

Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
inzake de gevolgen van de veranderende verhoudingen
tussen overheid en samenleving voor de overheid als
arbeidsorganisatie

Advies nummer 21
's-Gravenhage, 22 december 1999

Advies Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) inzake de gevolgen van de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving voor de overheid als arbeidsorganisatie

1. Inleiding

Een levende arbeidsorganisatie als die bij de overheid behoeft voortdurende aandacht en onderhoud. Het is onmiskenbaar (maar overigens geen nieuw verschijnsel) dat het overheidsbestuur steeds gecompliceerder is geworden. Het is evenzeer een feit dat de uitvoering van de overheidstaak zo veelomvattend is, dat bestuurders door de praktijk van alledag gedwongen, veel aan hun ambtelijk apparaat moeten overlaten. Met de groei van de verzorgingsstaat groeide over de langere termijn gemeten het aantal ambtenaren. Daarnaast specialiseerde en professionaliseerde het ambtelijk apparaat zich.

Bij tijden werd het overheidsapparaat afgeslankt en de overheid deed mee met algemene tendenzen van werktijdverkorting. Het apparaat kwam steeds meer voor de uitdaging te staan, meer werk te moeten verrichten, met minder mensen, in kortere tijd. De invoering van efficiëntere werkwijzen, mede bevorderd door eerst simpele kantoorautomatisering, naderhand meer geavanceerde informatisering, heeft hierbij geholpen. De overheid als arbeidsorganisatie moest zich aan de ontwikkelingen aanpassen, en heeft dat ook weten te doen. De arbeidsproductiviteit bleef hoog.

Met het doel, een meer op haar kerntaken toegespitste overheid te bereiken, maar ook als gevolg van de reeds genoemde afslankingstaakstellingen zijn op het niveau van de centrale overheid zelfstandige bestuursorganen in het leven geroepen, en worden op het niveau van de mede-overheid verzelfstandigde taken niet alleen door provinciale en gemeentelijke zgn. functionele commissies uitgevoerd, maar ook door privaatrechtelijke vormen.

De wens en de noodzaak tot het voeren van meer interactief bestuur leidde ertoe, dat ambtenaren meer en meer in samenspraak of samenwerking met doelgroepen of bedrijfsleven overheidsbeleid ontwikkelen en uitvoeren. Op het niveau van de lokale overheid heeft de tendens tot meer interactief bestuur, gevoegd bij de ontwikkeling van de één-loketgedachte en van meer wijkgerichte dienstverlening, met zich gebracht dat ambtenaren, meer dan bestuurders, in de eerste linie ten opzichte van de burgers zijn komen te staan. Vooral bij kleinere lokale bestuurseenheden functioneren bestuurders en ambtenaren dicht op elkaar en dichtbij de burgers; dit kan verwevenheid van verschillende belangen en rollen tot gevolg hebben. In de loop van de tijd is bij grote en kleine gemeenten ook een vermenging ontstaan tussen de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende organen binnen het lokale bestel, hetgeen zijn weerslag heeft op het hun ten dienste staande ambtelijke apparaat.

Hedendaagse inzichten over overheidspersoneelsbeleid en over de werkwijze van de overheid hebben geleid tot plattere organisatiestructuren waarin veel verantwoordelijkheid is (door)gedelegeerd aan lagere regionen in de overheidsorganisatie. Hedendaagse opvattingen over de opstelling van overheid in navolging van en ten opzichte van de markt hebben geleid tot de wenselijkheid van meer bedrijfsmatig werken bij de overheid, tot het meer marktconform inrichten van de arbeidsverhoudingen binnen de overheid, tot normalisering van bepaalde elementen van de rechtspositie van ambtenaren en tot het fenomeen van de ondernemende overheid en van de ondernemende ambtenaar. In internationale en andere verbanden wordt, soms met slechts impliciet gebleven politieke sturing vooraf of met slechts veronderstelde door de politiek gemaakte beleidskeuzen, door ambtenaren beleid uitgedragen en deelgenomen aan werkgroepen en worden door hen afspraken gemaakt en verplichtingen aangegaan. Er wordt van hen ook verwacht, dat er met hen zaken zijn te doen; dat vergt bepaalde kwaliteiten van de betrokken ambtenaren en een vertrouwensrelatie tussen hen en de betrokken bestuurder.

Het voortdurend streven naar een dynamische en flexibele overheid, vereiste steeds meer een al even dynamisch en flexibel ambtelijk apparaat, dat creatief en oplossingsgericht is.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in zijn notitie 'Vertrouwen in verantwoordelijkheid' van 21 september 1999 met de daarbij behorende nota's een uiteenzetting gegeven over de vraag of de rijksoverheid - gegeven een aantal belangrijke ontwikkelingen in de huidige samenleving - zodanig is ingericht dat de haar opgedragen publieke taak naar behoren kan worden vervuld en dat daarvoor ten volle politiek verantwoording kan worden afgelegd. De ROP wenst met zijn advies, dat hij uit eigen beweging uitbrengt, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijk debat hierover, met het oog op verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur. De ROP bespreekt vanuit zijn taakopdracht deze problematiek enerzijds breder, door er ook de mede-overheden bij te betrekken, anderzijds enger, door in zijn advies de nadruk te leggen op de ambtelijke verantwoordelijkheid. De kwaliteit van een overheidsorganisatie wordt immers in overwegende mate bepaald door de kwaliteit van de medewerkers en daarnaast ook door de kwaliteit van de aan hen ter beschikking gegeven kennis- en informatiesystemen. Voortdurend moet worden geïnvesteerd in mensen en hulpmiddelen, om de overheidsorganisatie aan de maat te houden van de ontwikkelingen in de samenleving.

Het is daarbij gezins de ambitie van de Raad met zijn advies te komen met aanbevelingen die de problematiek geheel 'dichtbouwen'. Dit is een advies op hoofdlijnen; er moet ruimte zijn voor de sectoren om de aanbevelingen van de ROP verder uit te werken, op een wijze die past bij de specifieke kenmerken van elke sector.

De ROP stelt in zijn advies een aantal thema's aan de orde die hem in het bijzonder ter harte gaan, welke thema's samenhangen met de bijzondere positie van de overheid als werkgever, gegeven de ontwikkelingen die hierboven met grof penseel zijn geschilderd. Die bijzondere positie uit zich met name in het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders, met welke politieke verantwoordelijkheid de ambtelijke verantwoordelijkheid in grote mate samenhangt.

Naast de kwestie van de politieke verantwoordelijkheid komen hieronder in het advies achtereenvolgens aan de orde:

- * de vraag of een politieke verantwoordingsplicht voor ambtenaren moet worden ingevoerd;
- * de vertrouwenskwestie;
- * de reikwijdte van de ambtelijke verantwoordelijkheid;
- * de wenselijkheid dat ambtenaren democratisch en rechtsstatelijk besef hebben;
- * de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren;
- * de kwestie van het zogenaamde 'klokkenluiden';
- * het functioneren in een platte organisatie;
- * het bedrijfsmatig werken bij de overheid;
- * de wenselijkheid dat ambtenaren integriteitsbesef hebben, en
- * het functioneren binnen zelfstandige bestuursorganen.

Het advies eindigt met een slotbeschouwing en aanbevelingen.

De kwestie van de ambtelijke verantwoordelijkheid loopt als een rode draad door het advies. Ambtenaren functioneren evenwel in een organisatorische context in een politieke omgeving. Aspecten van organisatiestructuur en -cultuur, en de verantwoordelijkheid van het politiek en ambtelijk management voor goede arbeidsverhoudingen binnen de organisatie komen daarom hieronder ook aan de orde.

De ROP wenst voorts op te merken dat de ontwikkelingen die hierboven geschetst zijn, en de vragen die daaruit voortvloeien, geen typisch Nederlandse problematiek vormen. Ook andere Westerse democratieën worstelen met dit soort vraagstukken.

2. Politieke verantwoordelijkheid

Het steeds breder worden van het terrein waarop aan ambtenaren verantwoordelijkheid is toevertrouwd, heeft de vraag doen rijzen of het klassieke concept van de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders nog op de gegroeide situatie en op de toekomst is toegesneden. Daarnaast hebben zich in de afgelopen decennia - het is zeker geen verschijnsel van de laatste jaren - incidenten voorgedaan die hebben geleid tot onderzoeken en parlementaire enquêtes waarin vaak naast de politieke verantwoordelijkheid van de bestuurders, ook de verantwoordelijkheid van ambtenaren in het geding was. De daarbij gerezen kwesties spitsten zich toe op de vraag of de betrokken bestuurder nog politieke verantwoordelijkheid zou kunnen dragen voor al hetgeen - veelal namens hem - tot in de verste uithoeken van organisatie die onder hem ressorteert, door ambtenaren is gedaan of nagelaten.

Op het niveau van de centrale overheid is men in dit verband gaan spreken van de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid¹. Het zij erkend dat hier sprake is van een fictie, maar deze fictie dient ertoe om democratische controle te genereren. Ministeriële verantwoordelijkheid - en *mutatis mutandis* geldt het navolgende evenzeer voor de politieke verantwoordelijkheid van dagelijks bestuurders op het niveau van de mede-overheden - is een juridische constructie, een staatsrechtelijke afspraak, waarbij al het ambtelijk handelen of nalaten op een ministerie wordt toegerekend aan één functionaris, juist om die gedragingen controleerbaar te maken voor het parlement. Hierin is de waarde gelegen, ook voor het heden en de toekomst, van het klassieke concept van de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders. Geen macht zonder controle op de macht, en geen controle op de macht zonder hendel om de controle-machinerie in gang te zetten.

3. Verantwoordingsplicht voor ambtenaren?

Wie anders dan de bestuurder zou moeten worden aangesproken? De betrokken ambtenaren? Het invoeren van een echte verantwoordingsplicht van ambtenaren jegens de volksvertegenwoordiging stuit af op de grondwettelijke regel dat het de minister is die aan het hoofd staat van het ministerie. Nu zou men de Grondwet op dit punt kunnen wijzigen, maar dan nog blijft het grote verschil tussen een minister en een ambtenaar, dat eerstgenoemde wél een democratische legitimatie heeft, ontleend aan het vertrouwen van het parlement en aan de rugdekking van het kabinet waarin hij zit, welk kabinet op zijn beurt gedragen wordt door een door verkiezingen gelegitimeerde meerderheid in het parlement. Een ambtenaar heeft niet de democratische legitimatie om politieke verantwoording af te leggen; ons stelsel van *checks and balances* heeft daarom voor een echte politieke verantwoordingsplicht voor ambtenaren geen plaats ingeruimd. Bovendien zullen ambtenaren die politieke verantwoording moeten afleggen, ook eigen beleidsbevoegdheden willen hebben: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid, d.w.z. geen verantwoordelijkheid zonder beïnvloedingsmogelijkheden. Met andere woorden: ambtenaren die een echte politieke verantwoordingsplicht hebben ten overstaan van het parlement, zullen de daarmee corresponderende *macht* willen hebben. En ook voor dat laatste is een ambtenaar niet democratisch gelegitimeerd. *Mutatis mutandis* geldt het voorgaande ook op het niveau van de mede-overheden.

Meermalen sprak de ROP hierboven over *echte* politieke verantwoording. Daarmee doelt de Raad op het zich verantwoorden ten overstaan van de volksvertegenwoordiging voor aan een functionaris toe te rekenen beleid of beheer, en het eventueel ter zake ondergaan van een sanctie, op te leggen door de volksvertegenwoordiging. Dit laat onverlet de mogelijkheid dat het vertegenwoordigend orgaan aan ambtenaren kan verzoeken om informatie te geven over feiten of over (niet tot personen herleidbare) overwogen of nog te

¹ G.H. Scholten in Acta Politica 1969/1970.

overwegen beleidsalternatieven. Het is niet de bedoeling van de ROP om zich te keren tegen zo'n praktijk. Ambtenaren vormen immers voor dit soort aangelegenheden een adequate informatiebron voor de volksvertegenwoordiging. Niettemin is de grens tussen enerzijds feiten en overwogen, resp. nog te overwegen beleidsalternatieven, en anderzijds het eigenlijke beleid of beheer dat voor de politieke verantwoordelijkheid van de bestuurders komt, niet scherp te trekken. Veelal zal daarom in dergelijke *fact finding*-sessies de betrokken bestuurder aanwezig zijn om dat grensgebied nauwgezet in het oog te houden, en zo nodig zelf het gevraagde antwoord te geven. Het gaat hierbij om goed samenspel tussen de ambtenaar en de betrokken bestuurder: de ambtenaar dient adequate informatie te verschaffen en te weten waar hij het woord moet overlaten aan de bestuurder; de bestuurder op zijn beurt moet alert zijn en weten waar hij moet inspringen, zonder 'zijn' ambtenaar af te vallen.

Het voorgaande staat los van de regeling die geldt bij parlementaire enquêtes. Bij een parlementaire enquête zijn ambtenaren in beginsel wél verplicht om antwoord te geven en zich te verantwoorden voor hun optreden en opvattingen in zaken van beleid of beheer. Die verplichting vormt een op de wet gebaseerde uitzondering op het algemene beginsel dat ambtenaren geen politieke verantwoordelijkheid in eigenlijke zin hebben te dragen; een uitzondering die met het oog op de waarheidsvinding is geschreven.

4. De vertrouwenskwestie

Het zijn dus naar de opvatting van de ROP niet de ambtenaren, maar de (dagelijkse) bestuurders die de politieke verantwoordelijkheid hebben te dragen. Die verantwoordelijkheid kan worden aangemerkt als risico-aansprakelijkheid, d.w.z. een aansprakelijkheid voor al hetgeen onder hun verantwoordelijkheid geschiedt, ook al weten zij er niets van en dragen zij persoonlijk geen schuld aan eventuele fouten die daarbij begaan worden.

In dit verband wil de ROP opmerken dat - het schijnt de laatste tijd enigszins uit het oog te zijn verloren - politieke verantwoordelijkheid van bestuurders in de eerste plaats betekent: antwoorden/informatie geven, en in de tweede plaats: zich verantwoorden. Pas in laatste instantie komt de politieke, niet-juridische vraag aan de orde of de volksvertegenwoordiging nog voldoende vertrouwen heeft in de betrokken bestuurder. En of men deze fase nog tot het begrip 'politieke verantwoordelijkheid' rekent, dan wel als een daarvan te onderscheiden fase ziet, doet er niet zoveel toe. Het gaat erom dat pas in uiterste instantie de vraag aan de orde komt: kan aan deze persoon nog de verantwoordelijkheid voor deze organisatie worden toevertrouwd? Een op de persoon van de betrokken bestuurder gerichte, politieke vraag, waarbij ook aan de orde kan komen wat de persoon in kwestie in het verleden, bijvoorbeeld in een eerdere functie als politiek bestuurder, heeft gedaan.²

² Het gaat bij de vertrouwenskwestie om een politieke, niet om een juridische vraag. Op gemeentelijk niveau is er de mogelijkheid van een rechterlijke toetsing van het ontslag van een wethouder wegens vertrouwensverlies, zowel ten aanzien van de gronden voor het ontslag als voor wat betreft de gevolgde procedure. Dit is naar het voorkomt een anomalie. Wellicht zal de Staatscommissie dualisme en lokale democratie in haar rapport, dat in januari 2000 uitkomt, aandacht besteden aan de kwestie van een rechterlijke toets van dit zuiver politiek gebeuren.

Ten naaste bij komen de hier beschreven drie fasen overeen met het onderscheid dat aangebracht wordt tussen de informatiefase, debatfase en de sanctioneringsfase³. Politieke verantwoordelijkheid van bestuurders lijkt evenwel de laatste tijd te vaak meteen vereenzelvigd te worden met 'er moeten koppen rollen', terwijl de vraag óf dat zou moeten, pas in die laatste instantie, in die sanctioneringsfase, aan de orde komt. En dan kan het zeer wel voorkomen dat de betrokken bestuurder niet behoeft op te stappen, ook al is er nog zoveel fout gegaan bij het betrokken overheidsorgaan, omdat de meerderheid in de volksvertegenwoordiging nog voldoende vertrouwen heeft in de betrokken bestuurder. De ROP heeft deze kwestie in extenso besproken, met het oog op het volgende.

5. Ambtelijke verantwoordelijkheid

Ook in het geval dat de aanleiding voor het genereren van de democratische controle gelegen is in fouten of nalatigheden van een ambtenaar, wordt de laatste tijd te vaak meteen gesproken in termen van 'koppen die moeten rollen'. Misschien komt dat door de hierboven beschreven te snelle vereenzelving van politieke verantwoordelijkheid met uitsluitend de sanctioneringsfase. Men lijkt uit het oog te hebben verloren dat het ambtenarenrecht een heel scala van disciplinaire sancties en andere mogelijkheden biedt om, 'gelet op de ernst van het feit en de persoon van betrokkene', de betrokken ambtenaar op afgewogen wijze de ernst van zijn fouten of nalatigheden onder ogen te brengen, zonder dat meteen naar het middel van ontslag wordt gegrepen.

Voorts valt wel eens de stelling te vernemen dat als het vaker voorkomt dat bestuurders niet de uiterste consequentie trekken of ondergaan van het falen van het apparaat (dus niet opstappen), ambtenaren dan minder snel concreet ervaren dat hun handelen bestuurders in de problemen kan brengen. De ROP wenst het antwoord op de vraag of bestuurders vaker zouden moeten aftreden, in het midden te laten; al dan niet aftreden is - als gezegd - een politieke vraag die in de sanctioneringsfase aan de orde komt. Maar de ROP wijst er wel op dat de ambtenaar wel een verantwoordelijkheid draagt, maar dan een interne, d.w.z. ten overstaan van zijn ambtelijke superieuren en zijn bestuurder (of het nu de bestuurder is die de sanctioneringsfase heeft overleefd, of diens opvolger). Het is daarbij van het grootste belang dat in ambtelijke organisaties een 'verantwoordelijkheidsketen' bestaat die verder gaat dan alleen van bestuurder naar ambtelijke organisatie, maar die ook binnen de ambtelijke organisatie van laag naar hoog gaat: in voorkomend geval behoren disciplinaire sancties niet beperkt te blijven tot de lagere echelons in de ambtelijke hiërarchie waar het concrete handelen of nalaten plaatsvond, maar behoren ook leidinggevenden die onvoldoende toezicht hebben gehouden, niet buiten schot te blijven.

Ambtenaren kunnen zich dus in beginsel niet verschuilen achter de brede rug van de bestuurder. Het omgekeerde geldt ook: bestuurders kunnen zich (als het om de politieke verantwoordelijkheid gaat) in beginsel niet verschuilen achter de brede rug van de ambtenaar.

De ROP gebruikt hier tweemaal de woorden: 'in beginsel'. De bestuurder is immers niet ontslagen van de plicht (samen met het ambtelijk management) voor een zodanige organisatiestructuur en -cultuur te zorgen dat relevante informatie hem ook bereikt, en hij moet de relevante informatie ook *willen* horen. Met het oog op het kunnen dragen van zijn politieke verantwoordelijkheid kan hij tevoren, liefst meteen bij zijn aantreden, afspraken maken met het hem ten dienste staande ambtelijk apparaat, bijvoorbeeld over de grenzen aan de financiële risico's die een ambtenaar kan en mag nemen, of over de mate waarin de ambtenaar zonder tevoren uitdrukkelijke rugdekking te vragen mag opereren.

³ Elzinga, 1990.

Maar ook zonder dat soort afspraken zouden ambtenaren zoveel verantwoordelijkheidsbesef moeten hebben, c.q. zou dit aan hen moeten worden bijgebracht, dat zij uit eigen beweging, adequaat en op tijd hun bestuurder op de hoogte stellen van voor hem politiek relevante informatie. Dit vereist ook een 'politiek' gevoel bij ambtenaren: zij moeten kunnen aanvoelen, welke informatie voor de bestuurder politiek relevant is, en welke niet, opdat de bestuurder niet wordt overvoerd met informatie.

6. Democratisch besef

Het begrip ambtelijke verantwoordelijkheid omvat veel meer dan intern verantwoording afleggen voor eigen fouten of nalatigheden. In de allereerste plaats tekenen de omvang en de inhoud als hierboven beschreven van de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders, omvang en inhoud van de ambtelijke verantwoordelijkheid. Omdat aan de bestuurder met het oog op het genereren van de democratische controle alles wordt toegerekend wat er in de organisatie die onder hem ressorteert gebeurt, moeten zijn ambtenaren hem informeren over alles wat hem kan helpen zijn politieke verantwoordelijkheid te dragen. Dit geldt niet alleen voor informatie over wat er in de organisatie gebeurt, maar ook voor informatie over hetgeen aan beleid wordt ontwikkeld door ambtenaren samen met doelgroepen of bedrijfsleven of in internationale werkgroepen en andere verbanden. Dit geldt ook ingeval de ambtenaar 'ondernemend' te werk gaat (los van de vraag of de 'ondernemende' overheid wel zo'n wenselijk verschijnsel is; hieronder wordt daar nader op teruggekomen). Met andere woorden: ambtenaren zouden het (staatsrechtelijke) besef moeten hebben dat zij werken onder een bestuurder die onder democratische controle staat. Kort gezegd: ambtenaren behoren democratisch besef te hebben.

Parlementaire enquêtes uit de jaren '80 hebben laten zien dat hieraan het een en ander verbeterd kan worden. Niet voor niets is naar aanleiding van de parlementaire enquête bouwsubsidies het koninklijk besluit over de functie van secretaris-generaal in 1988 van een nieuwe toelichting voorzien, waarin de volgende verplichtingen van de SG staan:

'naar de minister toe zorg te dragen voor essentiële informatie opdat deze verantwoording kan afleggen;

naar het ambtelijk apparaat toe zorgen voor het op peil houden van de (staatsrechtelijke) kennis omtrent de verhouding minister-ambtenaren'.

7. Rechtsstatelijk besef

Daarnaast behoort het tot de ambtelijke verantwoordelijkheid (en ook hiervoor vindt men de aanleiding in het rapport van de parlementaire enquêtecommissie bouwsubsidies) dat ten opzichte van de burger de eisen van de rechtsstaat worden geëerbiedigd. Dat betekent voor ambtenaren dat zij jegens de burger de beginselen van o.a. rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid in acht moeten nemen. En niet omdat het hier om zulke mooie, abstracte begrippen gaat, maar omdat het vereiste van rechtsstatelijkheid een van de vitale kwaliteitskenmerken van het overheidshandelen is⁴. Kort gezegd: ambtenaren behoren rechtsstatelijk besef te hebben.

⁴ Nationale ombudsman Oosting in zijn jaarverslag 1988.

8. Vrijheid van meningsuiting

Tot de ambtelijke verantwoordelijkheid behoort ook, het op de juiste wijze omgaan met de vrijheid van meningsuiting. Grondrechten komen ook ambtenaren toe; het behoort tot de beginselen van de rechtsstaat dat de overheid de grondrechten van de burgers heeft te respecteren, dus ook in haar rol als werkgever ten opzichte van haar werknemers. Het ontkennen dat ook de grondrechten van ambtenaren dienen te worden geëerbiedigd door de overheid in haar werkgeversrol, getuigt van weinig rechtsstatelijk besef. Bovendien is dat standpunt in strijd met het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens, de Grondwet, de Ambtenarenwet, en de jurisprudentie van de hoogste ambtenarenrechter.

Zoals ook voor de burgers in het algemeen geldt, kunnen grondrechten door ambtenaren niet onbeperkt worden uitgeoefend. De uitoefening van de vrijheid van meningsuiting bijvoorbeeld vindt haar grens bij de criteria die art. 125a Ambtenarenwet (en dienovereenkomstige regelingen) gesteld heeft: het goede functioneren van betrokkene, dan wel het goede functioneren van de openbare dienst in verband met het functioneren van betrokkene. Wat deze grens in het concrete geval betekent, is in de toelichting op deze wetsbepaling gegeven, mede aan de hand van reeds eerder gevormde jurisprudentie van de ambtenarenrechter.

In het uiterste geval ziet de ambtenarenrechter erop toe, of die grens is overschreden. Niettemin is de ROP van oordeel dat niet te snel moet worden geconcludeerd dat die grens is overschreden. In de eerste plaats behoort het tot de eigen ambtelijke verantwoordelijkheid van de ambtenaar, of en hoe hij wil publiceren. Bovendien is het maatschappelijk debat over diverse vraagstukken gediend met een publieke inbreng ook van ambtenaren. Men kan zelfs zeggen dat het tot de verantwoordelijkheid van ambtenaren behoort, juist deel te nemen aan het maatschappelijk debat als het bijvoorbeeld gaat over de kwaliteit van de overheid. Bestuurders zouden ook kunnen uitdragen dat zij het op prijs stellen dat 'hun' ambtenaren aan dat debat deelnemen, juist met het oog op het genereren van creatieve ideeën ter verbetering van de kwaliteit van de overheid. Daarnaast geldt dat ambtenaren die publiceren of anderszins naar buiten treden, zichzelf voor de buitenwereld toetsbaar maken op de kwaliteit van hun denkniveau.

De ROP geeft er zich rekenschap van, dat naar de mate er meer wederzijds vertrouwen bestaat tussen ambtenaar en bestuurder, des te ruimhartiger aan de ambtenaar zal worden toegestaan, gebruik te maken van zijn vrijheid van meningsuiting. Een ambtelijke verantwoordelijkheid bestaat er ook in die zin dat de ambtenaar, wanneer hij zich over het beleid uitlaat, zich dient te realiseren hoe de betrokken bestuurder dat apprecieert.

Ruimhartig toestaan dat ambtenaren gebruik maken van hun grondrechten betekent geenszins dat daarmee het primaat van de politiek wordt ondergraven: zie de grens die bijvoorbeeld art. 125a Ambtenarenwet en art. 12a van de Militaire Ambtenarenwet stellen. Evenmin valt te vrezen voor verwarring bij het publiek over de vraag wie de politieke 'baas' is, de bestuurder of de ambtenaar. Het zou een ontkenning van de intelligentie van de burger zijn, als wordt aangenomen, dat deze niet een duidelijk onderscheid zou kunnen maken tussen rollen en verantwoordelijkheden van de bestuurder en de ambtenaar.

9. 'Klokkenluiden'

Nauw verwant met het voorgaande onderwerp is de problematiek van het 'klokkenluiden'. De ROP beschouwt dit fenomeen als species van het genus vrijheid van meningsuiting. De 'klokkenluider' maakt gebruik van zijn vrijheid van meningsuiting, maar niet ieder gebruik van de vrijheid van meningsuiting is 'klokkenluiden', ook niet als in de publicatie een ernstig verschil van beleidsinzicht tussen de ambtenaar en zijn bestuurder tot uiting komt.

De term 'klokkenluiden' dient te worden gereserveerd voor het publiekelijk aan de orde stellen van ernstige interne misstanden, waar de 'klokkenluidende' ambtenaar enige feitelijke kennis van heeft. Dat laatste element dient om 'klokkenluiden' te onderscheiden van roddel en achterklap.

'Klokkenluiden' is een vorm van gebruik maken van de vrijheid van meningsuiting. Daarbij dreigt al snel het risico dat de grens van art.125a Ambtenarenwet wordt overschreden (de 'klokkenluider' zit qua functie op heel korte afstand van het gebeuren waar hij de staf over wil breken; wellicht zijn het tijdstip waarop, en de toonzetting waarmee hij de zaak naar buiten brengt, niet opportuun; zijn uitingen kunnen een directe impact hebben op zijn naaste werkomgeving). Juist daarom dringt zich de vraag op of 'klokkenluiders' een nadere bescherming behoeven in vergelijking tot degenen die een 'normaal' gebruik maken van hun vrijheid van meningsuiting.

De ROP beantwoordt deze vraag bevestigend, omdat 'klokkenluiden' een bijdrage kan leveren aan verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur en daarmee het behoud of herstel van het vertrouwen van het publiek in de overheid kan bevorderen. Maar dan moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Het moet gaan om zaken waarover de 'klokkenluider' enige eigen wetenschap heeft, niet om 'hear say'-verhalen. Het moet ook gaan om ernstige interne misstanden. Daarnaast geldt de eis dat deze misstanden zonder 'klokkenluiden' niet naar buiten zouden zijn gekomen. De 'klokkenluider' moet zich terdege ervan vergewist hebben dat dat laatste het geval is. Hij moet eerst de zaak intern aan de orde stellen, tot op het hoogste ambtelijke niveau: de secretaris-generaal, de griffier der provincie, de gemeentesecretaris; degenen die kunnen worden aangemerkt, de *linking pin* te vormen tussen het ambtelijk apparaat en de bestuurder(s). Daarbij mag de betrokken ambtenaar die superieuren omzeilen die hij in verband met de misstand niet vertrouwt, en in voorkomend geval moet hij zich ook tot de dagelijks bestuurder kunnen wenden.

De door de Minister van BZK in dit verband voorgestelde onafhankelijke vertrouwenscommissie voor de rijksdienst kan bescherming bieden aan de 'klokkenluider', maar daarnaast bevorderen, ondoordacht of ongerechtvaardigd 'klokkenluiden' te voorkomen. Op het niveau van de mede-overheden kan bij de provincies en de grotere gemeenten ook aan zo'n voorziening worden gedacht, en bij de kleinere gemeenten aan aansluiting bij een gemeenschappelijke voorziening. Idealer zou natuurlijk zijn dat de organisatie zo transparant is, en de mentaliteit van politieke en ambtelijke managers zo open dat zich dan nog voordoende ernstige interne misstanden worden onderzocht zonder dat daar externe druk voor nodig is, zodat er geen aanleiding is om daarover 'de klok te luiden'.

10. Functioneren in een platte organisatie

Zoals hierboven is aangegeven, hebben hedendaagse inzichten over overheidspersoneelsbeleid en over de werkwijze van de overheid geleid tot plattere organisatiestructuren. Daarnaast heeft de ontwikkeling van de informatie en communicatietechnologie bevorderd dat organisaties platter werden. Ambtenaren hebben daardoor een ruimere verantwoordelijkheid gekregen, ook ambtenaren op lagere niveaus. Dit doet de vraag rijzen of bestuurders hun politieke verantwoordelijkheid beter zouden kunnen dragen, als weer strakke hiërarchische structuren zouden worden ingevoerd.

De ROP is daar geen voorstander van. Bij een strakke hiërarchische structuur dreigt het risico dat ambtenaren die daarin moeten functioneren, geen initiatieven durven te nemen en risico-mijdend gedrag gaan vertonen. Hoe platter de organisatie en hoe meer vertrouwen wordt gegeven aan de lagere regionen van het ambtelijk apparaat, des te meer betrokkenheid is er bij de zaak. Des te meer creativiteit wordt er ook gegenereerd bij

ambtenaren in die regionen en des te meer verantwoordelijkheid durven betrokkenen te nemen.

De kwaliteit van de overheid is gediend met plattere organisatiestructuren. Wel is des te duidelijker dat de kwesties die de ROP hierboven besprak, zoals het democratisch en rechtsstatelijk besef bij ambtenaren, van hoog tot laag in het apparaat geïnternaliseerd moeten zijn.

11. Bedrijfsmatig werken

Hedendaagse opvattingen over de werkwijze van de overheid hebben ook geleid tot het meer bedrijfsmatig werken bij de overheid. Zaken als efficiency en effectiviteit, cliëntgerichtheid en planning en control zijn binnen de overheid gemeengoed.

Daar is op zichzelf niets mis mee. Dat wordt pas anders als bedrijfsmatige criteria de overhand krijgen boven de beginselen van democratie en rechtsstaat. Efficiency bijvoorbeeld is wel een eis, maar niet de *eerste* eis waaraan de overheid bij haar werkwijze moet voldoen. Het in acht nemen van de normen van democratie en rechtsstaat blijft voor de overheid primair vereiste. Dat dat betekent dat soms de overheid door het bestaan van democratische of rechterlijke controle minder slagvaardig is, moet gelet op het hogere belang van democratie en rechtsstaat op de koop toe worden genomen. Bovendien: doorstaat het betrokken besluit de democratische of rechterlijke controle, dan is het voorzien van een extra legitimatie.

Evenzeer geldt dat bijvoorbeeld met publieke middelen niet al te riskant moet worden omgegaan. Het begrip: de 'ondernemende overheid' moet niet leiden tot een riskante bedrijfsvoering met aan de overheid toevertrouwde gelden.

Het behoort tot de ambtelijke verantwoordelijkheid, zich van het in deze paragraaf behandelde bewust te zijn.

12. Integriteit

Voor het functioneren van werknemers in de publieke dienst blijft ondanks alle ontwikkelingen in de verhouding tussen overheid en samenleving, integriteit een eerste vereiste. Deze eis geldt van hoog tot laag, en in volle omvang ('Een beetje integer bestaat niet', zei de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Dales in 1992). Daarbij gaat het niet alleen om niet-omkoopbaar zijn, maar ook om het verbod van belangenvermenging en om het vermijden van zelfs maar 'de schijn des kwaads'.

De ROP sluit zich aan bij de gedachte dat binnen de overheid integriteitsbeleid moet worden gevoerd, vooral van preventief karakter. Functiescheiding en functieroulatie en regels over nevenfuncties en het melden van financiële belangen passen in zo'n beleid. Dat laat onverlet dat er binnen de overheid ook een cultuur moet zijn waarin integriteitsdilemma's open aan de orde kunnen worden gesteld. In een dialoog binnen het ambtelijk apparaat en tussen ambtelijk apparaat en politiek bestuurder kunnen met elkaar de grenzen van integer en niet-integer handelen worden verkend. Juist door die dialoog aan te gaan, door binnen de organisatie te bespreken waar de kwetsbaarheden liggen en hoe men met 'verleidingen' moet omgaan, ontstaat een cultuur waar integer handelen de norm wordt.

De gestrengheid en de ruime strekking van de eis van integriteit vinden hun aanleiding in de omstandigheid dat integriteitsinbreuken het vertrouwen van het publiek in de overheid

schaden. Het functioneren van de werknemers in overheidsdienst zou doortrokken moeten zijn van het besef hiervan, als element van de ambtelijke verantwoordelijkheid.

13. Zelfstandige bestuursorganen

Over de ambtelijke verantwoordelijkheid van werknemers, werkzaam bij zelfstandige bestuursorganen, zoals deze zich op centraal overheidsniveau voordoen, wil de ROP kort zijn. De regering heeft meermalen aangekondigd dat er terzake een kaderwet zou komen. De Raad heeft inmiddels een concept-wetsvoorstel ter zake ontvangen. Voor de tussentijd merkt de ROP het volgende op. Met als einddoel voor ogen een meer hanteerbare overheid werd en wordt met de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan beoogd, de ministeriële verantwoordelijkheid te beperken tot datgene waartoe de bevoegdheden van de bewindspersoon strekken. Dit ontslaat echter de daarbij werkzame functionarissen niet van hun ambtelijke verantwoordelijkheid. Zaken die hierboven besproken zijn, zoals democratisch besef en rechtsstatelijk besef bij, en integriteit van overheidswerknemers gelden evenzeer voor hen die daar werken, als voor degenen die rechtstreeks onder de politieke verantwoordelijkheid van een bestuurder ressorteren.

Wel krijgt de wenselijkheid dat ambtenaren democratisch besef hebben een andere invulling. Die invulling is afhankelijk van de inrichting en bevoegdheden van het betrokken orgaan, en de constellatie van de t.a.v. dat orgaan voor de ministers nog resterende bevoegdheden. Het democratisch besef zal zich dan moeten richten op de zorg dat de leiding van het orgaan haar verantwoordelijkheid naar buiten toe kan dragen. Daarbij gaat het onder meer om de verantwoordelijkheid van de leiding ten opzichte van de betrokken bewindspersoon, niet alleen gelet op de aan de minister nog ten dienste staande bevoegdheden, maar ook omdat deze in uiterste instantie een continueringsverantwoordelijkheid heeft, d.w.z. de politieke verantwoordelijkheid voor het (al dan niet gewijzigd) instandhouden van de instelling dan wel voor het opheffen van de z.b.o. bij gebleken disfunctioneren. Daarnaast is er - voorzover van toepassing - een verantwoordelijkheid van de leiding van het orgaan jegens de rechter of de Nationale ombudsman, en een verantwoordelijkheid ten opzichte van het publiek, al dan niet via de media, en al dan niet op basis van de Wet openbaarheid van bestuur.

Ook bij de mede-overheid komt men verzelfstandigingen tegen, waarbij gebruik wordt gemaakt van privaatrechtelijke vormen. De figuur van de commissies ex art. 82 Gemeentewet en art. 80 Provinciewet, welke figuur ruime mogelijkheden biedt voor toekenning van bevoegdheden én voor politieke controle daarop, wordt minder aantrekkelijk geacht, naar het voorkomt vooral omdat de huidige Gemeentewet minder goede mogelijkheden bieden voor financiële zelfstandigheid van deze commissies. Het zou de ROP te ver voeren om het gebruik maken door de mede-overheden van privaatrechtelijke vormen voor verzelfstandiging van overheidstaken, in volle omvang aan een toets vanuit democratisch-rechtsstatelijke beginselen te onderwerpen. De ROP volstaat met de opmerking dat het hanteren van diverse privaatrechtelijke vormen voor het op afstand zetten van overheidstaken (nog afgezien van het verbod om bestuur over te dragen aan zulke rechtsvormen), de transparantie van het openbaar bestuur en de politieke controle daarop niet ten goede komt⁵. De ambtelijke verantwoordelijkheid van degenen die in zulke vormen van verzelfstandiging functioneren, wordt daardoor navenant gecompliceerder. Hier ligt een taak voor de besturen van de mede-overheden om te komen tot voor de burger herkenbare structuren bij verzelfstandiging, hetgeen ook tot meer helderheid voor de in die structuren werkzame personen zou kunnen leiden voor wat betreft hun ambtelijke verantwoordelijkheid.

⁵ Zie ook S.E. Zijlstra, 1997.

14. Slotbeschouwing en aanbevelingen

De ontwikkelingen van de laatste decennia in het functioneren van de overheid in de samenleving hebben uitdagingen, maar ook risico's meegebracht voor de overheidswerknemers. Ambtenaren lijken in het algemeen veeleer te worden 'afgerekend' op prestaties en resultaten en niet zozeer op specifiek ambtelijke kwaliteiten als ambtelijk verantwoordelijkheidsbesef en loyaliteit t.o.v. de publieke dienst. De ROP acht het wenselijk dat dan concepties als democratisch en rechtsstatelijk besef en integriteitsbesef nog eens scherp worden benadrukt als elementen van de ambtelijke verantwoordelijkheid. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in het licht van hedendaagse ontwikkelingen met zijn nota 'Vertrouwen in verantwoordelijkheid' en de daarbij behorende notities diverse initiatieven aangekondigd of genomen. De ROP wil van zijn kant daar het volgende aan toevoegen.

De kwaliteit van de overheid wordt vooral gekenmerkt door de deugdelijkheid van het openbaar bestuur. Niet voor niets heeft de Europese Unie blijkens de Conclusies van de Raad van Kopenhagen van 1993 als voorwaarden voor toetreding van Midden- en Oost-Europese landen tot de EU gesteld, dat zij naast financieel-economische stabiliteit, ook democratisch/rechtsstatelijke stabiliteit en respect voor minderheden vertonen. Een deugdelijk functionerend openbaar bestuur is *de* harde randvoorwaarde voor een stabiele samenleving.

Een deugdelijk functionerend ambtelijk apparaat is op zijn beurt een randvoorwaarde voor een deugdelijk functionerend openbaar bestuur. Een deugdelijk functionerend ambtelijk apparaat is een apparaat waarvan de leden doordrongen zijn van hun ambtelijke verantwoordelijkheid. De ROP is van oordeel dat dit besef voortdurend moet worden bijgebracht, en pleit daarom voor voortdurende vorming en opleiding van ambtenaren op de punten die hierboven als elementen van de ambtelijke verantwoordelijkheid werden besproken. Met eenmalige acties kan heden ten dage niet worden volstaan. Permanent zullen aan steeds nieuwe lichten van ambtenaren, zowel bij de centrale overheid als bij de mede-overheden, noties als democratisch en rechtsstatelijk besef en integriteitsbewustzijn moeten worden ingescherpt. Het beste instrument daarvoor is vorming en opleiding. Te denken valt hierbij aan verplicht te volgen introductiecurricula voor nieuwe ambtenaren. Maar de ROP denkt ook aan meer permanente educatie van het personeel. Daarbij valt op te merken dat niet alleen de overheidswerkgever hiervoor een verantwoordelijkheid draagt, maar dat ook de individuele ambtenaar de verantwoordelijkheid heeft, zijn eigen professionaliteit op peil te houden.

De hierbedoelde noties moeten van hoog tot laag worden bijgebracht. Dit geldt zeker voor integriteitsbewustzijn, want daar kan iedere ambtenaar in concreto mee te maken krijgen. Voor wat betreft het bijbrengen van democratisch en rechtstatelijk besef geldt, dat hoe dichter de betrokken ambtenaar 'bij het vuur' zit (en dat 'vuur' kan zowel de bestuurder zijn, als de burgers), des te meer hij daarvan moet weten. Maar ook aan degenen die wat verder van 'het vuur' functioneren moeten de *basics* worden bijgebracht.

In het betoog van de ROP vormt het onderwerp ambtelijke verantwoordelijkheid de rode draad. Dat leidt ook tot opmerkingen over organisatiestructuur en -cultuur en over de verantwoordelijkheid van bestuurders en ambtelijke managers. Ambtenaren functioneren immers in een organisatorische context in een politieke omgeving. De ROP pleit met name voor een transparante organisatie en een cultuur van openheid bij leidinggevendenden, van vertrouwen geven aan onderhebbenden, van ruimhartig toestaan dat ambtenaren van hun grondrechten gebruik maken.

Daarom bepleit de ROP, leidinggevend in de publieke dienst regelmatig te beoordelen op vooral de mate waarin zij de grondrechten van hun medewerkers eerbiedigen en openstaan voor signalen over zaken die anders tot "klokkenluiden" zouden leiden of voor integriteitsdilemma's. Voorts moeten zij worden beoordeeld op de mate waarin zij bijdragen aan een organisatiecultuur waarbinnen ambtenaren zich in hun eigen ambtelijke verantwoordelijkheid kunnen ontplooien doordat aan hen vertrouwen wordt gegeven, en waarbinnen deze ambtenaren niet op iedere fout worden 'afgerekend'. Te denken valt hierbij ook aan een beoordeling in omgekeerde richting dan thans het geval is, d.w.z. dat de ondergeschikten hun chef op deze punten zouden moeten kunnen beoordelen.

Daarnaast doet de ROP ook enkele specifiek tot (dagelijks) bestuurders gerichte aanbevelingen. Bestuurders moeten ook (mede) zorgen voor een zodanige organisatiestructuur en -cultuur dat politiek relevante informatie hen ook bereikt; zij moeten die informatie ook *willen* horen; zij kunnen tevoren afspraken maken met hun ambtenaren over bijvoorbeeld de marges waarbinnen het apparaat qua beleid mag opereren; zij zouden ook de deelname door ambtenaren aan het publieke debat kunnen stimuleren, met name als dat debat gaat om de kwaliteit van de overheid; 'klokkenluiders' moeten eventueel ook bij hen terecht kunnen.

Verder doet de ROP de suggestie dat de constructie van een vertrouwenscommissie voor 'klokkenluiden', zoals de Minister van BZK die voorgesteld heeft voor de rijksdienst, wellicht navolging verdient voor de mede-overheden, en dat er bij verzelfstandiging op het niveau van de mede-overheid een taak ligt voor de betrokken besturen om te komen tot heldere structuren.

Met deze aanbevelingen, die in de verschillende sectoren verder kunnen worden uitgewerkt, hoopt de ROP niet alleen bij te dragen aan het debat, maar ook meer rechtstreeks aan goede arbeidsverhoudingen binnen de overheid en aan de verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur, welke verbetering noodzakelijk is om het vertrouwen van de burger in het bestuur te behouden, dan wel te herwinnen.

Bijlage 1

Samenstelling werkgroep functioneren overheid als arbeidsorganisatie

mr. H.M.L.M. de Macker	SCO
drs. J.J. Paauw	SCO
J. Witvoet	SCO
C.A. Vrins	SCO
drs. P.R. Heij	VSO
drs. J.C. Koning	VSO
ktza. Mr. M. van Seventer	VSO
mr. P.A.J. Sieverding	VSO
drs. J.F.M. Akkerman	secretaris ROP-werkgroep FOA
mr. A.H.M. Knoben	secretaris ROP-werkgroep FOA

Lijst van aangehaalde literatuur

- C.I. Dales, Toespraak op de Jaarvergadering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1992.
- D.J. Elzinga, De staat van het recht, Zwolle 1990.
- 'Integriteit van het openbaar bestuur', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 1999.
- 'Management en personeelsontwikkeling Rijksdienst', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 1999.
- Nationale ombudsman, Jaarverslag 1988.
- G.H. Scholten, De fictie van de verantwoordelijkheid als grondslag voor democratisch bestuur, Acta Politica, 1969/1970, blz. 250 e.v.
- 'Vertrouwen in verantwoordelijkheid', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 1999.
- S.E. Zijlstra, Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat, proefschrift 1997.

Door de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid uitgebrachte adviezen:

1. Tijdelijke Wet bevrozing lonen, 1994.
2. Mogelijkheden tot versterking van werkgelegenheid in laagbetaalde functies, 1994.
3. De positie van de overheid, 1994.
4. Nederlandse sollicitatiecode, 1994.
5. Kabinetsvoornemens ten aanzien van de ZW, WAO en AAW, 1995.
6. Wet op het ouderschapsverlof, 1995.
7. Voorstel van Wet OOW, 1996.
8. Leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving, 1996.
9. Wetgeving ter bestrijding van leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie, 1996.
10. Arbeid en Zorg, 1996.
11. Werken aan Zekerheid, 1997.
12. Taakafbakening pensioenfondsen, 1998.
13. Kansen op combineren: Arbeid, Zorg en Economische Zelfstandigheid, 1998.
14. Werving en selectie, 1998.
15. Organisatie uitvoering sociale zekerheid, 1998.
16. Nationaal Actieprogramma Een Leven Lang Leren, 1998.
17. Ambtelijke status, 1998.
18. Arbeid en zorg, 1999.
19. Overheidspersoneel onder de WW/ZW, 1999.
20. Proeve van wet houdende een verbod tot het maken van ongerechtvaardigd onderscheid op grond van handicap of ziekte, 1999.

Voor bestelling en informatie:

Centrum Arbeidsverhoudingen (CAOP)
Postbus 556
2501 CN 's- Gravenhage
Telefoon 070 - 3 765 765
Telefax: 070 - 3 457 528
E-mail: lv13@caop.nl
Internet: <http://www.caop.nl>

Centrum Arbeidsverhoudingen - CAOP
Postbus 556, 2501 CN Den Haag
Lange Voorhout 9-11-13, Den Haag
Telefoon: 070 - 3 765 765
Fax: 070 - 3 457 528
E-mail: lv13@caop.nl
Internet: <http://www.caop.nl>

