

# Civil service

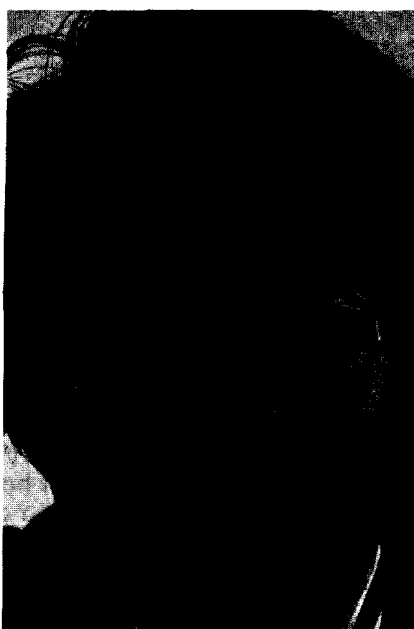
Als de Commissie-Vonhoff haar zin krijgt, zal er dan nog iemand topambtenaar willen worden? Deze vraag mag een ieder zich stellen na kennisneming van de voorstellen van deze commissie, officieel geheten de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, in haar rapport *Elk kent de laan, die derwaart gaat*, over onder meer het overheidsperoneelsbeleid. Volgens de commissie mankeert er nogal wat aan dat beleid. Zo wordt er veel te weinig gedaan aan de immateriële aspecten van het ambtenaar zijn. Ze doet daarmee op de loopbaan, opleiding en vorming van deze z.g. gemeenschapdienaar. De rijksdienst zou inflexibel zijn met een onvoldoende reorganiserend vermogen omdat door de jaren heen de materiële aspecten van het personeelsbeleid te veel prioriteit kregen.

De voorstellen van Commissie-Vonhoff om deze verstarring te doorbreken, klinken aantrekkelijk:

1. in de formatieprocedure moet meer flexibiliteit worden gebracht;
2. immateriële componenten met name wat de inzetbaarheid, opleiding en vorming betreft, moeten worden versterkt;
3. de medezeggenschap van het personeel, zulks in relatie tot de politieke verantwoordelijkheid van de bewindspersonen moet worden ontwikkeld.

Het lijkt er dus op dat de huidige theorieën over het personeelsbeleid, die alles met zelfontplooiing van de werknemer te maken hebben, ook op de ambtenaar van toepassing worden verklaard. In de praktijk zal dat echter niet meevallen, want de ambtenaar is en blijft een functionaris ten behoeve van politici. Hoewel werknemers in de particuliere sector met recht om steeds meer zeggenschap vragen, zal de ambtenaar dit moeten blijven ontberen. Dat zou namelijk de vierde macht te veel macht geven en dus de democratische besluitvorming belemmeren. De medezeggenschap van het overheidsperoneel kan dus louter slaan op werkomstandigheden.

M.i. is de Commissie-Vonhoff vastgelopen in dit verschil tussen werknemers in de private en publieke sector. Ik zal duidelijk maken waarom. De Commissie-Vonhoff pleit voor een gedecentraliseerd personeelsbeleid. Zo moet de formatiebeheersing zoveel mogelijk aan de diverse departementen worden overgelaten. Binnen bepaalde centrale regels, die in overleg met de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën worden vastgesteld, dienen de diverse ministeries meer ruimte te hebben om binnen de vastgestelde begrotingsruimte hun for-



matie te bepalen met slechts controle achteraf. Andere aantrekkelijke voorstellen betreffen het bevorderen van mobiliteit zowel binnen als tussen de departementen en loopbaanbegeleiding. Kortom, de overheid moet ook aan „management development” doen.

Tot zover klinken de voorstellen aantrekkelijk, maar opeens worden ze in één slag de grond ingeboord. Ter wille van de mobiliteit moet er, ondanks het decentralisatiepleidooi, voor de topambtenaar een z.g. „civil service” komen. Hieronder wordt verstaan, dat benoemingen boven een bepaalde rang niet per departement gebeuren, maar in de rijksdienst in zijn geheel. Aldus kunnen topambtenaren gemakkelijk van het ene naar het andere ministerie verhuizen, zodat dat in het management meer van hun ervaringen gebruik kan maken. Hiermee zijn deze ambtenaren formeel in dienst van het gehele overheidsapparaat, maar in feite van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

De Commissie-Vonhoff heeft dit voorstel afgekeken van het Engelse overheidsapparaat. In het Verenigd Koninkrijk zijn alle rijksambtenaren in dienst van het Civil Service Department, waarvan de eerste minister het hoofd is. De overige ministeries vallen alle hiërarchisch onder dit „department”. Hierdoor zijn de Engelse ambtenaren gemakkelijk uitwisselbaar — en dat wordt ook van hen verlangd —, terwijl de stabiliteit en politieke neutraliteit van de overheidsadministratie erdoor worden bevorderd. Vooral die neutraliteit is in het Engelse politieke stelsel van groot belang. Vanwege het feitelijke tweepartijstelsel is de overheidsadministratie niet gediend met ambtenaren die er politieke ideeën op na houden. Dit zou immers problemen kunnen oproepen bij een wisseling van de politieke macht. Door de specifieke organisatie van de Civil Service kan de Britse overheid deze

problemen voorkomen. Een gevolg daarvan is echter dat de Engelse beleidsambtenaren politiek kleurloze figuren zijn die moeilijk te verleiden zijn tot het etaleren van een eigen standpunt. Het zou interessant zijn te weten of de Engelse „civil servant” tot enige zelfontplooiing kan komen en wat de invloed daarvan is op het functioneren van het overheidsapparaat. In de Verenigde Staten, die eveneens een tweepartijstelsel hebben, wordt de politieke neutraliteit op een andere wijze gerealiseerd: vindt er een machtswisseling plaats, dan volgen de beleidsambtenaren hun vertrekkende president.

Het zal geen betoog behoeven dat in Nederland een organisatie als de Britse Civil Service niet nodig is. Vanwege zijn veelpartijensysteem met steeds coalitiekabinetten is het politieke beleid er tamelijk stabiel. Daardoor mag een beleidsambtenaar jarenlang op hetzelfde ministerie werkzaam zijn. Hoewel ook hij zo neutraal mogelijk moet zijn, mogen de doelstellingen van zijn departement de zijne zijn en mag hij die van een ander departement verwerpen. Bovendien neemt niemand het hem kwalijk dat hij ervoor uitkomt politieke ideeën te hebben indien hij lokaal aan zijn minister blijft. Dat bevordert zijn zelfontplooiing en de functionering van zijn departement.

Hoewel niet ontkend mag worden dat mobiliteit van ambtenaren tussen ministeries nuttig is voor het uitwisselen van ervaringen — maar dat geldt even goed voor mobiliteit tussen overheid en bedrijfsleven — zou de Commissie-Vonhoff zich nog eens moeten afvragen of een Nederlandse Civil Service wel zo wenselijk is en of de decentralisatie en zelfontplooiing erdoor worden bevorderd. Vonhoff haalt Staring aan om op pad te gaan in de laan die elk kent. Maar het zou best eens kunnen zijn — Nijhoff aanhalende — dat we al zingende, hand in hand op weg gaan, maar zonder gids en zonder held 1).

1) Vrij naar M. Nijhoff, *De kinderkruijstocht*.