



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het personeelsbeleid van de Nederlandse rijksoverheid

Behr, C.

Citation

Behr, C. (1997). Het personeelsbeleid van de Nederlandse rijksoverheid. *Bestuurskundige Berichten*, 12(4), 25-26. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234093>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234093>

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

SPIEGELINGEN

Mark Rutgers

Onvermijdelijk komen man/vrouw verhoudingen in het openbaar bestuur met enige regelmaat aan de orde. Te vaak houdt dat in dat weer eens geturfd wordt hoeveel mannen en vrouwen er werken en wordt geconstateerd dat het probleem bij de vrouwen ligt. Aandacht voor meer substantiële vragen over de inbreng van mannen en vrouwen in het bestuur zijn vrij zeldzaam. Die denkbeelden zijn helaas al snel genegeerd als 'feministisch' en berustend op een te beperkt, eenzijdige mensbeeld (alsof dat niet zo is bij Taylor, Weber of Minzberg).

Nu is aandacht voor de bijdragen van vrouwen aan het openbaar bestuur niet nieuw. Er zijn dan ook altijd wel vrouwelijke top bestuurders (vorsten) geweest, maar hun ministers, raadsheren, enzovoort, waren (en zijn) vrijwel zonder uitzondering mannen. En zelfs dan; één van de weinige vrouwelijke Egyptische farao's (Hashepsut: circa 1520-1483 v.O.), liet zich op een gegeven moment als man afbeelden.

Een fraai voorbeeld van het (vrouwonvriendelijke) verleden van de bestuurskunde biedt Henry Taylor (nee, niet Frederick). Deze engelse auteur schreef in 1836 *The Statesman*. Het boek bevat veel aardige - soms ook sarcastische - tips voor de aanstaande bestuurder. Daarin treffen we ook een hoofdstuk getiteld: 'Concerning the Age at which a Statesman should marry, and what manner of Woman he should take to Wife' (herdruk 1992: p.89-93). En ja hoor, al onze bange vermoedens worden daar bewaarheid: Niet alleen is het ongehuwde leven een 'sad anti-climax' en verdragen liefde en zaken elkaar slecht, maar het huwelijk is bevorderlijk voor de carrière. De eigenschappen van de gewenste partner (een partner van het zelfde geslacht is natuurlijk ondenkbaar - althans op papier) overtreffen elk stereotype: Niet alleen moet een vrouw van het huis een rustplek maken voor haar echtgenoot, maar "She should be pleasing to his eyes and to his taste..", en; "He should look for a clear understanding, cheerfulness, and clarity of mind, rather than gaiety or brilliance..." (p.91). Voorwaar, dit weerspiegelt de moraal die straalt uit Jane Austen's boeken. Zelfs al zijn haar heldinnen zelfstandig en doen ze in intelligentie niet onder voor mannen, de rollen zijn glashelder. Wie kent niet (n.b. dit is dus een *argumentum ad populum*) de opening van *Pride and Prejudice*: "It is a truth universally acknowledged, that a single man in possession of a good fortune, must be in want of a wife.". En natuurlijk, ook het omgekeerde geldt: Taylor adviseert de minder welgestelde jonge man die bestuurder wil worden een rijke vrouw te trouwen. Slecht op één punt is er hoop: als moet worden gekozen tussen liefde of de zaak, is het de eerste die dient te winnen (let wel, de echtgenote moet natuurlijk niet verlangen dat haar man meer thuis is dan zijn werk toestaat).

Is er niks beters te vinden? Ja zeker wel, John Stuart Mill schreef al in de 19^e eeuw een vurig pleidooi voor de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen in politiek en maatschappij - dus ook in het bestuur (*The Subjection of Women*, 1869). Maar ja, dit boek wordt niet tot de klassiekers in de bestuurskunde gerekend (Mill's *Representative Government* soms wel)

Zelfs veel verder terug in de tijd zijn interessante beschouwingen te vinden. Indrukwekkend is bijvoorbeeld Baldassar Castiglione's *Il libro del Cortegiano* ("Het boek van de hoveling") uit 1528. Het beschrijft vier avonden waarop een gezelschap, bij wijze van verstrooiing, over de volmaakte hoveling debatteert. De voorzitter is een vrouw. Nadat twee avonden de deugden van de hoveling zijn verkend (verstandig, goed gebouwd, een volleerd ruiter, vaardig in vele sporten - behalve de 'postenmakerij' van grondturnen en koorddansen - maar ook welsprekend en humoristisch), komt op de derde avond de volmaakte edelvrouw aan de orde. Er is duidelijk sprake van een controverse tussen de (mannelijke) deelnemers: de vrouwen haters versus de vrouwen verheerlijkers. Ook hier weer vertrouwde vooroordelen. Zo stelt iemand: "... zo past de vrouw een zekere zachte, verfiende tederheid, met iets van vrouwelijke lieftalligheid in al haar bewegingen, waardoor zij, wanneer zij

loopt of staat of wat dan ook zegt, altijd blijk geeft een vrouw te zijn en niets weg te hebben van een man." (p.184/5) Dat neemt niet weg dat geestelijke eigenschappen voor de vrouw even belangrijk als voor de man worden gevonden en dat ook zij sport, de wapenen, paardrijden en de jacht dient te bedrijven. Maar, een duidelijk twistpunt is de vraag in hoeverre een vrouw kan besturen. Helaas, wordt dit afgedaan als een onderwerp dat buiten het debat valt (het betreft niet de edelvrouw, maar de vorstin). In tegenstelling tot Taylor's tekst, kan dit debat gemakkelijk worden herschreven als een discussieavond van de B.I.L. anno 1997. Het is verrassend te lezen dat ideeën over de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen niet perse recent zijn: "Zoals ... het ene stuk hout niet op volmakter wijze hout kan zijn dan het andere, zo kan de ene mens niet volmakter mens zijn dan de andere, en dus is de man niet volmakter dan de vrouw, waar het zijn substantie aangaat, want beider vallen onder de soort *mens*, en datgene waarin de een verschilt van de ander is bijkomstig en niet wezenlijk." (p.191). Baldassar besluit met de vierde avond waarin de hoveling als leermeester van de vorst centraal staat.

Dat brengt ons tot de slotvraag welke bestuurskundige een vijfde avond beschrijft waarin (alsnog) 'de vrouw als bestuurder' aan de orde komt, of is het werkelijk zo dat bestuurskundige inzichten sekse neutraal zijn?

HET PERSONEELSBELEID VAN DE NEDERLANDSE RIJKSOVERHEID

C.Behr

Tegen de achtergrond van de Tweede Wereldoorlog zag de Nederlandse rijksoverheid zich gesteld voor de taak van wederopbouw en herstel. Behalve het stimuleren van een snelle economische groei werd tevens de fundering gelegd van een nieuw sociaal zekerheidsstelsel. Deze ontwikkelingen hadden ongekende consequenties voor de omvang en de bemoeienis van de overheid in de samenleving.

Nadat de economische recessie van de jaren zeventig nog eens duidelijk maakte dat de overheid geen grip had op maatschappelijke ontwikkelingen, werd de discussie over de plaats van de overheid in de maatschappij nieuw leven in geblazen. De focus lag op kwaliteit en efficiency en, omdat de overheid zeer arbeidsintensief is, volgden er veranderingen in het door de overheid gevoerde personeelsbeleid.

De positie van de ambtenaar is de laatste jaren veranderd door de "normalisatie van de ambtelijke rechtsverhoudingen"[1]. Deze normalisatie

had als doel het gelijktrekken van de positie van de ambtenaar met de positie van een werknemer in de private sector. Dit heeft zijn uitwerking gehad op de wijze waarop voor o.a. arbeidsvoorwaarden, pensioenen en medezeggenschap overleg wordt gevoerd. Veranderingen die de minister van Binnenlandse Zaken wil doorvoeren kunnen nu alleen doorgang vinden als de meerderheid van de werknemersorganisaties instemt. Verder heeft de overheid zich gericht op inkrimping van het personeelsbestand. De 'Grote efficiency operatie' die in de jaren tachtig door het kabinet Lubbers werd ingezet is daar een voorbeeld van. Het beleid

was gericht op het verminderen van het aantal ambtenaren door middel van privatisering en vacaturestops.

Vele zaken op het gebied van het personeelsbeleid zijn gedecentraliseerd. Zo regelt ieder departement bijvoorbeeld zelf de personeelsvoorziening. Sinds de efficiency-operaties worden leegstaande vacatures zoveel mogelijk intern vervuld. Hierbij worden vacatures niet alleen binnen de desbetreffende dienst bekend gemaakt, maar ook bij andere departementen. Pas wanneer dit niet lukt gaat men op de 'externe' arbeidsmarkt kijken voor geschikte kandidaten. Ondanks dit beleid laten cijfers uit 1995 zien dat de interne mobiliteit niet groot is: het aantal van 639 ambtenaren die van departement wisselden tegen het aantal van 6567 'nieuwkomers'. [2]

Het verminderen van de arbeidskosten werd niet alleen bewerkstelligd door middel van het afslanken van het personeelsbestand, maar ook door een matiging in de lonen. Vóór 1993 werden de salarisonderhandelingen gevoerd door de minister van Binnenlandse Zaken en de vakbonden. Nu is ook dit onderdeel gedecentraliseerd. De verschillende sectoren zijn hier; de rijksoverheid, de provincies, de gemeenten, defensie, politie, onderwijs en de waterschappen. Vanaf 1959 volgden de ambtenaren het trendsysteem, waarbij hun salarissen de ontwikkelingen volgden in de private sector. Van deze automatische koppeling is echter geen sprake meer. Wel is in 1988 de mogelijkheid ingevoerd tot beloningsdifferentiatie. Hiermee wil de overheid voor 'moeilijk verkrijgbaar' personeel een baan bij de organisatie aantrekkelijker maken.

Ook de rechtspositie van de ambtenaar is onderdeel van de discussie rondom de omvang van de overheid. De overheid heeft te maken met hoge kosten van wachtgeldregelingen voor overtollig personeel. Om deze kosten te beperken zou de overheid goede mogelijkheden moeten hebben tot herplaatsing van personeel. Om de mobiliteit te bevorderen

worden de hoge ambtenaren dan ook niet meer voor een bepaalde functie aangenomen, maar in algemene dienst. Naast deze ontwikkeling is ook een groter gebruik van deeltijd- of tijdelijke arbeidsovereenkomsten zichtbaar.

Ook het terrein van opleidingen heeft te maken gekregen met de drang naar privatisering. In 1992 werd het Rijksopleidingsinstituut geprivatiseerd. Hiermee werd de centrale coördinatie van opleidingen losgelaten. De departementen zijn vrij om zelf te bepalen wat zij aan opleidingen uit wil geven. Er zijn dan ook grote verschillen in opleidingsuitgaven tussen de ministeries onderling. Zo geeft het ministerie van Sociale Zaken vier keer meer uit dan het ministerie van Algemene Zaken.

De bovenstaande korte schets van het personeelsbeleid laat zien dat personeelsmanagement bij de rijksoverheid een nieuwe weg is ingeslagen. Met de reeds doorgevoerde veranderingen is echter nog steeds geen antwoord gegeven op de vraag wat nu een juiste omvang is van het ambtanarenapparaat. Het antwoord is echter ook niet gemakkelijk te geven. Moet er alleen gekeken worden naar de efficiency (reducering arbeidskosten) of is een nieuwe discussie over de inhoud van het takenpakket nodig?

[1] G. Kreffer en H.C. Wagenaar, 'Personeel, markt en rechtstaat'in: A.J.G.M. Bekke, J.L.M. Hakvoort en J.M. de Heer (eds.) 'Departementen in Beweging', Den Haag, 1994, p.155

[2] F.M. van der Meer, G.S.A. Dijkstra en R.J. Roborgh, 'The Dutch civil service system', Leiden, 1997, p.19

C. Behr
Student Bestuurskunde in Leiden.

Gelezen in...

Nijenrode Management Review

Elke goede business school heeft zijn eigen managementblad dus kon Nijenrode niet achter blijven. Het verschijnt net als de Harvard Business Review zes keer per jaar en waarschijnlijk proberen ze in Breukelen uitgebreid gekeken naar hun prestigieuze collega universiteit. Uiteraard is het blad meer gericht op het bedrijfsleven dan op de overheid, maar er staan zeker van tijd tot tijd interessante artikelen in.

Nr 4: Mei/Juni 1997

Von Krogh en Roos besteden aandacht aan op het lerend vermogen van organisaties. Zij vinden dat taal het voertuig is van kennisontwikkeling. Hoe meer tijd en geld worden besteed aan het ontwikkelen van begrippen en uitdrukkingen, hoe 'rijker' de onderneming is in termen van kennis.

In hetzelfde nummer besteed Van den Berghe uitgebreid aandacht aan de verankering van ondernemingen in Nederland. Hoe kan het dat de Nederlandse overheid veel succesvoller is in het vasthouden van beslissingscentra van bedrijven dan de Belgische overheid.

Verder nog aandacht voor strategische allianties en de leiderschap in organisaties, volgens de auteur ontwikkelen organisaties een sociale praktijk die de leider creëert.

Overheidsmanagement

Een tijdschrift dat 11 keer per jaar verschijnt en zich richt op de aandachtsgebieden informatica, personeel en organisatie binnen de lagere en de rijksoverheid.

September 1997

Een groot artikel over de prestatie meting bij de Nederlandse overheden? Welke normen worden er gehanteerd en aanbevelingen voor verbetering. Als basis diende het studierapport 'Doelmatigheid en normen' van het platform doelmatigheid dat door het NIVRA en het ministerie van Financiën is ingesteld.

Nauw aansluitend bij het bovenstaande artikel is het stuk over beleidsevaluatie in de provincie. Belangrijkste stelling is dat de provincie niet alleen een inhaalslag kan maken ten opzichte van de andere twee overheidslagen, maar ook kan leren en gebruikmaken van de bij het Rijk en de gemeenten gegroeide praktijk.

Verder nog de information society en ondernemingsraden bij de overheid.

Mens & Maatschappij

Mens & Maatschappij is een driemaandelijkse tijdschrift voor sociale wetenschappen, waarin veel maatschappelijke problemen aan de orde komen.

Nr 3, 1997

In dit nummer onder andere de invloed van leeftijd, welvaart, sociale zekerheid en religieuze opvoeding op kerkbezoek en christelijke geloof in West-Europa. Het probleem ligt niet zo simpel als het lijkt. Ten tweede aandacht voor de cognitieve mobilisatie en sophistication van de burger. In normaal Nederlands hoe staat het met de politieke belangstelling van de bevolking. De conclusie gaat tegen de algemeen aanvaarde stelling dat deze afneemt in. Ook een artikel over de ontwikkelingen in de opbrengsten van diploma's op de arbeidsmarkt: heeft studeren eigenlijk nog wel zin? Bijna in aansluiting hierop verslag van een onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van sociologen.

International Journal of Conflict Management

Dit Engelstalige tijdschrift verschijnt vier keer per jaar er behandelt min of meer alles wat met conflicten te maken: case studies, simulaties etc.

Nr 2, 1997

In dit nummer onder andere aandacht voor een Japans experiment, waarbij een onredelijk verzoek vriendelijk of onvriendelijk wordt gevraagd en de student (ook in Japan zijn wij favoriete proefkonijnen) moest of wel onmiddellijk reageren of mocht wat langer nadenken. Een interessant artikel bespreekt de wenselijkheid van onderhandelaars om inzicht te hebben in elkanders voorkeuren, als dit aanwezig is, wordt de uiteindelijke uitkomst van de onderhandeling voor beide partijen beter. En verder nog een uitgebreid onderzoek naar klagen in organisaties.

International Political Science Review

Dit politicologisch wetenschappelijk tijdschrift verschijnt vier keer per jaar en bestrijkt een zeer breed gebied aan onderwerpen.

Nr 3, 1997

In dit nummer: een vergelijking tussen federale en eenheidsstaten; een vergelijking van het presidentiële met het parlementaire stelsel; heel interessant gezien het feit dat het polder-