

Een toekomst zonder ambtenaren

Het Europese integratieproces en de tendens tot decentralisatie van de uitvoering van overheidstaken noodzaken tot een fundamentele herziening van het takenpakket en de werkwijze van de nationale overheid. Daarnaast vergen technologische en arbeidsmarktontwikkelingen een compleet andere inrichting van de arbeidsorganisatie en het arbeidsvoorwaardenbeleid in de collectieve sector. De traditionele ambtenaar heeft zijn langste tijd gehad.

W.S.P. Fortuyn*

De noodzaak tot bestuurlijke vernieuwing

Ons land kampt met een wijdverbreid moderniseringsprobleem. Geen sector van de maatschappij ontsnapt daaraan. De consensusmaatschappij heeft ons land belegd met een tapijt van ingenieuze en fijnvertakte instituties. Instituties, die in niet onbelangrijke mate bestaan bij de gratie van het daaraan geparenteerde beambtendom. De meeste van onze instituties kampen met een legitimatieprobleem. De achterbannen van weleer zijn reeds lang verdwenen of sterk uitgedund, maar de bureaucratieën, beminst door professionals, besturen door, zonder daartoe te worden gelegitimeerd door de zuilen van weleer. De instituties in onze maatschappij berusten nog grotendeels op de collectiviteiten zoals deze zich vormden aan het begin van deze eeuw, terwijl die collectiviteiten heden in veel gevallen in vergaande staat van ontbinding verkeren.

Veel heeft de consensusmaatschappij bijgedragen aan onze welvaart, het onderwijs, de gezondheidszorg, de sociale zekerheid en de spreiding daarvan over brede lagen van de bevolking. Dat mag ons echter niet betletten haar feilen onder ogen te zien. Te dikwijls belooft zij conformisme en ontmoedigt het tegendraadse, bevordert zij het gangbare en remt vernieuwing, zorgt zij voor de gevestigden en hindert de buitenstaanders, uniformeert zij waar veelkleurigheid op haar plaats is en zweert zij bij procedures waar flexibiliteit een uitkomst kan bieden.

In de huidige staat van maatschappelijke en economische ontwikkeling, is een herziening van instituties geboden om vernieuwingen een kans te geven. Vernieuwingen die samenhangen met het proces van economische en politieke integratie in West-Europa en een herdefiniëring van de taak en positie van de verschillende lagen van het overheidsbestuur.

Het proces van Europese eenwording is in een stroomversnelling geraakt. Het is alleszins aannemelijk dat dit proces de komende jaren in een hoog tempo voortgaat. Het wegvallen van de binnengrenzen in 1993 en het naderbij komen van de monetaire unie direct daaropvolgend, zullen ons noodzaken de overdracht van bevoegdheden van het nationale naar het EG-niveau te versnellen. Met name traditionele en vi-

tale nationale bevoegdheden op het terrein van de monetaire en belastingspolitiek, de economische en sociale politiek en de defensie en buitenlandse politiek zullen in belangrijke mate worden geamendeerd door Brusselse regelgeving en besluitvorming. Daarnaast heeft vanaf het begin van de jaren tachtig in ons land een zekere mate van decentralisatie van het overheidsbestuur plaatsgevonden. Mede onder invloed van de noodzaak tot bezuinigingen op de overheidsuitgaven is de gemeente als centrum van effectief bestuurlijk handelen herontdekt. Hierbij heeft een rol gespeeld dat regelgeving en de uitvoering daarvan op nationaal niveau in een steeds omvangrijkere bureaucratie vastliepen. Dit laatste probleem werd reeds in de jaren zeventig onderkend. De opeenvolgende commissies-Van Veen en -Vonhoff hebben over de oplossing van dit probleem geadviseerd. Hun oplossingen werden evenwel gekenmerkt door een groot vertrouwen in centrale sturing, mits het bestuur zou worden beminst door zeer daadkrachtige ministers met vergaande bevoegdheden.

Intussen kan worden vastgesteld dat de oplossingsstrategie van de commissie-Vonhoff niet is overgenomen door de opeenvolgende kabinetten-Lubbers en, wat wellicht belangrijker is, dat de oplossingsrichting zelf als achterhaald kan worden beschouwd. Het is niet te veel gezegd dat zich momenteel in de maatschappij een consensus aftekent die de oplossing veeleer zoekt in de richting van decentralisatie van de uitvoering van overheidstaken, zowel in de richting van de collectieve als de particuliere sector. Decentralisatie van de uitvoering van overheidstaken brengt met zich mee een herdefiniëring van de taak en positie van het nationale niveau. Zowel de decentralisatie van de uitvoering van overheidstaken als de overdracht van overheidstaken naar het niveau van de Europese Gemeenschap vereist dat

* Dit artikel is een verkorte versie van de rede die door de auteur is uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen, op de Albeda-leerstoel aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De volledige tekst wordt uitgegeven door de SDU, Den Haag.

het nationale niveau, wil het van gewicht blijven, meer dan ooit moet worden geconcentreerd op taken van strategisch belang. Dit klemt des te meer indien wordt bedacht dat de economische structuur steeds minder zal worden bepaald door lokale en nationale overwegingen en belangen. Het bewaken en het bevorderen van het niveau van nationale en lokale welvaart en welzijn zullen bij uitstek taken zijn en blijven voor het nationale en lokale bestuur, dat hieraan politieke prioriteit zal moeten geven op straffe van verlies van de kiezersgunst. Daarnaast vormt de infrastructuur in de meest brede zin van het woord, dat wil zeggen inclusief onderwijs, gezondheidszorg en milieubeheer, een gebied van voortdurende en intensieve bewerking door het nationale en lokale bestuur. Ten slotte zullen het bewaken en het bevorderen van de nationale identiteit, zonder welke we veel van onze vitale potenties in kracht zullen zien afnemen, veel vergen van een op nationaal en lokaal niveau gevoerde cultuurpolitiek.

Departementen nieuwe stijl

De tot nu toe gevolgde gedachtingang leidt als vanzelf naar de opvatting dat departementen zullen moeten worden omgevormd tot centra van strategische beleidsvorming. Deze centra houden zich bezig met globale beleidsontwikkeling op middellange en lange termijn en zijn belast met de controle op de uitvoering van dat beleid.

Dergelijke departementen behoeven niet veel groter te zijn dan het huidige departement van Algemene Zaken, dat immers, meer dan welk ander departement, reeds een centrum van strategische beleidsvorming is. Om de gedachten te bepalen, de vakdepartementen zullen in de nieuwe opzet met tussen de vijfhonderd en achthonderd ambtenaren toe kunnen. Overigens wel ambtenaren die voor een deel over andere bekwaamheden beschikken dan het huidige personeel. Een deel van hen zal het beste hebben te leveren op het gebied van strategische beleidsontwikkeling. Departementen zullen dit personeel moeten kunnen aantrekken op de relevante segmenten van de arbeidsmarkt en dan ook een arbeidsvoorwaardenpakket moeten kunnen bieden dat op zijn minst concurrerend is.

Daarnaast zal het departement nieuwe stijl zich moeten concentreren op de globale controle van de uitvoering van het beleid dat door middel van contracten is uitbesteed aan derden. In deze contracten wordt geregeld de aard van de te verlenen dienst, de kwaliteit daarvan en de prijs. De vaststelling van het contract gebeurt door de politieke leiding van het departement en in samenspraak met het parlement. Het is een van de gewichtige momenten van politieke besluitvorming. De taken van de politieke leiding liggen, in dit bestuur op afstand, op het terrein van de strategische beleidsontwikkeling en op het gebied van de globale toetsing en controle van de uitvoering. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt op deze manier tegelijkertijd verdiept en beperkt. Zij verdiept zich doordat meer dan tevoren vraagstukken van strategische beleidsafweging onderwerp zijn van politieke besluitvorming. Zij beperkt zich doordat de verantwoordelijkheid voor de beleidsuitvoering zich bepaalt tot een reële controle daarop.

De uitvoering van het beleid zelf behoort tot de verantwoordelijkheid van de leiding van de uitvoerende

instantie. De uitvoering van beleid kan op zeer diverse manieren worden aanbesteed. Verschuiving van beleidsuitvoering van de collectieve naar de particuliere sector is een perspectief biedende en in ons land nog veel te weinig verkende mogelijkheid. Het vormt tevens een belangrijke bijdrage aan de terugdringing van het financieringstekort en het kan een goed instrument zijn voor de herverdeling van de kosten van de dienstverlening. Immers, bij private uitvoering zal de rekening meer dan thans worden gepresenteerd aan de genietters van de betreffende dienst.

Verzelfstandiging van overheidsdiensten

Daarnaast zijn verzelfstandiging van overheidsdiensten en delegatie van de uitvoering aan lagere overheden belangrijke instrumenten. Zij dragen bij tot een efficiëntere uitvoering, maar belangrijker nog tot een effectievere uitvoering, eenvoudigweg omdat deze diensten dichter tegen de vragers van de diensten zitten aangedrukt en sneller, indien dat nodig is, door de afnemers van deze diensten zullen worden gecorrigeerd. Het vervagen van de grens tussen de particuliere en de collectieve sector zal tot gevolg hebben dat private bedrijven zich zullen gaan bewegen op de traditionele markten van de collectieve sector en deze markten zullen verruimen door het ontwikkelen van nieuwe producten, zoals overheidsbedrijven en instellingen zich zullen gaan bewegen op de markten van de particuliere sector. De omvorming van de dienst studiefinanciering tot de Informatiseringsbank en de privatisering van de PTT en het RCC, maar ook van de OV-Studentenkaart BV, vormen daarvan uiteenlopende voorbeelden.

Voorts zal deze voortschrijdende diffusie tussen collectieve en particuliere sector het public-private partnership stimuleren. Waar de overheid terugtreedt zal zonnig door anderen moeten worden gecoördineerd, maar ook nieuwe beleidsterreinen lenen zich bij uitstek voor een dergelijke vorm van partnerschap. Deze veelvormigheid in uitvoeringsinstanties, lopend van verzelfstandigde overheidsdiensten tot en met particuliere ondernemingen, zal van invloed zijn op de structurering van de arbeidsmarkt en ondergraaft op doorslaggevende wijze de basis van een apart arbeidsvoorwaardenbeleid voor de collectieve sector.

Opkomst van Euregio's

De verschuiving van een deel van de nationale besluitvorming naar Brussel, de decentralisatie van de beleidsuitvoering op nationaal niveau, de openstelling van de binnengrenzen in 1993 en de vorming van de monetaire unie, dragen er toe bij dat het euronale en het grootstedelijke niveau van bestuurlijke besluitvorming van aanzien verandert en in belang zal toenemen. Niet in de laatste plaats omdat het geheel ook nog te besturen moet zijn. Het verschil met de oude regio's en het daarop geënte regionale beleid, alsook met vroegere agglomeraties als Rijnmond en Eindhoven, is de naar *buiten* gerichtheid van de besturen. Het gaat om gebieden waarin gewerkt wordt aan de vergroting van de economische samenhang en het uitbaten van de comparatieve voordelen in relatie met gelijksoortige gebieden in West-Europa. Zoals gezegd is dit lokale niveau ook ontdekt door de nationale overheid. De departementen zijn druk in de weer met de spreiding van een beperkt aantal uitvoeringstaken. Er ontstaan politieregio's, milieuregio's,

vervoersregio's en regio's voor de arbeidsvoorziening om er enkele te noemen. Ook de functionele samenwerking tussen gemeenten op het gebied van de infrastructuur en het openbaar vervoer, op dat van de uitgifte en planning van bedrijfsterreinen, alsmede op dat van onderwijs en arbeidsmarkt neemt een grote vlucht. Een lappendeken aan regelingen en gebiedsindelingen is het gevolg. De steeds weer andere gebiedsindeling, afhankelijk van het onderwerp van regeling, is deels ingegeven door de inhoud van de te regelen materie en deels door slechte ervaringen opgedaan in het recente verleden met van bovenaf opgelegde vormen van bestuurlijke samenwerking.

Democratisch tekort

De democratische besluitvorming moet in de huidige bestuurs- en samenwerkingsovereenkomsten worden gered door het benadrukken van de autonomie der gemeenten. Echter, dit zal in de praktijk van alle dag weinig om het lijf hebben. Net zoals op het niveau van de Europese Gemeenschap bereikte compromissen niet of nauwelijks door nationale parlementen zijn te doorbreken, is het buitengewoon moeilijk voor een enkele gemeenteraad om een met veel inzet en moeite bereikt compromis, met zoveel andere medespelers, nog te amenderen.

Blijkens de nota *Bestuur en stedelijke gebieden* denkt het Ministerie van Binnenlandse Zaken dit democratisch tekort te kunnen oplossen door de instelling van bovengemeentelijke bestuurlijke autoriteiten voor een beperkt aantal duidelijk herkenbare taken en gecontroleerd door een direct of indirect gekozen orgaan. De reacties uit bestuurlijk Nederland stemmen intussen niet hoopvol. Gemeentebesturen voelen er over het algemeen niets voor om thans te gaan experimenteren met de instelling van bovenlokale bestuurlijke autoriteiten. Men houdt de vinger liever zelf aan de pols door het aangaan van functionele samenwerking met relevante partners, zowel in de collectieve als in de particuliere sector. Daarnaast doet zich het probleem voor dat de gebieden voor dergelijke functionele vormen van samenwerking nogal eens kunnen verschillen. Samenwerking op het gebied van de planning van bedrijfsterreinen, de uitgifte daarvan en de acquisitie daarvoor, behoeft geenszins samen te vallen met de regio-indeling van bij voorbeeld politiekorpsen of het openbaar vervoer, om nog maar te zwijgen van zoiets als logistieke samenwerking met gebruikmaking van informatica-netwerken. Men wringt de inmiddels gecompliceerde werkelijkheid niet graag meer in het keurslijf van een betrekkelijk willekeurige gebiedsindeling, wijzer als men is geworden door de ervaringen met deze van de Haagse tekentafels afkomstige bestuurlijke constructies. Duidelijk is wel dat zich op den duur een nieuwe bestuurlijke indeling in Euregio's en grootstedelijke gebieden zal aftekenen. Deze is dan, als men in Den Haag nu even niets doet, van onderaf aan opgebouwd en zal naar men mag aannemen daardoor ook eerder mogen rekenen op brede maatschappelijke ondersteuning. In de tussentijd blijft het formeel democratische gat een feit. Maar daar valt, meer dan tot op heden gebeurt, toch wel degelijk iets aan te doen. In mijn advies aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, getiteld *Ordering door ontvlechting*, heb ik een oplossing beproefd voor het tekort aan legitima-

tie van intermediaire organisaties in de gezondheidszorg. Ik heb de oplossing gezocht in de richting van het openbreken van de discussies en de besluitvorming in deze organen, door de stelselmatige introductie van 'countervailing powers' en door een heldere koppeling van verantwoordelijkheden en instrumenten, waaronder uiteraard de financiën, om deze verantwoordelijkheden waar te maken. Dat betekent dat enerzijds wordt gebroken met de traditie van de Hollandse consensusmaatschappij waar in elk relevant orgaan elk te onderkennen *gevestigd* belang is vertegenwoordigd. Anderszijds houdt dit in dat nieuw opkomende belangengroepen ruimschoots de gelegenheid krijgen om hun standpunten en inzichten te ventileren. De formele democratische legitimatie van deze netwerken is daarmee niet onmiddellijk geholpen, maar wél de informele democratische legitimatie, in de zin van vergroting van de betrokkenheid van belanghebbenden bij hen regerende besluiten en regelingen. Het openbreken van het nieuwe en het oude maatschappelijke middenveld heeft daarbij, door de grotere openbaarheid van het debat en de besluitvorming in die velden, als neveneffect dat gemeenteraden, meer dan thans, in staat zijn om hun controlerende taak, ook voor bovengemeentelijk beleid en voor beleid waarin de particuliere sector een rol speelt, waar te maken.

Nieuwe bureaucratisering

Terecht wordt in de eerder genoemde nota van het Ministerie van Binnenlandse Zaken gewaarschuwd tegen het ontstaan van een nieuwe bureaucratiseringsgolf. Immers, al deze nieuwe vormen van samenwerking behoeven een of andere vorm van ambtelijke ondersteuning. Dit klemt des te meer daar de hedendaagse politicus of de leiding van een beetje onderneming nauwelijks meer iets zelf bedenkt. Een misplaatste overaccentuering van het managen van het openbaar bestuur of de onderneming heeft van hen veel meer procesbegeleiders gemaakt dan innovatieve denkers. Anderen zullen dus voor hen moeten denken en uitvoeren en dat leidt onvermijdelijk tot het ontstaan van nieuwe instituties bevolkt door beambten. Hoe vanzelfsprekend dat kennelijk is mag blijken uit het rapport van de commissie-Houben, getiteld *Openbaar vervoer: naar een geïntegreerde regionale opzet*, over de invoering van produkt- en klantgerichte openbaar-vervoersregio's. De geleerden van het vermaarde organisatie-adviesbureau McKinsey hebben het bedacht. Het wemelt er van de regionale bestuursautoriteiten, afstemmingscolleges, fondsvormingscolleges en dergelijke, alsof het voormalige Oost-Europa in vogelvlucht aan de lezer voorbijtrekt. En met die colleges ziet men de cohorten beambten reeds binnenmarcheren. Zo wordt in de kortste keren een uitstekend idee, dat veel zou kunnen bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer, op zijn hollands om zeep gebracht. Waarom niet gekozen voor de voor de hand liggende oplossing of de marktlieder in het openbaar vervoer in de betreffende regio te belasten met de afstemmings- en kwaliteitsbeoordelingsproblematiek? Geen nieuwe bureaucratie en tegelijkertijd een beloning voor het goed positioneren van het bedrijf en het sterker maken van wat reeds sterk is. Iets soortgelijks ligt in de rede voor bovengenoemde functionele samenwerkingsverbanden. Laat de noodzakelijke ambtelijke begeleiding vooral

plaatshebben, door teams te vormen uit de reeds bestaande ambtelijke organisaties en door deze aan te vullen met werknemers afkomstig uit relevante onderdelen van de particuliere sector.

Het betoog tot dusverre overziend, is er maar één conclusie mogelijk ten aanzien van de arbeidsorganisaties en het arbeidsvoorwaardenbeleid in de collectieve sector: de maatschappelijke ontwikkeling in het komende decennium eist flexibele en multi-inzetbare arbeidsorganisaties en deze zijn buitengewoon moeilijk te realiseren met de huidige verstarde structuur van de overheidsdienst en het daarin functionerende arbeidsvoorwaardenbeleid. Plastischer gesteld: de huidige organisatie van de arbeid in grote delen van de collectieve sector is goeddeels achterhaald en de wijze waarop het gros der arbeidsvoorwaarden tot stand komt, getuigt ervan dat men ziende blind is.

Vernieuwing arbeidsvoorwaardenbeleid

In het voorgaande heb ik aannemelijk gemaakt dat er een aantal macro-ontwikkelingen gaande is, die het huidige arbeidsvoorwaardenbeleid in de collectieve sector en de huidige structuur van de arbeidsorganisaties in die sector onder grote druk zullen plaatsen. Ik wil daarnaast nog wijzen op een aantal meer specifieke ontwikkelingen en problemen, die bij de eerder genoemde argumenten kunnen worden gevoegd, die leiden in de richting van een decentraal, flexibel en arbeidsmarktgeoriënteerd arbeidsvoorwaardenbeleid in de collectieve sector. In de eerste plaats wil ik wijzen op de noodzaak om het financieringstekort van de rijksoverheid nu werkelijk aan te pakken. De achtereenvolgende kabinetten-Lubbers hebben het tekort trachten te beheersen door het afdwingen van generale bezuinigingen. Politieke keuzes over de vervulling van overheids taken zijn daarbij over het algemeen uit de weg gegaan. Daarnaast heeft men bezuinigd door enige tijd de salarissen van ambtenaren op de minlijst te drukken en door enige tijd de koppelingen te bevriezen. De economische groei van de laatste jaren staat een dergelijk beleid niet meer toe. De koppelingen zijn om partijpolitieke en coalitie redenen hersteld en van een eenzijdig opgelegd arbeidsvoorwaardenbeleid voor ambtenaren kan sedert de nadagen van de ambtsvoorganger van de huidige minister van Binnenlandse Zaken, K. van Dijk, geen sprake meer zijn. Werkelijke terugdringing van de overheidsuitgaven kan daarom vrijwel alleen worden bereikt door het loon- en salarisbeslag op de rijksbegroting substantieel terug te dringen door een forse inkrimping van het aantal rijksambtenaren. Gevoegd bij de bureaucratiseringsproblematiek betekent dit politieke keuzes maken van taken die de rijksoverheid wél en niet tot de haren dient te rekenen en dat impliceert op zijn beurt een andere werkwijze en een ingrijpende reorganisatie van de rijksoverheid, opdat arbeidsorganisaties effectiever en doelgerichter gaan werken.

Dat brengt mij op een aantal op de arbeid en de arbeidsorganisaties zelf betrekking hebbende argumenten voor een ander arbeidsvoorwaardenbeleid. Ten eerste is daar de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt segmenteert heden op een iets andere wijze dan voorheen. Veel meer dan vroeger segmenteert de arbeidsmarkt naar bekwaamheid en raken bedrijfstaksegmentatie en opdeling in collectieve en particuliere sector meer en meer op de achtergrond. Dit heeft

tot gevolg dat de overheid meer dan voorheen heeft te concurreren op bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt. Zij ontmoet daar particuliere bedrijven als concurrenten en zal dus een concurrerend bod moeten doen. Natuurlijk hebben arbeidsvoorwaarden niet alleen betrekking op materiële zaken, maar ook op de aard van het werk, de werkomgeving en de arbeidsomstandigheden. Het gaat dus om het totale pakket aan voorwaarden dat concurrerend moet zijn. In het recente verleden is hoog opgegeven van met name de immateriële arbeidsvoorwaarden en van de arbeidszekerheid in de collectieve sector. De laatste staat de komende jaren voor belangrijke categorieën ambtenaren zonder meer op de tocht. Maar ook de werkomgeving en de arbeidsomstandigheden zijn in veel overheidsorganisaties of delen daarvan bepaald niet concurrerend. Het is dikwijls helemaal zo leuk niet meer om bij de overheid in dienst te zijn. Grote werkdruk, een lage politieke en maatschappelijke waardering, hiërarchische en machtspolitieke verhoudingen die remmend werken op de creativiteit en de slagvaardigheid, weinig complimenten in materiële en immateriële vorm voor goed functionerende ambtenaren, armzalig ingerichte kantoren, om maar enkele veel gehoorde klachten te noemen. De overheid zal hebben te leren om als goed werkgever concurrerend op te treden op de arbeidsmarkt. Toeslagen die hier en daar worden gegeven zijn slechts een povere eerste stap op weg naar deze nieuwe werkgeversrol. Ten tweede eisen de technologische ontwikkeling, de toegenomen scholing en de emancipatie een andere benadering van de werknemer. Wil men nieuwe technologieën, vooral informatietechnologieën, goed kunnen gebruiken dan zullen de arbeidsorganisaties platter moeten worden. Immers, informatie kan alleen effectief worden aangewend en geïnterpreteerd, door mondig, verantwoordelijkheid dragende medewerkers. Toegenomen scholing en meer in het algemeen de emancipatie van de werknemer plaatsen hiërarchische verhoudingen onder druk en vergen ruimte in de arbeidsorganisatie voor de ontplooiing van de werknemer. Dat vereist een specifiek, op situatie en persoon toegesneden, arbeidsvoorwaardenbeleid. Confectie hindert, maatwerk is noodzakelijk. Om effectiever en doelgerichter te kunnen werken zijn kleinere en plattere arbeidsorganisaties nodig, maar dezelfde eisen worden gesteld door de verandering van de aard en kwaliteit van de werknemer. De leiding van de arbeidsorganisatie heeft voor het bereiken van deze situatie instrumenten nodig. Eén van de belangrijkste instrumenten is het arbeidsvoorwaardenbeleid in de meest brede zin van het woord. Veel overheids-taken zijn taken in de sfeer van de dienstverlening. De kwaliteit van die dienstverlening hangt in doorslaggevende mate af van de kwaliteit van het 'human capital'. De leiding van de dienstverlenende instelling zal daarin hebben te investeren. Het arbeidsvoorwaardenbeleid is daartoe een onontbeerlijk instrument. Dat betekent decentralisatie van dat beleid en een hele grote mate van vrijheid van de leiding van de instelling om de gewenste opbouw van de arbeidsorganisatie na te streven en om het gewenste personeel te kunnen aantrekken en in zijn arbeid en vooral arbeidsvreugde te stimuleren.

Ten derde is de sociale constructie van de klassieke 'civil servant', met zijn eigen normen en waardenpa-

troon, verleden tijd. De klassieke ambtenaar bezig met de vervulling van een verheven, al dan niet van God gegeven, taak is niet meer. De overheid als werkgever wordt door de ambtenaar niet meer beleefd als een bijzondere werkgever. De toekenning van het stakingsrecht aan ambtenaren vormt het markeringspunt van deze ontwikkeling, die met de opstand tegen het paternalisme in de jaren zestig in gang is gezet. Een klein onderzoek onder jonge ambtenaren door het bureau De Bussy heeft dat ook uitgewezen. De jonge ambtenaar kiest niet voor werken bij de overheid, maar kiest voor een leuke baan, met goede doorgroeimogelijkheden en een perspectief biedend inkomen. Als de overheid hem dat biedt komt hij er graag werken, maar als een particulier bedrijf betere voorwaarden biedt kiest hij even gemakkelijk daarvoor. Ook vanuit de arbeidsorganisaties in de collectieve sector zelf zal dus de diffusie tussen collectieve en particuliere sector worden bevorderd. Vooralsnog is het echter niet zo dat de stroom van arbeidskrachten uit de particuliere naar de collectieve sector echt op gang komt, terwijl van het omgekeerde – met name in de hogere segmenten – wel sprake is. Een op den duur gevaarlijke ontwikkeling, die noopt tot een met de particuliere sector concurrerend arbeidsvoorwaardenbeleid. De collectieve sector heeft op het terrein van de arbeidsvoorwaarden, de inrichting van de arbeidsorganisatie en de interessantheid van het werk, een zorgwekkende achterstand in te lopen. Dat noopt tot snelheid en doortastendheid, welke haaks staan op de procedure gerichte en bureaucratische werkwijze van veel arbeidsorganisaties in de collectieve sector. Een grote uitdaging voor de leidingen en het personeel van die arbeidsorganisaties. Een gedecentraliseerd, flexibel en arbeidsmarktgericht arbeidsvoorwaardenbeleid moet hen helpen die uitdaging aan te kunnen.

Dit leidt tot een aantal concrete aanbevelingen inzake dat arbeidsvoorwaardenbeleid.

- Invoering van een budgetfinancieringssysteem, waarin een grote vrijheid voor de leiding van de arbeidsorganisatie om te bepalen voor welke doelen zij de ter beschikking gestelde gelden aanwendt. De afweging van investeringen in gebouwen en apparatuur, van investeringen in arbeidsvoorwaarden in het bijzonder en in hun 'human capital' in het algemeen, van investeringen in de opbouw van de arbeidsorganisatie en dergelijke wordt door de leiding van de arbeidsorganisatie zelfstandig gedaan. Dit tast, in tegenstelling tot hetgeen vaak wordt beweerd, geenszins het budgetrecht van de Staten-Generaal aan. Het leidt wel tot veel minder gedetailleerde rijksbegrotingen, maar daar is vanuit politiek oogpunt meer voor dan tegen. Dat dwingt tot meer en beter discussiëren over hoofdlijnen van het beleid. De controlefunctie van de Kamer komt tot haar recht bij de afsluiting van de hierboven vermelde contracten met beleidsuitvoerders en bij de bespreking van de wijze waarop de minister zijn controlerende taak vervult op het terrein van de beleidsuitvoering.
- Rigoureuze decentralisatie van de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden. Het verdient de voorkeur daarmee ruimhartig en op grote schaal te experimenteren. Een zekere creatieve chaos is verre te prefereren boven een angstvallig beleid

van stapje voor stapje. Grote ontwikkelingen vereisen ruimte. Wordt deze niet geboden dan gaan de ontwikkelingen met de beleidmakers op de loop. Men dient er zich terdege van bewust te zijn dat een éénmaal in gang gezet decentralisatieproces zijn eigen vitale momentum kent. Draait het vliegwiel dan zullen de centrale bestuurders en planners het tempo daarvan moeilijk kunnen bepalen. Het is beter dit vooraf te onderkennen dan straks op centraal niveau voortdurend achter de feiten aan te moeten hollen.

- Op korte termijn afschaffing van het ARAR, het reglement waarin de rechtspositie van ambtenaren is vastgelegd. Voor een deel worden de daarin vervatte rechten in de reorganisatiepraktijk van alle dag reeds met voeten getreden door het creatief interpreteren van regels en de ontwijking daarvan, voor een ander deel staan zij haaks op de noodzaak van een flexibel op de persoon en de situatie toegesneden arbeidsvoorwaardenbeleid. Daarnaast hinderen zij in hoge mate de leiding van de arbeidsorganisatie bij het bepalen van de opbouw en vormgeving van de arbeidsorganisatie en het geven van prikkels aan de daarin werkzame personen.
- In de lijn van de afschaffing van het ARAR ligt de opheffing van de aparte rechtsgang voor ambtenaren en daarmee de opheffing van het instituut der ambtenarenrechter. De rechtsgang van de ambtenaar wordt dezelfde als die van de werknemer in de particuliere sector. Vanaf dan kan ook de ambtenaar toe met de kantonrechter.
- Opheffing van de huidige wachtgeldregeling en het vrijmaken van de daarvoor gereserveerde gelden voor het soepel doen verlopen van de noodzakelijke en omvangrijke reorganisatie van de collectieve sector. Eendeels betekent dit het naar voren halen van uitgaven en daardoor het tijdelijk oplopen van het begrotingstekort. Op termijn gezien is dit echter veel goedkoper dan het reorganisatieproces aan te vatten met handhaving van de huidige wachtgeldregeling, welke de overheid immers tot in lengte van jaren opscheept met salarisbetalingen aan ontslagen ambtenaren. Afkoopregelingen moeten daarvoor in de plaats komen. Deze hebben het voordeel dat ze op termijn goedkoper uitpakken en de betrokkenen in de gelegenheid stellen de afkoopsom te investeren. Bij voorbeeld door het geld aan te wenden voor het starten van een eigen onderneming, of voor een management buy-out, dan wel door het geld te gebruiken voor het verbeteren van zijn of haar kwalificaties voor de arbeidsmarkt. Meer dan met de huidige regeling wordt daardoor voorkomen dat redelijk opgeleid personeel verdwijnt in het leger van moeilijk bemiddelbare werklozen c.q. uitkeringsgerechtigden.

Dit alles brengt ons op korte termijn een toekomst zonder ambtenaren, maar met gemotiveerde werknemers die een deel van of hun gehele beroepsloopbaan doorbrengen in de collectieve sector en instellingen in die sector, die op hun beurt optreden als goede, op de arbeidsmarkt met vele anderen concurrerende, werkgevers.

W.S.P. Fortuyn