



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

"Als mensen spreken over het verminderen van het overheidspersoneel, weet men niet waarover men het heeft" interview met dr. Frits van der Meer

Libgott, R.

Citation

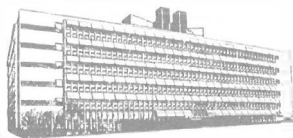
Libgott, R. (2007). "Als mensen spreken over het verminderen van het overheidspersoneel, weet men niet waarover men het heeft": interview met dr. Frits van der Meer. *Bestuurskundige Berichten*, 22(2), 24-25. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211603>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211603>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



In de rubriek 'Intussen op de 5^e' wordt aandacht besteed aan onderzoek en projecten die binnen het Departement Bestuurskunde worden uitgevoerd. Waar houden de docenten zich buiten de colleges zoal mee bezig?

“Als mensen spreken over het *verminderen* van het overheids- personeel, weet men *niet* waarover men het heeft”



Interview met
dr. Frits van der Meer

Door: Ruben Libgott

Dr. Frits van der Meer is niet alleen docent Bestuurskunde en lid van het Departementsbestuur. Hij is ook gerenommeerd onderzoeker. Op zijn kamer op de vijfde verdieping houdt hij zich onder andere bezig met onderzoek naar ambtelijke organisaties en hij mag zich inmiddels, ook op het internationale toneel, als bestuurskundige een ware autoriteit op dit gebied noemen. Vooral waar het gaat om het tellen van ambtenaren is hij een expert. Daarom vroeg Bestuurskundige Berichten hem aan de tand over de discussie die in de politiek en bij verkiezingen vaak wordt gevoerd over het vermeende te grote aantal ambtenaren dat werkzaam zou zijn bij de Nederlandse overheid. Politici maken zich immers al gauw populair met uitspraken over de nood voor snijden in de bureaucratie. Zo beoogt men de kosten én de regeldruk bij de overheid te verminderen en deze efficiënter te laten werken. Met het vierde kabinet-Balkenende is zelfs (paradoxaal genoeg) een nieuwe top-ambtenaar aangesteld om met plannen te komen om het ambtelijk apparaat in te krimpen. Maar is het werkelijk zo slecht gesteld met de omvang van de Nederlandse overheidsbureaucratie? Dr. Van der Meer hierover aan het woord.

Vanwaar Uw interesse in publieke organisaties en ambtenaren?

Ik heb mijn promotieonderzoek gehouden naar ambtenaren en bureaucratieën in Nederland.

Het was een vervolgonderzoek op een onderzoek van Van Braam uit 1957 naar het aantal ambtenaren. In de 31 jaar die hier tussen lagen was geen verder onderzoek verricht. Er wordt een heleboel over ambtenaren gesproken, en er

meer onder die ambtenarenwet vallen. In de VS is het zo dat iedereen die bij een overheidsdienst op de loonlijst staat een *public official* is. Dat maakt tellen makkelijk. Je gaat gewoon de *payroll* af. Maar dat zegt niks of je een ambtenarenstatus hebt of een contract hebt bij een ZBO. Dan komt weer de vraag: wat is een ambtenaar? Alleen dan kun je vergelijken. Je moet goed definiëren wat een ambtenaar is. Sommigen tellen er ook verpleegsters bij, of artsen. Ziekenhuizen worden

“Onderzoek naar overheidspersoneel moet niet alleen door een econoom of bedrijfskundige worden gedaan. Juist een bestuurskundige kan hier veel over zeggen.”

worden veel dingen beweerd, maar er wordt geen onderzoek naar gedaan.

Ik ging toen naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken, maar er bleek gewoon geen informatie over te zijn. Ook het antwoord op de vraag “wat is een ambtenaar” was niet éénduidig. Zelf heb ik een economisch-geschiedkundige achtergrond. Je kunt met een dergelijke economische blik naar de ambtenaar kijken, maar ook juridisch of politicologisch.

Maar U heeft voor Uw onderzoek gebruik gemaakt van de definitie van de Ambtenarenwet van 1929, hoewel U deze in een recent artikel eigenlijk gedateerd noemde..

De ambtenarenwet is een startpunt. Daar staan bepaalde mensen of functies in beschreven. Wat het complex maakt is dat veel overheidsonderdelen verzelfstandigd zijn en niet

immers publiek gefinancierd, maar het zijn stichtingen, privaatrechtelijke organisaties! Dan zouden advocaten ook ambtenaar kunnen zijn. Zij bestaan immers bij de gratie dat de overheid regels heeft gemaakt en sommigen worden door de overheid betaald.

Waar moet je de grens dan stellen? Moet je dan alleen naar de financieringsgrondslag kijken? Er zijn ook mensen die af en toe werk of diensten verrichten voor de overheid. Dan moet je ook meer naar het bestuurlijke kijken en kom je toch uit bij het klassieke openbaar bestuur: het rijk, gemeenten en ZBO's met een publiekrechtelijke grondslag.

Als men dan gaat spreken over het bezuinigen op het aantal ambtenaren, moet je eerst kijken of je over hetzelfde praat. Daarna komen andere vragen: zijn het er meer dan vroeger? Zijn het er ‘teveel’? En in welke specifieke sectoren zijn de

ambtenaren werkzaam?

Maar ook: kun je bezuinigen en levert het ook een bezuiniging op? Om daar een antwoord op te krijgen moet je eerst meer weten over het aantal ambtenaren.

Maar hoe gaat U dat tellen?

Iedereen die op de loonlijst staat komt op de begroting van de Rijksoverheid. Deze is opgedeeld in sectoren. Dat maakt het ook mogelijk om bijvoorbeeld de sterk fluctuerende sector van het defensiepersoneel eruit te laten. Door verzelfstandigingen en privatiseringen is de overheid de laatste decennia ‘ondergronds’ gegaan en minder transparant geworden, dat maakt tellen lastiger. Je kunt echter wel nagaan wat verzelfstandigd is. Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken kun je de registers inzien van ZBO's. Je moet dan kijken naar de rechtspersoonlijkheid van ZBO's. Een ZBO zonder rechtspersoonlijkheid, zoals de Kiesraad, moet zijn personeel ‘lenen’ van een ministerie. Een ZBO mét rechtspersoonlijkheid kan zijn eigen beleid vaststellen en ook zelf personeel aannemen. Zo tel je bijvoorbeeld de Nederlandse Bank en de NOS wel mee, maar niet de NS. Dan is het een kwestie van in de jaarverslagen kijken en door ‘simpel’ handwerk een telling maken. Je komt er dan achter dat er zelfs een daling is in het personeel bij de ZBO's. Dat is ook logisch, die moeten vaak bedrijfsmatig, dus efficiënt werken.

En dan zijn er mensen die nog steeds willen bezuinigen op het overheidspersoneel. Dat kan alleen door taken af te schaffen. Bijvoorbeeld de Waterschappen, dan komt het land onderwater te staan. Als mensen spreken over het verminderen van het overheidspersoneel weet men niet waarover men het heeft. Moeten er dan minder mensen in de gevangenisbewaking of bij de belastinginning? Bij de ministeries werken maar ongeveer 19.000 mensen. Dat is niet veel. Je mag wel zeggen dat je de helft van het aantal ambtenaren wilt afschaffen. Maar waar? Dan wordt het moeilijk.

Wat je wel kunt doen, en dat is de volgende stap, is kijken hoe de verdeling is in het overheidspersoneel. En dan zie je een sterke stijging in de sector Openbare Orde en Veiligheid. Daar valt de politie onder, de AIVD, ondersteuning bij de rechtbanken, psychiatrische klinieken. De vraag is dan: is deze stijging nodig en wat is de extra opbrengst?

Er wordt ook gezegd dat ambtenaren zouden zorgen voor meer regels. U heeft gezegd dat daar weinig empirisch bewijs voor is.

Dat idee is inderdaad niet helemaal juist. Het is gebaseerd op de theorieën over regelmaximalisatie. Regelgeving heeft echter ook een politieke component. Of je moet iets willen, of je moet iets laten. Dan heb je geen regels. Het is een politieke keuze. Bij de begroting zit men te juichen als er plannen zijn voor om de regelgeving te verminderen. Een uur later wordt er in de Tweede Kamer weer over een nieuwe regeling vergaderd. Het zijn dus niet alleen de ambtenaren. Het is een spel tussen politiek en samenleving. Er worden eisen gesteld, Kamervragen moeten worden beantwoord, er

moeten adviezen worden gegeven. Daar heb je ambtenaren voor nodig.

Ook het argument dat er minder beleidsambtenaren moeten zijn vind ik niet kloppen. Ik zou zelfs willen zeggen dat er méér beleidsambtenaren moeten zijn, die zich dan ook daadwerkelijk met beleid bezighouden en niet met management. Managen is beheersen. Beleid is sturen, problemen wegnemen.

In elke organisatie zijn onderdelen die niet goed functioneren. Daar moet naar worden gekeken en daar moet een oplossing voor worden gevonden. Ook regelgeving. Je moet af en toe net als een bedrijf je ‘voorraad’ bekijken en tegen het licht houden. Waar dient het voor, waarom is het ingesteld en is het nog nodig?

Voor Uw onderzoek uit 1993 met dr. Roborgh heeft U een enquête gehouden onder onder o.a. 2500 rijksambtenaren om het aantal beleidsambtenaren te tellen die werken bij de Rijksoverheid. Daarbij kwam U tot de conclusie dat dit er 10.800 medewerkers als beleidsambtenaar in dienst zijn. Hoe bent U tot deze conclusie gekomen?

Ja, het was één van de grootste enquêtes ooit gehouden. We hebben een a-selecte steekproef gedaan, ook onder 2500 gemeenteambtenaren. In de enquêtes vroegen we eigenlijk de simpele vragen: “Wat doet U en wat doen Uw collega's?”. Zo konden we ze indelen en een schatting maken. We hebben daar ook gebruik gemaakt van statistische gegevens die beschikbaar waren.

Wat zou U adviseren betreffende het overheidspersoneel?

Uit de tellingen blijkt dat het aantal ambtenaren bij de overheid niet hoog is, zeker in vergelijking met andere landen, en dat er ook geen buitenproportionele expansie te zien is. Wel is het aantal hogere ambtenaren gestegen en zijn er dus schommelingen in de verdeling van de sectoren waar ambtenaren werkzaam zijn.

Onderzoek naar overheidspersoneel moet niet alleen door een econoom of bedrijfskundige worden gedaan. Juist een bestuurskundige kan hier veel over zeggen. Simpel snijden is niet mogelijk en houdt geen rekening met de bijzondere aard van het openbaar bestuur. Het is niet zo dat ik als bestuurskundige opkom voor de ambtenaar. Als wetenschapper kan ik juist kritisch kijken naar het openbaar bestuur en onderzoek doen.

Maar als men de overheid persé zou willen afslanken raad ik aan dat men kijkt waar de knelpunten zitten, waar problemen zijn en op deze manier de werking proberen te verbeteren.

Helaas is het gezien de beperkte beschikbare ruimte en de grote omvang van de materie niet mogelijk om dieper in te gaan op het boeiende onderzoek van dr. Van der Meer.

Verdere informatie over dit onderwerp is te lezen in:

Meer, F. M. van der en L.J. Roborgh (1993), *Ambtenaren in Nederland; Omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.