

Het bijzondere van het ambtenaarschap

door Leo Klinkers (november 2008)

Inleiding

Het wezen van het ambtenaarschap staat al vanaf het midden van de 19^e eeuw ter discussie. Toen de Koning nog alles voor het zeggen had was er geen ‘probleem’. Degenen die hem terzijde stonden kenden maar één norm: onvoorwaardelijke trouw en plichtsbetrachting aan de vorst. Het was niet nodig om regels te maken over de relatie tussen het bevoegd gezag en zijn dienaren, noch over de status van die dienaren jegens de samenleving. De continuïteit van het toenmalige ambtelijke werk was verzekerd in de persoon van de monarch als hoofd van politiek en bestuur.

Dat veranderde bij de eerste verschijningsvormen van de parlementaire democratie door de introductie en geleidelijke aanvaarding van de politieke verantwoordelijkheid van ministers in de periode 1848-1868. Periodieke verkiezingen met de daaraan inherente regeringswisselingen deden de vraag rijzen hoe men bekwame en loyale ambtenaren kon beschermen tegen ontslag of andere vormen van demotie op grond van gewijzigde politieke inzichten of particuliere wensen van deze of gene minister.

De discussie daarover leverde (pas) in 1929 een Ambtenarenwet op, een regeling van de rechtsverhoudingen tussen ambtenaar en diens werkgever op publiekrechtelijke grondslag. Daarmee kreeg de ambtenaar arbeidsrechtelijk een bijzondere status. Sindsdien woedt er een debat over de vraag of die bijzondere status nodig is, en of de ambtenaar niet net als een werknemer in het bedrijfsleven een contract op privaatrechtelijke basis zou moeten hebben.

Gaandeweg won de visie van ‘de ambtenaar is een werknemer’ terrein. In de context van de bezuinigingsronden die Nederland vanaf de jaren negentig van de 20^e eeuw kent, is dat vraagstuk opnieuw leven ingeblazen door de invoering van een proces van ‘normalisering’. Dat is het creëren van regelingen die langzaam maar zeker de ambtenaar zien als werknemer naar privaatrecht, zijn arbeid verrichtend onder de bepalingen van een cao. Dat laatste, die cao, is inmiddels gerealiseerd. Maar gaandeweg groeide het protest tegen dat ‘normaliseren’. En op een congres over het ambtenaarschap in februari 2008 verklaarde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Guusje Ter Horst, dat ze dat normaliseringsproces zou stopzetten. En dat is in oktober 2008 nog eens herbevestigd.

Er is inmiddels zeer veel over geschreven. Wat die literatuur betreft volsta ik met verwijzing naar twee ‘oude’¹ en twee ‘recente’² geschriften over deze materie. Deze bieden toegang tot veel relevante lectuur op dit punt. Mijn bijdrage hieraan is te zien als een van de momentopnamen in een discussie die nog lang niet is beslecht. Ik behoor overigens tot de school van hen die het ambtenaarschap een bijzondere status toekennen.

Hoewel van oorsprong jurist probeer ik de gebruikelijke legalistische benadering te vermijden. Hier volgt dus geen exegese van de Ambtenarenwet, het Algemeen

¹ De ‘oude’ zijn: *Nederlands Bestuursrecht*, van A.M. Donner, N. Samsom N.V., uitgave 1962, bewerkt o.l.v. G.A. van Poelje, p. 162 e.v., en *Handboek van het Nederlands Staatsrecht* van C.W. van der Pot, bewerkt door A.M. Donner, Tjeenk Willink 1968, p. 313 e.v.

² De ‘recente’ zijn *Ambtenaar in de overheidsorganisatie* van C.R. Niessen, Kluwer 2003, en het themanummer over het ambtenaarschap in *Bestuurswetenschappen* nr. van 2008.

Rijksambtenarenreglement, de ambtenarenreglementen van provincies en gemeenten, de pensioenwetgeving, het strafrecht en allerlei regelingen die met het normaliseren te maken hebben. De diverse wettelijke kaders zijn niet eensluidend, er bestaat, gezien vanuit een juridische optiek, geen vastomlijnd ambtenarenbegrip. Mijn stellingname is daarom voornamelijk gebaseerd op de praktijk die ik als bestuurskundig adviseur tot nu toe heb meegemaakt.

Een betoog langs een reeks onderscheidingen

Visies op het ambtenaarschap en op zijn al dan niet gewenste bijzondere status, zullen blijven verschillen. Ik neem weliswaar stelling, maar geleid die langs een schets van een reeks begripsmatige onderscheidingen. In het proeven van hun gezamenlijkheid liggen de bouwstenen voor het standpunt dat het ambtenaarschap iets bijzonders is, en ook moet blijven.

Onderscheid 1: beroep, ambt en vak

Zelf als gemeenteamtenaar mijn loopbaan begonnen, ben ik gaandeweg het belang gaan inzien van het maken van een onderscheid tussen de begrippen *beroep*, *ambt* en *vak*. Iemand die voor de klas staat heeft onderwijs als *beroep*. Het geven van les is zijn *vak*. Het verschil in abstractie is in die zin van belang dat de uitoefening van het beroep wordt beheerst door waarden en normen, het vak daarentegen door standaarden en principes. Dat zijn verschillende zaken.

Voor veel beroepen geldt dat de te respecteren waarden en normen zijn vastgelegd in een gedragscode. De vakmatige standaarden en principes vindt men doorgaans in de kennis die men moet verwerven om tot het beroep te mogen toetreden. Zo behoort het tot de waarden en normen van een onderwijzer dat hij zich onthoudt van seksuele relaties met zijn leerlingen. Verstand hebben van de beginselen van pedagogiek ligt in het domein van het vak.³

De begrippen *beroep* en *ambt* vind ik synoniem. Er is op zichzelf niets tegen de stelling dat het synonieme karakter legitimeert om het woord *ambt* te verruilen voor dat van *beroep*. Toch krijg ik dat niet over mijn lippen. Het simpele feit dat lang geleden het *beroep* van een dienaar van de staat als *ambt* is aangemerkt, doet mij volharden in het standpunt dat het dan ook *ambt* genoemd moet blijven worden. Het is aan anderen om te oordelen over het wetenschappelijke gehalte van deze stellingname. Ik weersta overigens de neiging om aan het woord zelf, *ambt*, kenmerken toe te schrijven die het tot iets bijzonders maakt ten opzichte van *beroep*. Het bijzondere moet zich bewijzen op andere gronden dan het betrekkelijk voorname karakter van het woord *ambt* zelf.

Overigens geldt dat men dat ambt via veel verschillende vakken kan uitoefenen. Dat van beleidsambtenaar kent andere standaarden en principes dan dat van een politiefunctionaris. Dus daar zal men andere dingen voor moeten leren.

Onderscheid 2: staat, overheid en openbare dienst

Het invullen van dit onderscheid is schaatsen op glad ijs. Er zijn vele boeken over geschreven. De paar zinnen die ik eraan kan wijden zijn slechts een beperkte poging om het aura dat rond de ambtenaar hangt enige kleur te geven. Het begrip *staat* laat zich min of meer uitleggen via

³ Het belang van dat onderscheid acht ik ook op mij persoonlijk van toepassing. Zo heb ik de waarden en normen die volgens mij door een beleidsadviseur dienen te worden verstaan en gerespecteerd opgeschreven in een zogeheten 'wet van Klinkers', een dertig artikelen omvattende deontologie voor hen die in het *beroep* van extern adviseur de overheid dienen. Daarnaast bevat de 'methode Klinkers' een stelsel van standaarden en principes die horen bij het *vak* van interactief beleid maken.

het staatsrecht, maar voor begrippen als *overheid* en *openbare dienst* moet men uitwijken naar bestuurswetenschappelijke - en organisatietheorie. Doordat zich diverse disciplines aanmelden als kenbron bestaat het risico van een ongelijksoortige categorisering.

De *staat* zie ik als het omvattende begrip voor de constitutionele monarchie, die functioneert in een parlementaire democratie, in soevereiniteit jegens anders staten (hoewel die soevereiniteit voor een deel is overgedragen aan supranationale organen), met een aantal instituties die tezamen een scheiding van machten waarborgen, de zogeheten trias politica, ofwel het stelsel van *checks and balances*. Die staat legitimeert zijn aanwezigheid door het feit dat burgers niet alles zelf kunnen doen of regelen, en daarom hun privé-macht afstaan aan een gezamenlijke hogere macht, die met de opbrengst van belastingen het algemeen belang beheert. De staat is het stelsel als zodanig, het stelsel in ruste.

Terzijde past de kanttekening dat de vraag naar 'de staat' tegengestelde emoties oproept. Volgens sommigen is er geen staat. Zij zien het als een constructie die door machtshebbers is gecreëerd om niet-machtshebbers onder de duim te houden. Het reserveren van het geweldsmonopolie (politie, leger) voor de staat wordt ervaren als een belangrijk element voor die stelling. Zelf sta ik dus aan de kant van degenen die de staat zien als een rechtsverband dat orde, rust, veiligheid, vrede en herbergzaamheid probeert te waarborgen. Het is zeker zo dat de staat macht heeft, maar die moet conform beginselen van rechtsstatelijkheid worden uitgeoefend volgens vaststaande regels: *the rule of law*. De feitelijke uitoefening van die macht ligt in handen van ambtenaren. Dat impliceert een grote verantwoordelijkheid.

De *overheid* is het stelsel in beweging: de organen, instellingen, procedures en mensen die dagelijks aan dat algemeen belang zitten te werken. Voor het onderscheid ten opzichte van de staat is de volgende vergelijking wellicht nuttig. Als men de staat ziet als *school*, dus het geheel van gebouw, klassen, lesrooster, personeel en leerlingen als zodanig, dan is overheid het beeld van de school in vol bedrijf: leerlingen die komen en gaan, lessen in klassen, leraren die uitrusten in een lerarenkamer, een conciërge die absenties noteert et cetera.

Binnen die overheid vormt het corps van ambtenaren de *openbare dienst*. In de metafoor van de school dus het personeel.

De kwaliteit van de staat als stelsel wordt bepaald door (het onderhoud van de kwaliteit van) de instituties zelf, de kwaliteit van hun onderlinge relaties en de kwaliteit van de mensen die deze relaties moeten onderhouden. De Vice-president van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, betoont zich sinds zijn aantreden in 1997 in de Algemene Beschouwingen van het jaarlijkse verslag van de Raad steeds weer bezorgd over die kwaliteit(en). De kern van zijn betoog is dat het oorspronkelijke hiërarchisch-bureaucratische cement dat staat, overheid en openbare dienst verbindt, sinds het begin van de jaren negentig is gecorrumpeerd door de influx van bedrijfsmatige concepten die ter maskering van bezuinigingsoperaties zijn geïntroduceerd onder ronkende namen als neoliberalisme en *new public management*. Dat Tjeenk Willink in zijn zorg niet alleen staat mag blijken uit het verschijnen van de *Tien Plagen van de Staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*.⁴ Als men de opvattingen van de tien auteurs van dat boek zeer kort samenvat dan luidt dat als: 'De overheid is geen bedrijf, de ambtenaar is geen werknemer en de burgers zijn geen klanten.'

Onderscheid 3: politicus, bestuurder, ambtenaar

⁴ F.A. Ankersmit en L.E.M. Klinkers (red.), Van Gennep 2008.

Een derde onderscheid is minder moeilijk te omschrijven. Een *politicus* is iemand die bij een verkiezing is gekozen tot vertegenwoordiger van het volk. De respectievelijke volksvertegenwoordigers zijn verantwoordelijk voor het geven van politieke leiding op gemeentelijk, provinciaal of landelijk niveau, op basis van hun maatschappelijk ingegeven waardenpatronen. Politiek is het toedelen van waarden.

Een *bestuurder* (minister, gedeputeerde, wethouder) is door een volksvertegenwoordiging benoemd, dus niet gekozen, om dagelijks leiding te geven aan de uitvoering van de politieke kaders. Beiden, de volksvertegenwoordiger zowel als de bestuurder, zijn politieke ambtsdragers en hebben om die reden specifieke regels die dat ambt inkleuren, waaronder de regeling van hun salariering en pensioen. Bestuurders leggen verantwoording af over de manier waarop de politieke strevingen van de meerderheid van de volksvertegenwoordiging worden ingevuld. Ze treden af als ze niet langer het vertrouwen van die volksvertegenwoordiging bezitten. Ook dit is een thema waarover veel te zeggen is, maar voor een extensieve benadering daarvan verwijs ik korthedshalve naar de voorstudies⁵ van Frank Ankersmit en ondergetekende ten behoeve van het eindrapport van de Nationale Conventie van oktober 2006.

De ambtenaar is benoemd of aangesteld, staat ten dienste van de bestuurder (het bevoegd gezag) en voert bekwaam en loyaal uit wat die wil. Die loyaliteit gaat overigens zover dat de ambtenaar weigert een opdracht uit te voeren als die in strijd is met de wet, als die naar zijn inzichten de belangen van de samenleving schaadt of als die de positie van de bestuurder onnodig compromitteert. Ik maakte eenmaal mee dat een departementale topambtenaar een opdracht alleen wilde uitvoeren als de minister hem een dienstopdracht gaf. Beiden konden overigens uitstekend met elkaar overweg. Zijn aanvankelijke weigering was gebaseerd op de overweging dat het uitvoeren van de opdracht de minister in ernstige politieke moeilijkheden zou brengen, zonder dat het maatschappelijk belang dat met de opdracht was gemoeid enige progressie zou ervaren. Alleen op basis van een dienstopdracht was hij bereid te doen wat de minister verlangde. Zo geschiedde het. Wat de ambtenaar had voorspeld vond plaats: grote politieke consternatie en geen merkbare verbetering van het maatschappelijk probleem dat verholpen moest worden. De betreffende ambtenaar spande zich vervolgens bekwaam en loyaal in om de schade zoveel mogelijk te beperken: *sans rancune*.

De essentie van het onderscheid is dat te allen tijde moet worden voorkomen dat deze drie functionarissen op andermans stoel gaan zitten. Zoals de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht (trias politica) niet op elkaars terrein behoren te komen, of hoogstens zijdelings en flankerend met gevoel voor het respecteren van de verhoudingen (checks and balances), zo dient men de (functie van de) politicus, de bestuurder en de ambtenaar strikt van elkaar gescheiden te houden. Waar dat niet gebeurt corrupteert het stelsel. Het was in een van mijn andere projecten dan ook geen verbazingwekkende vaststelling dat de erbarmelijke kwaliteit van de gemeente waarvoor ik toen een aantal maanden werkte, was terug te voeren op het gegeven dat regelmatig, tot diep in de nacht, wethouders met raadsleden, ambtenaren en een paar journalisten, met de benen op het bureau van de wethouder en veel drank, samen de politieke agenda van de volgende dag zaten door te nemen.

Onderscheid 4: politieke ambt, de politiek, het ambtelijke ambt

In het verlengde van onderscheid 3 ben ik in de loop der jaren drie zinnen gaan formuleren:

⁵ Respectievelijk De Reformatie van de Staat: parlement en regering en Parlement en regering: rijp voor een nieuwe politieke levenscyclus.

- Het politieke ambt is het belangrijkste ambt ter wereld. Dit is normatief te verstaan. Zo hoort het ambt te functioneren. Waar dat ambt ophoudt te bestaan vallen samenlevingen uiteen langs de principes van het recht van de sterkste. Zie Somalië en Congo.
- Dé politiek (in de zin van het dagelijkse functioneren van zowel gekozen volksvertegenwoordigers als benoemde bestuurders) is echter de belangrijkste oorzaak van de belangrijkste maatschappelijke problemen. Dit is niet normatief, maar de feitelijke praktijk. Een fundamenteel gebrek aan kwaliteit (beroepsmatig op het vlak van te respecteren waarden en normen, en vakmatig op het vlak van te beheersen standaarden en principes) van het politieke en bestuurlijke systeem, zijn de belangrijkste oorzaken van ernstige problemen in onze samenleving. Natuurlijk zijn er – individueel gezien – voortreffelijke politici en bestuurders. Maar als collectief functioneren zij ver onder de maat die men voor de leidinggevende ambtsdragers van het land zou moeten aanhouden. Ook dit is een thema dat ik hier verder niet kan uitwerken, maar dat extensief aan de orde komt in een aantal publicaties op deze website.
- Het ambtelijke ambt is het moeilijkste ambt ter wereld, omdat het de ambtenaren zijn – en in hun kielzog externe overheidsadviseurs – die op een of andere manier moeten proberen die, door de politiek zelf veroorzaakte, maatschappelijke problemen op te lossen. Het zijn de ambtenaren die het land bijeenhouden.

Onderscheid 5: eisen aan ambtenaren te stellen

Van de moderne auteurs over dit onderwerp is prof. mr. Ron Niessen m.i. de meest consistente. Zelf lange tijd ambtenaar geweest, benadert hij deze materie nu vanuit een wetenschappelijke invalshoek. Hij onderscheidt conform Max Weber de begrippen *Fachwissen* en *Dienstwissen*. Dat slaat op, respectievelijk, de kennis die een ambtenaar nodig heeft om zijn vak uit te oefenen, en op de kennis van de ‘bedrijfsgeheimen’ die een ambtenaar tijdens zijn loopbaan tegenkomt.

Hij voegt daaraan toe het concept van *Verfahrungswissen*: populair gezegd, weten hoe de hazen lopen. Om bijvoorbeeld in de Haagse rijksdienst effectief te kunnen functioneren moet men bekend zijn met die typische cultuur, gevoeligheden en manieren van met elkaar omgaan in Den Haag: *local knowledge*. Daar (lang) wonen biedt naar mijn smaak een belangrijk effectiviteitsvoordeel.

Niessen hecht veel belang aan *democratisch besef*. Ambtenaren moeten weten dat ze werken voor een bestuurder die onder democratische controle staat. Dat vereist van de ambtenaar politieke sensitiviteit. Dat speelt bijvoorbeeld bij de vraag welke informatie hij wel of niet aan de bestuurder doorgeeft. Het standaard antwoord is natuurlijk: zoveel als nodig is om de bestuurder zijn politieke verantwoordelijkheid te laten dragen. Maar hoeveel is dat dan in concrete gevallen? Dat kan een ambtenaar alleen maar beantwoorden met wat Niessen noemt: *Fingerspitzengefühl*, een door jarenlange ervaring geschoolde intuïtie.

In deze context spelen overigens – naar mijn ervaring – minstens drie problemen. In de eerste plaats kan het vereiste van het hebben van politieke sensitiviteit doorschieten naar opereren conform *his masters voice*. Eigen aan de hoge kwaliteit van het Nederlandse ambtelijke apparaat is de oordeelsvorming en advisering, los van de politieke inzichten van dat moment. In de tweede plaats kan het doorschieten naar risicomijdend gedrag, en vervolgens naar *damage control* als de bestuurder ondanks het vermijden van risico’s toch in problemen komt. In de derde plaats kan het afglijden naar ‘de politiek van niet willen weten’: de ambtenaar onthoudt de bestuurder informatie omdat hij weet dat die dat liever niet wil horen. Dergelijke

uitwassen van politieke sensibiliteit zijn uit den boze. Varianten daarvan vindt men bij ambtelijk gedrag tot bescherming van de eigen positie. Bijvoorbeeld door punten in dossiers op te nemen om zich in te dekken ingeval van een mogelijke parlementaire enquête in de toekomst. Of om een bestuurder onder te dompelen in zoveel informatie dat hij nooit kan zeggen ‘Ik heb het niet geweten’.⁶

Voorts hecht Niessen aan *rechtsstatelijk besef*: weten dat je als ambtenaar moet handelen in overeenstemming met het recht. Zo kan een ambtenaar zich niet veroorloven aan een bestuurder te zeggen ‘U kunt op die en die manier Europese aanbestedingsregels ontwijken’.

Nauw verwant daarmee is het besef van *integriteit*. Dat is echter een moeilijk terrein. Tussen volstrekt integer en helemaal niet integer handelen ligt een groot grijs gebied. Niet alles in dat gebied is bij voorbaat goed of fout. En niet altijd weet je wat goed of fout is, los van de vraag of een aanwezige gedragscode daarin helder is.

Besef van de *permanentie van het ambtenaarschap* is ook van belang. Men kan twisten over de vraag of de ambtenaar in zijn eigen tijd ook ambtenaar is, of een privéburger die bij bepaalde gedragingen niet kan worden aangesproken op het feit dat hij ambtenaar is. Voor het ministerie van Defensie is dat geen punt van discussie: de in 2007 ingevoerde beroepscode heeft als uitgangspunt dat de militair 24 uur per dag, 7 dagen in de week defensiemedewerker is en zich als zodanig hoort te gedragen. De opvatting dat dit geldt voor alle ambtenaren deel ik. Dit heeft trouwens twee kanten: ook buiten het werk behoort een ambtenaar zich correct te gedragen, en als het erop aankomt is hij 24 uur per dag inzetbaar. Dat aspect strijdt nogal met de door sommigen gehanteerde opvatting dat werken bij de overheid de voorkeur verdient omdat je dan ‘gemakkelijker in deeltijd kunt werken en vaak op vakantie kunt gaan.’

Onderscheid 6: ambitie, integriteit, trots en passie

Wie een aantal geschriften over ‘de ambtenaar’ leest, vindt daarin veel vaker woorden als ambitie, integriteit, trots en passie dan in literatuur over de werknemer in het bedrijfsleven. Dat is opmerkelijk, in die zin dat het vele auteurs geen moeite kost om een directe relatie te leggen tussen het ambtenaarschap en dat viertal aspecten dat kennelijk bij dat ambt hoort.⁷

Wat het aspect ‘ambitie’ betreft noteer ik overigens graag een uitglijder. De laatste tien jaar is in de context van het geven van ruimte aan ambitieuze ambtenaren een begrip in zwang gekomen waar ik veel moeite mee heb: ‘het ambtelijk ondernemerschap’, of ‘de ondernemende ambtenaar’, of ‘de ambtelijke ondernemer’. Allemaal flauwekul. Je bent ambtenaar of je bent ondernemer. De eerste zorgt voor het welzijn van (delen van) de samenleving, doet dat in opdracht van het bevoegd gezag en wordt daarvoor betaald uit de belastingopbrengsten, inclusief alles wat daarbij hoort op het vlak van rechtszekerheid. De tweede zorgt voor producten en diensten, neemt zijn eigen bedrijfsbeslissingen en zorgt er zelf voor dat hij overeind blijft, inclusief het treffen van voorzieningen voor inkomen, pensioen, ziektekosten en arbeidsongeschiktheid. Door deze twee zaken in één begrip te vermengen, bijvoorbeeld in personeelsadvertenties, misleidt men (aankomende) ambtenaren. Een ambtenaar is niet alleen geen werknemer, hij is ook geen ondernemer.

⁶ In de bundel *Over politiek-ambtelijk samenspel* van december 2007, wijdt de Algemene Bestuursdienst (ABD) uitgebreid aandacht aan het vereiste van politieke gevoeligheid bij ambtenaren.

⁷ Voor de liefhebbers verwijs ik naar het artikel *Waar is de beroepstrots?*, een interview met Klaas de Vries in BinnenbeRijk van januari 2008, nr. 1. Alsook naar de bundel *Geroepen om het algemeen belang te dienen. Ambtenaren, integriteit en beroepstrots*, onder redactie van Edgar Karssing en Ron Niessen, CAOP 2008, nr. 23.

Het geheel is meer dan de som der delen

Waarom deze reeks van onderscheidingen, die overigens veel langer kan worden gemaakt en met de nodige feiten en cijfers kan worden onderbouwd? Omdat ze tezamen genomen een beeld en een sfeer oproepen van de ambtenaar als functionaris die qua werkzaamheden niet vergeleken kan worden met iemand die bij een bank of een fietsenfabriek werkt. Werken in 'de openbare dienst' is niet vergelijkbaar met een baan in 'het bedrijfsleven'. Het is meer een kwestie van proeven, ruiken en voelen, dan van een juridisch sluitend betoog of van zuivere wetenschap. De werkzaamheden van een ambtenaar stralen iets bijzonders uit, zonder goed te kunnen uitleggen waar dat dan precies in zit. Het is de combinatie van alles wat beroepshalve en vakmatig op de ambtenaar rust dat het bijzondere van dat ambt legitimeert. Wellicht is het me te vergeven dat ik gebruik maak van een vluchtheuvel die juristen ten dienste staat als ze iets niet precies kunnen duiden; dan noemen ze het *sui generis*, iets, in dit geval het ambtenaarschap, wat op zichzelf staat.

Ik geloof niet dat het ooit lukt om met objectieve gegevens het bijzondere van het ambtenaarschap voor eens en voor altijd te bewijzen. Daarvoor ligt zijn waardering te zeer in de subjectieve sfeer. Toen ik nog les gaf aan de universiteit en studenten mij om een loopbaanadvies kwamen vragen was mijn antwoord standaard '*Go where the action is, go public*'. In het ambtenaarschap kom je dingen tegen die je in het bedrijfsleven niet vindt, vooral de noodzaak om twee conflicterende zaken voortdurend met elkaar te verzoenen, namelijk je eigen vakmanschap hoog houden onder de permanente druk van politiek en bestuur om het anders te willen dan jij als ambtenaar verstandig acht. Werken in het openbaar bestuur is spannend.

Eind jaren negentig begeleidde ik een project Strategisch Personeelsbeleid bij een ministerie. In de context van de methode die ik bij dergelijke projecten gebruik, maakten we met de inzet van 120 ambtenaren een bloemlezing van citaten uit 450 gesprekken met sleutelfiguren binnen en buiten de openbare dienst. Die bloemlezing draagt de welsprekende titel 'Want waarom zijn we ambtenaren?' Ook uit die woorden proeft men het intrinsieke bijzondere karakter van het ambtenaarschap. Wat mij toen opviel was de grote nadruk van de geraadpleegde personen op aspecten van zingeving en waarden en op de taak van de ambtenaar om zijn handelen steeds in die context een plaats te geven.

Het ambtenaarschap wordt niet (meer) onderwezen, helaas

Tot het midden van de jaren tachtig leidden de gemeenten en provincies bij de bestuursacademies hun ambtenaren op via de leergangen Gemeenteadministratie I (GAI), Gemeenteadministratie II (GAII) en Gemeentefinanciën (GF). Dat waren zware, meerjarige opleidingen die de gediplomeerden toegang gaven tot de hogere bestuursdienst van die overheden. Het ambt en het vak zelf waren onderwerp van lering, niet een discipline zoals het recht of de politicologie. Ze bestaan echter niet meer. Ook voor een extensieve beschrijving van de teloorgang van hét opleiden voor de openbare dienst van gemeenten en provincies, en voor het überhaupt afwezig zijn van een dergelijke opleiding voor de rijksdienst, is in deze notitie geen ruimte.⁸ De diverse bestuurskundige opleidingen doen uiteraard hun best om studenten die het ambtenaarschap ambiëren toe te rusten met relevante kennis, maar het blijven disciplinegerichte en niet beroeps- en vakgerichte opleidingen. Dat heeft als consequentie dat de meeste studenten bij hun entree in de openbare dienst alles wat ze moeten weten om adequaat te kunnen functioneren, nog moeten leren.

⁸ Voor liefhebbers verwijst ik naar de link: <http://www.klinkers.info/default.asp?contentID=181>.

Dat brengt mij tot slot bij een laatste kritische noot. Behalve de onzin van ‘het ambtelijk ondernemerschap’ behoort ook het begrip ‘lerende organisatie’ geschrapt te worden uit het vocabulaire van hen die in de openbare dienst werkzaam zijn. Individuele personen hebben een lerend vermogen, zoals ze ook een geweten hebben waar je een beroep op kunt doen. Een groep van mensen, echter, dus de organisatie, beschikt niet over dergelijke eigenschappen. Een organisatie leert slechts op twee manieren:

- ofwel door een zeer ernstige calamiteit – bijvoorbeeld de kredietcrisis – maar dat wordt dan getriggerd door het feit dat enkele personen het zich tot hun verantwoordelijkheid rekenen dat er lessen worden geleerd van die gebeurtenis;
- ofwel longitudinaal, dat wil zeggen in een tijdspanne van twintig tot dertig jaar door het enkele personeelsverloop; als oudere ambtenaren met pensioen gaan komen de nieuwe met andere kennis; daarin zit tot op zekere hoogte een lerend vermogen van een organisatie, hoewel men niet licht mag oordelen over de negatieve effecten van het verdwijnen van kennis en ervaring als de gepensioneerden vertrekken. In dat licht baren de uitstroom van circa 12.500 functies bij de rijksoverheid als gevolg van de Nota Vernieuwing Rijksdienst, de uittocht van de babyboomers in de komende jaren en het vanaf 2011 niet langer meer groeien van de potentiële beroepsbevolking, grote zorgen.