantal betrokkenen bij de politieke besluitvorming verbonden is. Ter vergelijking: het kabinet-Kok II telde in 2000 nog dertien ministers die aan het hoofd stonden van een ministerie, twee ministers zonder portefeuille en dertien staatssecretarissen. Dat leverde een totaal op van 28 bewindspersonen, 40 procent meer dan het huidige aantal.

De geringe omvang van het huidige kabinet is mede te danken aan het feit dat het is samengesteld uit personen die afkomstig zijn uit slechts twee politieke partijen, die samen een meerderheid hebben in de Tweede Kamer. Aannemelijk is dat het kabinet bij een verbinding met een groter aantal partijen uit meer bewindspersonen gaat bestaan; dan moet immers recht worden gedaan aan de onderlinge verhoudingen tussen deze partijen en dat kan leiden tot

de aanstelling van extra bewindspersonen. Bij politieke verhoudingen waarin veel partijen nodig zijn voor een parlementaire meerderheid, zijn daarmee de grenzen van een verdere reductie van het aantal ministeries of bewindspersonen bereikt.

De opbouw van de ministeries

Ministeries kennen een politieke en een ambtelijke leiding. Bij ieder ministerie is een hoogste ambtenaar, de secretaris-generaal, ambtelijk eindverantwoordelijke voor het beleid en het beheer van het ministerie. Dit is geregeld in een Koninklijk Besluit uit 1988. Dit Koninklijk Besluit bevat in artikel 1 de volgende bepaling: ‘Bij elk ministerie is een secretaris-generaal die, met inachtneming van de aanwijzingen van Onze Minister, belast met de leiding van het ministerie, belast is met de ambtelijke leiding van al hetgeen het ministerie betreft.’ In deze functie komen de rollen van eerste adviseur van de minister, eindverantwoordelijke voor de kwaliteit en de samenhang van het beleid, en eindverantwoordelijke voor het beheer samen.

Bij het merendeel van de ministeries functioneert onder de secretaris-generaal een plaatsvervanger. Deze functie van pSG is niet bij Koninklijk Besluit geregeld. Zij wordt ook niet op eenduidige wijze ingevuld. In de meeste gevallen is de pSG echter belast met het beheer van het ministerie.

Onder de secretaris-generaal ressorteren bij de ministeries een of meer directeuren-generaal. Deze zijn eindverantwoordelijk voor een afgebakend terrein van beleid, uitvoering, toezicht of bedrijfsvoering. Wanneer de bewindspersoon vooral met de directeuren-generaal overlegt, richt de SG zich vooral op het beheer van het departement en de coördinatie van beleid. Een en ander is

mede afhankelijk van de voorkeur van de bewindspersonen, de taakopvatting van de secretaris-generaal en de tussen de betrokken topambtenaren – inclusief de directeuren-generaal – gemaakte afspraken. Een wisseling van de wacht op politiek of topambtelijk niveau kan daarmee aanleiding zijn voor nieuwe accenten.

In de praktijk bestaan ministeries naast de politieke en ambtelijke leiding uit een aantal van gemiddeld vier tot vijf directoraten-generaal. Directoraten-generaal zijn onverdeeld in directies voor een beperkter beleidsterrein. Deze opbouw blijkt uit nevenstaand vereenvoudigd schema van de opbouw van het Ministerie van Economische Zaken.

Minister van Economische Zaken

Staatssecretaris van Economische Zaken

- Secretaris-generaal
- Locosecretaris-generaal
- Directoraat-generaal Agro en Natuur
- Directoraat-generaal Energie, Telecom en Mededinging
- Directoraat-generaal Bedrijfsleven en Innovatie
- Inspectoraat-generaal Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Hoofddirecteur Interne Organisatie en Uitvoering
- Staatstoezicht op de Mijnen
- Centraal Planbureau
- Autoriteit Consument en Markt

De functies bij de ministeries zijn ingedeeld in salarisschalen volgens een uniforme methode, die is vastgelegd in het Functiegebouw Rijk. De hoogste ambtenaren (onder wie de secretarissen-generaal en de directeuren-generaal) zijn ingedeeld in niveau 19. Hoofden van directies zijn in het algemeen ingedeeld in schaal 16 of 17. Het Functiegebouw Rijk kent een relatief beperkt aantal standaardfuncties. Dit bevordert de uitwisselbaarheid van ambtenaren.

3.2

De provincies

DOOR JAAP UIJLENBROEK

Nederland kent twaalf provincies waar in totaal ongeveer 9000 ambtenaren (voltijdse equivalent) werken. De taken van de provincies behelzen grofweg:

- de ruimtelijke inrichting van de provincie (waar kunnen steden en dorpen uitbreiden en mogen bedrijventerreinen en kantoorparken worden aangelegd?);
- de aanleg en het onderhoud van provinciale wegen, fietspaden en bruggen;
- via provinciale structuurplannen bepalen waar wegen, spoorwegen, scheepvaartverbindingen, industriegebieden, agrarische en natuurgebieden en recreatieve voorzieningen mogen komen. De provinciale structuurplannen zijn bepalend voor de gemeentelijke bestemmingsplannen;
- verantwoordelijk zijn voor de aanleg en het onderhoud van provinciale wegen, fietspaden en bruggen;
- een aantal specifieke milieutaken aangaande de zorg voor schoon water en veilige routes voor vrachtwagens met gevaarlijke stoffen. Daarnaast houdt de provincie toezicht op de naleving van milieuwetten voor lucht, bodem en water en gaat specifieke verontreiniging tegen, bijvoorbeeld door bodemsanering;
- bewerkstelligen dat op elke plek in de provincie binnen vijftien minuten een ambulance ter plaatse kan zijn;
- toezicht houden op de waterschappen en de gemeenten. De gemeenten laten elk jaar hun begroting en jaarrekening goedkeuren door het college van Gedeputeerde Staten.

De provincies zijn een autonome bestuurslaag. Het hoogste orgaan van de provincie zijn de democratisch gekozen Provinciale Staten. Elke vier jaar zijn er (directe) verkiezingen voor de leden van de Provinciale Staten. De leden van de Provinciale Staten kiezen de leden van de (nationale) Eerste Kamer.

Het college van Gedeputeerde Staten bereidt de besluitvorming van de Provinciale Staten voor en draagt zorg voor de uitvoering van de provinciale taken en de taken die de provincie voor de nationale overheid uitvoert: de medebewindstaken. De gedeputeerden worden benoemd (en indien nodig ontslagen) door de Provinciale Staten. De zittingstermijn van de leden van het college van Gedeputeerde Staten is maximaal vier jaar: de zittingsperiode van de Provinciale Staten. De Provinciale Staten bepalen het aantal leden van het college van gedeputeerden: maximaal zeven en minimaal drie. Gedeputeerden mogen geen lid zijn van het gekozen Provinciale Staten.

De Commissaris van de Koning is lid en voorzitter van het college van Gedeputeerde Staten. De Commissaris van de Koning is ook voorzitter van de Provinciale Staten, maar is daar geen lid van. De Commissaris van de Koning is een door de Kroon (regering) voor zes jaar benoemde functie en vertegenwoordigt de regering in de provincie.

Provincies zijn voor het grootste gedeelte van hun inkomsten afhankelijk van de nationale overheid: via het provinciefonds ontvangen de provincies een deel van de belastingen die de rijksoverheid int. Deze worden grofweg naar ratio van bevolkingsomvang, de omvang van de grondoppervlakte en enkele andere fysieke kenmerken (bijvoorbeeld wateroppervlakte) toegekend. Daarnaast keert de rijksoverheid een aantal specifieke uitkeringen of doeluitkeringen uit voor bijvoorbeeld jeugdzorg, bodemsanering en openbaar vervoer. Het eigen belastinggebied van provincies is klein, minder dan 20 procent van de totale begroting. Belangrijkste eigen belastinginstrument is de provinciale opslag op de motorrijtuigenbelasting. Daarnaast kan de provincie via leges op bijvoorbeeld milieuvergunning inkomsten genereren. De totale begroting van het provinciefonds voor alle provincies bij elkaar bedraagt vanaf 2016 ongeveer 2 miljard euro, waarvan een derde deel algemene uitkering en twee derde deel specifieke uitkering is.

3.3

De Gemeenten

DOOR DE VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN (VNG)

Nederland telt per 1 januari 2015 393 gemeenten, waar ongeveer 160.000 ambtenaren werken.

Gemeenten vervullen veel verschillende taken. De gemeente:

- houdt bij wie er in de gemeente wonen; dit gebeurt in de Basisregistratie personen (BRP);
- geeft officiële documenten uit, zoals een paspoort of identiteitskaart en een rijbewijs;
- verstrekt uitkeringen aan inwoners die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien;
- is verantwoordelijk voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (wmo), jeugdzorg en arbeidsparticipatie;
- is verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen en geeft geld uit aan leerlingen die extra begeleiding nodig hebben;
- maakt bestemmingsplannen; hierin staat welk gebied bestemd is voor huizen, welk deel voor natuur en welk deel voor bedrijven;
- houdt toezicht op de woningbouw en maakt daarover afspraken met woningcorporaties;
- legt straten, wegen voetpaden en fietsroutes aan, en zorgt voor het onderhoud ervan;
- voert de Wet milieubeheer uit; deze regelt onder andere de gescheiden inzameling van huisvuil;
- verstrekt subsidies, bijvoorbeeld aan een zwembad of bibliotheek;
- zorgt dat bedrijventerreinen goed bereikbaar zijn en verstrekt vergunningen voor markten.

De gemeente wordt bestuurd door de gemeenteraad. De raadsleden worden iedere vier jaar rechtstreeks gekozen door de inwoners van de gemeente. Het college van burgemeester en wethouders bereidt de besluitvorming van de gemeenteraad voor en draagt zorg voor de uitvoering van de gemeentelijke taken en de taken die de gemeente voor het Rijk uitvoert. Het college bestaat uit een burgemeester en wethouders. De gemeenteraad draagt de burgemeester voor aan de Commissaris van de Koning en benoemt de burgemeester voor zes jaar. De gemeenteraad benoemt en ontslaat ook de wethouders. Het aantal wethouders hangt af van het aantal inwoners van een gemeente en is wettelijk aan een maximum gebonden. De burgemeester is lid en voorzitter van het college en tevens voorzitter van de gemeenteraad. Daarnaast is de burgemeester verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid. Hiertoe vormt hij een driehoek met de officier van justitie en het Openbaar Ministerie. Dit is een steeds gewichtiger rol, waarin de burgemeester moet schakelen tussen zijn rollen als burgervader en als verantwoordelijke voor veiligheid. Het college wordt bij zijn taken ondersteund door de ambtelijke organisatie onder leiding van de gemeentesecretaris. De gemeenteraad krijgt ondersteuning van de griffie onder leiding van de griffier.

De gemeente scharniert op het scheidsvlak tussen de samenleving en het beleid van de nationale overheid. Omdat de gemeente als overheidsorgaan het dichtst bij de inwoners staat, krijgt ze ook steeds meer taken toebedeeld die om maatwerk vragen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd met de recente decentralisaties van de jeugdzorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de arbeidsparticipatie. Hierdoor krijgen beleidskeuzes van de gemeente een steeds grotere impact op het leven van inwoners. De omvang van deze taken zijn dusdanig complex en omvangrijk, dat steeds meer gemeenten op thematische velden gaan samenwerken. Dat gebeurt ook bij de aanpak van de economische ontwikkeling, dat vooral regionaal wordt gestimuleerd. Bij thema's als veiligheid en de radicalisering van jongeren is het belangrijk om landelijk en lokaal beleid in onderlinge samenhang te ontwikkelen. In een snel veranderende technologische wereld ontstaan bijvoorbeeld dilemma's tussen transparantie, veiligheid en privacy die een overheidsbrede aanpak vereisen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het collectief van alle 393 gemeenten, vervult met 228 bestuurs- en commissieleden in de governancestructuur een schakelfunctie tussen de landelijke overheid en de gemeenten als vertegenwoordiger en spreekbuis van haar leden.

3.4

De waterschappen

DOOR MATTHIJS KOK

Waterschappen zijn regionale overheidsorganen die verantwoordelijk zijn voor goed regionaal en lokaal waterbeheer. Zij beschermen ons tegen hoogwater (twee derde deel van het land is kwetsbaar voor overstroming vanuit zee, meer of rivier!), zorgen voor voldoende water van goede kwaliteit en zuiveren het afvalwater. Techniek is daarbij noodzakelijk: de vele dijken, duinen, dammen, stormvloedkeringen, stuwen, gemalen en waterbergingen voorkomen maximaal dat er te veel, te weinig of te vies water aanwezig is op plaatsen waar dat schade oplevert.

De waterschappen zijn de oudste bestuursorganen in Nederland. Startpunt van de waterschappen was dat vele eeuwen geleden de boeren in de laaggelegen polders samen het waterbeheer en de bescherming tegen hoogwater oppakten, door een orgaan op te richten waaraan een ieder moest bijdragen (met arbeid of geld) en waar veelal de rijkste of de slimste boer voorzitter van werd. Enkele eeuwen geleden waren er duizenden onafhankelijke waterschappen, maar op dit moment zijn er nog maar 24. Reden om te fuseren is de gedachte dat grotere organisaties professioneler en daardoor efficiënter kunnen werken. Wel kan daardoor de afstand tot de bewoners en bedrijven toenemen: het waterschap zit letterlijk op grotere afstand. Het algemeen bestuur van de waterschappen bestaat veelal uit dertig leden en wordt voor twee derde deel gekozen door de inwoners van het beheersgebied via een partijenstelsel. De politieke partijen doen mee met de verkiezingen, maar er zijn ook aparte partijen die speciaal opgericht

zijn voor de waterschapsverkiezingen, zoals de Natuurpartij. Het resterende één derde deel (het geborgde deel) is beschikbaar voor belangenorganisaties; deze zijn afkomstig uit natuurorganisaties, land en tuinbouw organisaties als LTO en de Kamer van Koophandel. Het algemeen bestuur kiest het dagelijks bestuur, behalve de voorzitter. De voorzitter van het bestuur (de dijkgraaf of de watergraaf) wordt benoemd door de regering, telkens voor een periode van zes jaar.

De activiteiten van de waterschappen kosten geld. In de wet is geregeld dat elk waterschap zijn werkzaamheden bekostigt door eigen belastingen te heffen. Alle huishoudens dragen hieraan bij. Eigenaren van gebouwen, landbouwgronden en natuurerreinen betalen ook fors mee. Bepalend voor de eigen bijdrage voor bijvoorbeeld huiseigenaren is de waarde van het huis en het aantal bewoners per huis. Bijvoorbeeld een meerpersoonshuishouding met een eigen woning van 200.000 euro betaalt tussen de 250 en 400 euro belasting per jaar en een agrarisch ondernemer met 40 hectare aan landbouwgrond en voor 400.000 euro aan gebouwen betaalt jaarlijks tussen de 2.000 en 3.500 euro aan waterschapslasten. De kosten zijn afhankelijk van het gebied waar het waterschap ligt, omdat bijvoorbeeld de kosten voor waterbeheer in hooggelegen Nederland veel lager zijn dan in laaggelegen Nederland. Ook andere factoren, zoals de grondsoort en het aantal kilometers waterkering, dragen bij aan de grote verschillen tussen waterschappen en hun lasten. In totaal geven de waterschap-

pen in 2015 zo'n 2,6 miljard euro uit. Hiervan gaat 41 procent naar de aanleg en exploitatie van afvalwaterzuivering, 29 procent naar de inrichting en het beheer van watersystemen (zoals de gemalen) en 11 procent naar de aanleg en het beheer van waterkeringen. Het innen van de belasting kost zo'n 4 procent per jaar.

Alle vier de overheden in Nederland (Rijk, provincie, gemeente en waterschap) heffen belasting. Van alle betaalde belastingen heft het Rijk 91 procent, de overige 9 procent noemen we de lokale belastingen. De waterschappen brengen circa 20 procent van de lokale belastingen in rekening. We zien de laatste jaren een verschuiving van de lasten van het Rijk naar de waterschappen. Tot voor enkele jaren betaalde het Rijk de grootschalige versterkingen van waterkeringen, maar sinds kort betalen de waterschappen 50 procent van de kosten van dit programma. Dit zorgt voor een lastentoename bij de waterschappen (en een lastenafname bij het Rijk).

3.5

Defensie

DOOR MAARTEN SUWOUT

Het Ministerie van Defensie dient de Nederlandse veiligheidsbelangen volgens artikel 97 van de Grondwet. De drie hoofdtaken van de krijgsmacht zijn:

- 1) bescherming van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied, met inbegrip van het Koninkrijk in het Caribisch gebied;
- 2) bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
- 3) ondersteuning van de civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

De krijgsmacht bestaat uit vier onderdelen, te weten: Koninklijke Marine, Koninklijke Landmacht, Koninklijke Luchtmacht en Koninklijke Marechaussee. De overige defensieonderdelen zijn de Bestuursstaf, het Commando Dienstencentra en de Defensie Materieel Organisatie. De minister van Defensie vertegenwoordigt het Ministerie van Defensie in de politiek, hierbij ondersteund door de Commandant der Strijdkrachten. Met deze organisatie vervult defensie haar hoofdtaken. Nederland is bovendien lid van de NAVO en heeft uit dien hoofde bondgenootschappelijke verplichtingen.

De strategische functies van defensie zijn:

- Anticiperen: voorbereid zijn op voorziene en onvoorziene ontwikkelingen die de belangen van het koninkrijk en de internationale rechtsorde kunnen beïnvloeden.
- Voorkomen: optreden binnen en buiten de landsgrenzen om een bedreiging van de belangen van het koninkrijk en van de internationale rechtsorde te voorkomen.

- Afschrikken: ontmoedigen van activiteiten die indruisen tegen de belangen van het koninkrijk en de internationale rechtsorde door geloofwaardige vergeldingsmaatregelen in het vooruitzicht te stellen.
- Beschermen: beschermen en zo nodig verdedigen van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, evenals het waarborgen van de veiligheid van Nederlandse staatsburgers in binnen- en buitenland en in het koninkrijk geregistreerde eigendommen.
- Interveniëren: afdwingen van een gedragsverandering bij actoren die de veiligheidsbelangen van het koninkrijk of de internationale rechtsorde bedreigen.
- Stabiliseren: assisteren bij de beëindiging van een conflict en de bevordering van een stabiele, politieke, economische en sociale ontwikkeling in een (voormalig) conflictgebied in dienst van de belangen van het koninkrijk en de internationale rechtsorde.
- Normaliseren: herstellen van aanvaardbare leefomstandigheden na een conflict of een door de mens of de natuur veroorzaakte ramp.

Een standaard militaire inzet bestaat niet. Het is de diversiteit aan belangen, strategische functies, typen missies, specifieke operationele omstandigheden en risico's die vanuit militair perspectief bepalen welke combinatie van capaciteiten nodig is. Ervaring leert dat heden-dagse missies hoogwaardige middelen en goed getraind personeel vereisen. Personeel is het belangrijkste kapitaal van de krijgsmacht. Het vermogen van de krijgsmacht om zich aan te passen aan veranderingen, hangt in belangrijke mate

af van de kennis en deskundigheid van medewerkers van defensie, burgers en militairen. De snel veranderende operationele omgeving vraagt om flexibiliteit en mentale weerbaarheid. De operationele en politieke risico's van operationele inzet zijn groot en de maatschappelijke eisen om de bevolking te beschermen en nevenschade te voorkomen zijn hoog. De huidige samenstelling van de krijgsmacht weerspiegelt dit besef. Ook in de toekomst heeft Nederland een krachtige, hoogwaardige en flexibele krijgsmacht nodig, inzetbaar op alle geweldsniveaus en voor alle strategische functies.

Defensie wordt nationaal en internationaal ingezet. In 2014 voerde defensie nationaal onder meer 1998 explosievenruimingen, 21 search and rescue-acties op zee, 7 vliegtuigonderscheppingen en 224 patiëntenvluchten uit. Ongeveer een derde van de krijgsmacht werkt iedere dag aan veiligheid binnen landsgrenzen. Enkele recente internationale operaties zijn de antipiraterijmissie in de Golf van Aden, de Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali (Minusma) en de politie-trainingsmissie in Afghanistan.

In de nota 'In het belang van Nederland' wil de minister dat defensie, ondanks de bezuinigingen, blijft inzetten op een breed inzetbare krijgsmacht. Binnen het beschikbare budget kiest defensie voor innovatie en nieuwe investeringen. Ook werkt ze meer samen met internationale partners en nationale civiele autoriteiten. In de komende jaren wil defensie, mede gelet op ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie, de slagkracht van de krijgsmacht verder verbeteren.

3.6

Politie

DOOR MARIJKE STROUCKEN

De Nederlandse politie heeft tot doel bij te dragen aan een veilige samenleving en het functioneren van de rechtsstaat. Sinds 1 januari 2013 heeft Nederland één politiekorps, dat direct valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. Voor de vorming van het ene politiekorps kende Nederland 25 regionale politiekorpsen en één korps voor landelijke politiediensten (KLPD) plus de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland, waarin vooral de ICT-samenwerking was ondergebracht. Met de vorming van één landelijke politiekorps zijn al deze eenheden opgegaan in één landelijk werkende organisatie. Het landelijke politiekorps telt ruim 60.000 medewerkers en is opgedeeld in tien regionale eenheden, die op hun beurt weer zijn opgedeeld in districten. Daarnaast is er een landelijk eenheid die op nationaal niveau fungeert met regio-overschrijdende en specialistische politietaken, een Politiedienstencentrum waarin alle bedrijfsvoeringsonderdelen zijn gebundeld en een nationale korpsleiding.

Het landelijke politiekorps is binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie geïncorporeerd als een ‘uitvoerende dienst’ in de vorm van een rechtspersoon sui generis. Het budget wordt bij begrotingswet jaarlijks vastgesteld. De minister stelt de landelijke beleidsdoelstellingen voor de taakuitoefening van de politie vast. Burgemeesters zijn verantwoordelijk voor openbare orde in de gemeente. Een landelijk politiekorps met landelijke prioriteiten hebben, terwijl burgemeesters verantwoordelijk zijn voor de openbare orde in de gemeente, vereist een goede afstemming tussen landelijke doelstelling en lokale capaciteitsinzet. Deze afstemming krijgt vorm via de daartoe geïntroduceerde ‘regioburgemeester’. De regioburgemeester is meestal een burgemeester van een grote stad in een regionale eenheid die het bestuurlijk aanspreekpunt is voor een politieregio, voor de minister en voor de andere burgemeesters in een politieregio. De minister wijst de regioburgemeester voor een periode van vier jaar aan op aanbeveling van de andere burgemeesters in een regio.

De minister stelt de landelijke beleidsdoelstellingen vast na consultatie van het College van Procureurs-Generaal en de regioburgemeesters. Daarbij wordt ook vastgesteld welk aandeel welke regio levert bij de realisatie van deze beleidsdoelen. De regioburgemeesters en de hoofdofficier van Justitie stellen de daarbij behorende capaciteitstoedeling vast en leggen die vast in het regionale beleidsplan.

De Nederlandse politie heeft het volgende motto:

‘De politie beschermt de democratie, handhaaft de wet en is het gezag op straat. Waar nodig biedt de politie de helpende hand. In noodsituaties grijpt zij dwingend in. Waar anderen een stap terug doen, stappen politiemensen naar voren. Als dat nodig is met geweld, desnoods met gevaar voor eigen leven. De politie werkt actief samen met burgers en partners. Zij heeft oog en oor voor wat er leeft in de samenleving. De politie is er voor iedereen. Waakzaam en dienstbaar.’

3.7

Rechtspraak

DOOR JOOP POT

De staatsinrichting in Nederland is gebaseerd op het gedachtegoed van Montesquieu, waarbij het uitgangspunt is dat er een balans moet zijn tussen de drie staatsmachten. Daartoe wordt de uitvoerende macht (regels uitvoeren) en de wetgevende macht (regels maken) gecompleteerd met de rechterlijke macht (conflicten beslechten). Dit is de trias politica.

De rechtspraak is onafhankelijk geïsoleerd en de rechters zijn voor het leven benoemd. De minister van Veiligheid en Justitie is stelselverantwoordelijk en financier.

De organisatie van de rechtspraak in Nederland

De Hoge Raad der Nederlanden is de hoogste rechter op het gebied van civiel-, straf- en belastingrecht. De Hoge Raad is cassatierechter. De minister stelt het budget van de Hoge Raad jaarlijks vast aan de hand van de begroting en het jaarplan van de Hoge Raad.

De Afdeling bestuursrechtspraak is de hoogste algemene bestuursrechter in ons land en is geïsoleerd bij de Raad van State.

De Raad voor de rechtspraak hoort tot de rechterlijke macht, maar spreekt geen recht. De raad is het overkoepelende bestuur van de rechtspraak. De raad bevordert de belangen bij de politiek, de media en het landsbestuur. En de Raad voor de rechtspraak is budgetverantwoordelijk: de raad voorziet de gerechten van geld. In een planning- en controlcyclus tussen de raad en de individuele gerechten vindt jaarlijks minimaal drie keer bestuurlijk overleg plaats over de kwantitatieve (onder meer

het budgetverloop) en kwalitatieve (doorlooptijden, professionalisering en werkdrift) uitgangspunten en afspraken.

Dit doet de Raad voor de rechtspraak voor elf rechtbanken, vier gerechtshoven en twee bijzondere colleges: de Centrale Raad van Beroep en het College van het Beroep voor het bedrijfsleven.

Een aantal karakteristieken van de Nederlandse rechtspraak:

- De gerechten worden gefinancierd door de Raad voor de rechtspraak (de raad is budgetverantwoordelijk) die op zijn beurt de financiële middelen verwerft van de minister.
- De bekostiging van de gerechten is voornamelijk gebaseerd op prijs maal hoeveelheid (outputfinanciering). Voor elke afgedane zaak wordt een prijs betaald aan de gerechten. De verschillende soorten zaken kennen een eigen prijs gebaseerd op de zwaarte van de zaak. Elk gerecht krijgt voor dezelfde soort zaken dezelfde prijs.
- De rechtspraak heeft tezamen met het Openbaar Ministerie een eigen opleidingsinstituut.
- Het vertrouwen in de rechtspraak ten opzichte van het vertrouwen in de politiek en de media wordt voortdurend gemeten.
- De personele bezetting van het primaire proces (het rechtspreken) kent meer vrouwen dan mannen. Meer dan 50 procent van de vrouwen werkt in deeltijd, voor de mannen ligt dat rond de 20 procent.
- De bestuurders van de gerechten worden op voordracht van de Raad voor de rechtspraak benoemd. De rechtspraak kent al jaren een demotieregeling voor terugtredende bestuurders, die dan weer als rechter gaan functioneren.

- In internationale vergelijkingen scoort de Nederlandse rechtspraak op basis van geobjectieveerde criteria als kwaliteit, doorlooptijden, transparantie en onafhankelijkheid wereldwijd bij de top vijf.

Bekostiging en benchmarking van de rechtspraak.

Als derde staatsmacht kent de rechtspraak een apart hoofdstuk in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Er werken ongeveer 10.000 fte, waarvan 2500 rechters en raadheren. De totale kosten bedragen circa 1 miljard euro, waarvoor jaarlijks bijna 2 miljoen zaken worden afgedaan.

De Raad voor de rechtspraak kent een aantal in de wet neergelegde taken: financiën, toezicht op de bedrijfsvoering, wetgevingsadvies en kwaliteitsbevordering binnen de rechtspraak. Ongeveer 95 procent van het budget van de rechtspraak wordt bepaald door middel van outputfinanciering. De productiegerelateerde bijdrage ontstaat door de geraamde productieafspraken te vermenigvuldigen met de daarbij behorende prijs (p maal q). Indien achteraf meer wordt geproduceerd dan in de begroting is geraamd, wordt 70 procent van de prijs extra vergoed. Als er minder wordt geproduceerd dan geraamd, wordt een korting toegepast van 70 procent van de prijs.

3.8

Onderwijs

DOOR FRANK CÖRVERS

Het onderwijs in Nederland valt volgens artikel 23 van de Grondwet onder de verantwoordelijkheid van de regering. De hierin vastgelegde jaarlijkse verantwoording aan de Tweede Kamer gebeurt aan de hand van het onderwijsverslag van de Onderwijsinspectie. De zorg voor de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs wordt algemeen beschouwd als een van de kerntaken van de Nederlandse overheid.

De onderwijssector maakt deel uit van de publieke sector, ofschoon er binnen het onderwijs zowel ambtenaren als ‘gewone’ werknemers in dienst zijn. Dit kenmerk van de onderwijssector is een gevolg van de vrijheid van onderwijs, die eveneens in artikel 23 van de Grondwet is vastgelegd. Door de vrijheid van onderwijs is er in Nederland sprake van openbaar en bijzonder onderwijs. Deze zijn financieel gelijkgesteld, dat wil zeggen, er zijn wat betreft de bekostiging geen voordelen van de een ten opzichte van de ander. De vrijheid van onderwijs was bedoeld om alle geloofs- en levensovertuigingen (katholiek, gereformeerd, hervormd et cetera) in het onderwijsysteem tot hun recht te laten komen. Hiermee werd in 1917 de zogeheten *schoolstrijd* beslecht. In de loop van de tijd hebben ook de verschillende pedagogisch-didactische stromingen (bijvoorbeeld Montessori, Jena, Dalton) en voor Nederland ‘nieuwe’ godsdiensten als de islam gebruik weten te maken van de vrijheid van onderwijs door bijzondere scholen op te richten.

Door de vrijheid van onderwijs kon er in het primair en voortgezet onderwijs zowel in de steden als op het platteland een relatieve scholendichtheid ontstaan. Vanwege de ontkerkelijking en de afbraak van de verzuiling ontstond er de facto concurrentie tussen scholen met verschillende denominaties. De grote keuzevrij-

heid van ouders en leerlingen tussen verschillende scholen op relatief korte afstand is een belangrijke prikkel geweest die scholen ertoe heeft aangezet om kwalitatief goed onderwijs te geven. Het Nederlandse onderwijs heeft internationaal een goede reputatie. Zo presteert de Nederlandse beroepsbevolking goed in internationaal vergelijkende taal- en rekentoetsen van de OESO. Ook scoren Nederlandse universiteiten goed in de internationale ranglijsten zoals de *Times Higher Education World University Rankings*.

Een dienstverband in het openbaar onderwijs volgt bij een aanstelling van de werknemer door de werkgever (eenzijdig, publiekrechtelijk); een dienstverband in het bijzonder onderwijs komt tot stand door een arbeidsovereenkomst van de werknemer met de werkgever (tweezijdig, privaatrechtelijk). Hoewel de uitgangspunten van beide dienstverbanden in het onderwijs principieel anders zijn, zijn er in de praktijk nauwelijks merkbare verschillen in de arbeidsvoorwaarden. De belangrijkste verschillen hebben betrekking op de indiensttreding en de wijze waarop het ontslag is geregeld. Deze ‘rechtsongelijkheid’ heeft meestal echter weinig praktische relevantie. Bij gedwongen ontslagen kunnen er wel aanzienlijke verschillen zijn in de rechtsgang en de vaststelling van de ontslagvergoeding. De onderwijssector is een van de sectoren in het sectorenmodel, dat in 1993 officieel werd ingevoerd voor de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid (minister van Binnenlandse Zaken, 1996). Bij de latere zogeheten doordecentralisatie ontstonden vijf onderwijssectoren, die in tabel 1 zijn weergegeven. Door deze doordecentralisatie kunnen de werkgever en de vakbonden per sector onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden en de rechtspositie. De overheid stelt welis-

waar het beschikbare budget vast, mede onder invloed van de politieke besluitvorming, maar binnen de gegeven financiële kaders kunnen de diverse werkgevers- en werknemersorganisaties een sectorakkoord op maat afsluiten over de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden.

Op basis van representativiteit wordt bepaald welke vakbonden zijn toegelaten tot het arbeidsvoorwaardenoverleg (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008). Er zijn meerdere vakbonden, die deels georganiseerd zijn langs de oude scheidslijnen van de verzuiling, maar ook verschillen in de beroepsgroepen en de branches die ze afdekken. In tabel 1 zijn per onderwijssector de verschillende vakbonden en de werkgeversorganisatie opgenomen die aan het cao-overleg van de betreffende onderwijssector deelnemen, met daarbij het aantal werknemers (inclusief ambtenaren) waarop de afgesloten cao betrekking heeft.

De geringe praktische relevantie van het verschil in rechtspositie tussen ambtenaren en werknemers in de onderwijssector (onderwijsgevend, onderwijsondersteunend en leidinggevend personeel) blijkt onder meer uit de publicatie van statistische gegevens. Voor zover bekend wordt nergens in de nationale statistieken onderscheid gemaakt tussen bijvoorbeeld leraren die in het bijzonder dan wel openbaar onderwijs werkzaam zijn. In de internationale statistieken (van bijvoorbeeld de OESO) wordt het bijzonder onderwijs soms (ten onrechte) aangeduid of vermengd met particulier onderwijs. Het particulier onderwijs onderscheidt zich echter van het bijzonder onderwijs, omdat het niet door publieke gelden bekostigd wordt. In de uitkomsten van het overleg over de arbeidsvoorwaarden wordt geen onderscheid gemaakt tussen

de ambtenaren in het openbaar onderwijs en de werknemers in het bijzonder onderwijs. De privaatrechtelijk afgesloten cao's worden algemeen verbindend verklaard voor de gehele sector, en tevens van toepassing verklaard op de publiekrechtelijk aangestelde ambtenaren in het onderwijs.

De statistieken maken wel onderscheid tussen deelnemers (leerlingen en studenten) van de verschillende denominaties. In het primair en voortgezet onderwijs zit tegenwoordig ruim twee derde van de leerlingen op een bijzondere school. In het middelbaar en hoger beroepsonderwijs komen bijzondere onderwijsinstellingen nauwelijks voor. Onder de hogescholen (*universities of applied sciences*) zijn er wel enkele bijzondere scholen met op christelijke leest geschoeide lerarenopleidingen. Van de veertien universiteiten die Nederland rijk is, inclusief de Open Universiteit voor afstandsonderwijs, behoren er drie tot het bijzonder onderwijs (Tilburg, Nijmegen en VU Amsterdam). Bovendien zijn er vier kleine levensbeschouwelijke universiteiten, die tot het bijzonder onderwijs gerekend kunnen worden (onder andere in Kampen en Apeldoorn). Dit betekent dat bij de scholen in het primair, voortgezet en hoger onderwijs zowel ambtelijke aanstellingen (openbaar onderwijs) als privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten (bijzonder onderwijs) voorkomen.

Daarnaast is er in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (het vmbo, onderdeel van het vo), het mbo en het hbo een zogeheten groene beroepskolom, waarbinnen van oudsher het landbouwonderwijs (tegenwoordig 'groen' onderwijs) wordt gegeven. Deze groene beroepskolom bestaat uit aparte scholen voor vmbo, mbo en hbo en één universiteit (Wageningen). Ze worden niet gefinancierd door het Ministerie van Onderwijs, maar door het Ministerie van Economische Zaken (sinds het Ministerie van Landbouw daarin is opgegaan). Ook zijn er acht academische ziekenhuizen (Universitaire Medische Centra, UMC's), die nauw verweven zijn met de faculteiten geneeskunde van de betreffende universiteiten. Ze hebben onder andere wettelijke taken op het terrein van geneeskundig onderwijs en onderzoek en worden gefinancierd met publieke middelen van het Ministerie van OCW. De opleiding tot basisarts verzorgt de faculteit geneeskunde en het ziekenhuis. De patiëntenzorg wordt echter gefinancierd door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de zorgverzekeraars.

Sector	Werkgeversorganisatie	Vakbonden	Personnel in aantal werknemers
Primair onderwijs (po)	PO Raad	Algemene Onderwijsbond Abvakabo FNV CNV Onderwijs FvOv	177.921
Voortgezet onderwijs (vo)	VO Raad	Algemene Onderwijsbond Abvakabo FNV CNV Onderwijs FvOv	105.920
Middelbaar beroepsonderwijs (mbo)	MBO Raad	Algemene Onderwijsbond Abvakabo FNV CNV Onderwijs FvOv/UNIENFTO	51.204
Hoger beroepsonderwijs (hbo)	Vereniging Hogescholen	Algemene Onderwijsbond Abvakabo FNV CNV Onderwijs UNIENFTO/FvOv	43.352
Universitair onderwijs	Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (VSNU)	FNV Overheid AC/FBZ VAWO/CMHF CNV Overheid	53.086

Tabel 1. Onderwijssectoren (inclusief groen onderwijs en volwasseneneducatie, gebaseerd op cao-teksten en Kennisbank Arbeidszaken Publieke Sector)



A photograph of a young man with dark hair, wearing a blue denim jacket over a white t-shirt. He is looking down at a large, open book or document he is holding in his hands. The background shows an office environment with a whiteboard and some papers pinned to it.

4

De Nederlandse ambtelijke dienst in cijfers

DOOR FRITS VAN DER MEER & GERRIT DIJKSTRA

4

De Nederlandse ambtelijke dienst in cijfers

DOOR FRITS VAN DER MEER & GERRIT DIJKSTRA

Wanneer we spreken over een Nederlandse ambtelijke dienst, zou daar ten onrechte uit kunnen worden afgeleid dat er sprake is van een grote en geïntegreerde ambtelijke organisatie die de verschillende bestuurslagen en overheidsorganisaties omspant. Dat is in Nederland niet het geval en ook nimmer het geval geweest. Een complicerende factor is dat veel taken (onder meer onderwijs en gezondheidzorg) behoren tot het gebied tussen overheid en samenleving. Dit geldt dus ook voor het personeel. Het karakter van de gedecentraliseerde eenheidsstaat vertaalt zich ook hier in een gespreide en tot op zekere hoogte gefragmenteerde verantwoordelijkheid voor de ambtelijke organisatie. Elke overheid is in verregaande mate verantwoordelijk voor het eigen personeel. Nederland kent geen gecentraliseerd recruteringsysteem. Ook binnen overheden (bijvoorbeeld het Rijk, afzonderlijke gemeenten) is een mate van decentralisatie van recruteringsystemen te zien, hoewel men meer recentelijk bijvoorbeeld bij het Rijk meer coördinatie wenst in te voeren.

Deels heeft deze traditionele wijze van invulling van het HRM op organisatieneveau ermee te maken dat in Nederland het zogeheten jobsysteem overheerst. Er wordt voor een specifieke functie geworven en niet voor een carrière. Er zijn op deze regel drie belangrijke uitzonderingen te maken. Allereerst bestaan er carrièresystemen voor specifieke sectoren, die lijken op de Franse *corps*-structuur (carrière). Ze zijn qua origine ook tot op de Franse tijd terug te voeren. Het gaat hier om de politie, rechterlijke macht, defensie en de diplomatische dienst. Ten tweede is begin jaren negentig een algemeen (managementgericht) carrièresysteem voor de seniorambtenaren van in het bijzonder het Rijk ingevoerd: de Algemene Bestuursdienst (ABD) met daarbinnen nog een geleding voor de topambtenaren: de topmanagementgroep. Tot slot is er voor *high potentials* bij het Rijk en enkele gemeenten een management-traineeship ingevoerd.

Fragmentatie is dus een wezenskenmerk van de ambtelijke dienst in Nederland. Dit hoofdstuk beschrijft verder hoeveel ambtenaren er zijn, waar ze werken, hoeveel mannen en vrouwen er per overheid zijn en hoe de hiërarchische indeling van deze ambtenaren eruitziet.

Eerst de (veranderende) personeelsomvang van de overheid. In de praktijk blijkt dit een vrij ingewikkeld onderwerp vanwege de te hanteren omschrijving van wat we onder overheidspersoneel moeten verstaan. In discussies over de personele omvang van de overheid veroorzaakt dit de nodige verwarring. Deze verwarring wordt veroorzaakt door de eerdergenoemde fragmentatie. Vaak wordt als uitgangspunt genomen het personeel dat op de loonlijst staat van organisaties die vallen onder een bepaalde overheidssector waar onderhandelingen tussen overheidswerkgevers en werknemers plaatsvinden. Een overzicht van de situatie in 2013 staat in tabel 2.

Personen Totaal	
Rijk	116.413
Gemeenten	155.140
Provincies	11.494
Rechterlijke macht	3.537
Waterschappen	10.091
Primair onderwijs	177.921
Voortgezet onderwijs	105.920
Middelbaar beroepsonderwijs	51.204
Hoger beroepsonderwijs	43.352
Wetenschappelijk onderwijs	53.086
Onderzoekinstellingen	2.763
Universitair medische centra	67.336
Defensie	60.185
Politie	65.089
Gemeenschappelijke regelingen	33.548
Totaal	957.079

Tabel 2. Personele in sectoren van overheid en onderwijs in 2013 (gebaseerd op Kennisbank Arbeidszaken Publieke Sector, 2014)

Jaar	Aantal	Percentage van de bevolking
1849	42.500	1.4
1920	191.000	2.8
1947	360.100	3.7
1960	430.200	3.7
1982	615.200	4.3
1995	475.560	3.1
2000	456.900	2.9
2005	476.100	2.9
2006	474.300	2.9
2010	486.400	2.9
2011	472.400	2.8
2012	464.000	2.8
2013	455.500	2.7

Tabel 3. De ontwikkeling van het overheidspersoneel in dienst van het openbaar bestuur (het Rijk met publiekrechtelijke staatsbedrijven, provincies, gemeenten, politie, defensie, waterschappen, rechterlijke macht en gemeenschappelijke regelingen afgerekend op honderdtallen) in absolute aantallen en als percentage van de totale bevolking.

Technisch gesproken vormen de gemeenschappelijke regelingen geen onderhandelingssector. In totaal gaat het hier om 957.079 personen. De meeste van hen (501.582 personen) werkten in 2013 bij het onderwijs en academische ziekenhuizen. De resterende sectoren worden hier gerekend tot het openbaar bestuur. Daar werkten in 2013 455.497 personen. Voor de analyse van de omvang van de ambtelijke dienst is het gebruikelijker om ons te concentreren op het openbaar bestuur. Hieronder staat een langetermijnoverzicht van het personeel in het openbaar bestuur van 1849 tot en met een projectie voor 2013.

Uit tabel 3 blijkt dat na een hoogtepunt begin jaren tachtig, het personeel in absoluut opzicht is gedaald: van 1982 op 2012 met 5 procent. Deels wordt de daling verklaard door de privatisering van de PTT, maar zelfs met een opschatting van de staatsbedrijven (1982: 507.900) blijkt er sprake te zijn van een daling na dit tijdstip. Dit geldt ook voor de ministeries, gemeenten, andere lagere overheden, defensie en in de meest recente jaren voor de sector veiligheid. Niet in de gegevens staat dat dit ook geldt voor de zelfstandige bestuursorganen.

De gerealiseerde teruggang is conform het hierboven beschreven beleid van de diverse kabinetten en andere overheden in de betreffende periode. Wel is het zo dat pas na 2010 de daling substantiëller wordt. Ook treden er in het totale openbaar bestuur in de gehele periode sterke schommelingen op. Zo is het niveau van 2010 vergelijkbaar met dat van 1980. Dit heeft onder meer te maken met een vrij explosieve groei in de veiligheidsketen, naast dalingen in andere sectoren.

Opvallend is dat het percentage van het overheidspersoneel op de bevolking in 2013 (2.7) iets lager is dan in 1920 (2.8).

Deze totaalcijfers zijn interessant, maar de omvang van het personeel werkzaam in het openbaar bestuur is de optelsom van de diverse overheden, en de ontwikkelingen binnen die afzonderlijke overheden zijn weer het resultaat van veranderingen binnen beleidssectoren. Hieronder staan de veranderingen binnen het rijkspersoneel, gevuld door de veranderingen binnen het gemeentepersoneel.

Jaar	Riks-personeel	Stijging/daling t.o.v. vorige telling
1988	125.043	
2000	115.884	-
2001	119.304	+
2002	126.455	+
2003	125.393	+
2004	119.630	-
2005	116.616	-
2006	120.287	+
2007	123.171	+
2008	123.355	+
2009	123.599	+
2010	122.537	-
2011	119.064	-
2012	116.997	-
2013	116.413	-

Tabel 4: Personeel rijksoverheid 1988-2013

Per saldo is bij vergelijking tussen 1988 en 2013 een daling te zien, maar kijken we naar de achtereenvolgende jaren 2000-2013, dan blijven het aantal jaren met een stijging en het aantal jaren met een daling vrijwel in evenwicht. Alleen vanaf 2009 is een dalende lijn meer stelselmatig aanwezig. Verfijnen we de analyse, dan valt op dat de daling van 2002-2005, naast een meer algemene daling, te maken heeft gehad met verzelfstandigingen. Het merendeel van de verzelfstandigingen heeft overigens in de jaren negentig plaatsgehad. Een meer permanente stijging heeft plaatsgevonden in de sector openbare orde en veiligheid. Van 2000 tot en met 2010 bedroeg die stijging ongeveer 10.000 personen. Dit betekent dat in andere sectoren een forse daling is opgetreden, die zich niet zonder meer laat verklaren door verzelfstandiging en/of privatisering, waarvan de hausse eerder is opgetreden.

Voor de gemeenten is de ontwikkeling in tabel 5 weergegeven.

Jaar	Gemeenten
1960	142.100
1982	229.645
1988	222.984
1996	173.305
2003	197.523
2012	163.115
2013	155.140

Tabel 5. Gemeentepersoneel 1960-2013 (tot en met 1988 inclusief politie; vanaf 1993 afschaffing gemeentepolitie; in 1988 ongeveer 28.000)

Tabel 5 toont de personeelsontwikkeling van 1960 tot en met 2013. Daarbij moet opgemerkt worden dat er een breuk is in 1993 door de versmelting van riks- en gemeentepolitie, waarbij deze personeelsleden uit de statistieken zijn verdwenen. Het ging in 1988 om naar schatting 25.000 personen. Deze operatie is overigens maar één reden voor de opgetreden daling. Evenzeer van belang is de verzelfstandiging en/of privatisering van bedrijfsmatige onderdelen. Deze lijst is lang: ziekenhuizen, verpleeghuizen, slachthuizen, woningbouwbedrijven, de meeste energie- en drinkwaterleidingbedrijven, lucht- en zeehavens, gemeentelijke openbaarvervoersbedrijven. Het betreft hier zelfs slechts enkele voorbeelden. Daarnaast zijn meer taken overgebracht in gemeentelijke regelingen, waarvan het aantal personeelsleden steeg van 21.881 in 1988 tot 33.548 in 2013.

Zouden we de cijfers voor 1982 opschonen voor dit type ‘verdwenen’ onderdelen, die in 2012 niet meer tot het gemeentepersoneel worden gerekend, dan komen we uit op een aantal van maximaal 157.000 in 1982. Er zou dan juist een lichte stijging zijn opgetreden; dit is niet merkwaardig gegeven de gestegen taakomvang als gevolg van het decentralisatiebeleid.

Bij gemeenten wordt, als doorwerking van door bezuinigingen niet-volledig bekostigde decentralisatie (volgens de analyse van Personeelsmonitor A&O fonds) nog een verdere daling van 4 procent verwacht in de komende jaren. Voorgenomen plannen van grotere gemeenten als Rotterdam, Den Haag en Enschede (maar deze niet alleen) geven aan dat de daling nog groter zal zijn. De daling bij de gemeentebedrijven en -diensten is in het bijzonder zeer fors geweest bij de grootste gemeenten, aangezien die in het verleden meer gemeentebedrijven hadden.

Conclusie: personeel in de sectoren overheid en onderwijs is een breed begrip (meer dan 950.000 personen in 2013 (zie tabel 2).

Wanneer we uitgaan van het engere begrip ‘overheidspersoneel’, gaat het in 2013 om meer dan 450.000 personen (tabel 3).

Bij de rijksoverheid werkten in 2013 meer dan 115.000 personen (tabel 4).

Bij de gemeenten werkten in datzelfde jaar 155.000 personen (tabel 5), van wie iets meer dan 20 procent in de drie grote steden, Amsterdam, Rotterdam en Den Haag (tabel 6).

Ten aanzien van de ontwikkeling van de omvang van het overheidspersoneel is er op de langere termijn (1849-2013) uiteraard sprake van een grote stijging, zowel in absolute aantallen als in percentage van de totale bevolking (tabel 3). De laatste jaren treedt hierin een daling op.

Opvallend is wel dat het aantal personen in dienst van het openbaar bestuur als percentage van de totale bevolking in 2013 (2,7 procent) zelfs iets lager ligt dan in 1920 (2,8 procent).

Jaar	Drie grote steden	% van totale omvang gemeente-personeel
1996	48.253	27.8
2003	52.697	26.7
2012	35.610	21.8
2013	33.916	21.9

Tabel 6. Het aandeel van de drie grote steden in het gemeentepersoneel.





5

De ambtelijke rechtspositie en de ontwikkeling daarin

DOOR BAREND BARENTSEN

5

De ambtelijke rechtspositie en de ontwikkeling daarin

DOOR BAREND BARENTSEN

Nederlands overheids personeel heeft sinds jaar en dag een bijzondere rechtspositie. Een groot deel van hen is benoemd als ambtenaar. Dat betekent dat op hen het ambtenarenrecht van toepassing is, niet het arbeidsrecht dat tussen werkgevers en werknemers in de private sector geldt. Het is goed om te benadrukken dat er in Nederland, naast ambtenaren, ook veel werknemers zijn die in de publieke sector of op zijn minst ten bate van het publieke belang werkzaam zijn. Een groot deel van het personeel in het onderwijs en in de zorg is werknemer, geen ambtenaar in strikte zin.

Kenmerkend voor ambtenaren is dat zij hun werkzaamheden verrichten op basis van een aanstelling. Dat wil zeggen dat zij eenzijdig zijn benoemd door hun werkgever, een onderdeel van de overheid. Werknemers zijn werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst, een contract dat door twee partijen (werkgever en werknemer) tot stand is gebracht. In zekere zin weerspiegelt deze constructie de fundamentele juridische ongelijkheid tussen de met openbaar gezag beklede overheid en degenen die voor haar werken. De rechten en plichten van overheidsfunctionarissen zijn dan ook niet vastgelegd in een contract of met vakbonden gesloten collectieve arbeidsovereenkomst. Zij zijn neergelegd in de wet. Opnieuw zijn dat dus regels die eenzijdig door de overheid worden vastgesteld.

Het beeld dat ambtenaren eenzijdig, als ware het een ridderslag, in dienst worden genomen, verdient wel enige nuancing. Uiteraard kunnen ambtenaren doorgaans niet eenzijdig tegen hun wil worden benoemd en gaat er aan de aanstelling overleg en consensus vooraf. Formeel is er echter pas sprake van een juridische band tussen overheid en ambtenaar als deze laatste door de eerste is benoemd of aangesteld. Om een arbeidsovereenkomst te laten ontstaan, is het bereiken van wilsovereinstemming genoeg. Opnieuw moet hier de

relativerende opmerking bij dat tussen veel private werkgevers en werknemers feitelijk ook geen sprake is van gelijkwaardigheid. Weliswaar berust de arbeidsverhouding op een contract, op wilsovereinstemming, maar wordt de inhoud ervan feitelijk gedicteerd door de economisch machtiger partij, de werkgever. Het afsluiten van een contract betekent niet veel meer dan dat de werknemer zich akkoord verklaart met het van toepassing zijn van de door de werkgever opgestelde arbeidsvoorwaarden.

Deze bijdrage schetst wanneer er sprake is van ambtenaarschap. Vervolgens wordt ingegaan op de belangrijkste rechtspositionele regelingen die gelden voor ambtenaren. Daarna komt normalisering aan bod. Die normalisering houdt in dat de aparte regels voor ambtenaren de afgelopen decennia op veel terreinen zijn vervangen door regels die gelden voor iedereen die in loondienst werkzaam is: het van toepassing worden van het ‘normale’ arbeidsrecht. De grenzen tussen publiek en privaat belang, tussen werknemers en ambtenaren, zijn vervaagd.

Ambtenarenwet

normalization

appointment

public servant

public interest

employment contract

normalization

De ambtelijke status

In de Ambtenarenwet 1929 (AW) wordt de ambtenaar gedefinieerd als degene die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn. Die definitie is eigenlijk een van de weinige belangrijke elementen van die wet. Een groot deel van de inhoud van de wet is in de loop van de tijd geschrapt (zie ook de volgende paragraaf).

Uit de wettelijke definitie kunnen we afleiden dat een ambtenaar moet zijn aangesteld. Dat houdt in dat hij moet zijn benoemd en dat de benoeming berust op een besluit. Gelet op de definitie van besluit in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) volgt hieruit dat de werkgever een onderdeel van de overheid moet zijn en met openbaar gezag moet zijn bekleed. Dat blijkt ook uit het tweede element van de definitie: werkzaamheden in openbare dienst. Nu is er zeker discussie mogelijk over de vraag welke werkzaamheden nu wel of niet tot de openbare dienst behoren. In het nog niet zo verre verleden werd postbezorging gezien als een overheidsstaak en waren de medewerkers van de posterijen ambtenaar. Dat is niet langer het geval. Ook is bij lang niet alle

ambtenaren even duidelijk dat ze een publieke functie bekleden. Over een politieagent zal weinig twijfel bestaan, maar in hoeverre geldt dat ook voor degene die HR-manager is bij de politie, of schoonmaker?

Dit element uit de definitie van ambtenaar leidt in de praktijk echter tot niet al te veel problemen. Degenen die op basis van een aanstelling werkzaam zijn voor overheidsinstellingen worden als ambtenaar beschouwd, ook als ze niet duidelijk en direct het algemeen belang dienen. In feite kunnen we ‘in openbare dienst’ vertalen als ‘in dienst van een publieke werkgever’. Het gaat dan om krachtens publiekrecht in het leven geroepen instellingen, zoals de staat (rijksoverheid), provincies, gemeenten en waterschappen. Een aantal universiteiten heeft ook deze publiekrechtelijke status en daar zijn dan ook ambtenaren werkzaam.

Zoals hiervoor al opgemerkt zijn niet alle medewerkers van publieke instellingen ambtenaren. Veel onderwijs- en zorginstellingen hebben een privaatrechtelijke rechtsvorm en stellen hun personeel niet aan, maar sluiten arbeidsovereenkom-

sten. Verschillende publiekrechtelijke instellingen, onder meer de uitkeringsinstanties UWV en SVB, behoren zeker tot de openbare dienst, maar werken toch met arbeidsovereenkomsten. Als een besluit tot aanstelling ontbreekt, kan er van ambtenaarschap geen sprake zijn, ook al bestaat er geen enkele twijfel dat betrokkenen en zijn werkgever een publieke taak verrichten.

Twijfel over het al of niet zijn van ambtenaar doet zich voornamelijk voor bij private instellingen die een overheidsstaak uitoefenen. Mits zij hun personeel hebben aangesteld, kan er sprake zijn van ambtenaarschap. Anders dan bij publiekrechtelijke rechtspersonen is dan wel van belang dat deze instellingen, ondanks hun privaatrechtelijke vorm, tot de publieke dienst behoren. Daarvoor is vereist dat ze onder overwegende overheidsinvloed staan. Dat betekent dat een publiekrechtelijke instelling, vaak een gemeente, een doorslaggevende stem moet hebben in de samenstelling van de leiding, het financieel beheer en de wijze van uitvoering van de activiteiten van de private instelling. Als de bemoeienis van de overheidsinstelling minder intensief wordt, dat wil zeggen als de private

instelling wordt verzelfstandigd of anderszins op meer afstand van de overheid komt te staan, verliezen zij én haar personeel de publieke status. Dit deed zich onder meer voor bij een dierentuin in Rotterdam, die in het verleden door een door de gemeente beheerde stichting werd geëxploiteerd. Nadat de gemeente haar zeggenschap had teruggebracht, behoorden de dierentuin en het personeel niet langer tot de openbare dienst. Eenzelfde ontwikkeling deed zich wat meer recent voor in de gemeente Enschede bij een stichting die actief was op het gebied van welzijn. Hieruit kan worden afgeleid dat de vraag of een instelling tot de openbare dienst behoort niet inhoudelijk wordt onderzocht. Het punt is niet of de exploitatie van een dierentuin of welzijnswerk wel of niet overheidstaken zijn. (De opvattingen daarover verschillen, en veranderen ook in de loop der tijd.) Beslissend is of de werkgever krachtens het publiekrecht is ingesteld of door zo'n publiekrechtelijke instelling wordt beheerst. Vervolgens moet er ook sprake zijn van een aanstelling.

De ambtenarenstatus hangt dus af van twee formele criteria: een aanstellingsbesluit en het publiekrechtelijke karakter van de instelling waar de ambtenaar werkt.

Voor bepaalde groepen ambtenaren, te weten rechters en militairen, geldt de definitie van de Ambtenarenwet overigens niet. Zij vallen onder eigen wettelijke regimes: dat van de militaire ambtenaar en dat van de rechterlijk ambtenaar, elk gebaseerd op een eigen wet. Hun arbeidsrelatie berust echter ook op een aanstelling als ambtenaar. Op hoofdlijnen is de positie van deze bijzondere ambtenaren overigens sterk vergelijkbaar met, of zelfs identiek aan, die van de ambtenaren die onder de

Ambtenarenwet 1929 vallen. Het komt erop neer dat voor hen aanvullende regels gelden in verband met de taken die zij moeten vervullen. Wat de rechters betreft gaat het om hun onafhankelijkheid en de bijbehorende benoeming voor het leven. Wat de militairen betreft, gaat het om regels van militaire discipline en onmiddellijke inzetbaarheid in crisis- en conflictsituaties.

De ambtelijke rechtspositie

De in 1929 ingevoerde Ambtenarenwet bevat dus de definitie van de ambtenaar. Dat is eigenlijk een van de weinige betekenisvolle bepalingen die de wet bevat. De belangrijkste rechten en plichten van een ambtenaar zijn vastgelegd in de door de eigen werkgever opgestelde rechtspositieregeling. De Ambtenarenwet (art. 125 AW 1929) bevat de opdracht – en bevoegdheidsgrondslag – voor overheidswerkgevers om regels te stellen voor de rechtspositie van het eigen personeel. De Ambtenarenwet bepaalt dat de overheidswerkgever regels moet uitvaardigen voor onder meer ontslag, salariëring, medezeggenschap en arbeidsomstandigheden. Ook dient de overheidswerkgever integriteitsbeleid te voeren (art. 125quater AW 1929) en een regeling voor de ambtseed (art. 125 quinquies AW 1929) op stellen. Die onderwerpen worden zelf niet in de wet geregeld. In zoverre is de AW 1929 een tamelijk inhoudsloze wet. De belangrijkste regels zijn ergens anders neergelegd.

De Ambtenarenwet bevat wel enkele algemene normen. Overheidswerkgevers dienen zich als een goed werkgever te gedragen, en ambtenaren als een goed ambtenaar. Deze open, zo niet vage, norm is de basis voor meer concrete eisen die ambtenaar en werkgever aan elkaar mogen stellen. De norm impli-

ceert voor ambtenaren dat zij hun werk naar beste vermogen en integer verrichten en loyaal zijn aan hun werkgever. Verder reguleert de Ambtenarenwet beperkingen aan de uitoefening van grondrechten door ambtenaren. De wettelijke grondslag is noodzakelijk, omdat de Grondwet en mensenrechtenverdragen eisen dat ingrepen van de overheid in grondrechten bij wet zijn geregeld. Dat geldt ook als de overheid het noodzakelijk acht die rechten in de hoedanigheid van werkgever te moeten beperken.

In art. 125a AW is bijvoorbeeld bepaald dat ambtenaren zich dienen te onthouden van het openbaren van meningen die in de weg staan van een goede vervulling van hun functie of het goed functioneren van de dienst. Ambtenaren hebben het recht van vrije meningsuiting, maar dat wordt wel ingeperkt door de zogeheten functioneringsnorm. Ook deze norm heeft een vrij open karakter, maar is in de rechtspraak en nadere regelgeving verder uitgewerkt. Aan de hand van verschillende gezichtspunten wordt beoordeeld of een ambtenaar zich van openbaarmaking van zijn gedachten moet onthouden. Van belang is onder meer of het om vertrouwelijke gegevens gaat, of de uiting onnoodig schadelijk of beleidigend is voor collega's/leidinggevenden, de mate van senioriteit van de ambtenaar en de mate van betrokkenheid bij het onderwerp dat deze aan de orde stelt. Wat dat laatste betreft: het is niet de bedoeling dat een hoge ambtenaar bij de Belastingdienst alsnog zijn gelijk probeert te halen via de media als een minister heeft besloten een bepaalde fiscale maatregel te treffen, hoewel de ambtenaar anders adviseerde. Een ambtenaar van een andere instelling, die niet betrokken is bij het dossier, zou zich wel in het openbaar tegen deze maatregel mogen keren.

Een recent voorbeeld is dat van een ambtenaar van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, werkzaam op de afdeling die zich met terrorismebestrijding bezighoudt. Zij twitterde in de zomer van 2014 dat IS (ISIS) een verzinsel was, een Israëlisch complot. De minister vatte dat op als plightsverzuim en oordeelde dat deze ambtenaar niet kon worden gehandhaafd op deze afdeling.

Rechtspositieregeling

De bulk van de rechten en plichten van de ambtenaar is vastgelegd in de rechtspositieregeling die de werkgever heeft opgesteld. De overheid is onderverdeeld in verschillende sectoren en voor elk van die sectoren geldt een eigen regeling. Zo geldt voor rijksoverheidsambtenaren het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), voor andere sectoren, zoals de politie, onderwijs, waterschappen, provincies en gemeenten, gelden afzonderlijke regelingen. In zekere zin vervullen deze regelingen de rol die cao's in de marktsector vervullen: een collectieve regeling van arbeidsvoorwaarden die binnen het gehele 'bedrijf' geldt. In de rechtspositieregeling zijn dan ook zaken geregeld die in cao's plegen te zijn vastgelegd, zoals het loon, voorzieningen bij reorganisaties, aanvullingen op de wettelijke socialezekerheidsuitkeringen en vakantie. Juist omdat de regelingen fungeren als cao's kan een overheidswerkgever deze regelingen alleen met instemming van de ambtenarenvakbonden wijzigen. Wat de decentrale overheden betreft is het nog goed om op te merken dat zij elk hun eigen arbeidsvoorwaardenregeling hebben. Deze zijn echter gebaseerd op afspraken die op landelijk niveau met vakbonden en vertegenwoordigers van deze overheden zijn gemaakt. Al is dat

technisch gesproken niet het geval, voor bijvoorbeeld gemeenten geldt er in feite een landelijke cao. Per gemeente is deze in een rechtspositieregeling omgezet.

Een belangrijk onderdeel van de rechtspositieregelingen is het ontslagrecht. Hoewel de details tussen de regelingen verschillen, komt het ertop neer dat een overheidswerkgever alleen tot ontslag mag overgaan als zich een in de regeling opgesomde grond voordegt. De werkgever dient aan te tonen dat aan de voorwaarden voor ontslag is voldaan. Een voorbeeld is ontslag wegens overtolligheid of opheffing van de functie, dat voortvloeit uit een reorganisatie. De werkgever moet dan aantonen dat er in de bestaande functie geen emplooi meer is voor de ambtenaar, hetzij omdat de functie helemaal geschrapt wordt, hetzij omdat het aantal functies wordt verminderd en andere ambtenaren mogen blijven. Bovendien moet de werkgever dan aantonen dat er voldoende is geprobeerd om de ambtenaar in een andere passende functie te herplaatsen. Een ander voorbeeld is dat van ongeschiktheid voor de functie. Die ontslaggrond doet zich voor als de ambtenaar langere tijd of heel ernstig disfunctioneert en hij uitdrukkelijk de kans heeft gekregen om zijn functioneren te verbeteren. Langdurige arbeidsongeschiktheid wegens ziekte is, opnieuw als gebleken is dat de ambtenaar niet valt te herplaatsen, ook een ontslaggrond. Ernstig plightsverzuim, verwijtbaar handelen van de ambtenaar, levert nog een ontslaggrond op (strafontslag). Een ambtenaar kan overigens niet zelf ontslag nemen. Wel kan hij de werkgever verzoeken hem te ontslaan. Het ontslag op verzoek is een van de wettelijke mogelijkheden om een ambtenaar te ontslaan.

Een laatste belangrijk element van de ambtelijke rechtspositie is dat het ambtenarenrecht onderdeel is van het bestuursrecht. Dat betekent dat beslissingen van de overheidswerkgever, over benoeming, bevordering, overplaatsing, ontslag en eigenlijk alles wat de arbeidsrelatie raakt, vallen aan te merken als besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Hieruit volgt dat tussen de ambtenaar en de overheidswerkgever de administratieve rechtsgang van de Awb van toepassing is. Niet onbelangrijk is dat ook de eisen die de Awb aan overheidsbesluiten stelt, bijvoorbeeld dat ze afdoende moeten zijn gemotiveerd en moeten berusten op een deugdelijke belangenafweging, ook gelden voor besluiten die ingrijpen in de rechten van de ambtenaar. Daarbij kan het gaan om zeer gewichtige besluiten (strafontslag), maar bijvoorbeeld ook om een weigering om over te gaan tot toekenning van een vergoeding van een op een korte dienstreis gekochte versnapering.

Op grond van de Awb dient een ambtenaar die het niet eens is met een besluit, binnen zes weken bezwaar in te stellen bij de werkgever. Deze heroverweegt in een interne procedure het besluit. Veel overheidsinstellingen werken met een onafhankelijke geschillencommissie, die de werkgever na een quasi-gerechtelijke procedure adviseert hoe te beslissen. Indien de ambtenaar niet in het gelijk wordt gesteld, kan hij wederom binnen zes weken beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank. In hoger beroep is vervolgens de Centrale Raad van Beroep de bevoegde gerechtelijke instantie. Dit is de hoogste rechter in ambtenarenzaken, daarna zijn er geen verdere beroeps mogelijkheden, afgezien van internationale instanties als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Normalisering

Zoals hierboven al aangestipt, moeten de formele verschillen tussen werknemers en ambtenaren, voortvloeiend uit het verschil tussen een tweezijdige overeenkomst en een eenzijdige aanstelling, niet overdreven worden. Materieel komen zij beiden met hun werkgever tot bindende afspraken over functie, indiensttreding en salaris. Feitelijk hoeven beiden niet eens zo gek veel af te spreken, omdat het merendeel van de arbeidsvooraarden is neergelegd in een collectieve regeling die met instemming van de vakbonden is opgesteld: de cao of rechtspositieregeling. Hoewel de overheidswerkgever wetgevende bevoegdheden heeft, kan hij die individuele of collectieve afspraken niet, althans zeker niet eenvoudig, wijzigen, net zo min als een private werkgever zich zo maar aan contractuele verplichtingen kan onttrekken.

In het voorgaande werd ook duidelijk dat het dienen van het openbare belang niet het exclusieve domein van ambtenaren is. Een aantal overheidsinstellingen stelt geen ambtenaren aan, maar heeft werknemers in dienst. Verder werkt een groot aantal werknemers bij private onderwijs- en zorginstellingen. Zij zijn zeker in het algemeen belang werkzaam en hun werkgever wordt ook uit publieke middelen gefinancierd, maar ze zijn geen ambtenaar. Een ander voorbeeld is nog dat van TBS-klinieken voor geesteszieke gedetineerden. Voor een deel zijn dit overheidsinstellingen waar rijksambtenaren werkzaam zijn, voor een deel zijn dit private instellingen waar werknemers in dienst zijn.

Met het vervagen van de verschillen tussen werken in de publieke en de private sector is een proces van normalisering op gang gekomen. Normalisering betekent dat de regels die voor ambtenaren gelden worden

gelijkgesteld aan de regels die voor werknemers gelden. De regels voor werknemers zijn de norm en alleen voor zover de bijzondere positie van de overheid bijzondere regels voor het personeel noodzakelijk maakt, moeten er aparte regels gelden. De term ‘normalisering’ is dus niet waardenvrij. Hij impliceert dat afzonderlijke regels voor degenen die bij de overheid werken rechtvaardiging behoeven. De afgelopen decennia is er dan ook veel discussie geweest over de vraag of ambtenaren en werknemers principieel wel aan elkaar gelijkgesteld kunnen worden, en vooral over de vraag tot op welke hoogte dat kan. Aan de ene kant bestaat de opvatting dat de aanstelling en de specifieke ambtelijke rechtspositie waarborgen dat ambtenaren integer en onafhankelijk hun werk doen. Ze zijn zo beschermd tegen politieke willekeur, terwijl er tegelijkertijd vergaande eisen aan hen kunnen worden opgelegd. Aan de andere kant bestaat de opvatting dat de ambtelijke rechtspositie slechts een middel en geen doel op zich is. Ook als er op basis van arbeidsovereenkomst wordt gewerkt, is het heel wel mogelijk om de rechten en plichten van degene die voor de overheid werkt adequaat vast te leggen. Zoals gezegd heeft zich de laatste dertig jaar een tendens van normalisering voorgedaan. Bijzondere ambtelijke regels, onder meer het wettelijke stakingsverbod voor ambtenaren, zijn afgeschaft. Ook medezeggenschap valt (sinds 1995) onder dezelfde regels als die voor werknemers: de Wet op de ondernemingsraden. Ambtenaren zijn vanaf 1997 gefaseerd onder de werkingssfeer van de sociale werknemersverzekeringswetten tegen ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid gebracht. Het pensioenfonds voor ambtenaren (ABP) is verzelfstandigd en is nu vergelijkbaar met pensioenfondsen die voor bepaalde bedrijfstakken in de marktsector zijn opgericht. De

Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet gelden in de overheidssector en in de marktsector. De zorgplicht van de werkgever voor veilige arbeidsomstandigheden van de ambtenaar en de aansprakelijkheid van werkgevers voor tekortschieten in die plicht, zijn sinds een uitspraak van de Centrale raad van Beroep uit 2000 gelijk aan die voor werknemers.

Een ander voorbeeld van normalisering zijn wellicht nog de arbeidsvooraardenregelingen in zogenoemde hybride branches. Dat zijn beroepsgroepen waarin zowel ambtenaren met een overheidswerkgever als werknemers met een privaatrechtelijke werkgever werkzaam zijn. Naast ‘werknemers’ in het primair, secundair en universitair onderwijs is ook ambulancepersoneel hier een voorbeeld van. Het komt erop neer dat materieel dezelfde rechtspositie geldt voor beide groepen (ambtenaren en werknemers). Wel is bij geschillen een andere rechter bevoegd en doorgaans bevatten de regelingen afzonderlijke bepalingen over het ontslagrecht.

Initiatiefwetsvoorstel

Hierop aansluitend hebben leden van de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel ingediend tot normalisering van de ambtelijke rechtspositie. De Tweede Kamer heeft het voorstel in 2014 aanvaard, de Eerste Kamer heeft het (op het moment van schrijven) in behandeling. De gedachte van de indieners van het voorstel is dat het niet juist is om ambtenaren fundamenteel anders te behandelen dan werknemers. Verder zijn zij van mening dat de toepasselijkheid van de Awb tot te veel complicaties en procedures leidt.

Op grond van het voorstel wordt de ambtelijke aanstelling vervangen door een arbeidsovereenkomst. Daarmee worden het arbeidsovereenkomstenrecht, het cao-recht en het burgerlijk procesrecht van toepassing op overheidswerknemers. Op hen blijft wel de Ambtenarenwet van toepassing; daarin blijven bijzondere eisen aan ambtenaren (integriteit, beperking van de vrijheid van meningsuiting) gehandhaafd. De indieners van het voorstel zeggen in reactie op kritiek van tegenstanders dat zij erkennen dat werken voor de overheid bijzonder is. Daarom wordt de ‘titel’ van ambtenaar ook gehandhaafd en blijven er aanvullende bijzondere regels gelden.

De afschaffing van een separate ambtelijke status hoeft initiatieven als het ontwikkelen van ambtelijk vakmanschap dan ook niet in de weg te staan. Ook werknemers kunnen nu al extra eisen stellen, denk aan artsen of advocaten in loondienst. BeroepsCodes, beroepsopleidingen en dergelijke meer bestaan nu ook al in de private sector. Dat zou ook voor ambtenaren mogelijk zijn. In zekere zin gaat voor ambtenaren hetzelfde gelden als voor andere ‘bijzondere’ werknemers. Ook aan bepaalde werknemers in de marktsector kunnen, afhankelijk van hun positie en de aard van hun werkzaamheden, bepaalde, vergaande eisen worden gesteld aan hun loyaliteit, onkruikbaarheid en onafhankelijkheid.

Het idee is dat, op het moment van invoering van de nieuwe wet, bestaande aanstellingen van rechtswege worden omgezet in arbeidsovereenkomsten, met dezelfde inhoud (functie, salaris, werktijden) als voorheen.

Een beperkt deel van het huidige ambtenarenkorps wordt uitgezonderd van de normaliseringswet. Het gaat om militaire ambtenaren en burgerambtena-

ren bij het Ministerie van Defensie, rechterlijk ambtenaren (inclusief die bij het Openbaar Ministerie) en om medewerkers van de politie. Zij blijven ambtenaar ‘oude stijl’, met een eigen rechtspositieregeling. Ze vallen onder de Awb en werken op basis van een aanstelling in plaats van een contract. De indieners van het wetsvoorstel zijn van mening dat deze ambtenaren dermate bijzonder zijn, dat het arbeidsrecht niet voldoet om hun positie te regelen.

Ten slotte

De positie van de meeste overheidswerknemers is bijzonder, omdat voor de meesten van hen geldt dat ze ambtenaar zijn. Dat betekent dat een afzonderlijk rechtsregime, inclusief een ‘eigen’ procesrecht, op hen van toepassing is. De juridische verschillen met werknemers in de marktsector zijn minder prominent geworden dan twintig, dertig jaar geleden. De grenzen van het publieke domein liggen thans ook anders. Posterijen werden geprivatiseerd, banken juist genationaliseerd.

Ook als de normaliseringstendens zich (nog) verder doorzet, blijft de positie van degene die werkt voor de overheid bijzonder. Het hangt af van iemands precieze functie en plaats in de organisatie, maar ook aan de ambtenaar die op basis van het arbeidsrecht werkzaam is kunnen hoge eisen worden gesteld op het vlak van loyaliteit, onkruikbaarheid en onafhankelijkheid. Ambtenaren blijven gewoon bijzonder.



6

Het arbeids- voorwaardenoverleg in de publieke sector

DOOR LOE SPRENGERS

6

Het arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector

DOOR LOE SPRENGERS

In Nederland vinden onderhandelingen plaats tussen werkgevers en werknemers binnen ondernemingen (over ondernemings-cao's, sociale plannen), in bedrijfstakken (de bedrijfstak-cao) en op nationaal niveau (waar overleg plaatsvindt tussen regering, werkgeversorganisaties en vakorganisaties). Op nationaal niveau worden afspraken gemaakt over beleidsmatige uitgangspunten van het te voeren arbeidsvoorwaarden- en werkgelegenheidsbeleid, die vervolgens uitwerking krijgen in de cao-onderhandelingen. De wijze waarop het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen sociale partners bij de overheid is geregeld, kent verschillen met het overleg in de marktsector. Dit heeft te maken met de bijzondere positie van de overheid als wetgever en werkgever en het feit dat de ambtelijke rechtspositie is vormgegeven in een afzonderlijk juridisch kader.

Dit hoofdstuk gaat over het collectief overleg over de rechtspositie van ambtenaren. Aan de orde komen de kenmerken van het overleg, de onderwerpen die op centraal niveau geregeld worden, het sectorenmodel, de wijze waarop geschillen beslist worden, het overleg met ondernemingsraden en tot slot het poldermodel.

Kenmerken van het overleg

De rechtsrelatie tussen de overheidswerkgever en een ambtenaar is als een eenzijdige rechtsrelatie vormgegeven door middel van de aanstelling. In de Ambtenarenwet worden de overheidswerkgevers verplicht om vooraf een aantal wezenlijke aspecten van de ambtelijke rechtspositie in regelingen uit te werken. Dit heeft betrekking op bijvoorbeeld: aanstelling, schorsing en ontslag; bezoldiging; diensttijden en

verlof. Er is geen wettelijke regeling in Nederland voorhanden waarin het materiële recht over de inhoud van de ambtelijke rechtspositie is uitgewerkt en die voor alle ambtenaren van toepassing is. Zowel per sector als per overheidswerkgever kunnen verschillende regels van toepassing zijn. Een van de regels die een overheidswerkgever moet opstellen, gaat over de procedure van het overleg met de vakorganisaties over de aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren.

Daarin dient ook vastgelegd te zijn over welke aangelegenheden overeenstemming met de vakorganisaties moet worden bereikt.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw is gestart met het wijzigen van het overlegstelsel bij de overheid in het kader van een proces dat wel wordt aangeduid met 'normaliseringsproces'. Daarbij is de overheid verdeeld in sectoren, waarbij per sector het arbeidsvoorwaardenoverleg is vormgegeven (zie hierna).

Het ‘overeenstemmingsvereiste’ is kenmerkend voor het collectief arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid. In de meeste regelingen is opgenomen dat, wanneer een overheidswerkgevers regelingen wil gaan wijzigen die betrekking hebben op de rechten en plichten van ambtenaren, daarover voorafgaand overeenstemming met de vakorganisaties vereist is.

Het overeenstemmingsvereiste is geïntroduceerd om te borgen dat er min of meer gelijkwaardige overlegpartners aan de cao-tafels zitten. Het overeenstemmingsvereiste houdt in dat partijen erop gericht moeten zijn om in het overleg tot overeenstemming te komen. Van belang is daarbij dat er sprake is van open en reëel overleg, wat betekent dat beide partijen bereid zijn rekening te houden met elkaar’s positie om aldus tot afspraken te komen. In de rechtspositieregelingen is geregeld met wie de werkgever het overleg zal voeren. In de meeste gevallen betreft het vier vakcentrales. In de verschillende regelingen zijn verschillen aan te treffen over de wijze waarop overeenstemming wordt bereikt. Veelal wordt gewerkt met het ‘meerderheidsvereiste’. Dit betekent dat de werkgever met de meerderheid van de vakorganisaties overeenstemming moet bereiken. Een andere variant is dat de meerderheid wordt vastgesteld door rekening te houden met de omvang van de vakorganisatie, kijkend naar het aantal ambtenaren binnen een sector dat lid daarvan is.

Het overleg op centraal niveau

Op centraal niveau is de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) ingesteld. Daarin vindt overleg plaats tussen de sectorwerkgevers verenigd in het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) en de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO). De ROP heeft verschillende taken: van de regering adviseren tot onderhandelen over pensioenafspraken. Op dit niveau vindt het sectoroverstijgend overleg plaats. In de loop van de tijd is, mede door de komst van het sectorenmodel, het aantal onderwerpen waarover sectoroverstijgend afspraken worden gemaakt, sterk verminderd. Een belangrijk onderwerp waarover wel nog onderhandelingen plaatsvinden, is de regeling van de pensioenen. In een aparte pensioenkamer, ingesteld door de ROP, vindt het overleg tussen werkgevers en vakcentrales plaats over de pensioenregeling van ambtenaren. In de loop van de tijd is de regeling van de pensioenen voor overheidspersoneel op vergelijkbare wijze vormgegeven als voor andere bedrijfstakken. Dit betekent dat de pensioengelden afgescheiden zijn en ondergebracht zijn in een apart pensioenfonds, dat beheerd wordt door een bestuur gevormd door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. De overheid kan dus niet (meer) op enig moment, in het kader van budgettaire doelstellingen van het regeringsbeleid, beschikken over de gelden die bestemd zijn voor de pensioenen van ambtenaren en die gaan aanwenden voor andere doeleinden. Het pensioenfondsbestuur heeft hierin een

eigen verantwoordelijkheid, zoals ook de besturen van de pensioenfondsen in de marktsectoren.

Sectoren

Het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid is gestructureerd per sector. Per sector vinden zelfstandige onderhandelingen plaats tussen vertegenwoordigers van de werkgevers en de vakorganisaties. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de kabinettssectoren en de overige sectoren. De kabinettssectoren zijn Rijk, defensie, politie en rechterlijke macht. Niet kabinettssectoren zijn de gemeenten, provincie en waterschappen, ook wel aangeduid als de Zelfstandige Publieke Werkgevers (ZPW). Daartussen zitten nog de onderwijssectoren, die op een steeds grotere afstand van de minister van Onderwijs zijn komen te staan. Verder zijn er nog sectoren, waar geen ambtenaren werkzaam zijn, maar die wel vanuit de publieke middelen mede worden gefinancierd, zoals de zorgsector.

Binnen de kabinettssectoren bepaalt de prioriteitsstelling van de regering vaak de inzet van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Er vindt onder leiding van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties coördinatie plaats tussen de overheidswerkgevers over de inzet en ruimte voor het arbeidsvoorwaardenbeleid. In tijden van crisis kan dit betekenen dat het kabinet de nullijn voor de loonontwikkeling van ambtenaren als beleidslijn uitvaardigt voor de overheidssectoren. De onderhandelaars namens de

werkgevers in de kabinetsssectoren voelen zich hieraan sterker gehouden dan de onderhandelaars in de niet-kabinetsssectoren. Bijvoorbeeld binnen de sector gemeenten is waarneembaar dat er ook afwegingen gemaakt kunnen worden die niet volledig overeenkomen met de beleidsuitgangspunten van het kabinet. Mede gezien het feit dat de gemeenten voor een deel de beschikking hebben over eigen inkomsten uit de gemeentelijke belastingen, hebben de gemeenten financieel meer speelruimte om zelf accenten en keuzes te maken dan de kabinetsssectoren.

Geschillen

Mocht het overleg niet resulteren in een akkoord over een voorstel, dan is er voorzien in een gang naar een advies- en arbitragecommissie. Voor advies kan elk van de partijen bij het overleg zich wenden tot deze commissie; van arbitrage is alleen sprake als alle betrokken partijen zich committeren aan het feit dat de commissie een bindende uitspraak zal doen. In het algemeen worden de adviezen van deze commissie opgevolgd. Partijen houden rekening met dit advies en nemen dit mee bij de hervatting van het overleg. Vaak spreekt de commissie in haar advies een oordeel uit over een deelaspect waarop partijen zijn vastgelopen in het overleg. Aan de hand van het advies is het vaak weer mogelijk om vervolgens in het overleg alsnog tot overeenstemming te komen. Het advies kan aan beide zijden in de communicatie met de achterban een rol spelen bij de wijze waarop uiteindelijk overeenstemming in het overleg kan worden bereikt.

Naast de advies- en arbitrageregeling hebben ambtenaren de mogelijkheid om collectieve acties te voeren bij patstellingen in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Dit is gebaseerd op de rechtstreeks

werkende bepaling van het Europees Sociaal Handvest (artikel 6 lid 4). Alleen voor defensiepersoneel is voorzien in een wettelijk voorschrift, waarbij is bepaald dat hen het recht tot staken niet toekomt. Voor de overige ambtenaren zijn er geen wettelijke beperkingen. Wel is in de rechtspraak bepaald dat er grenzen kunnen zijn aan het recht op collectief actievoeren, wanneer dit te zeer in strijd komt met de te rechtvaardigen belangen van derden in de Nederlandse samenleving.

Overleg met ondernemingsraden

In de Wet op de ondernemingsraden (WOR) is bepaald dat organisaties waar meer dan vijftig mensen werken een ondernemingsraad moeten hebben. Deze wet geldt ook voor de overheidsssectoren, met uitzondering van de defensiesector en sommige onderwijssectoren. Daarvoor gelden aparte medezeggenschapsregelingen.

Het primaat over de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden komt toe aan de vakorganisaties. De bevoegdheden van de ondernemingsraad zijn daarop aanvullend. Veelal wordt in cao-afspraken vastgelegd dat de uitwerking daarvan binnen ondernemingen in overleg met de ondernemingsraad plaatsvindt. In de WOR worden adviesrechten aan de ondernemingsraad toegekend over belangrijke bedrijfseconomische, organisatorische voorgenomen besluiten, zoals het overdragen van de zeggenschap, het aangaan van een duurzame samenwerking en een reorganisatie. Een ondernemingsraad heeft een instemningsrecht over regelingen op het gebied van het sociaal beleid, zoals de arbeidstijden- en vakantieregelingen, een beoordelingssysteem en het aanname-, bevorderings- en ontslagbeleid. Voor ondernemingsraden bij de overheid is

één belangrijke uitzondering opgenomen in de wet, soms aangeduid met de term ‘het primaat van de politiek’. De bevoegdheden van de ondernemingsraden op grond van de wet vervallen als een aangelegenheid betrekking heeft op de publiekrechtelijke taak van de overheid en er geen gevolgen voor de werkzaamheden van de ambtenaren aan zijn verbonden.

Poldermodel

Het overlegmodel in Nederland staat wel bekend als het poldermodel. Deze term sluit aan bij de Nederlandse historie, waarin samenwerking een vereiste is in de gezamenlijke strijd tegen het water om te voorkomen dat gebieden overstroomen. Dit zou de haast natuurlijke behoefte verklaren van Nederlanders om, voordat zij besluiten nemen en uitvoeren, hierover met elkaar in overleg te treden. Investeren in overleg voorafgaand aan het nemen van een besluit, draagt bij aan het creëren van draagvlak en meer snelheid bij de uitvoering van het besluit. Het relatief geringe aantal stakingsdagen is kenmerkend voor de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Dit is (mede) het gevolg van het vooraf betrekken van de vertegenwoordigers van het personeel, de vakbonden en ondernemingsraden bij de besluitvorming. Het poldermodel is niet onomstreden. Het kan snelle daadkrachtige besluitvorming in de weg staan en leiden tot halfbakken compromissen. Zeker in tijden van economisch zwaar weer komt deze kritiek meer naar boven. Maar in het algemeen bestaat er overeenstemming over dat het vroegtijdig betrekken van vertegenwoordigers van het personeel bij de besluitvorming vanzelfsprekend is of behoort te zijn. Zeker voor het overleg in de overheidsssectoren is dat het geval.

Het arbeidsvooraardenoverleg geïllustreerd aan de hand van een casus: defensie

Defensiepersoneel

DOOR MAARTEN SUWOUT

De sector defensie bestaat uit militair personeel en burgerpersoneel. De rechten en plichten voor militairen zijn vastgelegd in de Grondwet, de Militaire Ambtenarenwet 1931 (MAW) en het Algemeen Militaire Ambtenarenreglement (AMAR). Voor burgerpersoneel zijn de Ambtenarenwet en het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie van toepassing. Het onderscheid tussen burgers en militairen is een bijzonder kenmerk van de sector defensie en vertaalt zich in twee ambtenaarsrechtelijke regelingen binnen één sector.

1 De arbeidsvooraarden van militair personeel

De krijgsmacht doet zijn werk onder moeilijke en bedreigende omstandigheden. De militair moet optreden in omgevingen waar het geweld waaraan hij blootstaat en het geweld dat hij zelf moet toepassen, geen eigen keuze zijn.

De krijgsmacht moet zijn taken te allen tijde kunnen uitvoeren. Militairen moeten daarom direct inzetbaar zijn. Dat betekent dat zij opgeleid en getraind moeten zijn voor gewapende inzet en andere vormen van optreden. De militair moet fysiek en mentaal gereed zijn om op ieder moment, waar dan ook en zo lang als nodig een prestatie te leveren, vaak onder moeilijke en levensbedreigende omstandigheden. Hiervoor kan wet- en regelgeving op gezette tijden buiten werking worden gesteld. Om altijd beschikbaar en direct inzetbaar te kunnen zijn, geldt voor militairen een aantal verplichtingen. De militair is verplicht de opgedragen taken uit te voeren, waar ook ter wereld. Ook is het een militair verboden om deel te nemen aan stakingen of collectieve acties. Daarnaast kent de militair beperkingen van zijn eigen lichamelijke integriteit. In zijn privétijd kunnen bereikbaarheidsverplichtingen of vrijheidsbeperkingen gelden en de mogelijkheden om ontslag te nemen zijn aan beperkin-

gen onderhevig. Verder zijn militairen onderworpen aan een eigen straf- en tuchtrecht en verplichte geneeskundige verzorging.

Defensie kent, gelet op de aard van de te verrichten operationele taken, vergoedingen die dienen als compensatie van of tegemoetkoming voor gevaarzetting, onregelmatigheid of belastende omstandigheden. Voorbeelden hiervan zijn de toelage munitieruimen, de oefentoelage, de uitzendtoelage en de vliegtoelage. Een bijzonder aspect van de arbeidsvooraarden van de militairen is de diensteinderegeling. De militair wordt ontslagen wegens het bereiken van een leeftijd waarop hij niet langer ten volle kan functioneren als militair. De individuele militair heeft hierbij geen keuzevrijheid.

2 De arbeidsvooraarden van burgerpersoneel

De krijgsmacht bestaat voor een deel uit burgerpersoneel. Dit personeel heeft een eigen rechtspositie. Voor de burgerambtenaar bij de krijgsmacht zijn de regelingen zoals die voor militairen gelden niet van toepassing. De burgerambtenaar valt niet onder het militaire straf- en tuchtrecht en kent, anders dan de militairen, geen verplichte geneeskundige verzorging door de werkgever. Niettemin maakt het burgerpersoneel deel uit van de krijgsmacht en kent in die zin beperkingen, bijvoorbeeld waar het gaat om de toepasselijkheid van de Arbeidsomstandighedenwet.

Sectoroverleg defensie

De arbeidsvooraarden voor defensie komen tot stand binnen het Georganiseerd Overleg. Voor militairen vindt dit zijn oorsprong in het Koninklijk Besluit van 30 januari 1922, waarbij het Georganiseerd Overleg voor militairen werd ingesteld. Er was een separaat overleg voor officieren en onderofficieren. Verder was er ook een splitsing tussen het overleg voor de Marine, de Landmacht en later ook de Luchtmacht. In 1974 volgde het Besluit Georganiseerd Overleg Militairen. Hiermee werd het arbeidsvooraardenoverleg ingericht voor militairen en dienstplichtigen van de krijgsmacht. Daarnaast kende ieder krijgsmachtdeel een eigen 'Bijzondere Commissie', die het arbeidsvooraarden-overleg voerde. Het arbeidsvooraardenoverleg voor het burgerpersoneel vond plaats in de Centrale

Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken bij het toenmalige Ministerie van Binnenlandse Zaken. Voor het defensiepersoneel waren er meerdere commissies die het arbeidsvoorwaarden-overleg voerden. Mede vanwege de verschillen in takenpakketten tussen de krijgsmachtdelen zijn er verschillen in arbeidsvooraarden per krijgsmachtdeel. Zo bestaan er nog steeds op grond van het Inkomsten Besluit Militairen verschillende salarisschalen voor enerzijds het militair personeel van de Koninklijke Marine en anderzijds voor het militair personeel van de Koninklijke Landmacht, Koninklijke Luchtmacht en Koninklijke Marechaussee. Daarnaast zijn er aparte salarisschalen voor burgerpersoneel.

Uiteindelijk ontstond in 1993, als onderdeel van de invoering van het sectormodel binnen de gehele overheid, de sector defensie. Hiermee kwam één overleg over de arbeidsvooraarden voor al het defensiepersoneel, zowel militair als burgerpersoneel, tot stand.

Door de verschillen in rechtspositie was er aanvankelijk beperkt sprake van harmonisatie op het gebied van arbeidsvooraarden. Sindsdien zijn hierin, mede vanwege het gezamenlijk optreden van de verschillende krijgsmachtdelen, grote stappen gezet.

Inmiddels zijn de Bijzondere Commissies opgeheven en is het arbeidsvooraardenoverleg bij de minister van Defensie belegd. De hoofddirecteur personeel voert voor deze minister het overleg. Het overleg in de sector defensie wordt gevoerd met vertegenwoordigers van de Centrales van Overheidspersoneel. Per centrale nemen twee vertegenwoordigers deel aan het overleg. Dit zijn in de regel een vertegenwoordiger namens het militair personeel en een vertegenwoordiger namens het burgerpersoneel. Per centrale kan er één stem uitgebracht worden. In het sectoroverleg defensie wordt het arbeidsvooraardenoverleg voor zowel het militair als het burgerpersoneel gevoerd. Er geldt binnen dit overleg een overeenstemmingsvereiste. Drie van de vier centrales dienen in te stemmen met het te voeren beleid. De vertegenwoordiging binnen het sectoroverleg ziet er als volgt uit:

- de Algemene Centrale van Overheidspersoneel: deze wordt vertegenwoordigd door de Algemene Federatie voor Militair Personeel, de Marechausseevereniging en voor het burgerpersoneel Abvakabo FNV;
- de Christelijke Centrale voor Overheids- en Onderwijspersoneel: deze wordt vertegenwoordigd door de Algemeen Christelijke Organisatie van Militairen, en voor het burgerpersoneel CNV Publieke Zaak;
- de Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid, Onderwijs, Bedrijven en Instellingen: deze wordt vertegenwoordigd door de Koninklijke Vereniging van Marineofficieren (KVMO), de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reserve Officieren, en voor het burgerpersoneel de Vereniging voor Middelbare en Hogere Burgerambtenaren bij defensie;
- het Ambtenarencentrum: dit wordt vertegenwoordigd door de Vakbond voor Defensiepersoneel VBM/ NOV, voor zowel het militair als het burgerpersoneel.

Onderwerpen in het sectoroverleg betreffen onder andere de specifieke aspecten van de inzet van het defensiepersoneel, inkomensontwikkeling, het flexibel personeelssysteem, de diensteinderegeling, het militaire pensioen en de sociale zekerheid.





7

Loonontwikkeling
in de publieke sector
vergeleken met
de markt

DOOR ADRI STET

7

Loonontwikkeling in de publieke sector vergeleken met de markt

DOOR ADRI STET

Lonen in de (semi)publieke sector zijn in Nederland gekoppeld aan de loonontwikkeling in de marktsector. De ontwikkeling van lonen is in het algemeen afhankelijk van onderhandelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties op het niveau van een onderneming of bedrijfstak. In de marktsector wordt die loonontwikkeling betaald uit onder meer productiviteitsverbeteringen. In de publieke sector is het daarentegen veel moeilijker om de productiviteit van de publieke sector te bepalen; veel diensten worden niet in de marktsector aangeboden. Daarom is het ook lastig een marktprijs voor een dienst vast te stellen en afgeleid daarvan ook het loonniveau. Bovendien vindt niemand het wenselijk dat deze sector concurreert op arbeidsvooraarden (en dus op loon) met de marktsector.

De (semi)publieke sector kunnen we, als we kijken naar de methodiek van de bepaling van de loonontwikkeling, onderverdeelen in enerzijds de overheid (met inbegrip van de onderwijssectoren) en anderzijds de zorgsector.

Loonkosten bij de overheid (ook bij de twee andere sectoren) hebben de neiging jaarlijks te stijgen om incidentele- en structurele loonontwikkelingen in cao- of individuele afspraken te kunnen blijven dekken. Incidentele loonontwikkelingen zijn individuele afspraken tussen werkgever en werknemer. Structurele loonontwikkelingen zijn collectieve afspraken. Beide afspraken zijn afhankelijk van de extra financiële ruimte die het kabinet jaarlijks aan de overheidssector biedt om die loonafspraken af te dekken. Bij de overheid (inclusief het onderwijs) onderhandelen veertien werkgeverskoepercels met bonden over de loonontwikkeling zoals die vervolgens wordt vastgelegd in veertien sectorale cao's. Cao-sectoren zijn onder meer gemeenten, provincies, primair onderwijs en politie. De ruimte die de overheidswerkgevers krijgen voor de loonkostenontwikkeling hangt af van de loonontwikkelingen in de markt.

Dat beginsel geldt ook voor de zorgsector, hoewel we deze sector in Nederland steeds meer als een marktsector beschouwen. Cao's worden afgesloten bij zowel de algemene ziekenhuizen als in de thuiszorg en de verpleeghuiszorg. De politiek heeft in de zorgsector de marktwerking geïntroduceerd. In de marktsector hangt die loonontwikkeling zoals gezegd in belangrijke mate af van de winstgevendheid of productiviteit van bedrijven.

BOX 1

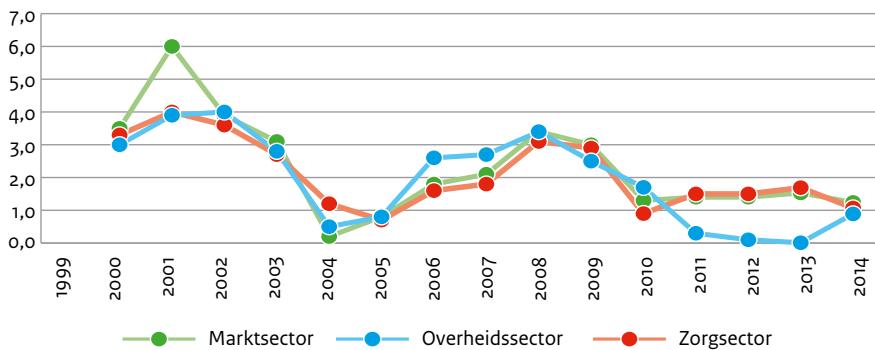
Ongeveer 53 miljard euro uit de schatkist wordt in het openbaar bestuur en het onderwijs betaald om voor 815.600 fte (stand 2014) het salaris te kunnen betalen; er zijn veertien sectorale cao's. De zorgsector, die de laatste jaren steeds meer is verzelfstandigd en op afstand van het kabinet gezet, is ongeveer 872.700 fte groot; daarbij bedroegen de loonkosten circa 44,3 miljard euro in 2014. In de zorgsector zijn zestien cao's actief. Een belangrijk deel van de loonkosten in de zorg wordt gefinancierd via het premiestelsel. Meer dan vijfhonderd cao's zijn er in de marktsector van kracht.

Sector	Volume (fte) werknemers	Totale loonkosten
Overheid	815.600	52,7 mrd
Zorg	872.700	44,3 mrd
Markt	4.060.000	231,5 mrd

Tabel 7. Loonkosten en volume werknemers, sectoren markt, zorg en overheid 2014. (Cijfers: CPB 2015)

Reeds vele jaren past het kabinet voor de overheidssector een bepaalde geobjectiveerde formule toe, die afhangt van de verwachte en gerealiseerde loonontwikkelingen in de marktsector, maar een interventiemogelijkheid kent op zowel de incidentele als de structurele loonontwikkeling. De uitkomst van die formule kan om beleidsmatige redenen worden aangepast. Zo heeft het kabinet de incidentele loonontwikkeling de laatste vijftien jaar maar weinig vergoed. De structurele loonontwikkeling is een aantal jaren naar beneden bijgesteld (onder andere in 2004 en 2005). Ook het omgekeerde is voorgekomen (in 2002 en 2006). De afgelopen vier jaar is de

uitkomst van die formule jaarlijks vanwege de economische crisis op nul gezet, in het spraakgebruik de nullijn genoemd. Dit betekent dat het kabinet voor die jaren alleen het reeds geldende volume aan lonen beschikbaar heeft gesteld, maar geen accres om eventuele loonontwikkelingen te dekken. Bovendien heeft het kabinet afgesproken dat in overheidssectoren geen loonstijging mag worden afgesproken, ook al zou die betreffende sector in zijn budget nog ruimte hebben. Voorbeeldwerking speelde in de visie van het kabinet daarbij een belangrijke rol. Het idee is dat loonmatiging in de overheidssector leidt tot loonmatiging in de marktsector.



Figuur 1. Procentuele loonontwikkeling van de markt-, overheid-, en zorgsector en alle sectoren tezamen: het totaal (1997-2014) op jaarbasis (Bron: Ministerie van SZW cao-voorraarsrapportages 2000-2011, jaarrapportages 2012 e.v.)

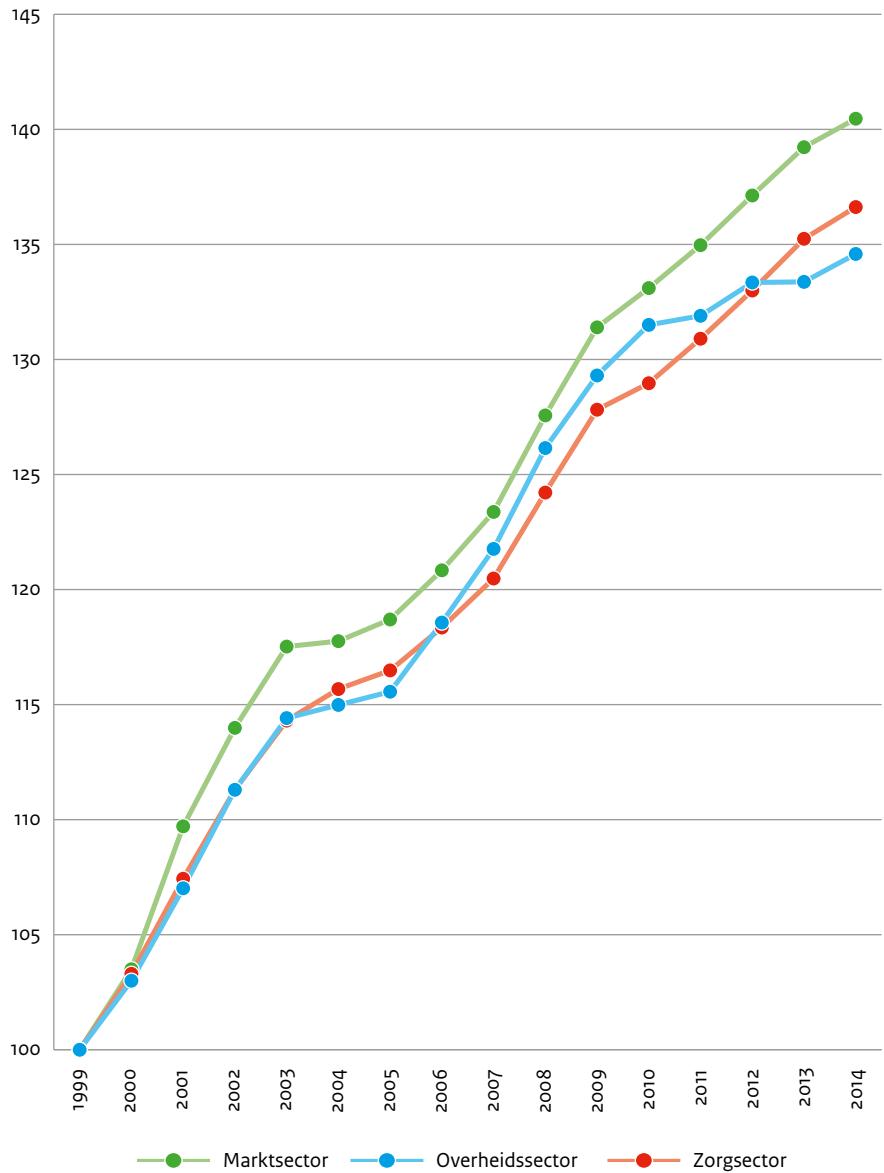
De loonontwikkeling in de zorgsector heeft het karakter van ‘echt’ trendvolgerschap. Dat wil zeggen: de zorgsector volgt de loonontwikkelingen in de markt, de trend, aan de hand van een vergelijkbare formule als in de overheidssector: de Overheidsbijdrage aan de Arbeidsmarktkostenontwikkeling-formule (OVA). Echter, het kabinet heeft zich verplicht de uitkomst ervan sowieso toe te voegen aan het budget van de zorgsector. Het kabinet kan daar niet van afwijken, omdat dit is vastgelegd in een convenant tussen de overheid en de werkgevers van de zorgsector.

De effecten zijn te zien in figuur 1, dat het onderscheid toont tussen de loonontwikkeling op jaarbasis in de markt-, overheid- en zorgsector. De zorgsector volgt meestal nauwgezet de marktsector vanwege de OVA-systematiek. De koppeling is immers rechtstreeks. De loonontwikkeling bij de overheid (en onderwijs) kent wat meer dynamiek dan de loonontwikkeling in de marktsector:

een expressie van de invloed van het kabinet, in het bijzonder tijdens de jaren 2010-2014, maar ook daarvoor. Die invloed is groter bij cao-sectoren van de overheid die rechtstreeks onder een minister vallen, de cao-sectoren Rijk, defensie, politie en rechtelijke macht. Bij de andere overheden en cao-sectoren in het onderwijs is in een aantal gevallen toch nog wel enige loonontwikkeling afgesproken. Daarbij speelt een rol of die cao-sector over andere geldstromen beschikt, zoals een eigen belastingheffingsvorm bij de gemeenten, of dat er op een andere manier extra geld beschikbaar komt (bijvoorbeeld via opdrachten vanuit de marktsector: de zogenoemde derde geldstroom bij het onderwijs). Figuur 2 geeft de cumulatieve loonontwikkeling in 2014 weer met als indexjaar 1999 (=100). Uit de figuur blijkt dat, vanwege het periodiek ingrijpen van het kabinet, de overheid nu achterloopt bij de loonontwikkeling in de markt. Echter, de loonontwikkeling in de zorgsector, die direct is gekoppeld aan die van de markt,

kent desondanks een hogere loonontwikkeling dan die in de markt. Dit begint te ontstaan in 2000. De verklaring is dat de zorgsector van het kabinet rond het jaar 2000 zeer veel extra financiële middelen heeft gekregen. Indertijd was er een groot politiek probleem: de wachtlijstproblematiek. Patiënten moesten lang op zorg wachten. Met dat geld voor de wachtlijsten konden ook kennelijk ruimhartiger cao-afspraken worden gemaakt die dat OVA-acres te boven gingen. Dat verschil is blijven bestaan en zelfs iets vergroot.

Figuur 2 geeft geen inzicht in het loon dat op uurbasis bij de overheid wordt verdiend. Een loonontwikkelingsachterstand betekent niet per se een achterstand in het netto-uurloon. Het Centraal Planbureau (een economisch onderzoeksgebouw van de rijksoverheid) concludeerde onlangs dat loonmatiging bij de overheid heel vaak een tijdelijk karakter heeft. Een opgelopen achterstand wordt – zo blijkt uit cijfers gerekend vanaf 1980 – binnen drie tot vier jaar weer



Figuur 2. Procentuele gecumuleerde contractloonontwikkeling sectoren (1999-2014), (1999: index =100)
(Bron: SZW, Voor- en najaarsrapportages cao 1999-2014; bewerking BZK)

ingelopen. Van hoog tot laag zijn overheidswerkennemers gebonden aan dezelfde cao. Een aantal jaren geleden toonde een onderzoeksureau aan dat hoogopgeleiden bij de overheid in vergelijkbare functies als in de marktsector op uurloonbasis nagenoeg hetzelfde verdienden. Laagopgeleiden verdienden

in overheidsfuncties iets meer dan in vergelijkbare functies in de marktsector. Maar oudere hoogopgeleiden in de markt verdienden gemiddeld meer, omdat zij vaker individuele loonafspraken maakten. Het beeld zal waarschijnlijk nu iets ongunstiger zijn voor overheidsfuncties, vanwege de langdurige nullijn.





8

Politici en ambtenaren: fietsen op een tandem

DOOR ROEL BEKKER

8

Politici en ambtenaren: fietsen op een tandem

DOOR ROEL BEKKER

In Nederland is de ambtelijke dienst duidelijk onderscheiden van het politieke systeem. Vanzelfsprekend functioneren de ambtenaren onder de verantwoordelijkheid van politici. Politici komen voort uit een electoraal proces dat leidt tot een parlement, en vervolgens een kabinet bestaande uit politiek verantwoordelijke ministers en staatssecretarissen. Ambtenaren worden benoemd op basis van kennis, ervaring en kwaliteit. Politieke beïnvloeding of politieke voorkeuren spelen daarbij geen rol. Voor de ambtelijke top is dat ook vervat in de spelregels die gelden voor de Algemene Bestuursdienst. De ABD bestaat uit de circa 700 hoogste ambtenaren in de ministeries. Een speciaal onderdeel van de ABD vormt de Top Management Groep (TMG), bestaande uit de secretarissen-generaal (belast met de ambtelijke leiding van een ministerie), directeuren-generaal (belast met de leiding van een grote uitvoerende dienst of verantwoordelijk voor een groot beleidsonderwerp) en een klein aantal vergelijkbare functionarissen, in totaal circa zeventig.

De ambtenaren die deel uitmaken van de ABD moeten voldoen aan strenge kwaliteitseisen. In beginsel rouleren zij na een aantal jaren van baan. Voor de functionarissen in de TMG gelden nog extra procedures, die moeten garanderen dat ze aan hoge eisen van geschiktheid voldoen en dat bij hun benoeming en beoordeling politieke overwegingen geen rol spelen. Vacatures worden openbaar gemaakt, een onafhankelijke commissie stelt een lijst met mogelijke kandidaten op, een selectiecommissie doet daarna een voordracht, waarna de desbetreffende minister zijn keuze maakt. Daarover vindt vervolgens overleg plaats tussen de desbetreffende minister en de minister die verantwoordelijk is voor de rijksambtenaren. Zij doen gezamenlijk het voorstel tot benoeming aan het kabinet, dat vervolgens definitief besluit over de benoeming.

Nieuwe samenwerking

Ondanks het onderscheid tussen politici en ambtenaren is duidelijk dat ze nauw moeten samenwerken. De een kan niet zonder de ander. Hun verhouding is wel eens getypeerd als een verstandshuwelijk, als een tango of als fietsen op een tandem. Politici en ambtenaren werken

beiden voor de publieke zaak, maar met een andere achtergrond, met andere kwaliteiten en andere waarden. Vaak gaat dat goed. In het algemeen geldt ook dat een goede verhouding een belangrijke voorwaarde is voor succesvol beleid. Maar er zijn ook wel eens fricties. Politici vinden soms dat ze tegengewerkt worden door ambtenaren of dat ambtenaren te

veel macht naar zich toe hebben getrokken. Of dat ze onvoldoende door hun ambtenaren geïnformeerd zijn en niet genoeg gewaarschuwd.

Ook opvattingen onder de bevolking over ambtenaren spelen een rol. Er bestaan veel negatieve beelden over ambtenaren, tot uiting komend in een grote hoeveelheid

ambtenarengrappen. Klagen over bureaucratie en te veel ambtenaren is in verkiezingstijd heel populair. Ambtenaren op hun beurt vinden politici soms wispelturig, niet consistent, emotioneel of zelfs onbetrouwbaar. Het politieke spel staat ook haaks op het veel meer rationele karakter van het ambtelijk werk, waarin evidence, de lange termijn, samenhang en dergelijke belangrijke trefwoorden zijn.

Omdat politici in toenemende mate bekritiseerd worden en zien dat ze steeds meer moeite moeten doen om vertrouwen te winnen, willen ze zich nadrukkelijker manifesteren, laten zien dat ze snel inspelen op acute problemen en rekening houden met emoties. Ze eisen daarbij van hun ambtelijke dienst een vorm van ondersteuning die niet erg past bij de traditionele werkwijzen van de ambtelijke dienst. De ambtelijke dienst beperkt zich in veel gevallen tot het aandragen van rationele argumenten, met vaak als strekking dat iets niet kan, dat er procedurele of andere bezwaren zijn tegen een bepaald optreden. Daardoor kan het gevaar ontstaan dat politici dat soort ambtelijke adviezen gaan negeren of zelfs vermijden. Politici dringen erop aan dat ambtenaren voldoende politieke sensitiviteit tentoonspreiden en zich niet alleen beperken tot het zakelijk in kaart brengen van de relevante feiten, maar ook letten op de eventuele politieke aspecten van een zaak of de politieke effecten van hun optreden. Ambtenaren op hun beurt willen soms ook spanningen voorkomen en zien dan af van een onwelgevallig advies. Dat zet de traditionele taak van de ambtelijke dienst to speak truth to power onder druk.

In Nederland kennen we niet het systeem van politieke adviseurs (special advisers, zoals ze in het Verenigd Koninkrijk heten) die de minister van politiek advies

dienen. Wel heeft elke minister een politiek assistent, maar die heeft een beperkte taak (contact onderhouden met de partij of de fractie) en ook een relatief bescheiden rang. Evenmin kennen we benoemingen waarbij vooral politieke voorkeuren een rol spelen, van ambtelijke functionarissen die vertrekken als de minister opstapt. En evenmin kennen we zogenaamde politieke kabinetten, zoals in België en Frankrijk, waarbij een minister kan beschikken over een aantal politieke vertrouwelingen. Bij ons is het politieke systeem relatief bescheiden van omvang, met weinig ministers (in 2015: dertien) en nog minder staatssecretarissen (zeven). Dat impliceert dat ministers voor hun ondersteuning nagenoeg geheel zijn aangewezen op de ambtelijke dienst. En, zoals hierboven uiteengezet, dat kan soms leiden tot fricties en spanningen. Tot nu toe heeft dat geen onrustbarende vormen aangenomen. Het blijkt ook dat ministers uiteindelijk meestal zeer tevreden zijn met de ondersteuning die ze hebben gehad. Om fricties te voorkomen, worden in toenemende mate afspraken gemaakt over bijvoorbeeld een werkprogramma. Ook intensivering van de dialoog kan er toe leiden dat ambtenaren meer gevoel krijgen voor wat politici beweegt, maar ook dat politici beter inzien hoe een ambtelijk systeem werkt. Dit kan bijdragen aan een klimaat waarin het uitbrengen van ook onwelgevallig advies in het systeem blijft ingebakken en door politici niet gezien wordt als tegenwerking, maar als bijdrage aan een beter beleid.

Politici en ambtenaren: ook in Nederland een relatie met spanningen. De kwaliteit van hun onderlinge verhouding bepaalt in sterke mate het succes van beleid. Dat weten beide groepen maar al te goed.



9

Ontwikkelingen

DOOR CASPAR VAN DEN BERG, GEORGE EVERS, FRANK
VAN KUIK, MAARTEN HILLENAAR & ESTER DE JONG

9 Ontwikkelingen

DOOR CASPAR VAN DEN BERG, GEORGE EVERE, FRANK VAN KUIK, MAARTEN HILLENAAR & ESTER DE JONG

9.1

Overheden vervloeien

DOOR CASPAR VAN DEN BERG

Net als de Nederlandse samenleving is de Nederlandse publieke dienst constant in beweging. Grote maatschappelijke veranderingen zijn onder te verdelen in trends die (geo)politiek, economisch, technologisch of sociaal van aard zijn. Voorbeelden hiervan zijn: toenemende globalisering, de veranderende economische wereldorde, de opkomst van grensoverschrijdend terrorisme, democratisering, individualisering, ontzuiling, afkalving van automatisch gezag van instituties en professies, demografische ontwikkelingen als vergrijzing, migratie en toenemende maatschappelijke diversiteit, en ICT-revoluties.

Al deze zogenaamde megatrends tezamen hebben de afgelopen decennia bijgedragen aan twee belangrijke verschuivingen binnen het Nederlandse openbaar bestuur. De eerste daarvan is voornamelijk horizontaal van karakter en de tweede voornamelijk verticaal. De horizontale verschuiving laat zich samenvatten als de verschuiving van government naar governance. De kern van deze verschuiving is dat bestuur in steeds mindere mate een Alleingang van centraal aangestuurde overheidsorganisaties is, maar dat governance meer ‘plaatsvindt’ als de gezamenlijke activiteit van

verschillende soorten organisaties met verschillende besturings- en controlemechanismen. De rol van de overheid hierin is faciliterend voor andere organisaties die diensten verlenen en toezicht houden (bedrijven, stichtingen, semipublieke instellingen, regionale en lokale overheden). Hieronder valt ook de functionele en vanaf de jaren negentig organisatorische scheiding tussen verschillende typen van ambtelijke werk, zoals beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en toezicht en handhaving.

De verticale verschuiving laat zich samenvatten als de verschuiving van de nationale staat naar een multi-level governancestelsel. De kern van deze verschuivingen is dat er steeds meer onderlinge samenwerking en onderlinge afhankelijkheid is ontstaan tussen de verschillende bestuurslagen: Europees, nationaal, provinciaal, de waterschappen en lokaal. Daarnaast is er een toename van verschillende, al dan niet flexibele, vormen van tussenbestuur ontstaan, zoals intergemeentelijke samenwerking, regionale samenwerking op het gebied van belastingen, milieu en afvalverwerking.

Enkele gevolgen van deze verschuivingen

voor de publieke dienst en het werk dat ambtenaren uitvoeren, worden hieronder uitgelicht. De Europeanisering van het nationale openbaar bestuur komt op verschillende manieren tot uiting. Ten eerste in het percentage van nieuwe wet- en regelgeving dat zijn oorsprong in de Brusselse beleidsarena heeft. Daarover lopen voor Nederland de schattingen uiteen van 60 tot 80 procent. Ten tweede in de percentages van hogere ambtenaren die zich bezighouden met een of meer EU-gerelateerde activiteiten. 90 procent van de Nederlandse topambtenaren gaven in 2007 aan dat zij actief betrokken zijn bij EU-gerelateerde werkzaamheden, tegenover 87 procent in het Verenigd Koninkrijk. Ook gaf 55 procent van de Nederlandse topambtenaren aan dat de Europese Commissie steeds belangrijker wordt voor het werk dat zij doen, tegenover 44 procent van de Britse topambtenaren die hetzelfde aangaven (Van den Berg, 2011). De steeds bredere en diepere betrokkenheid van nationale ambtenaren in Europa werpt vragen op over de mate waarin hun activiteiten nog even goed aangestuurd en gecontroleerd kunnen worden door hun bewindspersoon in Den Haag. Enerzijds is te verwachten dat de grotere fysieke afstand tot hun bewindspersoon en de complexiteit van

9.2

Decentraliseren

DOOR GEORGE EVER

de besluitvorming in internationale organisaties de discretionaire vrijheid van ambtenaren vergroot. Anderzijds is gebleken dat de kans dat nationale ambtenaren afwijkende standpunten innemen, beperkt is. Omdat de Europese arena sterke elementen van diplomatische interactie kent, is het bij uitstek belangrijk dat nationale ambtenaren verzekerd zijn van nationale politieke steun. Politieke geloofwaardigheid en betrouwbaarheid zijn twee van de belangrijkste ingrediënten voor ambtelijke succes in de Brusselse netwerken. Daarnaast heeft Europese integratie gevlogen voor nationale beleidscoördinatie, en heeft Europese integratie bijgedragen aan de uniforme afbakening van de kern van de ambtelijke dienst. Het vrije verkeer van personen dat deel uitmaakt van de interne markt, betekent dat iedere EU-burger in principe op gelijke voet kan solliciteren op banen die vacant zijn in andere lidstaten, behalve voor een aantal type posities die raken aan de kern van de staat en staatsveiligheid. De regels die de Europese Commissie heeft opgesteld omtrent welke functies dit betreft, hebben daarmee een EU-breed toegepaste definitie van de kerntaken van de overheid en de kern van de ambtelijke dienst.

Als gevolg van politieke keuzes voor het gewenste niveau van inmenging van de overheid in de samenleving, in combinatie met druk om de overheidsuitgaven te beperken vanwege de economische crisis, zijn in Nederland de ideeën rondom de participatiesamenleving en de energieke samenleving steeds sterker naar voren gebracht. Die terugtredende overheid is reeds zichtbaar in verschillende beleidssectoren, zoals het ruimtelijke en het sociale domein. Op andere domeinen, zoals veiligheid en justitie, lijkt eerder sprake van het tegenovergestelde. Hier

neemt de staat juist in toenemende mate verantwoordelijkheid en neemt de interventie van de overheden, net als de omvang van het ambtelijke apparaat, toe. De transitie van de actieve welvaartsstaat naar de faciliterende waarborgstaat brengt belangrijke vragen met zich mee over de rolopvatting van de ambtenaar, de systeemverantwoordelijkheid van de overheid en de zelfredzaamheid van verschillende groepen burgers, op wie een groter beroep wordt gedaan.

Al met al is duidelijk dat de Nederlandse rijksdienst door de jaren heen een responsieve houding heeft gehad ten opzichte van de veranderende maatschappelijke en internationale omgeving. Het is de verwachting dat deze zelfde responsieve houding in de komende jaren waar nodig zal leiden tot een enigszins vernieuwd evenwicht in taakopvatting en besturing. Zodoende zal de historische lijn van het vinden en hervinden van een optimale balans tussen rechtsstatelijkheid en flexibiliteit, verantwoording en initiatief, kostenreductie en kwaliteitswaarborgen, loslaten en verantwoordelijkheid nemen, legitimiteit en effectiviteit, participatie en daadkracht, aanmoediging en handhaving, een constante blijven in de ontwikkeling van de Nederlandse publieke dienst.

In de vorige eeuw werd in Nederland een uitgebreide verzorgingsstaat opgebouwd, waarbij de overheid een grote verantwoordelijkheid op zich nam voor de burgers. Deze verzorgingsstaat bleek na verloop van jaren hoge kosten met zich mee te brengen, doordat steeds meer burgers zich tot de overheid richtten voor de oplossing van sociale problematiek. In de loop van de eenentwintigste eeuw werd duidelijk dat er maatregelen genomen moesten worden om de houdbaarheid van de verzorgingsstaat te garanderen.

Tegen deze achtergrond is de operatie die 'decentralisatie van overheidstaken' heet tot stand gekomen. In de regel noemen we dit de 3D-operatie, omdat drie taken van het Rijk naar de gemeenten worden overgeheveld: de jeugdzorg, de zorg voor werk en inkomen en de zorg voor langdurig zieken en ouderen. Aangezien gemeenten het dichtst bij de burgers staan, zijn zij in staat om de zorg zo goed mogelijk af te stemmen op de vraag naar zorg. Niet onbelangrijk is de verwachting dat gemeenten in staat zijn de zorg zo efficiënt mogelijk te organiseren. Tegelijkertijd is besloten om op het budget voor de voorzieningen flink te korten, tot ongenoegen van veel gemeenten.

Welke taken heeft het Rijk over naar gemeenten en wat betekent dit? Deze bijdrage licht in kort bestek toe voor welke opgaven gemeenten staan.

3D: minder regeldruk en meer zelf

Door taken bij gemeenten neer te leggen neemt de regeldruk voor burgers af, omdat zij met minder overheidsinstanties te maken krijgen. Taken die voorheen het Rijk of de provincie uitvoerde, worden

vanaf 1 januari 2015 door gemeenten uitgevoerd. Daarmee zijn gemeenten het aanspreekpunt voor burgers waar het gaat om vraagstukken in het sociale domein (de term ‘het sociale domein’ wordt gebruikt als verzamelnaam om de overheveling van taken naar gemeenten aan te duiden). Gemeenten krijgen veel beleidsvrijheid en kunnen hun aanbod afstemmen op de lokale situatie. Verder is beoogd dat door de overheveling van taken de geldstromen naar gemeenten eenvoudiger en eenduidiger worden ingericht, waardoor meer inzicht ontstaat in de kosten die deze taken met zich meebrengen.

Op de achtergrond van deze overheveling van taken naar gemeenten speelt de gedachte dat burgers steeds meer zelf betrokken moeten raken bij de uitvoering van taken. Dit wordt ook wel aangeduid met de participatiesamenleving. Het is niet langer de overheid die de verantwoordelijkheid kan dragen voor sociale vraagstukken. De inzet van burgers is noodzakelijk en er wordt dan ook een groot beroep gedaan op vrijwilligers en mantelzorgers om mee te werken bij de werkzaamheden in het sociale domein. Om welke taken gaat het?

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de volgende taken:

- Jeugdzorg: de zorg voor jongeren met gezondheidsproblemen en/of een arbeidshandicap, jeugdbescherming en jeugdreclassering.
- De zorg voor werk en inkomen: de ondersteuning van mensen met een arbeidshandicap bij het vinden van betaald werk bij reguliere werkgevers.

Er worden 35 arbeidsmarktregio’s ingericht en de afspraak is om tot 2026 125.000 extra banen te creëren voor deze groep.

- De zorg voor langdurig zieken en ouderen: de ondersteuning van langdurig zieken en ouderen in de vorm van thuiszorg en wijkverpleging met als doel hen zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen wonen.

Om de overheveling van taken te faciliteren is een uitgebreide ondersteuningsstructuur voor gemeenten opgezet.

Effect op de gemeentelijke organisatie

De nieuwe taken die gemeenten per 2015 gaan uitvoeren hebben gevolgen voor de gemeentelijke organisatie. Doordat gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen over (bijna) het hele sociale domein is het mogelijk om verbindingen aan te leggen. Daarmee wordt verkoeringsring in het sociale domein voorkomen en kan veel adequater worden ingespeeld op probleemsituaties. Professionals moeten met elkaar samenwerken en op zoek gaan hoe zij maatwerk kunnen leveren aan de burger. De term ‘keukentafelgesprek’ is hiervoor in zwang geraakt: bespreek met de burger wat hij of zij nodig heeft in de eigen specifieke situatie. Dat daarmee verschillen ontstaan tussen burgers is een logisch gevolg. Voor medewerkers van gemeenten, die zijn opgegroeid met het gelijkheidsbeginsel en gewend zijn dat in regelgeving nauwkeurig is omschreven waar een burger recht op heeft, vereist dit een andere manier van denken en handelen. De ruimte voor de professional om zelf te beslissen wat in welke situatie nodig is, neemt toe.

Om te zorgen voor transparantie in de besluitvorming van de professional is het noodzakelijk dat hij of zij samen met collega’s zorgt voor intercollegiale toetsing en feedback. Met andere woorden, het leren op de werkplek wordt een belangrijk element bij de decentralisatie van taken. De gemeente zal vertrouwen moeten hebben in de medewerkers dat zij op een goede en adequate manier de hen toevertrouwde taken uitvoeren. Dit heeft tot gevolg dat de stijl van leidinggeven verandert: van controle naar vertrouwen. En daarmee samenhangend is de aanname dat de wijze waarop HR functioneert anders zal worden: minder gebaseerd op het leveren van HR-instrumenten, maar gericht op het faciliteren van een permanent ontwikkelproces van medewerkers.

Afsluitend

Het transitieproces bij gemeenten is nog in volle gang. Met regelmaat verschijnen berichten in de pers over plaatsen waar de transitie nog niet soepel verloopt. Dat is logisch als we in overweging nemen welke omvang de decentralisatie heeft. Pas over enkele jaren kunnen we de balans opmaken hoe de decentralisatie heeft uitgepakt.

9.3

Een kleinere en betere rijksdienst

DOOR FRANK VAN KUIK

Vanaf het begin van deze eeuw hebben opeenvolgende kabinetten werk gemaakt van een kleinere en betere rijksdienst. Er verschenen programma's om verbeteringen in beleid, uitvoering en toezicht te realiseren onder de titels 'Andere Overheid', 'Vernieuwing Rijksdienst', 'Compacte Rijksdienst' en 'Hervormingsagenda Rijksdienst'.

Sinds het verschijnen van de nota 'Vernieuwing Rijksdienst' in 2007 krijgt de ondersteunende bedrijfsvoering op de terreinen personeel en organisatie, informatisering, inkoop en aanbesteding, facilitaire zaken en huisvesting bijzondere aandacht. Om een groot aantal voorname op dit terrein te realiseren, werd het project 'Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk' gestart. In 2008 werd dit een vast onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat de programma's 'Compacte Rijksdienst' en de 'Hervormingsagenda Rijksdienst' voorbereidt. Inmiddels is de aandacht voor het beleidsterrein van de rijksbrede bedrijfsvoering op politiek niveau verankerd in de aanwijzing van een minister voor de Rijksdienst.

De aandacht voor een betere aanpak van de rijksbrede bedrijfsvoering is daarmee van recente datum. Voor 2008 was dit vooral een taak van de afzonderlijke ministeries, die ieder hun eigen keuzes maakten. Dat leidde niet alleen tot dubbel werk, maar ook tot problemen bij de onderlinge uitwisseling van informatie of bij de overplaatsing van mensen van het ene ministerie naar het andere. Met de vorming van het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk kwam een beweging op gang naar samenwerking, standaardi-

satie en de gezamenlijke inrichting van zogeheten Shared Service Organisaties (SSO's). In 2007 was P-Direkt al gestart als voorloper. Deze organisatie verzorgt inmiddels de personele administratie van 123.000 ambtenaren met een P-Direktportaal, een HR-portaal en een contactcentrum. Rijksambtenaren kunnen zo een groot deel van hun personele zaken zelf regelen.

De samenwerking tussen de ministeries werd ondersteund door de instelling van een Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR) met vertegenwoordigers van alle ministeries met het mandaat om op het terrein van de bedrijfsvoering afspraken te maken. Deze ICBR was als ambtelijk voorportaal verbonden met de ministerraad. Door voorstellen op alle terreinen van de bedrijfsvoering te ontwikkelen heeft de ICBR de rijksbrede aanpak van de bedrijfsvoering verder kunnen stimuleren. Ook twee programma's van het kabinet droegen daaraan bij.

Het 'Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst'

Het 'Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst' (2011-2015) had als doel een 'krachtige en kleine dienstverlenende overheid'. Het programma richtte zich onder meer op een betere samenwerking tussen de ministeries op het gebied van de bedrijfsvoering en daarnaast op een betere organisatie van een aantal uitvoerings- en toezichtstaken. In totaal ging het om zeventien projecten, verdeeld over drie programmalijnen:

- 1) Uitbouw van de rijksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering;

- 2) Concentratie van de ondersteunende bedrijfsvoering bij de kerndepartementen;
- 3) Clustering/ontdubbeling van uitvoerings- en toezichtorganisaties.

Op het terrein van de bedrijfsvoering heeft het programma er onder andere voor gezorgd dat:

- de overstap van ambtenaren tussen ministeries is vereenvoudigd;
- er een rijksbreed stelsel is ontstaan van P&O-dienstverlening bestaande uit vier dienstverleners;
- het aantal rijkskantorenplaatsen krimpt van ongeveer 130 naar ongeveer zeventig in 2020.

Dit heeft de volgende resultaten opgeleverd:

- een uiteindelijke reductie van 30 procent van het benodigde kantooroppervlak;
- vier (rijks)overheidsdatacenters zijn gerealiseerd en eind december 2014 zijn negentien van de 64 huidige datacenters gesloten;
- het aantal ICT-leveranciers is gedaald van veertig naar tien;
- in plaats van 350 inkooppunten zijn er nu twintig Inkoop Uitvoerings Centra;
- er is een rijksbreed stelsel ontstaan van vier facilitaire dienstverleners;
- het aantal werkplekken dat SSC-ICT Haaglanden verzorgt met de Digitale Werkplek Rijk (DWR) is toegenomen van 27.000 in 2013 naar 30.000 in 2014;
- Shared Service Organisatie WereldWijd Werken levert rijksbreed ondersteunende diensten voor de internationale functie.

Het 'Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst' heeft ook voorzien in de verdere uitbouw van een aantal bestaan-

de Shared Service Organisaties en de oprichting van een aantal nieuwe. Het resultaat hiervan is dat er een stelsel van SSO's is ontstaan waarop nagenoeg alle (kern)ministeries zijn aangesloten. De laatste aansluitingen gaan de komende jaren plaatsvinden. Alleen het Ministerie van Defensie kon niet op alle SSO's aansluiten vanwege het specifieke karakter van de krijgsmacht.

De ‘Hervormingsagenda Rijksdienst’

Met de ‘Hervormingsagenda Rijksdienst’ heeft het kabinet een aantal stevige ambities neergezet op weg naar één rijksdienst, waarin dienstverlening aan burgers en bedrijven centraal staat. Daarmee reageert het slagvaardig op ontwikkelingen in de samenleving en treedt het kostenbewust op. Deze doelen worden mede bereikt via diverse projecten op de volgende terreinen: beleid anders voorbereiden, een betere uitvoering, krachtiger toezicht en doorgaan op de weg naar een riksbrede bedrijfsvoering.

Door fusies, nieuwe samenwerkingsvormen en een toenemende mate gemeenschappelijke bedrijfsvoering functioneren de beleidskernen van de Haagse departementen steeds meer als één rijksdienst. Tussen 2010 en 2014 is het aantal fte in totaal met 5,4 procent afgenoem. Het is de opgave van het kabinet om, ondanks de krimpende budgetten, de dienstverlening op peil te houden door flexibeler en efficiënter te opereren.

Ruim driekwart van het personeel binnen de rijksdienst werkt aan de uitvoering van beleid en de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Voor burgers en bedrijven zijn uitvoeringsorganisaties veelal het gezicht van de rijksdienst. In de ‘Hervormingsagenda Rijksdienst’ zijn drie terreinen benoemd waar de rijksoverheid de uitvoering nog kan verbeteren: vastgoed, basisregistraties en

digitalisering.

De gronden en gebouwen van het Rijk vertegenwoordigen een grote maatschappelijke en financiële waarde. Om deze waarde te optimaliseren stelt elke vastgoedhoudende dienst jaarlijks een vastgoedportefeuillestrategie op. Om meer verbinding te realiseren tussen het Rijk en medeoverheden is in 2014 een pilot uitgevoerd. Ook voor herbestemming en ontwikkeling van het vastgoed is het Rijk aangewezen op de samenwerking met medeoverheden. Daarom zijn en worden waar nodig samenwerkingsovereenkomsten gesloten met gemeenten. Deze samenwerking op gemeentelijk en provinciaal niveau moet leiden tot efficiënt en effectief gebruik van het (overtollige) vastgoed van het Rijk.

Op organisatorisch gebied is de fusie van de Rijksgebouwendienst, de Dienst Vastgoed Defensie, het Rijksvastgoed- en Ontwikkelbedrijf en de directie Rijksvastgoed tot het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) een feit. Deze fusie zal leiden tot een efficiënte en daadkrachtige vastgoedorganisatie. Het besparingspotentieel is geraamd op 25 miljoen euro. Een belangrijke volgende stap is de administratieve samenvoeging van genoemde diensten tot één agentschap.

Nederland kent dertien basisregistraties met daarin informatie voor de overheid over burgers en bedrijven. Het huidige stelsel is in de loop van de jaren complex geworden. Er liggen kansen om kosten te besparen, administratieve lasten te verminderen, fraude aan te pakken en de dienstverlening te verbeteren. Binnen een van de projecten van de ‘Hervormingsagenda Rijksdienst’ zijn deze kansen nader onderzocht.

Het is de ambitie van het kabinet dat de rijksdienst op termijn volledig digitaal werkt, zowel in de dienstverlening aan de samenleving als binnen de eigen organisatie. Dit leidt tot betere en snellere

dienstverlening en kostenbesparing.

Digitalisering betekent een grote transitie, die alleen kans van slagen heeft als wordt gedacht vanuit het perspectief van de gebruiker. Het betekent – naast gebruikersvriendelijkheid en toegankelijkheid van de voorzieningen – dat de gebruikers vertrouwen hebben in de veiligheid van het systeem en weten over welke gegevens de Nationaal Commissaris Digitale Overheid beschikt. De Nationaal Commissaris Digitale Overheid is per 1 augustus 2014 aangesteld om als brede regisseur een programma op te stellen dat alle overheden (medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en Rijk) uitvoeren. Het programma richt zich op het leggen van een overheidsbrede infrastructurele basis voor een digitale overheid nu en in de toekomst.

Onderdeel van de ‘Hervormingsagenda Rijksdienst’ is een project om de rol van het toezicht binnen de rijksdienst te versterken. Enkele incidenten op terreinen met overheidstoezicht in de afgelopen jaren tonen de noodzaak aan van goed toezicht op publieke belangen. De inspecties zetten in op een betere samenwerking bij producttoezicht, de ontwikkeling van instrumenten voor onderlinge beoordeling van inspectierapporten en de uniformering van de publicatie van inspectierapporten en de reactietijd daarop. Ook kijken zij of de nu nog verschillende positie van de inspecties kan worden geharmoniseerd. De onafhankelijkheid in de taakuitoefening wordt daarmee ook beter geborgd. Ten slotte kijken de inspecties naar de harmonisering van het instrumentarium van de inspecties. Dit maakt de onderlinge samenwerking eenvoudiger en zorgt voor meer eenduidigheid richting de samenleving. De minister voor Wonen en Rijksdienst presenteert ieder jaar in mei een ‘Jaarrapportage Bedrijfsvoering’, waarin hij inzicht geeft in de ontwikkelingen op dit terrein.

9.4

Digitale overheid

DOOR MAARTEN HILLENAAR EN ESTER DE JONG

De digitale overheid – of e-overheid – maakt gebruik van de mogelijkheden van ICT en internet in haar dienstverlening aan burgers en bedrijven. Dankzij de digitale overheid kunnen burgers en bedrijven vergunningen aanvragen, belastingaangifte doen of informatie van een overheidsorganisatie krijgen zonder gebruik te hoeven maken van papieren formulieren, post te versturen of af te reizen naar een loket om een folder te krijgen. Het achterliggende doel hiervan is om met de inzet van nieuwe technologieën de kwaliteit van dienstverlening en informatie te verbeteren, wat een betere relatie tussen overheid en burgers en bedrijven oplevert. Daarnaast kan dankzij het efficiënter en effectiever organiseren van interne administratieve processen van overheidsorganisaties belastinggeld worden bespaard.

De Nederlandse regering heeft in 2013 in de ‘Visiebrief Digitale Overheid’ uitgesproken dat burgers en bedrijven alle zaken met de overheid langs digitale weg moeten kunnen afhandelen. De ontwikkeling van de digitale overheid is al veel langer aan de gang. In 1994 startte Nederland – als een van de eerste Europese landen – met een ontwikkelprogramma: het ‘Actieprogramma Elektronische Snelwegen’. In 1998 volgde het ‘Actieprogramma Digitale Overheid’. De acties richtten zich met name op het ontsluiten van algemene openbare informatie van overheidsorganisaties op websites en in digitale themaloketten. Na het ‘zenden’ van digitale informatie volgde al snel de ontwikkeling van systemen voor digitale transacties. Groningen maakte het als eerste gemeente mogelijk om via internet een adreswijziging door te geven en in 1998 deden 1 miljoen burgers elektronisch aangifte bij de Belastingdienst.



In de jaren daarna ontwikkelden verschillende overheden en uitvoeringsorganisaties apart van elkaar digitale diensten. Door de steeds grotere hoeveelheden digitale transacties kregen overheidsorganisaties de behoefte aan een middel om op digitale wijze de identiteit van een burger vast te stellen. Onder aanvoering van de Belastingdienst werd DigiD ontwikkeld. DigiD staat voor Digitale Identiteit en is een persoonlijke combinatie van gebruikersnaam en wachtwoord. In korte tijd groeide DigiD uit tot de belangrijkste manier voor burgers om zich via internet te identificeren bij overheidsorganisaties. Hiermee was DigiD in 2004 de eerste ‘generieke’ bouwsteen voor de gemeenschappelijke digitale overheid. Vanaf 2008 werkten de drie overheidslagen en uitvoeringsorganisaties structureel met elkaar samen via het ‘Nationale Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en E-Overheid’ (NUP). Doel was om versnippering in de

ontwikkeling van digitale diensten door verschillende overheden tegen te gaan en samen te werken aan generieke bouwstenen, zoals de basisregistraties.

Wanneer overheidsorganisaties de informatie die zij registreren over burgers (bijvoorbeeld naam, adres, woonplaats en telefoonnummer) met elkaar delen is het niet nodig dat verschillende organisaties los van elkaar dezelfde informatie in eigen systemen opslaan. Met een gemeenschappelijke digitale infrastructuur hoeven burgers niet steeds dezelfde informatie op te geven als ze bij een overheidsorganisatie aankloppen en besparen overheidsorganisaties geld door het delen van informatie. Op deze manier werken overheidsorganisaties dwars door de bestuurslagen heen in informatieketen met elkaar samen. Het koppelen van bestanden maakt voortdurende aandacht voor de privacy van de burger onontbeerlijk. De overheid mag persoonsgegevens

alleen gebruiken voor het doel waarvoor ze zijn aangegeven, behalve als het gaat om opsporing van strafbare feiten. Het College Bescherming Persoonsgegevens ziet er nauwlettend op toe dat overheidsorganisaties aan deze voorwaarde voldoen.

De digitale overheid produceert ook veel waardevolle en interessante gegevens (data) en informatie die geen betrekking hebben op individuele personen. De overheid stelt zo veel mogelijk eigen databestanden vrij beschikbaar en stimuleert het gebruik van deze ‘open data’. Burgers en bedrijven kunnen open data gebruiken om waardevolle nieuwe toepassingen te maken. Zo gebruikt de app Buienradar de gegevens van het KNMI. De website Weetmeer geeft informatie over buurten en gemeenten in Nederland, waarbij het gebruik maakt van gegevens van onder andere het CBS, de Kiesraad en het Kadaster. Met open data maakt de overheid nieuwe initiatieven uit de markt mogelijk. Daarmee ontstaan nieuwe vormen van dienstverlening, waarbij sprake is van een andere verhouding tussen markt en overheid: de overheid stelt data beschikbaar waar marktpartijen een businessmodel op baseren.

De digitale overheid biedt veel mogelijkheden, maar kent ook een aantal nieuwe aandachtspunten. Bijvoorbeeld mensen voor wie de toegankelijkheid tot de digitale overheid problemen oplevert doordat zij niet over een computer met internet beschikken of minder ‘digitaardig’ zijn. Of burgers die problemen ervaren wanneer er verkeerde informatie over hen bekend is bij overheden. Door de samenwerking in ketens kan het voor een burger lastig zijn te weten bij welke instantie hij terecht kan om zijn gegevens te laten verbeteren. De Nationale Ombudsman maakt deze aandachtspunten zichtbaar en vraagt aandacht voor de afstand die er kan ontstaan tussen de ‘systeemwereld’ van de digitale overheid en de ‘leefwereld’ van gewone burgers.

Een ander aandachtspunt is de veiligheid van de systemen van de overheid. In 2011 werd DigiNotar – een bedrijf dat voor een groot aantal overheidswebsites de beveiligingscertificaten leverde – het slachtoffer van een hackpoging. Hierdoor werden deze websites onveilig verklaard en kregen burgers het advies enkele dagen geen gebruik te maken van digitale overheidsdiensten. De kwetsbaarheid van overheidsorganisaties was in één klap duidelijk. Privacy is, zoals al genoemd, ook een aandachtspunt. De overheid heeft veel gegevens over haar burgers en is steeds beter in staat die gegevens te koppelen. Fraudeprofielen waarmee burgers ‘gelabeld’ worden in toezichtprocessen, worden bijvoorbeeld gebaseerd op principes van Big Data. Mensen voelen zich daardoor (onterecht) gestigmatiserend en beschouwen dat als een aantasting van de privacy. Tegelijkertijd wordt toezicht wel effectiever. Hoe om te gaan met dit soort van dilemma’s?

Vanaf het midden van de jaren negentig is in verschillende samenwerkingsvormen gewerkt aan de generieke bouwstenen. De drie bestuurslagen (Rijk, provincies en gemeenten) zijn autonoom in het voeren van hun eigen beleid wat betreft informatie en digitalisering. Om meer centrale regie te voeren over op de implementatie, het gebruik en de doorontwikkeling van de Generieke Digitale Infrastructuur is in 2014 een speciale regeringscommissaris benoemd: De Nationaal Commissaris Digitale Overheid, ofwel de Digicommissaris.

COLOFON

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Arbeidszaken Publieke Sector
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

en de Bijzondere Leerstoelen CAOP:

- Stichting Albeda Leerstoel
- Stichting Ien Dales Leerstoel
- Stichting Leerstoel Comparative Public Sector en Civil Service Reform
- Stichting Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt
- Stichting Leerstoel Productiviteit in de Publieke Sector

© Januari 2016

EINDREDACTIE

Jaap Uijlenbroek

COÖRDINATIE

Loes Spaans, CAOP

AUTEURS

Barend Barentsen, Roel Bekker, Caspar van den Berg, Frank Cörvers,
Gerrit Dijkstra, George Evers, Maarten Hillenaar, Ester de Jong,
Meine Klijnsma, Matthijs Kok, Frank van Kuijk, Frits van der Meer,
Joop Pot, Loe Sprengers, Adri Stet, Maarten Suwout, Marijke Stroucken,
Jaap Uijlenbroek, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

FOTOGRAFIE

iStockphoto/mihaiulia (p. 8–9), iStockphoto/kruwt (p. 16–17),
iStockphoto/baranozdemir (p. 64–65)
Overige: Beeldbank Rijksoverheid

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Arbeidszaken Publieke Sector
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl
en de Bijzondere Leerstoelen CAOP.
© Januari 2016

