

# *Bescherming bij wisselende kontakten...*



**Over normalisatie, rechtsbescherming van ambtenaren en politiek-ambtelijke verhoudingen op lokaal niveau.**

Masterscriptie

Auteur : Erwin Forsch  
Studentnummer : 300988  
Opleiding : Bestuurskunde Parttimeprogramma  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Eerste lezer : Dr. P. van der Parre  
Tweede lezer: : Prof. dr. A.J. Steijn  
Afstudeerdatum : 28 september 2007

© 2007, E. Forsch

All rights reserved. No part of this text may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without prior permission in writing.

*“De kamer debatteert wel over affaires en sommige volksvertegenwoordigers kondigen aan dat ‘de minister het moeilijk zal krijgen’ en ‘met een heel goed verhaal zal moeten komen’. Bewindspersonen stellen in reactie daarop dat zij weliswaar formeel verantwoordelijk zijn, maar materieel niet, want persoonlijk valt hen niets te verwijten. Ambtenaren hebben fouten gemaakt, maar men kan moeilijk van een minister verwachten op de hoogte te zijn van alle faits et gestes van het ambtelijk apparaat. Aan het einde van het debat buigen de bewindspersonen naar de Kamer en beloven ze beterschap, waarna de Kamer over gaat tot de orde van de dag”. (t Hart, 2003; p.112)*

## Woord vooraf

*Afstuderen op je allereerste verbazing in je huidige baan, wie doet dat?*

Ruim 4,5 jaar ben ik werkzaam in de functie van Hoofd Personeel en Organisatie bij de gemeente Hellevoetsluis. Na 14 jaar in het bedrijfsleven te hebben gewerkt, is dit mijn eerste overheidsbaan en ik heb me vanaf het begin af aan verbaasd over de vreemde verstandhouding tussen de ambtenarij en de politiek. Dit is niet de zakelijke verstandhouding van bijvoorbeeld een directie van een bedrijf en een Raad van Bestuur. Beter is de relatie te duiden als een spel waar men vanuit de politiek wil leiden en waarbij de ambtenarij vanuit hun professie (bij-)sturend volgt. Mede om dit 'spel' beter te kunnen doorgronden ben ik de parttime opleiding Bestuurskunde gaan volgen aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Nu, bijna twee jaar later wil ik afstuderen op ditzelfde onderwerp. Inmiddels ben ik beide partijen beter gaan begrijpen, ten eerste door het feit dat ik nu langer in het openbaar bestuur werkzaam ben maar ook omdat de theoretisch, wetenschappelijke onderbouwing daarbij vanuit de opleiding mij veel inzicht(-en) heeft gegeven. De spanning tussen, kortweg, politieke emotie en ambtelijke ratio blijft mij fascineren. In de toekomst wil ik hieraan op de een of andere manier een positieve bijdrage blijven leveren.

Mijn onderzoek naar de politiek-ambtelijke verhoudingen op lokaal niveau is vooral gebaseerd op literatuurstudie en op een enquête, aangevuld met een aantal interviews. Met het bestuderen van de literatuur en diverse onderzoeken ben ik begonnen in september 2006, de enquête is verspreid in mei 2007. Aangezien mijn scriptie zich toespitst op de mogelijke verandering in deze verhoudingen door toedoen van het eventueel verder normaliseren van de rechtspositie en daarmee de rechtsbescherming van ambtenaren, is dit een onderwerp gebleken waarover op rijksniveau al wel eerder is geschreven maar op lokaal niveau, voor zover mij bekend, nog niet. De functie van gemeentesecretaris staat hierin centraal als zijnde hoogste ambtenaar in een gemeentelijke organisatie.

Zonder hulp is het bijna onmogelijk om op het gewenste wetenschappelijke niveau de scriptie inhoud te geven, zeker als je dat niet eerder gedaan hebt. Om die reden wil ik hierbij dan ook mijn eerste begeleider, Peter van der Parre, bedanken voor zijn steun en niet aflatende input. Ook gaat uiteraard mijn dank uit naar Bram Steijn, die als tweede lezer (gelukkig) zijn waardering uitsprak over het concept maar daarbij ook een aantal waardevolle verbeterpunten aanriekte.

Ook alle gemeentesecretarissen, 29 in totaal, die hebben meegewerkt door middel van het invullen van de enquête of het geven van een interview, verdienen een oprecht woord van dank. Zij hebben in hun volle agenda's en sommigen zelfs in het weekend toch tijd vrijgemaakt om mee te werken aan dit onderzoek.

Tevens een woord van dank in de richting van mijn werkgever, de gemeente Hellevoetsluis, die deelname aan deze studie heeft gefaciliteerd.

Tot slot maar zeker 'last but not least' wil ik ook hier vermelden dat zonder de steun van mijn gezin niet alleen deze scriptie er niet was gekomen maar dat ook de afgelopen twee jaar, waarin zij veel te weinig aandacht hebben gekregen, niet zo voorspoedig v.w.b. studieresultaten hadden kunnen verlopen.

*Voor Colinda, Mike en Vincent.*

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding.....</b>	blz. 7
1.1 Aanleiding	blz. 7
1.2 Normalisatie	blz. 7
1.3 Het besturingsapparaat	blz. 10
1.4 Overdenking	blz. 10
1.5 Topambtenaren	blz. 11
1.6 Probleemanalyse	blz. 13
1.7 Probleemstelling	blz. 13
1.8 Relevanties	blz. 14
1.9 Aanduiding actualiteit	blz. 14
1.10 De centrale vraag	blz. 15
1.11 Deelvragen	blz. 15
<b>2. Methodiek.....</b>	blz. 17
2.1 Onderzoeksopzet	blz. 17
2.2 Opzet van de enquête	blz. 17
2.3 Respons	blz. 19
2.4 Werkwijze	blz. 20
<b>3. De rechtsbescherming van ambtenaren.....</b>	blz. 21
3.1 Procedures en termijnen met elkaar vergeleken	blz. 24
3.2 Wat weten we nu?	blz. 27
<b>4. Op weg naar Public Management.....</b>	blz. 28
4.1 Hoe scherp is de publieke bril van de lokale topambtenaar?	blz. 32
4.2 Wat weten we nu?	blz. 35

<b>5.</b>	<b>FC Centraal tegen FC Lokaal, 1-1?</b> .....	blz. 36
5.1	Wie heeft de meeste teamspirit?	blz. 39
5.2	Wat weten we nu?	blz. 41
<b>6.</b>	<b>Springen of niet?</b> .....	blz. 42
6.1	Gevraagd of ongevraagd...	blz. 44
6.2	Wat weten we nu?	blz. 46
<b>7.</b>	<b>Conclusies</b> .....	blz. 48
<b>8.</b>	<b>Aanbevelingen</b> .....	blz. 54
	<b>Samenvatting</b> .....	blz. 58
	<b>Literatuurlijst</b> .....	blz. 60
	<b>Bijlagen</b> .....	blz. 63
	Bijlage 1	blz. 64
	Artikel 109 GW	
	Artikel 7:615 BW	
	Ambtenarenwet 1929	
	Artikel 102, 103 en 104 Gemeentewet	
	Bijlage 2	blz. 70
	Conclusies n.a.v. het Congres over normalisatie rechtspositie overheidspersoneel van de Stichting Bijzondere leerstoel 'Arbeidsverhoudingen bij de Overheid (Albeda leerstoel)' aan de Universiteit Leiden op 26 oktober 2005 bij het CAOP in Den Haag.	
	Bijlage 3	blz. 71
	Enquête	
	Bijlage 4	blz. 81
	Lijst geënquêteerden	
	Bijlage 5	blz. 82
	Resultaten enquête totaal	

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Het is bijzonder te noemen dat er zoveel verwarring kon ontstaan over de vraag van het vorige kabinet om de voor- en nadelen in kaart te brengen van een volledige 'normalisatie' van de rechtspositie van het overheidspersoneel. Bijzonder omdat zowel de politiek als bijvoorbeeld de vakbonden het verschil niet zagen tussen de verschillende betekenissen van de 'status' en de 'rechtspositie' van ambtenaren en om deze reden de discussie vanuit twee verschillende gezichtspunten werd ingestoken. Bijzonder ook omdat in vrijwel de gehele discussie voorbij lijkt te worden gegaan aan de oorspronkelijke reden van de bijzondere rechtspositie van de ambtenaar.

Voorals staatsrechtelijke overwegingen, in de zin van gewenste onpartijdigheid van de overheid en de bescherming van de arbeidsdienaren tegen politieke willekeur, hebben begin vorige eeuw al geleid tot de bijzondere status van ambtenaren. Onder politieke willekeur werd bijvoorbeeld verstaan de inmenging vanuit de politiek in individuele besluitvorming of het afdoen van verkeerde politieke keuzes als ambtelijke fouten in de uitvoering van het beleid. In de tijd dat het algemene arbeidsrecht nog nauwelijks was ontwikkeld, werd van staatsrechtelijke zijde dus al gewezen op het belang van een goede ambtelijke rechtspositie<sup>1</sup>.

De bijzondere aard van de overheidswerkgever was niet alleen aanleiding tot een bijzondere rechtspositieregeling maar ook voor een bijzondere sociale zekerheid en bijzondere procedures in het kader van de rechtsbescherming. Die bijzondere positie is vastgelegd in artikel 109 van de Grondwet, artikel 7:615 van het Burgerlijk Wetboek en in de Ambtenarenwet uit 1929<sup>2</sup>. De genoemde artikelen en de meest relevante artikelen uit de Ambtenarenwet zijn opgenomen in bijlage 1.

Het statusvraagstuk kent een formeel en een materieel aspect. Formeel betekent de status niets anders dan dat de ambtenaar door zijn aanstelling in een rechtstoestand geraakt die hij zelf niet kan beïnvloeden. Dit hangt samen met het, hierboven genoemde, feit dat de bepalingen over de formele rechtspositie van de ambtenaar zijn vastgelegd in de Ambtenarenwet, welke zijn oorsprong vindt in de Grondwet. De materiële zijde van de statuskwestie betreft de inhoud van de rechtspositie, dus de regels met betrekking tot bezoldiging, ontslag, pensioen, enz. Deze materiële rechtspositie is voor ambtenaren geregeld in algemeen verbindende voorschriften<sup>3</sup>. Om een idee te geven van de omvang van deze 'sector': van de afhankelijke beroepsbevolking in Nederland is ongeveer 12% in dienst van de overheid. Dit zijn meer dan een miljoen mensen(!).

### 1.2 Normalisatie

Inmiddels zijn in de jaren '80 en '90 de rechtspositie, de arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen meer en meer met die in de sector bedrijven in overeenstemming gebracht, of 'genormaliseerd'. Volledige normalisatie, het afschaffen van de eenzijdige aanstelling en het onder het Burgerlijk Wetboek brengen van het overheidspersoneel, is onderzocht door een interdepartementale werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel' in 2004-2005, in opdracht van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer J.W. Remkes. Dit heeft het leidende rapport, genaamd 'Buitengewoon normaal', in deze discussie opgeleverd waarin de voor- en nadelen van volledige normalisatie in kaart zijn gebracht. In het rapport worden een aantal formele verschillen aangeduid die belangrijk zijn voor deze scriptie, te weten:

---

<sup>1</sup> Werkgroep Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel, 2004-2005, p. 9

<sup>2</sup> Van Bon, 2006, TAR jrg.22, nr.10, p.531

<sup>3</sup> Verhulp, 2002, p. 26

M.b.t. de publiekrechtelijke aanstelling en ontslag geeft de werkgroep aan:

- de overheidswerknemer zal niet langer eenzijdig worden aangesteld, maar betrokken worden bij de totstandkoming van zijn arbeidsovereenkomst, waardoor toestemming van beide partijen nodig is;
- er ontstaat een rechtssysteem dat zal leiden tot meer uniformiteit maar ook o.a. tot meer mobiliteit. Het is logisch te streven naar een (zoveel mogelijk) uniform ontslagrecht, er is immers geen reden het overheidspersoneel meer of minder rechtsbescherming te bieden dan werknemers in de sector bedrijven;
- het ontslagrecht in de sector bedrijven kent een toetsing aan de redelijkheid en billijkheid die in combinatie met een toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voldoende bescherming biedt tegen mogelijke politiek willekeurig genomen besluiten. Het is dus niet strikt noodzakelijk om een gesloten stelsel van ontslaggronden te hebben;
- het CWI zal via de preventieve ontslagtoets bemoeienis krijgen met het door de overheid gevoerde ontslagbeleid, waardoor de overheid haar eigen handelen gaat controleren.

M.b.t. de publiekrechtelijke rechtsbescherming:

- als voordeel kan worden gezien dat de gehele arbeidsrechtspraak in handen komt van de burgerlijke rechter. Dit levert uniformiteit, deregulering en transparantie op. De toetsing op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zal 'in goede handen zijn'.

In de praktijk liggen een aantal zaken waarschijnlijk toch wat genuanceerder, te weten:

a. bijvoorbeeld krijgt een gemiddelde werknemer in de private sector gewoon een arbeidsovereenkomst ter ondertekening. De inhoud daarvan staat vast vanuit de geldende CAO of vanuit bedrijfseigen regelingen. Hier is dus ook geen sprake van 'betrokkenheid bij de totstandkoming'. Dit genoemde voordeel zal dus in de praktijk niet die uitwerking hebben die men ervan verwacht (gebaseerd op 8 jaar werving en selectie ervaring van de auteur). "Het institutionele karakter van de arbeidsovereenkomst maakt deze zeer vergelijkbaar met de eenzijdige ambtelijke aanstelling" is een uitspraak in dit kader van Van Slooten (Universiteit van Amsterdam)<sup>4</sup>;

b. het idee dat een uniform rechtssysteem uiteindelijk meer mobiliteit op zal leveren is erg ver gezocht. Die ambtenaren die nu binnen de overheid werken (al dan niet om reden van het rechtssysteem) zullen na een eventuele normalisatie hoogstwaarschijnlijk niet gaan overstappen naar de private sector. Verwezen wordt in dit verband ook naar de reactie van prof.mr. C.R. Niessen<sup>5</sup> hierop, welke in het kort luidt: "Mobiliteit hangt af van heel andere dingen dan de kwestie aanstelling of arbeidsovereenkomst".

Bovendien zit het wezenlijke van het zijn van overheidswerknemer hem, ook naar de mening van de Raad voor het Overheidspersoneel, niet in het juridische verschil tussen aanstelling en arbeidsovereenkomst. Het werken voor de overheid stelt eisen aan de attitude van de ambtenaar die gericht is op de publieke dienstverlening, het willen bijdragen aan het publiek belang, het besef dat het werken bij de overheid het leveren van een onmisbare bijdrage aan de samenleving is. Deze attitude is van veel groter gewicht dan een juridisch anders gefundeerde arbeidsverhouding. Ambtelijke status is, volgens de Raad, niet zozeer een bijzondere algemene rechtspositionele status, maar een meer immateriële psychologische en emotionele beleving bij de functie<sup>6</sup>. En dat meer emotionele aspect lijkt voorbij te zijn gegaan aan de leden van de interdepartementale beleidscommissie;

---

<sup>4</sup> Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, 2005, p.28

<sup>5</sup> Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, 2005, p.28

<sup>6</sup> Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, 2006, p.5



- c. het is nog maar de vraag of er daadwerkelijk sprake zal zijn van deregulering omdat nu al gesproken wordt over een grote hoeveelheid benodigde reparatiewetgeving<sup>7</sup>;
- d. de uitspraak van de werkgroep dat “De toetsing op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ‘in goede handen zal zijn’ “, is een veronderstelling zonder dat daar enige onderbouwing voor wordt gegeven. Echter betreft dit nu juist de bescherming tegen politieke willekeur.

Het gaat te ver buiten de kern van deze scriptie om om de andere aangeduide verschillen op het gebied van arbeidsvoorwaarden en materiële verschillen te bespreken.

In bovengenoemde verschillen valt overigens geen enkel voordeel voor werknemers binnen de overheid te bespeuren, enkel voor de overheid als werkgever.

Het zal duidelijk zijn dat de rechtsbescherming in het model van de werkgroep wordt opgedragen aan de burgerlijke rechter en niet langer aan de bestuursrechter (‘ambtenarenrechter’). Volledige normalisatie houdt dus een structuurverandering in, waarbij het publiekrechtelijke ambtenarenrecht wordt vervangen door het (grotendeels) privaatrechtelijke arbeidsrecht<sup>8</sup> waardoor de extra bescherming van ambtenaren, zonder grootscheepse reparatie wetgeving, inhoudelijk verleden tijd is.

Het rapport ‘Buitengewoon Normaal’ lijkt dus voorbij te gaan aan de oorspronkelijke, in het Nederlands staatsrecht en in de grondwet vastgelegde, intentie van de bijzondere positie van ambtenaren; de bescherming tegen politieke willekeur en de gevolgen van conflicterende politieke en ambtelijke opvattingen. Hiermee beschermt de staat niet alleen de ambtenaar maar eigenlijk ook zichzelf tegen de eventuele gevolgen van conflicterende politieke en ambtelijke opvattingen en tegenstellingen in belangen op korte en lange termijn. Ook al heeft men het volste vertrouwen in een toetsing aan redelijkheid en billijkheid, in combinatie met de toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het is maar de vraag hoe dit in de praktijk uit zal werken. In deze scriptie zal e.e.a. hierover verder duidelijk worden. Bovendien zal de burgerlijke rechter in het geval van het ontslag van een ambtenaar dan toch het besluit aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dienen te toetsen. De vraag is of er dan nog sprake is van deregulering?

Het rapport ‘Buitengewoon Normaal’ kent inmiddels felle voor- en tegenstanders.

Deze emotionele lading over het rapport werd ook opgemerkt door de heer Visser (voorzitter van Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid, Onderwijs, Bedrijven en Instellingen). In Perspectief van 30 maart 2006 schrijft hij: *‘Ik hoor nooit een ambtenaar klagen over de eenzijdigheid van zijn aanstelling. Wat opvalt is dat de discussie (rondom de ambtenarenstatus; red.) met emotie wordt beladen. Het lijkt alsof de ambtelijke status ter discussie staat. Minister Remkes maakte echter tijdens een door het CMHF georganiseerd congres op 9 maart 2006 duidelijk dat voor hem die status als overheidsdienaar, en de bijzondere positie die dat met zich meebrengt, niet ter discussie staat’*<sup>9</sup>.

Minister Remkes maakte echter ook zijn mening over de rechtsbescherming van ambtenaren duidelijk op het moment dat hij op 26 oktober 2005 de inleiding van het congres van de Stichting Bijzondere leerstoel ‘Arbeidsverhoudingen bij de overheid’ verzorgde aan de Universiteit Leiden (voor de belangrijkste conclusies van dit congres wordt verwezen naar bijlage 2; hier wordt later nog op teruggekomen). Hij wees de aanwezigen namelijk op het volgende: *“In tegenstelling tot de ambtenarenrechter heeft de burgerlijke rechter niet het blok aan zijn been van het bestuursprocesrecht”*. Ook in de context van het letterlijke verslag<sup>10</sup> was deze opmerking niet mis te verstaan. En daarmee raakte hij niet alleen de kern van het

<sup>7</sup> Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, 2005, p.30

<sup>8</sup> Werkgroep Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel, 2004-2005, p. 9

<sup>9</sup> Visser, 2006, Perspectief nummer 3, p.2

<sup>10</sup> Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, 2005, p.9

ambtenaarschap maar ook de kern van deze scriptie: bescherming van ambtenaren tegen datgene dat hen onderscheidt van werknemers in het private domein: de willekeur van de politiek. De politiek die in ieder geval om de vier jaar een andere koers kan varen waarbij politieke leiders ambtenaren kunnen aanwijzen als zondebok voor hun eigen daden.

En zolang de situatie blijft bestaan van wisselende politieke samenstelling en verhoudingen zonder toepassing van (een afgeleide van) het Amerikaanse 'spoil-system' waarbij (top-) ambtenaren 'komen en gaan' met de politieke leiders, blijft dit risico bestaan.

De doelstelling van deze scriptie is om te onderzoeken wat er zou kunnen gebeuren met de politiek-ambtelijke verhoudingen op het moment dat de rechtspositie en daarmee de rechtsbescherming van ambtenaren zou worden genormaliseerd op de wijze waarop tot nu toe over dit onderwerp gesproken wordt. Hierbij is, zoals in hoofdstuk 1.7 nader zal worden verklaard, gekozen voor een onderzoek naar deze verhoudingen op lokaal niveau.

### 1.3 Het bestuursapparaat

De in Nederland nieuw optredende minister vindt een ambtelijk apparaat gereed om met hem<sup>11</sup> zijn bestuurswerk te verrichten. Dat is een typisch Nederlandse situatie. In andere landen brengen ministers een kabinet van partij-genoten deskundigen mee, die ook met hen weer verdwijnen en die alle door de ambtenaren voorbereide beslissingen op hun politieke merites bezien. Dit betekent dat de Nederlandse ambtenaar een zwaardere taak dan zijn buitenlandse collega heeft<sup>12</sup>. De elkaar afwisselende coalities kunnen er namelijk voor zorgen dat het beleid dat onder het ene bestuur gewenst was, onder het volgende bestuur ongewenst kan zijn. Dit betekent dat de desbetreffende ambtenaren dit beleid dienen te ontwikkelen en ondersteunen en daarna ditzelfde beleid eventueel dienen aan te passen aan de nieuwe wensen of zelfs weer af te schaffen. In de grondwetswijzigingen tot nu toe is er telkens voor gekozen om dit systeem in stand te houden. De achterliggende redenen hiervoor wijken te ver af van het onderwerp van deze scriptie. Het gevolg van deze situatie is echter wel dat aan de Nederlandse politiek-ambtelijke verhoudingen specifieke eisen worden gesteld die consequenties hebben voor de rechtsbescherming. Dit geldt op centraal alsook op lokaal niveau. Het risico op conflicten is nu eenmaal groter. Of de bescherming net zo goed onder het privaatrecht gegarandeerd kan worden komt in deze scriptie ruimschoots aan bod.

### 1.4 Overdenking

Er leeft nog een andere overdenking bij verschillende, vooral juridische, actoren: de wens om de rechtsbescherming van ambtenaren op te dragen aan de burgerlijke rechter zou te maken kunnen hebben met de mythe van de 'onmogelijkheid om ambtenaren te kunnen ontslaan'. Echter geven, naar de mening van mr. B. Van Bon<sup>13</sup> de huidige rechtspositieregelingen het management binnen de overheid voldoende handvatten om datgene te bewerkstelligen dat in redelijkheid beoogd kan worden. Dat dit desondanks niet altijd lukt, ligt eerder aan het feit dat dossiers niet op orde zijn of dat de overheidswerkgever anderszins niet kan voldoen aan normale en ook binnen het arbeidsrecht te stellen eisen. Hij stelt verder: "*Slecht personeels-beleid los je niet op met systeemwijzigingen, sterker nog, daarmee verdoezel je de werkelijke problematiek*". Hiermee wijst Van Bon op de managementkwaliteiten van overheidsmanagers en de, over het algemeen, slechte dossieropbouw binnen overheidsorganisaties. Dat dit in de praktijk ook daadwerkelijk zo is, zal blijken uit de gehouden interviews.

---

<sup>11</sup> Voor de gehele scriptie geldt: M/V

<sup>12</sup> Belinfante, 2005, pag. 139

<sup>13</sup> Van Bon, 2006, TAR, jrg. 22, nr.10, p.535

### 1.5 Topambtenaren

Als gesproken wordt over de bescherming van overheidsdienaren tegen politieke willekeur is het wel zo reëel te constateren dat vele functies binnen het, sinds het ontstaan sterk in omvang toegenomen, overheidsapparaat ver weg staan van de alledaagse politiek. Hierdoor is de vergelijking met overeenkomstige functies in het bedrijfsleven niet moeilijk te maken en kunnen afwijkingen in rechtspositie en –bescherming makkelijk als onterecht bestempeld worden. Echter kunnen alle functies binnen de overheid te maken krijgen met de gevolgen van politieke willekeur, zeker als we kijken naar bijvoorbeeld beleidsfuncties. Zoals eerder aan de orde is geweest kan dezelfde ambtenaar het beleid dienen te ontwikkelen maar ook weer dienen te wijzigen of te ondersteunen bij het afschaffen ervan. De zuivere vertaalslag van politieke wens naar de uitvoering wordt echter bepaald door diegenen die echt dichtbij de politieke leiders werkzaam zijn. Daar ligt de ‘macht’ om deze vertaalslag naar eigen goeddunken invulling te geven. Daarom ligt waarschijnlijk het onderwerp van deze scriptie zo gevoelig bij zowel politici als ambtenaren, het raakt aan constitutionele disputen over machtscheiding, machtsverhoudingen, verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur, alsook de delicate psychologie van intermenselijke relaties aan de top van organisaties<sup>14</sup>. Het onderzoek van 't Hart dat in deze scriptie model staat voor de politiek-ambtelijke verhoudingen op rijksniveau is gebaseerd op bijna 100 interviews en schetst een beeld van de beleving van deze relaties door de belangrijkste hoofdrolspelers. Zijn onderzoek gaat niet over normalisatie, het gaat vooral over het wantrouwen tegen de Vierde Macht en de ruimte die ambtelijke professionals nodig hebben om hun werk te kunnen doen. Toch wordt deze vergelijking gemaakt omdat op het moment dat de politiek-ambtelijke verhoudingen op lokaal niveau sterk af zouden wijken van die op nationaal niveau, dit de eventuele afwijkende behoefte aan extra rechtsbescherming zou kunnen verklaren.

Nogmaals kijkende naar de vertaalslag van politieke wens naar uitvoering, dan speelt op lokaal niveau in dit verband de gemeentesecretaris een cruciale rol. Voorheen (en soms nog) was deze nog enkel de adviseur van het college maar nu is hij/zij in het overgrote aantal van de Nederlandse gemeenten tevens algemeen directeur van de ambtelijke organisatie. Deze functionaris dient de vertaalslag tussen gewenst beleid en uitvoering heel goed te kunnen maken en staat direct ‘in de vuurlinie’ op het moment dat gewenst beleid en uitvoering elkaar niet lijken te kunnen vinden. Om deze reden gaat deze scriptie over deze functionaris en niet over beleids- of uitvoerende ambtenaren.

Het centraal bestuur van de CMHF<sup>15</sup> heeft in een concept standpunt over het IBO-rapport<sup>16</sup> in een brief aan de Ledenraad op 26 april 2006 laten weten dat “*Vastgesteld moet worden dat beroepsverenigingen die het dichtst tegen de politieke functies opereren, (...), de meeste bezwaren tegen de voorgestelde wijzigingen naar voren brengen*”. Vanuit verschillende beroepsgroepen wordt naar de mening van het centraal bestuur terecht benadrukt dat ‘*de integriteit van de ambtenaar, maar zeker ook van de overheid zelf, het best gewaarborgd wordt vanuit de bestaande rechtspositionele verhoudingen*’.

Professor mr. C.R. Niessen (bijzonder hoogleraar in ‘De overheid als arbeidsorganisatie’ aan de Universiteit van Amsterdam) staat bekend als zijnde kritisch ten opzichte van de plannen in de richting van (verdere) normalisatie. In één van zijn reacties op het IBO-rapport<sup>17</sup> zegt hij onder meer: “*Het ambtelijk ontslagrecht is mede bedoeld om ambtenaren te beschermen tegen de fluctuaties van de politiek. Is dat niet meer nodig dan? Gaan politici vanaf nu ambtenaren fatsoenlijk behandelen?*” Hiermee impliceert hij dat dit tot nu toe vaak niet het geval is en om die reden pleit hij voor het in stand houden van de bescherming. Tegelijkertijd geeft hij hiermee aan dat de bescherming misschien ook nu al geen grote rol speelt maar, zo klinkt door in zijn betoog, bij het volledig normaliseren daarvan ‘is het hek van de dam’.

<sup>14</sup> 't Hart, Wille e.a., 2003, p. 7

<sup>15</sup> (Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen)

<sup>16</sup> CMHF, brief aan de ledenraad, 2006, LR06006

<sup>17</sup> Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, 2006, p.34

Gelukkig kunnen we wel stellen dat, in ieder geval in Nederland, de politiek-ambtelijke machtsdimensie niet voldoet aan die in de, vaak als referentiekader gebruikte, Britse TV-satire 'Yes, Minister'. Volgens 't Hart worden (top-)ambtenaren door meer geprikkeld dan alleen hun eigen carrière of de omvang van hun budget zoals ook politici niet enkel en alleen hun hele doen en laten afstemmen op de wens herkozen te worden. Het zijn vooral zaken als plichtsgevoel, persoonlijkheid en professionaliteit die politiek-ambtelijke verhoudingen sterk kunnen beïnvloeden. Maar dit zegt nog niets over of de bescherming in stand dient te blijven of niet. Juist vanuit de eigen professionaliteit kunnen botsingen in ideeën ontstaan. Natuurlijk wordt er daarnaast ook over en weer gecalculeerd en tactisch gemanoeuvreed, we zijn de tijd voorbij dat het gezag van politieke bestuurders als vanzelfsprekend en onbegrensd werd geaccepteerd<sup>18</sup>. Uiteraard lopen hierdoor de spanningen wel eens hoog op, zeker bij topambtenaren die langer dezelfde verantwoordelijkheid dragen.

Op rijksniveau kan de Algemene Bestuursdienst (ABD) hiervoor een oplossing bieden. Deze dienst dient er onder meer voor te zorgen dat topambtenaren periodiek van functie wisselen om verkokering tegen te gaan. Echter geeft dit rotatiemechanisme bewindspersonen tevens meer manoeuvreerruimte rondom benoeming en ontslag. De minister onwelgevallige ambtenaren kunnen, in het kader van hun persoonlijke groei en het rijksbrede managementdevelopmentbeleid, sneller tot vertrek worden geprikkeld<sup>19</sup>. Echter is een dergelijke systeem niet voorhanden op lokaal niveau. Reden temeer om voorzichtig te zijn met een verdere aanpassing van de rechtsbescherming van deze lokale topambtenaren. In de, voor deze scriptie gehouden, interviews heeft overigens een gemeentesecretaris zich positief uitgelaten over een vergelijkbare 'ABD-constructie' voor lokale topambtenaren.

Als we het hebben over de bescherming van topambtenaren in mogelijke conflictueuze situaties met politiek bestuurders, is het van belang te weten hoe zij zelf aankijken tegen hun eigen rol. Willen zij als manager ervoor zorgen dat de ambtelijke organisatie eenvoudigweg zo efficiënt mogelijk haar taken uitvoert of hechten zij veel waarde aan een dienstbare instelling ten opzichte van het algemeen belang? Met andere woorden: wat zijn hun drijfveren, welke waarden-oriëntatie speelt bij hen een rol? Een meer zakelijke of meer dienstbare instelling kan namelijk van invloed zijn op hun mening over de vraag of zij de extra bescherming nodig denken te hebben. Net zo goed kan dit van invloed zijn op de 'intensiteit' waarmee zij gebruik wensen te maken van hun professionele autonomie. Onder professionele autonomie wordt volgens A.G. Mok verstaan: 'de vrijheid om arbeidstaken zelf te bepalen en de methode te kiezen waarlangs zij uitgevoerd worden'<sup>20</sup>. In deze scriptie wordt daar de vrijheid in advisering (gevraagd en ongevraagd) aan toegevoegd. Juist in de vertaling van politieke wens naar uitvoering nemen topambtenaren beslissingen op basis van opgedane kennis en ervaring over de ambtelijke uitvoering en haalbaarheid.

Tot op heden was men, in ieder geval staatsrechtelijk, van mening dat ambtenaren (beschermd) vrijheid dienden te genieten om vanuit hun eigen professionele standpunt te adviseren over de uitvoering van het te voeren beleid en dat daarmee sprake was van een evenwicht in politieke emotie (korte termijn) en ambtelijke ratio (lange termijn). Op het moment dat ambtenaren als gevolg van normalisatie van hun rechtsbescherming het gevoel krijgen dat zij hun mening op een gouden schaalte moeten gaan afwegen omwille van hun carrière, ontbreekt dan niet het tegenwicht voor de emotie van het lekenbestuur? Voelen zij zich dan nog vrij om, indien nodig, kritisch te adviseren?

---

<sup>18</sup> 't Hart, Wille e.a., 2003, p. 132

<sup>19</sup> 't Hart, Wille e.a., 2003, p. 302

<sup>20</sup> A.G. Mok, 1994, in Leisink, 1995, p. 64

## 1.6 Probleemanalyse

Elk ambtelijk handelen, hoe ver ook van de politieke kern verwijderd, kan zoals eerder gezegd politieke repercussies opleveren. In de media bestaat meer aandacht dan vroeger voor bijvoorbeeld uitvoeringspraktijken en de problemen die zich daarbij voordoen. Het gevolg is dat de beeldvorming over de politiek-ambtelijke verhoudingen kwetsbaar wordt voor de uitstralingseffecten van spraakmakende affaires, die naar hun aard nu eenmaal meestal negatief zijn toongezet. En de enorme professionaliseringsslag in de moderne media heeft er toe bijgedragen dat het 'voorval' van toen nu een spraakmakende 'affaire' is<sup>21</sup>. Door het open en transparante karakter van de overheid vormt de gevoeligheid voor 'medialisering' een wezenlijk verschil met de private sector. Daar worden gemaakte fouten minder snel zichtbaar en komen dus minder vaak in de openbaarheid. De belangen liggen hier ook op een ander vlak; de naam van het totale bedrijf komt in het geding en daarmee de financiële (beurs-)positie. Terwijl bij de overheid veeleer de persoon in kwestie (lees: minister) gevaar loopt en dus de schuld zal willen afschuiven.

Het opheffen van de extra bescherming kan leiden tot de situatie dat 'de politiek altijd wint'. De kantonrechter let, en dat weten beide partijen in een geschil, nu eenmaal veel meer op de 'houdbaarheid' van de onderlinge verstandhoudingen en ziet snel een oplossing in het 'afkopen' van deze problemen. Terwijl de bestuursrechter meer aandacht heeft voor de inhoudelijkheid van het ontstane probleem en de ambtenaar min of meer in bescherming neemt totdat de werkgever het tegendeel heeft kunnen bewijzen.

In deze scriptie zal verder worden ingezoomd op de druk welke op politiek-ambtelijke verhoudingen wordt uitgeoefend door het normalisatieproces en de ruimte die topambtenaren krijgen (of nemen) om hun professionele autonomie die invulling te geven die deze, vanuit staatsrechtelijke zin, verdient. De eigen waarden-oriëntatie kan van invloed zijn op de 'intensiteit' waarmee hij gebruik wenst te maken van zijn professionele autonomie. Een meer zakelijke of meer dienstbare instelling van de ambtenaar in kwestie kan bepalend zijn voor de manier waarop hij aankijkt tegen zijn bescherming en dus tegen normalisatie daarvan.

De meer zakelijke instelling van een ambtenaar wordt vaak gekoppeld aan het in de bestuurskunde bekende fenomeen 'New Public Management' dat, kort gezegd, staat voor een efficiëntere en effectievere werkwijze binnen de overheid. De meer dienstbare instelling verwijst meer naar de theorieën over 'Public Service Motivation' waarmee de motivatie van de individuele ambtenaar voor het werken voor de publieke zaak wordt bedoeld.

In de theorie zal voor N.P.M. worden gerefereerd aan Hood en voor P.S.M. aan Vanden Abeele en Perry.

## 1.7 Probleemstelling

De doelstelling van deze scriptie is, zoals in paragraaf 1.2 reeds aangegeven, om te onderzoeken wat er zou kunnen gebeuren met de werkwijze van lokale topambtenaren op het moment dat de rechtspositie en daarmee de rechtsbescherming van ambtenaren zou worden genormaliseerd op de wijze waarop tot nu toe over dit onderwerp gesproken wordt. Het betreft hier dus een vraagstelling in de vorm van een ex-ante evaluatie.

Het probleem zit daarbij in het feit dat in het staatsrecht is bepaald dat we een neutrale, onafhankelijke staat nodig hebben. Ambtenaren kunnen hun rol pas goed vervullen als ze zich vrij voelen om hun expertise in te zetten, ook al gaan ze daarbij in tegen de mening van hun politieke leiders. Zonder de mogelijkheid van een discussie over verschillende inzichten is er geen sprake van evenwicht tussen politieke emotie en ambtelijke ratio en zullen juist deze verschillende inzichten nooit kunnen leiden tot betere oplossingen. Nogmaals: de

---

<sup>21</sup> 't Hart, Wille e.a., 2003, p. 13

bescherming vanuit het bestuursrecht ligt vooral in het feit dat de bestuursrechter 'aan de kant van de overheidswerknemer staat' totdat het tegendeel bewezen is. Normalisatie ontnemt de ambtenaar deze 'voordeel-positie'. Onderzocht zal worden of er in dat opzicht een verschil bestaat tussen de mening hierover op rijksniveau en op lokaal niveau, alsook of daar de politiek-ambtelijke verhoudingen verschillen. Dit door middel van een vergelijking van de onderzoeksresultaten hierover op rijksniveau door 't Hart<sup>22</sup> met de resultaten van een eigen onderzoek op lokaal niveau.

### 1.8 Relevanties

De bestuurskunde kan omschreven worden als een wetenschappelijke discipline die zich bezighoudt met de wijze waarop het openbaar bestuur functioneert, zowel intern als extern. Wijzigingen in de rechtsbescherming van ambtenaren, staatsrechtelijk gezien de basis van het ambtenaarschap, kunnen leiden tot het (verder) onder spanning komen staan van ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen. Om die reden is dit een bestuurskundig relevant onderwerp.

Vanuit deze invalshoek en met betrekking tot de keuze voor topambtenaren op lokaal niveau is, voor zover bekend, nog niet eerder gekeken naar het onderwerp 'normalisatie van de ambtelijke rechtspositie'. Aangezien over normalisatie op het niveau van topambtenaren bij het rijk al het nodige geschreven is, overigens zonder tot een oplossing te komen, maar over topambtenaren binnen het lokaal bestuur (terwijl dit een niet onaanzienlijke groep betreft) nog niet, richt dit onderzoek zich op deze groep. Misschien kan deze scriptie een aandeel leveren aan de landelijke discussie omtrent verdere normalisatie. De maatschappelijke relevantie ligt in het gegeven dat een goede oplossing niet alleen geldt voor de groep topambtenaren maar voor in totaal meer dan een miljoen Nederlandse overheidsdienaren.

### 1.9 Aanduiding actualiteit

Dat dit onderwerp actueel is blijkt wel uit de recente data van de diverse publicaties. Het rapport 'Buitengewoon normaal', wat overigens een oudere discussie deed hervatten, is verschenen in 2005. De eerder genoemde uitspraak van (inmiddels oud-) minister Remkes over het "blok aan het been van het bestuursprocesrecht" is van slechts een jaar geleden.

Alhoewel in het nieuwe regeerakkoord niets is vermeld over de ambtelijke rechtspositie en er geen specifieke melding wordt gemaakt van het willen aanpakken van het ontslagrecht, is er wel sprake van een, nog voor de zomer van 2007 te organiseren, 'participatietop'. Hierin wil het kabinet met sociale partners en gemeenten in de context van beoogde verschuivingen van baan- en uitkeringszekerheid naar werk- en inkomenszekerheid, de betekenis van het ontslagrecht aan de orde laten komen. In april 2007 heeft de huidige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de heer J.P.H. Donner, aangegeven met de vakcentrales afspraken te willen maken over versoepeling van het ontslagrecht.

Als versoepelingen in het private ontslagrecht (verder) worden doorgezet zal er tevens getoond gaan worden aan de huidige bescherming van ambtenaren op het moment dat men in de toekomst alsnog besluit tot verdere normalisatie van de rechtspositie van ambtenaren.

Op 27 juni jl. heeft deze top inmiddels plaatsgevonden maar is er geen akkoord bereikt over de modernisering van het ontslagrecht.

---

<sup>22</sup> 't Hart, Wille e.a., 2003

### 1.10 De centrale vraag:

In hoofdstuk 1.1 (Aanleiding) is duidelijk geworden dat de rechtspositie bestaat uit verschillende onderdelen waarvan de rechtsbescherming in het kader van de oorspronkelijke doelstelling van een aparte rechtspositie, bescherming tegen politieke willekeur, voor dit onderzoek als het belangrijkste onderdeel wordt gezien. Bescherming die zeker bij topambtenaren nodig is om ruimte te garanderen voor hun professionele autonomie welke bijdraagt aan het evenwicht tussen politieke emotie en ambtelijke ratio en waarmee de staat zichzelf beschermt tegen de gevolgen van conflicterende politieke en ambtelijke opvattingen.

Kijkende naar de vertaalslag van politieke wens naar uitvoering, en de lokale, cruciale rol hierin van de gemeentesecretaris, kan zijn rol bepalend zijn voor de politiek-ambtelijke verhoudingen. De eigen waarden-oriëntatie en zijn meer zakelijke of meer dienstbare instelling kunnen van invloed zijn op de 'intensiteit' waarmee hij gebruik wenst te maken van zijn professionele autonomie, welke niet alleen van invloed is op de huidige politiek-ambtelijke verhoudingen maar tevens voor deze verhoudingen na verdere normalisatie.

### De centrale vraag kan daarom als volgt beschreven worden:

*In hoeverre kan normalisatie van de rechtsbescherming van ambtenaren van invloed zijn op de politiek-ambtelijke verhoudingen op lokaal niveau en welke rol speelt de eigen waarden-oriëntatie van de topambtenaar hierin?*

### 1.11 Deelvragen:

Om de centrale vraag goed te kunnen beantwoorden wordt deze opgesplitst in een viertal deelvragen met betrekking tot belangrijke elementen uit de centrale vraag. Aangezien normalisatie van de rechtsbescherming van ambtenaren het centrale onderwerp van deze scriptie is, zal eerst onderzocht worden hoe deze rechtsbescherming er eigenlijk uitziet en waarin deze verschilt van de bescherming van werknemers in de private sector.

Vervolgens dient duidelijk te worden wat de waarden-oriëntatie van de lokale topambtenaar is. Welke waarden vindt hij belangrijk en wat voor invloed hebben deze waarden op zijn mening over normalisatie? De waarden-oriëntatie is verdeeld in twee delen; de meer zakelijke benadering en de meer dienstbare benadering. Elke benadering is weer onderverdeeld in een aantal elementen die in het onderzoek meerdere malen 'gemeten' worden.

Als we vervolgens willen weten wat voor invloed de eventuele normalisatie op de lokale politiek-ambtelijke verhoudingen kan hebben, zullen eerst de huidige verhoudingen in beeld moeten worden gebracht. Om te bepalen of deze afwijken van de verhoudingen op rijksniveau en er een verschil zou kunnen ontstaan in de benadering van de normalisatie-discussie, wordt een vergelijking gemaakt. Voor de verhoudingen op rijksniveau wordt geput uit het, eerder aangehaalde, onderzoek onder Haagse topambtenaren van 't Hart. Voor het onderzoek op lokaal niveau is een enquête uitgevoerd en zijn een aantal diepte-interviews gehouden waarmee de mening van 'de gemeentesecretaris' gepeild is.

Tot slot is het de vraag of de waarden-oriëntatie van deze topambtenaren kan veranderen door verdere normalisatie. Gaat men zich dan anders opstellen, gaat men risico's mijden?

Beantwoording van de deelvragen levert het antwoord op de centrale vraag. Aansluitend zal, om de bijdrage aan de discussie rondom dit onderwerp te vergroten, de vraag worden beantwoord of, op basis van de resultaten van dit onderzoek, het normalisatiestraject voortgezet dient te worden of niet.

De deelvragen luiden:

1. *Hoe ziet de rechtsbescherming van ambtenaren eruit en wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen met het private arbeidsrecht voor wat betreft ontslaggronden en -procedures?*
2. *Hoe ziet de waarden-oriëntatie van de lokale topambtenaar eruit en welke invloed heeft deze op zijn mening over verdere normalisatie van de rechtsbescherming?*
3. *Hoe kunnen de huidige lokale politiek-ambtelijke verhoudingen het best gekenschetst worden en welke invloed heeft de waarden-oriëntatie van de lokale topambtenaar hierop?*
4. *Wordt de waarden-oriëntatie van lokale topambtenaren beïnvloed door verdere normalisatie van de rechtsbescherming en wat zijn de mogelijke effecten daarvan?*



## 2. Methodiek

### 2.1 Onderzoeksopzet

Voor het empirisch gedeelte van deze scriptie is naast bestudering van, de in de literatuurlijst opgenomen, literatuur en diverse (gedownloade) onderzoeksrapporten, vooral gebruik gemaakt van een onderzoek in de vorm van een enquête, gehouden onder gemeentesecretarissen en aangevuld met een aantal diepte-interviews. Opmerkelijke uitspraken hieruit zijn door de hele scriptie heen opgenomen. Het rapport 'Buitengewoon Normaal' en de verschillende reacties daarop hebben als basis gediend voor het onderwerp van de scriptie. Literatuuronderzoek heeft gediend als bron voor de gebruikte theorieën en voor de politiek-ambtelijke verhoudingen op rijksniveau.

Voor de uitvoering van de enquête is, in overleg met de scriptiebegeleider, een aantal van 50 uit te zetten enquêtes en een vijftal interviews bepaald op basis van een steekproef van 10% van alle gemeentesecretarissen (en naar boven afgerond). Uiteindelijk zijn 59 gemeentesecretarissen telefonisch benaderd en is naar aanleiding hiervan aan 55 daarvan de enquête per e-mail verzonden. De overige 4 gemeenten hadden op dat moment geen gemeentesecretaris vanwege vacatures of vakantie.

De gemeenten ten behoeve van de enquête zijn geselecteerd uit een lijst met alle gemeenten van Nederland<sup>23</sup>. Voor wat betreft de variatie in gemeentegrootte is zodanig geselecteerd dat het percentage van deelname evenredig is met de omvang van de gemeente. Hierbij zijn dus de gemeenten met een inwoneraantal van minder dan 15.000 om hun kleinschaligheid als minst belangrijk gedefinieerd. Dit vanuit de gedachte: hoe groter de gemeente, hoe groter de belangen en de problematiek en hoe belangrijker het functioneren van de gemeentesecretaris / algemeen directeur wordt. Niet voor niets is deze functie als voorbeeld genomen voor dit onderzoek naar de eventuele gevolgen van verdere normalisatie van de rechtsbescherming op de politiek-ambtelijke verhoudingen op lokaal niveau.

De selectie laat zich als volgt kenmerken:

<b>Gemeentegrootte (in inwoneraantal):</b>	<b>Aantal in Nederland:</b>	<b>Aantal t.b.v. enquête:</b>	<b>Percentage: (%)</b>
Tot 15.000	127	4	3,1
15.000-40.000	215	20	9,3
40.000-100.000	76	21	27,6
Meer dan 100.000	25	10	40,0
<b>Totaal:</b>	<b>443</b>	<b>55</b>	<b>12,4</b>

### 2.2 Opzet van de enquête

De enquête, opgenomen in bijlage 3, is opgebouwd uit zes vragenblokken:

- blok 1 betreft de werkervaring van de geënquêteerde (4 vragen) om inzichtelijk te maken hoeveel en welke ervaring(-en) men heeft. Opgedane en wellicht langdurige werkervaring in het bedrijfsleven bijvoorbeeld kan een heel andere mening genereren over de ontslagprocedures binnen de overheid of over de bescherming van ambtenaren. Op het moment dat de resultaten van de enquête zodanig uitpakken dat er sterke voor- en tegenstanders te onderscheiden zijn ten aanzien van verdere normalisatie van de rechtsbescherming, wordt het interessant om deze verschillen te gaan interpreteren. Wie, met welke ervaring, kiest dan voor wel of niet verder normaliseren?

---

<sup>23</sup> Bron: [www.metatopos.org](http://www.metatopos.org)

- blok 2 betreft de ervaringen met geschillen (4 vragen) om inzichtelijk te maken of men, en zo ja hoeveel en wat voor ervaring men heeft met de kantonrechter, het CWI, de bezwaarschriftenprocedure, de bestuursrechter en/of de Centrale Raad van Beroep. De reden van het opnemen van deze vragen is uiteraard om te inventariseren of de geenquêteerden ook daadwerkelijk een gefundeerde mening hebben. Hebben zij inzicht in de verschillende rechtsgangen? Hebben zij vanuit eigen ervaring een mening hierover op kunnen doen? Zijn hun ervaringen positief of negatief? Wat hebben eventuele positieve ervaringen met de procedure bij de kantonrechter in het verleden voor invloed op hun ervaringen met de procedure bij de bestuursrechter of de bezwarencommissie? Ook hier geldt: op het moment dat er een sterke tweedeling ontstaat in al dan niet verdergaan met het normalisatietraject, is op deze wijze wellicht te achterhalen waar deze voorkeur op gebaseerd is.
- blok 3 betreft het onderwerp normalisatie (6 vragen). Hier wordt een waarden-oriëntatie opgebouwd m.b.t. het eigen functioneren en wordt de mening over de huidige rechtsbescherming gepeild. Uiteraard is dit samen met blok 4 het belangrijkste vragenblok. Om te achterhalen waarom de ene gemeentesecretaris wellicht voor verdere normalisatie is en de andere tegen, wordt het van belang geacht om te onderzoeken hoe men tegen zijn eigen rol aankijkt. Is dit een meer zakelijke benadering of een meer dienstbare? Wat zijn hun drijfveren om hun functie op een bepaalde manier invulling te geven? Dit kan namelijk niet alleen van invloed zijn op de 'intensiteit' waarmee zij gebruik wensen te maken van hun professionele autonomie maar ook op de vraag of zij de extra bescherming al dan niet nodig denken te hebben. De vraag is dan ook: is deze rolinvulling van invloed op hun mening over verdere normalisatie? Verder wordt geïnventariseerd hoe men aankijkt tegen disfunctionerende ambtenaren in combinatie met de ontslagbescherming, wat voor waarde men hecht aan de bescherming van ambtenaren als men zelf geconfronteerd zou worden met (de gevolgen van) politieke willekeur en hoe men aankijkt tegen bescherming van ambtenaren tegen politieke willekeur in het algemeen. Deze opbouw bewerkstelligt een onderscheid in 'ik-en-de-ander'. Tot slot zijn twee open vragen toegevoegd om een mening te formuleren over het grootste voordeel maar ook over het grootste nadeel van de huidige rechtsbescherming.
- blok 4 betreft de politiek-ambtelijke verhoudingen (8 vragen). Hier worden de huidige politiek-ambtelijke verhoudingen in kaart gebracht, inclusief een waarden-oriëntatie m.b.t. verwachtingen rondom de gevolgen van verdere normalisatie. Om de waarden-orientatie 'voedingsbodem' te geven, wordt eerst geïnventariseerd hoe men aankijkt tegen de huidige relatie met college van B&W. Is deze harmonieus of conflictueus? De mogelijkheid van het geven van een toelichting is geboden om interpretatieverschillen in deze termen te ondervangen. Vanuit dit gezichtspunt wordt daarna geïnventariseerd hoe vaak men gevraagd en ongevraagd adviseert over onderwerpen die aansluiten bij de eerder ingevulde waarden-orientatie en of dit ook, naar hun eigen mening, door het college wordt gewaardeerd. Tot slot wordt gevraagd of men na verdere normalisatie van hun rechtsbescherming minder vaak, gelijkblijvend of vaker gevraagd of ongevraagd zal gaan adviseren. Hieruit dient naar voren te komen of zij zich anders zullen gaan opstellen op het moment dat de rechtsbescherming minder wordt. Gaan zij risico's mijden? Dan zal men wellicht (op bepaalde onderwerpen) minder ongevraagd gaan adviseren.
- blok 5 betreft de HR-procedures (2 vragen) om praktische informatie te vergaren. Aansluitend op de overdenking uit de inleiding, met betrekking tot de slechte dossieropbouw binnen de overheid, is de vraag relevant hoe deze topambtenaren beoordeeld worden.

- blok 6 betreft de eigen inschatting van wat er zal gebeuren in hun eigen situatie op het moment dat er een conflict ontstaat met het college. Deze vraag sluit aan op de mening van de door 't Hart geïnterviewden dat ambtenaren altijd aan het kortste eind trekken. Denkt men daar lokaal ook zo over? Tot slot wordt geïnventariseerd of men voor of tegen verdere normalisatie is.

In totaal zijn dit 26 vragen. Op deze wijze ontstaat een evenwichtige opbouw welke parallel loopt met de beantwoording van de deelvragen en waarmee voldoende informatie verkregen kan worden.

### 2.3 Respons

Nederland telde op 1 januari 2007 volgens het CBS 443 gemeenten<sup>24</sup> en dus ook 443 gemeentesecretarissen (secretarissen van deelgemeenten niet meegeteld). Dit betekent dat de steekproef 12,4% van het totale aantal bedraagt. De respons bedroeg met 53%. Deze aantallen zijn voor een steekproef niet heel omvangrijk maar het gaat er in deze scriptie om om te peilen hoe een groep (homogene) functionarissen, welke eenzelfde functie vervullen, aankijkt tegen normalisatie en politiek-ambtelijke verhoudingen. Gezien de behoorlijk eensluidende respons worden de resultaten voldoende geacht om hier een aantal uitspraken over te kunnen doen.

Wie hebben er gereageerd en wie niet?

Van de 55 aangeschreven gemeentesecretarissen hebben er alsnog 16 aangegeven niet mee te kunnen of willen werken vanwege te drukke werkzaamheden en van 10 gemeenten is geen reactie vernomen. Tussentijds is tweemaal een herinnering verzonden aan of telefonisch contact gezocht met die gemeenten die op dat moment nog niet hadden gereageerd.

In onderstaande tabel is de respons op de enquête aangegeven, evenals het responspercentage t.o.v. het totaal aantal Nederlandse gemeenten (per inwonersaantal).

<b>Gemeentegrootte (in inwoneraantal):</b>	<b>Aantal enquêtes:</b>	<b>Respons:</b>	<b>Respons: (%)</b>	<b>Respons t.o.v. totaal aantal gemeenten:</b>
Tot 15.000	4	4	100%	3,1%
15.000-40.000	20	11	55%	5,1%
40.000-100.000	21	8	38%	10,5%
Meer dan 100.000	10	6	60%	24,0%
Totaal:	55	29	52,7%	6,5%

Wie zijn die gemeentesecretarissen die hebben gereageerd?

Uit de beantwoording van de enquête-vragen<sup>25</sup> blijkt dat 31% van hen afkomstig is uit het bedrijfsleven. 93% Van het totaal geeft aan al meer dan 10 jaar bij de overheid te werken. Meer dan 1/3 (34,5%) vervult al meer dan 10 jaar de functie van gemeentesecretaris, 45% korter dan 5 jaar. Slechts 4 secretarissen geven aan niet ook de rol van algemeen directeur te vervullen. In dat geval vallen de directeuren dan rechtstreeks onder een wethouder en heeft de gemeentesecretaris formeel geen zeggenschap over de ambtelijke organisatie, hij treedt dan slechts op als adviseur van het college. Uiteraard hebben ook deze secretarissen een goed beeld over de politiek-ambtelijke verhoudingen en is hun input om deze reden toch van belang.

Van de respondenten die voorheen ook in het bedrijfsleven hebben gewerkt, heeft 30% in het verleden ervaring opgedaan met de kantonrechter. Van het totale aantal respondenten heeft 45% (als vertegenwoordiger van de organisatie) ervaring opgedaan met de bestuursrechter waarvan 58% hier een positief oordeel over uitspreekt.

<sup>24</sup> Bron: CBS

<sup>25</sup> Zie bijlage 3

Niet minder dan 86% heeft ervaring met de bezwaarschriftencommissie. Van hen heeft 52% over deze ervaring een onverdeeld positief oordeel, 35% spreekt van wisselende ervaringen en 13% is negatief.

We mogen dus concluderen dat de functie van gemeentesecretaris wordt vervuld door echte 'overheidsdieren' (93% werkt al meer dan 10 jaar bij de overheid) die tevens behoorlijk veel ervaring hebben met bezwaar- en beroepszaken, respectievelijk 86% en 45%. Voor dit onderzoek kunnen zij dus een op ervaring gebaseerde mening geven.

De interviews:

Er hebben 5 interviews plaatsgevonden met gemeentesecretarissen (om reden van vertrouwelijkheid worden geen namen vermeld) en een met mr. P.R.M. Berends-Schellens, juriste bij Capra te 's-Gravenhage<sup>26</sup>. Zij heeft vooral een bijdrage geleverd aan de beantwoording van deelvraag 1 met betrekking tot de rechtsbescherming. Dit in de vorm van aanvullende informatie op de reeds aanwezige kennis van dit onderwerp.

#### 2.4 Werkwijze

De beantwoording per deelvraag bestaat bij vraag 1 t/m 4 uit een theoretische onderbouwing en de empirische uitwerking. (Tekst weg). Aan het einde van de behandelde deelvraag wordt een korte conclusie gegeven. Na de beantwoording van alle deelvragen kan de centrale vraag worden beantwoord. De conclusies en aanbevelingen sluiten dit onderzoek af.

---

<sup>26</sup> CAPRA advocaten en adviseurs, gespecialiseerd in ambtenaren- en arbeidsrecht.

### 3. De rechtsbescherming van ambtenaren:

Deelvraag 1 luidde:

*Hoe ziet de rechtsbescherming van ambtenaren eruit en wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen met het private arbeidsrecht m.b.t. ontslaggronden en -procedures?*

#### De rechtsbescherming van ambtenaren; verleden en heden:

Het ontstaan van de ambtelijke rechtsbescherming; een historisch perspectief:

Voorlopers van de tegenwoordige ambtenaren waren de dienaren van de vorsten in de late Middeleeuwen. Frederik II van het Heilige Roomse Rijk, sinds 1212 Duits koning en van 1220 tot 1250 keizer van het Heilige Roomse Rijk (een politiek conglomeraat in West Europa en Centraal Europa tijdens de Middeleeuwen), stelde in 1231 een regeling voor de ambtenarij in. Daarbij werd voor het eerst een staat gebaseerd op een zuiver wereldlijk bestuur, waarvan de ambtenaren recht hadden op een goede honorering en oudedagvoorziening, maar ook onderworpen waren aan een uitgebreid controlesysteem en bijzondere gehoorzaamheidsplichten.

Pas in 1813 liet Prins Willem-Frederik van Oranje-Nassau, na het vertrek van de Franse troepen uitgeroepen tot vorst, een grondwet ontwerpen waarmee een centralistische monarchie werd ingevoerd. Hiermee werd ook vastgesteld dat de wet regels stelt met betrekking tot de rechtspositie van de ambtenaar om hem een zo groot mogelijke zelfstandigheid jegens het bestuur te geven. De ambtenaar die zijn vorst, en heden ten dage zijn minister dient, ongeacht of zijn persoonlijke politieke opvatting overeenkomstig is. Tegenover deze loyaliteitsplicht staat voor hem een rechtspositieregeling, die het de minister onmogelijk maakt zich op andere dan op zakelijke gronden van de ambtenaar te ontdoen. Een ambtenaar die onheus behandeld wordt kan zich tot de rechter wenden. Artikel 109 van de huidige Grondwet luidt: *'De wet regelt de rechtspositie van de ambtenaren. Zij stelt tevens regels omtrent hun bescherming bij de arbeid en omtrent medezeggenschap'*.

De rechtsbescherming heden ten dage:

Conflicten tussen overheidswerkgevers en individuele ambtenaren worden voorgelegd aan de bestuursrechter ('ambtenarenrechter'). De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft de ambtenaar toegang tot een rechter die zich wat actiever opstelt dan de meer lijdelijke burgerlijke rechter. Bovendien is bij de bestuursrechter geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging (door een advocaat), wat de toegankelijkheid bevordert en bestaat er voor de ambtenaar slechts een heel beperkt risico veroordeeld te worden in de proceskosten van de andere partij. De werknemer uit de sector bedrijven daarentegen die bijvoorbeeld tegen zijn ontslag wil ingaan, krijgt te maken met een lijdelijke rechter en een reëel risico tot veroordeling in de kosten. Voorts moet hij rekening houden met een verplichte procesvertegenwoordiging.<sup>27</sup>

Tijdens het reeds eerder aangehaalde congres van de Stichting Bijzondere leerstoel 'Arbeidsverhoudingen bij de Overheid (Albeda leerstoel)' aan de Universiteit Leiden, gehouden op 26 oktober 2005, gaf de heer Schellart, advocaat te Utrecht, aan dat het enige voordeel van het arbeidsrecht boven het ambtenarenrecht is dat het meer snelheid kan bieden bij een gang naar de kantonrechter. Echter volgens de heer Naves, bestuursrechter te Rotterdam, treedt er in het bestuursrecht, ten gevolge van de Wet Rechtstreeks Beroep en

---

<sup>27</sup> Werkgroep Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel, 2004-2005, p. 16

de wijze waarop de rechtbanken verzoeken tot het treffen van voorlopige voorzieningen behandelen, al wel steeds meer snelheid in het ambtenarenrecht op.

Dat de procedure bij de bestuursrechter de procedure bij de kantonrechter in doorlooptijd niet kan evenaren is duidelijk om twee redenen: 1. de procedure bij de kantonrechter kan in zes weken tot een uitspraak over ontslagdatum leiden (indien werkgever en werknemer vooraf afspraken maken over een financiële vergoeding, kan dit zelfs in een paar dagen), bij de bestuursrechter duurt de procedure 3 maanden tot 1,5 jaar. Deze 'flexibele termijn' wordt veroorzaakt doordat er in de Awb (Algemene Wet Bestuursrecht) een termijn voor het indienen van het verweerschrift bestaat (4 weken, ingaande na de ontvangst van het beroepschrift) en een termijn voor de uitspraak (6 weken, na de sluiting van het onderzoek). Daartussen kunnen diverse onderzoeken plaatsvinden waarvoor de rechtbank de termijnen zelf bepaalt. De doorlooptijd kan oplopen tot 3 jaar indien de ambtenaar ervoor kiest om in hoger beroep te gaan.

Schellart stelt verder dat juist bij de snelle ontbindingsprocedure in het civiele recht (art. 7: 685 BW) een serieuze ontslagbescherming ontbreekt. *'Er is een eenmalige toets en vergoeding, maar in termen van ontslagbescherming stelt het niets voor want het gaat alleen om de hoogte van de ontslagvergoeding'*, zo zegt hij.

In het civiele arbeidsrecht zal de kantonrechter inderdaad veel eerder besluiten tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst. In een situatie waarbij een slechte onderbouwing of dossiervorming een belangrijke rol speelt zal de werkgever hooguit de schuld krijgen voor de ontstane situatie wat gevolgen heeft voor het toepassen van de zogenaamde kantonrechtersformule (vergoeding = aantal dienstjaren x maandloon x c). De vermenigvuldigingsfactor c, welke standaard op '1' staat kan dan oplopen tot 3 of zelfs tot 4. Maar de arbeidsovereenkomst is wel beëindigd.

De ontslagbescherming van ambtenaren is gedetailleerder geregeld dan het gewone ontslagrecht, onder meer door een in beginsel uitputtende opsomming van de gronden voor ontslag<sup>28</sup>. Het gevolg hiervan is dat de overheidswerkgever expliciet een ontslaggrond moet kiezen. Uiteraard komen de mogelijke redenen in grote mate overeen met de ontslaggronden in het Ontslagbesluit van de sector bedrijven alleen zijn ze veel specifiekere beschreven. Dat maakt het gemakkelijker te controleren of er een deugdelijke grond voor het ontslag bestaat.<sup>29</sup> De bestuursrechter toetst echter niet alleen of bijvoorbeeld een ontslag in overeenstemming is met de desbetreffende bepalingen uit het toepasselijke rechtspositiereglement, maar ook of het ontslagbesluit de toets aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan doorstaan. Om deze reden heeft, in combinatie met een niet-lijdelijke opstelling van de rechter, de ambtenaar een betere rechtsbescherming dan de werknemer in de sector bedrijven. Overigens spelen in de ambtenarenprocedures vaak ingewikkelde bevoegdheids- en ontvankelijkheidsvragen, in de zin van 'wie heeft welk besluit genomen' en 'is men binnen gestelde termijnen gebleven', die in de Algemene Wet Bestuursrecht beschreven staan (met de oorspronkelijke intentie om het bestuursrecht zoveel als mogelijk te systematiseren) maar die in het burgerlijk recht onbekend zijn.

Voorts kent het ambtenarenrecht in tegenstelling tot het civiele ontslagrecht niet de figuur van de rechtelijke ontbinding van de dienstbetrekking<sup>30</sup>. Ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de kantonrechter op grond van het Burgerlijk Wetboek is zeer in zwang in de sector bedrijven. Volgens het CWI was in 2006 de verdeling tussen de kantonrechter en het CWI ongeveer gelijk. Via de kantonrechter wordt de gang naar de CWI vermeden, maar komt (vaak) wel de ontbindingsvergoeding op basis van de kantonrechterformule in beeld<sup>31</sup>. Het CWI neemt geen beslissing over een ontslagvergoeding, op het moment dat de ontslagadviescommissie een ontslag gegrond verklaart,

---

<sup>28</sup> Verhulp, 2002, p. 28

<sup>29</sup> Werkgroep Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel, 2004-2005, p. 15

<sup>30</sup> Verhulp, 2002, p.30

<sup>31</sup> Werkgroep Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel, 2004-2005, p. 16

hoeft de werkgever dus geen vergoeding te betalen. Dit kan de (ex-) werknemer vervolgens wel weer afdwingen via de kantonrechter.

Dus in het kort: ontslag via de kantonrechter levert weinig bescherming van de medewerker op, de doorlooptijd is kort echter zal vaak gekozen worden voor een financiële oplossing. Ontslag via het CWI duurt langer en hierbij is dossiervorming belangrijker dus de kans op afwijzing van het ontslag is groter maar levert (in eerste instantie) geen verplichting tot ontslagvergoeding op. Ontslag van een ambtenaar bij de bestuursrechter betreft een lange(re) procedure waarbij de inhoudelijkheid en de procedurele juistheid van het dossier van groot belang is.

Op grond van artikel 2, eerste lid, BBA (Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945) is het BBA niet van toepassing op de arbeidsverhoudingen van werknemers bij een publiek lichaam. De overheidswerkgever is daarom, zoals hiervoor reeds genoemd, niet verplicht voorafgaand aan de beëindiging van het dienstverband toestemming te vragen aan de Centrale Organisatie Werk en Inkomen (CWI). De overheidswerkgever kan hiertoe (zonder inmenging van externe instanties) eenzijdig besluiten. Toetsing vindt na het besluit plaats, in eerste instantie door middel van een interne heroverweging (bezwaar) en daarna door de (bestuurs-) rechter, dus steeds achteraf<sup>32</sup>. Als laatste staat de mogelijkheid van hoger beroep open bij de Centrale Raad van Beroep.

Dit levert dus een belangrijk verschil op: in het bedrijfsleven geeft een derde partij (kantonrechter of CWI) de toestemming voor het ontslag, een ambtenaar wordt ontslagen op basis van het besluit van de eigen overheidswerkgever en kan dan dit besluit aanvechten. Dit heeft alles te maken met de eenzijdigheid van de aanstelling van de ambtenaar. Hij wordt aangesteld (en dient deze aanstelling te aanvaarden) en hij wordt ook ontslagen (en kan vervolgens in bezwaar/beroep tegen dit ontslag).

Mr. P.J. Schaap, advocaat bij juridisch adviesbureau Capra, betoogt dat het ambtenarenrecht werknemers voldoende zekerheid biedt en werkgevers voldoende flexibiliteit. Aan ambtenaren worden zekerheden geboden in een goed verankerde rechtspositie. Hij spreekt van een mooie, zorgvuldige drietrapsraket: een externe bezwaarschriftencommissie, de rechtbank en de Centrale Raad van Beroep. Het gewone arbeidsrecht kent deze trap niet. Schaap meent dan ook dat bij verdere normalisatie het arbeidsrecht kritisch onder de loep moet worden genomen. Men zal moeten nagaan welke elementen het ambtenarenrecht op het gebied van ontslagbescherming kent, zoals de externe bezwaarschriftencommissie. Deze kan bijvoorbeeld in een vroegtijdige fase adviseren dat het ontslag ongegrond is en dat de werkgever de werknemer dient 'terug te nemen'. Als de ambtelijke rechtsbescherming wordt opgeheven, vervalt deze mogelijkheid dus, tenzij men het arbeidsrecht voorziet van een dergelijk systeem<sup>33</sup>. Overigens dient de overheidswerkgever zelf de werkloosheidsuitkering te betalen, en zal alleen al om deze reden niet lichtvoetig tot ontslag overgaan. Een nadeel van de ontslagbescherming van ambtenaren is dat een procedure jaren kan duren.

---

<sup>32</sup> Van Bon, 2006, TAR jrg.22, nr.10, p. 533

<sup>33</sup> Centrum Arbeidsverhoudingen overheids personeel, 2006, p.44

### 3.1 Procedures en termijnen met elkaar vergeleken:

De ontslagprocedures in het civiele arbeidsrecht:

In Nederland kennen we een dubbel ontslagstelsel. Dit betekent dat de werkgever de keuze heeft tussen een ontslagprocedure via het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en een procedure bij de kantonrechter. De laatste wordt ook wel de ontbindingsprocedure genoemd.

Ontbindingsprocedure:

De werkgever dient een verzoek in bij de rechtbank, sector kanton. De werknemer ontvangt een afschrift van het verzoek via de rechtbank. Zijdens de werknemer kan hiertegen schriftelijk verweer worden ingediend. Een schriftelijk verweer dient binnen enkele weken ingediend te zijn bij de rechtbank. De mondelinge behandeling van het verzoek vindt in beginsel binnen vier tot zes weken plaats. Tijdens de zitting kan worden gezocht naar mogelijkheden om het dienstverband voort te zetten. Lukt dit niet dan wordt door de rechter de ontbindingsdatum en de evt. ontslagvergoeding bepaald. Er is geen mogelijkheid tot hoger beroep, tenzij in de procedure 'het recht is geschonden'. De reactie van de rechtbank duurt ca. twee weken en bevat een datum waarop de arbeidsovereenkomst beëindigd wordt. In ongeveer zes weken kan dus bepaald worden op welk tijdstip een arbeidsovereenkomst ontbonden zal zijn.

Het CWI:

De werkgever dient een verzoek in bij het CWI waarvan de medewerker via het CWI bericht ontvangt. Deze heeft de mogelijkheid hier schriftelijk op te reageren, deze reactie dient binnen twee weken door het CWI ontvangen te zijn. Op het moment dat het CWI bepaalt dat het dossier compleet is (evt. na een tweede ronde binnen 10 dagen), wordt het voorgelegd aan de ontslagadviescommissie welke het CWI adviseert m.b.t. goed- of afkeuren van het ontslagverzoek. Deze gehele procedure neemt vier tot zes weken in beslag. De werkgever kan bij goedkeuring de arbeidsovereenkomst opzeggen. Deze toestemming geldt voor maximaal acht weken. Het CWI gaat niet over de toekenning van ontslagvergoedingen. De werknemer kan hiertoe zelf via de kantonrechter een procedure starten. Ook de weg via het CWI kost dus ongeveer zes weken waarbinnen bepaald kan worden op welk tijdstip een arbeidsovereenkomst beëindigd zal zijn.

De ontslagprocedure in het ambtenarenrecht:

Bezwaar en beroep:

Aangezien de aanstelling van de ambtenaar eenzijdig geschiedt, is het ontslag tevens een eenzijdig besluit van de overheidswerkgever. Tegen het ontslagbesluit kan door de ambtenaar schriftelijk bezwaar worden ingediend bij het besluitvormend orgaan. In het geval van een gemeente is dat dus het college van B&W of de Raad als het een medewerker van de griffie betreft. Dit bezwaar kan, indien de desbetreffende gemeente een dergelijke commissie kent, worden voorgelegd aan een bezwaarschriftencommissie welke het genomen besluit van het college toetst op rechtmatigheid en doelmatigheid. Dit betekent dat de belanghebbende wordt uitgenodigd voor een zitting van deze commissie en dat de gemeente zich laat vertegenwoordigen door een verweerder. Het hebben van een bezwaarschriftencommissie alsook het houden van een hoorzitting is geen verplichting. Het genomen besluit dient zodanig helder te zijn dat hiervoor geen verweer gevoerd hoeft te worden. De commissie (indien van toepassing) brengt naar aanleiding hiervan een advies uit aan het college om of het besluit in stand te laten of dit aan te passen dan wel nietig te verklaren en een nieuw besluit te nemen. Dit advies is niet bindend.

Een ambtenaar die bezwaar wil maken op een door het college genomen besluit kan dit binnen zes weken na de datum waarop het besluit aan hem kenbaar is gemaakt schriftelijk indienen. Tussen het indienen van een ontvankelijk bezwaarschrift en de uiteindelijke



beslissing op bezwaar door het college mag maximaal een termijn van 6 weken bestaan. Indien er sprake is van een bezwaarschriftencommissie mag deze termijn maximaal 10 weken bedragen. In totaal bedraagt een bezwaartermijn dus globaal genomen 12-16 weken.

Indien de ambtenaar het niet eens is met het uiteindelijke besluit van het college kan hij beroep hiertegen aantekenen bij de rechtbank, sector bestuursrecht (de 'ambtenaren-rechter'). Zeker in het geval van ontslag zal er i.v.m. spoedeisendheid sprake zijn van een voorlopige voorziening waarbij vaak binnen een termijn van twee weken een mondelinge behandeling van het verzoek zal plaatsvinden. Het betreft hier alleen een voorlopige maatregel die in de beroepsprocedure weer teniet gedaan kan worden. Ook bij de rechtbank wordt de ambtenaar uitgenodigd om zijn, schriftelijk ingediende, beroepschrift toe te lichten. Hij hoeft zich hierbij niet bij te laten staan door een advocaat. Ook de verweerder wordt hier naar zijn verweer gevraagd. Uiteindelijk velt de rechter, binnen zes weken, een oordeel. De enige weg die hierna nog rest is het, hiervoor reeds aan bod gekomen, hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Dit dient de belanghebbende binnen een termijn van zes weken in te dienen. Hier bepaalt de rechter of de bestuursrechter de juiste beslissing heeft genomen.

De mondelinge behandeling van een beroep kan tussen de 3 maanden en 1,5 jaar op zich laten wachten. Behandeling bij en een uitspraak van de Centrale Raad kan ongeveer een jaar duren.

De verschillen:

Zoals al eerder opgemerkt, ligt het meest opvallende verschil in de duur van de behandeling van dit soort procedures. Bij de kantonrechter kan binnen een termijn van zes weken een ontslagdatum bekend zijn. In het bestuursrecht kan het hele proces, ondanks het feit dat termijnen in de Algemene Wet Bestuursrecht zijn beschreven, vanaf het ontslagbesluit tot aan de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep drie jaar duren. Het verschil hierbij is dat de ambtenaar, indien er geen voorlopige voorziening is getroffen, daadwerkelijk ontslag heeft gekregen en ook niet meer aan het werk is. Dit was namelijk het besluit van het college waarop de mogelijkheid van bezwaar en beroep openstaat. Afhankelijk van de ontslaggrond komt hij/zij wel of niet in aanmerking voor een WW-uitkering. Uiteraard is dit tevens van invloed op bijvoorbeeld de pensioenopbouw echter gaat een vergelijking van de mogelijke financiële consequenties op dit gebied teveel afwijken van de kern van deze scriptie.

De medewerker in het bedrijfsleven is in dienst tot er een ontslagdatum is bepaald en behoudt gedurende die (kortere) periode zijn inkomen.

Bij de kantonrechter is de procedure ook veel meer en eerder gericht op het uit elkaar gaan van de partijen, daar waar het in het ambtenarenrecht veel meer gaat om de zorgvuldigheid van de gevolgde procedure en de verplichtingen van de werkgever als het gaat om de rechtmatigheid en doelmatigheid van het genomen besluit. Als 'bottom-line' geldt: zonder goed onderbouwd dossier is er geen mogelijkheid tot ontslag (in het geval van de voor deze scriptie van belang zijnde ontslaggronden).

### Politieke willekeur

Deze scriptie richt zich op situaties die niet voor kunnen komen in het civiele arbeidsrecht, situaties in een werkomgeving die daadwerkelijk anders is dan in het bedrijfsleven. Deze scriptie gaat over willekeur, en dan specifiek over de eventuele gevolgen van politieke willekeur. Wanneer treedt een dergelijke situatie op? Wat zijn op dat moment de te nemen stappen? Welke mogelijkheden biedt de gelimiteerde hoeveelheid ontslaggronden? En welke bescherming biedt dan die rechtsbescherming?

Wanneer is er sprake van politieke willekeur?

Indien een ambtenaar zijn werk naar behoren heeft uitgevoerd onder college A (we spreken hier over het lokaal bestuur) en de tijd breekt aan voor college B, dan kan het niet zo zijn dat

college B zonder meer de stelling aanneemt dat deze ambtenaar niet past binnen de nieuwe politieke koers die dit college wil varen en om deze reden over kan gaan tot ontslag. Zo geldt dit ook voor opdrachten welke men loyaal heeft uitgevoerd onder college A maar die door het nieuwe college bestempeld worden als onjuiste beslissingen. In het civiele arbeidsrecht lukt dit, met een goede onderbouwing, wel. Al was het maar om het feit dat inmiddels de verhoudingen 'ernstig onder druk' zijn komen te staan.

Er kunnen zich, indien de conflicterende belangen toch dienen te leiden tot het ontslag van de ambtenaar, drie situaties voordoen:

1. De verwachting bij het college bestaat dat de topambtenaar een nieuwe opdracht niet kan of niet loyaal zal uitvoeren.  
Er zijn dan twee ontslaggronden mogelijk; te weten: een '8:6 ontslag'<sup>34</sup> (ontslag wegens onbekwaamheid of ongeschiktheid anders dan op grond van ziekte of gebreken) of een '8:8 ontslag'<sup>35</sup> (ontslag op andere gronden). Voor beide ontslaggronden heeft men een goed onderbouwd dossier nodig.
2. Het college heeft geen vertrouwen in de voltallige directie van een ambtelijke organisatie, in combinatie met de nieuwe koers die zij wil varen.  
Het college kan dan overgaan tot een reorganisatie op grond van artikel 8:4<sup>36</sup> (ontslag wegens reorganisatie). Aangezien hier een sociaal statuut en dus de inspraak-organen bij nodig zijn, is dit een vrij langdurig en weinig gekozen traject. Als het gaat om bijvoorbeeld de gemeentesecretaris, dus om één ambtenaar, dan biedt artikel 8:4 nog wel een mogelijkheid want in individuele gevallen behoeft geen 'vooraf vastgesteld plan' (lees: sociaal plan) te worden gehanteerd.
3. Er ontstaat een situatie van 'onverenigbaarheid van karakters' of een (duurzame) impasse in de arbeidsrelatie tussen het college en de topambtenaar.  
Het college kan in dat geval kiezen voor een ontslag op basis van artikel 8:8 (ontslag op andere gronden). Ook dit dossier dient goed onderbouwd te zijn. Bovendien moet de desbetreffende ambtenaar voldoende de tijd en gelegenheid hebben gekregen om de situatie te verbeteren.

In ieder van deze mogelijke procedures is dossiervorming dus van het grootste belang. In het geval van de hier besproken ontslaggronden, met als achtergrond een politiek-ambtelijk conflict, zal veel tijd met het opbouwen van een dossier gemoeid zijn. Men dient 'goed beslagen ten ijs te komen'.

In het geval van een disfunctionerende ambtenaar zonder enige vorm van politieke bemoeienis, volstaat voor de bestuursrechter een 'normaal bijgehouden dossier'. Dit is een dossier met een aantal (ondertekende) functionerings- en beoordelingsverslagen, aantoonbaar besproken verbeterpunten en de geboden gelegenheid om te verbeteren. Maar zelfs dit is binnen de overheid een dossier dat, naar eigen ervaring maar ook refererend aan de uitspraak van Van Bon in hoofdstuk 1.4, maar moeizaam te vinden blijkt...

---

<sup>34</sup> dit verwijst naar artikel 8:6 Car/Uwo

<sup>35</sup> dit verwijst naar artikel 8:8 Car/Uwo

<sup>36</sup> dit verwijst naar artikel 8:4 Car/Uwo

### 3.2 Wat weten we nu?

De rechtsbescherming van ambtenaren bestaat uit drie rechtsgangen, te weten:

1. het maken van bezwaar op een genomen besluit van een besluitvormend orgaan (in gemeenten is dit (namens) het college);
2. in beroep gaan bij de rechtbank, sector bestuursrecht;
3. in hoger beroep gaan bij de Centrale Raad van Beroep.

De rechtsbescherming van de werknemer vallend onder het civiele arbeidsrecht, bestaat slechts uit 1 rechtsgang, met daarin de keuze voor het CWI of de kantonrechter.

De belangrijkste overeenkomst tussen het publieke en het civiele ontslagrecht ligt op het punt van de overeenstemming in de soorten ontslaggronden. Dit is ook wel logisch want de problemen die zich kunnen voordoen tussen werkgevers en werknemers, de politieke invloeden bij ambtenaren niet meegerekend, verschillen niet door de sector waarin men werkzaam is.

De belangrijkste verschillen tussen het publieke en het civiele ontslagrecht zijn:

- de overheidswerkgever kan eenzijdig besluiten tot ontslag waardoor de ambtenaar met ingang van de ontslagdatum niet meer in dienst is en daartegen in bezwaar/beroep kan gaan. De private werknemer is pas ontslagen op het moment dat de rechter of het CWI hier een uitspraak over heeft gedaan;
- de standaard doorlooptijd bij de kantonrechter is zes weken, bij de bestuursrechter minimaal 3 maanden tot 1,5 jaar (zonder hoger beroep);
- de overheidswerkgever dient zelf de werkloosheidsuitkering te betalen, de private werkgever heeft hier geen bemoeienis mee;
- de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft de ambtenaar toegang tot een rechter die zich actiever opstelt dan de meer lijdelijke kantonrechter;
- de bestuursrechter toetst niet alleen of bijvoorbeeld een ontslag in overeenstemming is met de desbetreffende bepalingen uit het toepasselijke rechtspositiereglement, maar ook of het ontslagbesluit de toets aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan doorstaan. Zonder goed dossier: 'geen ontslag'. De kantonrechter kijkt minder naar de inhoudelijkheid van het dossier maar meer naar de vraag of partijen nog wel met elkaar verder kunnen en of er een regeling te treffen valt;
- het bestuursrecht kent 3 rechtsgangen, het private arbeidsrecht slechts 1;
- in het private arbeidsrecht bestaat een verplichte procesvertegenwoordiging, in het bestuursrecht niet;
- in het private arbeidsrecht is er geen mogelijkheid tot hoger beroep, in het bestuursrecht wel;
- in het private arbeidsrecht bestaat het risico tot veroordeling in de kosten. Dit wordt door de rechter van geval tot geval bepaald. In het bestuursrecht is dit welhaast uitgesloten.

Conclusie: het meest opvallende verschil ligt dus in de **inhoudelijkheid** en in de **duur** van de behandeling van deze procedures. Bij de kantonrechter kan binnen een termijn van zes weken een ontslagdatum bekend zijn, bij de bestuursrechter kan dit hele proces vanaf het ontslagbesluit nog drie jaar duren voordat partijen uiteindelijk weten waar ze aan toe zijn. Voor overheidswerkgevers betekent normalisatie van de rechtsbescherming dus een groot voordeel, de bescherming van de ambtenaar zou op basis van het verschil in inhoudelijkheid onder normalisatie gaan lijden.

#### 4. Op weg naar Public Management:

Deelvraag 2 luidde:

*Hoe ziet de waarden-oriëntatie van de lokale topambtenaar eruit en welke invloed heeft deze op zijn mening over verdere normalisatie van de rechtsbescherming?*

Zoals in de inleiding al aan de orde is geweest kan de eigen waarden-oriëntatie van de topambtenaar van invloed zijn op de 'intensiteit' waarmee hij gebruik wenst te maken van zijn professionele autonomie. Dit kan niet alleen van invloed zijn op de huidige politiek-ambtelijke verhoudingen maar tevens voor deze verhoudingen na verdere normalisatie. Castells signaleerde eind jaren '90 een noodzakelijke verzakelijking in de publieke sector. Dit wordt hier als de basis beschouwd voor de huidige meer zakelijke, omgevingsgerichte, politiek-ambtelijke verhoudingen.

#### De veranderende overheid:

De netwerktheorie van Castells<sup>37</sup> wordt als uitgangspunt beschouwd voor de behoefte aan een 'andere overheid'. Een overheid die zakelijker dient op te treden in een veranderende economie. Een economie die niet alleen 24 uur per dag 'doordraait' maar zich tevens niets aantrekt van landsgrenzen en culturen. Daarbij is een specifieke ontwikkeling die door Castells gesignaleerd wordt van belang. Dit betreft het ontstaan van regio's, gebieden die niet worden begrensd door de grenzen van natiestaten maar waar wel een bepaalde samenhang is en die er voor strijden aangesloten te zijn op de belangrijke netwerken. Castells noemt deze regio's knooppunten in de netwerken. De (lokale) overheid zal, volgens Castells, proberen om knooppunt te blijven of te worden. Hier ligt dan ook het verschil met de hervormingen die vanuit New Public Management zijn ingezet: New Public Management richtte zich op de interne organisatie. Castells signaleert een noodzakelijke verandering om in contact te blijven met de omgeving. Dit is juist voor gemeenten van groot belang. De eigen organisatie wordt steeds kleiner vanwege privatiseringen e.d., terwijl de enorme hoeveelheid maatschappelijke organisaties en overige bij beleid betrokken partijen steeds omvangrijker wordt. Interactieve beleidsvorming bij gemeenten is sterk in opkomst. Het zal duidelijk zijn dat de monopolistische positie van de overheid niet meer als passend kan worden beschouwd. Dit vergt een andere cultuur, een andere manier van aansturing. Verzakelijking in de manier van opereren. Dat hierbij nieuwe spanningen ontstaan is evident. Tussen politici en ambtenaren is een steeds meer zakelijke vorm van samenwerking ontstaan. Dat deze relatie nimmer vrij zal zijn van spanningen is o.a. af te leiden uit de verschillende waardenstelsels waarmee beiden te maken hebben<sup>38</sup>:

Voor politici zijn o.a. de volgende waarden van belang:	En voor ambtenaren o.a. deze:
<ul style="list-style-type: none"><li>• Vrijheid, (rechts-)gelijkheid</li><li>• Gerechtigheid</li><li>• Legaliteit, rechtszekerheid</li><li>• Bestaanszekerheid</li><li>• Solidariteit</li><li>• Zorgvuldigheid</li><li>• Transparantie</li><li>• Verantwoording</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Efficiënt, economisch</li><li>• Doeltreffend, doelgericht</li><li>• Resultaatgericht</li><li>• Klantvriendelijk</li><li>• Marktconform</li><li>• Doortastend, snel</li><li>• Praktisch en concreet</li></ul>

Verzakelijking van de relatie heeft vooral te maken met het maken van afspraken over het functioneren. In de praktijk, zo blijkt uit de interviews, is deze verzakelijking zeker merkbaar

<sup>37</sup> Castells, 1998, p. 340

<sup>38</sup> Berg, A.H. (2007) Sheets 'Publiek Management en Organisatieverandering' (EUR).

echter verschilt dit inhoudelijk van het 'praten over' tot en met het contractueel vastleggen van afspraken. Als voorbeeld gaf een van de gemeentesecretarissen aan dat hij zelf jaarlijks zijn resultaten en die van de ambtelijke organisatie op papier zet en laat beoordelen door het college. Een ander, een groot voorstander van transparantie en het maken van heldere afspraken, gaf daarbij aan dat hij "*niets met de politiek heeft*", in die zin dat hij zich zo min mogelijk mengt in politieke discussies. Alle geïnterviewden waren voor het vastleggen van gemaakte afspraken.

### Zakelijkheid en dienstbaarheid:

Alhoewel Castells een duidelijke theorie heeft over verzakelijking binnen de publieke sector, gericht op de omgeving, was er dus al langer sprake van een meer zakelijke manier van aansturen gericht op de interne organisatie (N.P.M.). In deze scriptie wordt een combinatie van beiden gehanteerd als:

- a. aanleiding tot verzakelijking binnen de overheid, en
- b. als typering van een denk- en werkwijze van (top-)ambtenaren.

Een andere typering van een denk- en werkwijze wordt gezocht in het begrip Public Service Motivation. Elementen van beide typering komen terug in de, te onderzoeken, waarden-oriëntatie van topambtenaren. Hierover later meer.

### New Public Management (N.P.M.):

N.P.M. is kort samengevat een set van managementinstrumenten die sinds de economische recessie van de jaren '70 worden gebruikt in de publieke sector en die aansluit bij de noodzakelijke verzakelijking van overheidsorganisaties zoals later (eind jaren '90) door Castells geschetst. Echter zijn de N.P.M. 'hervormingen' gericht op de interne organisatie met een sterke nadruk op effectiviteit en efficiency (kostenreductie). De managementinstrumenten zijn: het uitbesteden van taken en het definiëren van heldere producten die door de uitvoerende organisaties worden geleverd aan de samenleving. De aansturing geschiedt door middel van contracten waarin prestaties worden vastgelegd en ook afspraken over de financiering van de producten. Er zijn twee aanleidingen waardoor N.P.M. als sturingsinstrument wordt toegepast. De eerste heeft te maken met het primaat van de politiek. Door het toepassen van N.P.M. wordt een scheiding gemaakt tussen beleid en uitvoering<sup>39</sup>. Het beleid wordt gemaakt door de politiek, deze is ook "opdrachtgever" van organisaties die belast zijn met de uitvoering van het beleid. De tweede aanleiding om N.P.M. in te voeren ontstond in de jaren 70 van de vorige eeuw toen de overheid n.a.v. de oliecrisis grote behoefte had om te bezuinigen en bedrijfsmatige instrumenten zocht om dit te realiseren<sup>40</sup>. Men moest meer doen met minder geld, verbetering van de efficiency was het gevolg. Dit leidde ertoe dat N.P.M. meer werd dan het op een andere wijze organiseren van bedrijfsmatige processen; het werd een manier van aansturen. N.P.M. werd vertaald als efficiënter en effectiever werken en het meetbaar maken van te behalen resultaten.

Volgens Christoffer Hood is N.P.M. een korte aanduiding voor een verzameling van wereldwijd toegepaste innovaties in de bureaucratie. Hij identificeerde zeven 'doctrines', te weten: praktisch professioneel management in de publieke sector, expliciete standaarden en resultaatmetingen, meer nadruk op output, verzelfstandigen, privatiseren, bedrijfsmatig management en een efficiëntere inzet van middelen<sup>41</sup>. Dit zijn veel meer bedrijfskundige dan bestuurskundige grootheden, waaruit blijkt dat de overheid een ander type management ging hanteren.

---

<sup>39</sup> Kickert e.a., 1997, p. ?

<sup>40</sup> Forsch, Nusse, 2007, p. 15

<sup>41</sup> Hill, 2005, p. 268

Public Service Motivation (P.S.M.):

Public Service Motivation heeft niets te maken met verzakelijking, het is geheel gericht op de publieke dienstverlening. Volgens Vanden Abeele verwijst het begrip Public Service Motivation naar de motivatie van ambtenaren om binnen hun werk te handelen met oog voor een aantal publieke waarden zoals gelijkheid, democratie of algemeen belang<sup>42</sup>.

De meest systematische benadering wordt gehanteerd door James L. Perry<sup>43</sup> die dit omschrijft als 'individuele predispositie om te beantwoorden aan motieven die uniek of voornamelijk gegrondvest zijn in openbare instituties'. Hij haalt daarvoor zes motieven aan: de aantrekkingskracht van de politiek en het maken van beleid, de betrokkenheid bij het algemeen belang, burgerzin, sociale rechtvaardigheid, medeleven en zelfopoffering in de zin van de bereidheid om persoonlijke winsten op te geven in ruil voor openbare dienstverlening. Perry verwijst, volgens Vanden Abeele<sup>44</sup>, meer naar motieven dan naar motivatie en is daardoor van mening dat de beschrijving van Perry te 'eng' is. Vanden Abeele benoemt een aantal kenmerken die de belangrijkste bouwstenen vormen om te komen tot een overkoepelende definitie. Als eerste benoemt hij een breed scala aan waardegeleaden gedragsbepalers (determinanten), zoals rollen, attitudes of ethiek. Als tweede benoemt hij het algemeen belang. Dit betekent overigens niet dat P.S.M. geen individuele belangen kan dienen; zolang deze gelijklopen met het algemeen belang is er geen probleem. In het geval van conflicterende belangen zal het algemeen belang echter voorgaan. Als derde kenmerk benoemt hij het politieke karakter van P.S.M. waarbij onder 'politiek' verstaan wordt het bindend toewijzen van waarden aan een gemeenschap. Hierdoor worden gemeenschappen die niet op politiek gebaseerd zijn automatisch uitgesloten voor P.S.M.. Als laatste kenmerk benoemt hij het motivatie-aspect. Motivatie kan enkel bestaan uit een interactie tussen individuele waarden en een reële situatie die iemand in staat stelt deze waarden te realiseren. Op basis hiervan komt Vanden Abeele tot de volgende, brede, definitie van P.S.M.: *'het geloof, de waarden of de attitudes die breder zijn dan eigenbelang of organisatiebelang, die verwijzen naar een politieke entiteit en die in interactie met de omgeving leiden tot motivatie voor het handelen'*.

Alhoewel volgens Steijn<sup>45</sup> ambtenaren met een hogere opleiding een grotere mate van P.S.M. bezitten, geldt dit, volgens hetzelfde onderzoek, niet voor ambtenaren in een managementfunctie. De functie van gemeentesecretaris / algemeen directeur kan toch als een behoorlijk zware managementfunctie worden getypeerd. Valt zakelijkheid hier te combineren met een dienstbare instelling?

Gezien het feit de functie van gemeentesecretaris / algemeen directeur als lokaal topambtenaar in deze scriptie centraal staat, volgt hier eerst een korte omschrijving van deze functie:

Een gemeentesecretaris / algemeen directeur is het hoofd van de ambtelijke organisatie, zoals een secretaris-generaal (SG) de hoogste ambtenaar op een ministerie is. Het college van B&W is vergelijkbaar met het kabinet en vormt het dagelijks bestuur, zoals de gemeenteraad vergelijkbaar is met de Tweede Kamer en daarmee het algemeen bestuur vormt.

---

<sup>42</sup> Vanden Abeele, 2006, p. 5

<sup>43</sup> Vanden Abeele, 2006, p. 8

<sup>44</sup> Vanden Abeele, 2006, p.11

<sup>45</sup> Steijn, 2006, p. 13

Formeel:

In de gemeentewet staat over de positie van de gemeentesecretaris het volgende vermeld<sup>46</sup>:

(Artikel 102): *“Het college benoemt de secretaris. Hij is tevens bevoegd de secretaris te schorsen en te ontslaan”.*

(Artikel 103): *“De secretaris staat het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde”.*

(Artikel 104): *“De secretaris is in de vergadering van het college aanwezig”.*

De functie:

De gemeentesecretaris / algemeen directeur leidt de organisatie. Hij (/zij) is ook strategisch adviseur. Hij adviseert het college van B&W en vertaalt politieke ambities in hoogwaardige en uitvoerbare plannen. Hij is dus de verbindingsman tussen het college en het ambtelijk apparaat en daarmee de schakel tussen wat het bestuur wil en de ambtelijke organisatie kan. In de grote steden heeft een gemeentesecretaris minder vaak tevens de rol van algemeen directeur, daar geldt het 'wethoudersmodel'. Hierbij vallen de directeuren onder een wethouder. De gemeentesecretaris staat voor de opdracht om in een dergelijke situatie waar niemand de baas is iedereen te laten samenwerken.

Vorig jaar stond in de helft van de grote gemeenten de functie van gemeentesecretaris vacant. Niet alleen is het verloop hoger dan bij andere topfuncties, volgens Intermediair Publieke Zaken<sup>47</sup> zou er ook meer sprake zijn van gedwongen vertrek. Een deel van de oorzaak is, volgens Intermediair PZ, gelegen in de sterk veranderde eisen welke aan de rol van een gemeentesecretaris worden gesteld; er is meer vraag naar gemeentesecretarissen die ook optreden als algemeen directeur.

---

<sup>46</sup> Zie bijlage 1

<sup>47</sup> Bron: [www.intermediairpubliekezaken.nl](http://www.intermediairpubliekezaken.nl)

#### 4.1 Hoe scherp is de publieke bril van de lokale topambtenaar?

In de enquête zijn, ten behoeve van de waarden-oriëntatie, de N.P.M.-waarden vertaald in 'effectiviteit' en 'efficiency'. De P.S.M.-waarden zijn vertaald in 'politieke verhoudingen', 'algemeen belang' en vanuit de meer juridische invalshoek: 'rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtsgeldigheid'.

Aan welke waarden hecht men het meeste belang in het functioneren?

In vraag 9 van de enquête zijn alle genoemde waarden opgegeven en is gevraagd hoeveel belang men aan deze waarden hecht in het functioneren. De resultaten kunnen als volgt worden weergegeven:

	In mindere mate	Neutraal	Van belang	Zeër van belang	
Effectiviteit	0	0	14	15	29
Efficiency	0	0	16	13	29
Politieke verhoudingen	0	0	11	18	29
Maatschappelijk/algemeen belang	1	0	14	14	29
Rechtmatigheid	1	8	8	12	29
Rechtsgelijkheid	1	4	11	13	29
Rechtsgeldigheid	0	6	12	11	29
	1,4%	8,9%	42,4%	47,3%	100%

Op het moment dat de eerste twee kolommen verwaarloosd worden en de kolommen 'van belang' en 'zeër van belang' worden samengevoegd (gezien het feit dat zij elkaar niet veel ontlopen), ontstaat de volgende opbouw:

	(Zeër) van belang	Percentage
Effectiviteit	29	14,3%
Efficiency	29	14,3%
Politieke verhoudingen	29	14,3%
Maatschappelijk/algemeen belang	28	13,8%
Rechtmatigheid	20	9,8%
Rechtsgelijkheid	24	11,8%
Rechtsgeldigheid	23	11,3%

Hieruit blijkt dat de meer zakelijke waarden, effectiviteit en efficiency unaniem onderschreven worden. Voor het element 'politieke verhoudingen' geldt dit eveneens. Een gemeentesecretaris zei hierover: "met een politieke vechtcultuur bereikt men niets voor de burger en dus is het mijn belang om me ermee te bemoeien als ik vind dat dat nodig is". Slechts één respondent geeft aan dat afwegingen m.b.t. het algemeen belang een geringe rol speelt in zijn functioneren. De klassieke publieke principes rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtsgeldigheid worden slechts door respectievelijk 20, 24 en 23 respondenten (zeer) belangrijk voor het functioneren bevonden.

Eerder is aangegeven dat het maken van afspraken over te behalen resultaten inmiddels heel gewoon gevonden wordt. Als we deze factor 'optellen' bij de betekenis van bovenstaande tabel, ontstaat een beeld van een gemeentesecretaris die bezig is met de sturing van de organisatie (efficiency, effectiviteit) en tegelijk met de omgeving van die organisatie (politieke verhoudingen en het maatschappelijk of algemeen belang). En daar wil hij graag afspraken over maken. Eigenlijk is dit Castells ten voeten uit.

We kunnen hieruit concluderen dat gemeentesecretarissen unaniem de zakelijke waarden onderschrijven en in meerderheid beide waarden-oriëntaties in zich verenigen. Dit sluit aan bij hetgeen één van de geïnterviewden aangaf namelijk dat het aanstellen van een zuivere 'dienstbare manager' "niet meer van deze tijd" zou zijn.



Is deze waarden-oriëntatie van invloed op de mening over normalisatie? Op het moment dat we de voor- en tegenstanders van verder normaliseren splitsen (op basis van de beantwoording van vraag 26) en hun waarden-oriëntatie (op basis van de beantwoording van vraag 9) grafisch weergeven, ontstaat de volgende kruistabel:

	Effectiviteit	Efficiency	Pol. verh.	Alg. Bel.	Rechtmatigh	Rechtsgelijk	Rechtsgeld.
Voor normalisatie	20	20	20	20	15	16	17
Tegen normalisatie	8	8	8	7	4	8	6

\* Alleen de scores 'van belang' en 'zeer van belang' zijn opgenomen.

\* Aangezien 1 gemeentesecretaris aangaf zowel voor als tegen verdere normalisatie te zijn is deze niet meegeteld.

'Vertaald' naar 100% levert dit een inzichtelijker overzicht op:

	Effectiviteit	Efficiency	Pol. verh.	Alg. bel.	Rechtmatigh	Rechtsgelijk	Rechtsgeld.
Voor normalisatie	100%	100%	100%	100%	75%	80%	85%
Tegen normalisatie	100%	100%	100%	87,5%	50%	100%	75%

De groep van 20 gemeentesecretarissen die voor verdere normalisatie is, kan dus maximaal 20 'scoren', de groep van 8 gemeentesecretarissen die tegen verdere normalisatie is dus maximaal 8. In het overzicht met percentages is duidelijk te zien dat de waarden-oriëntaties van beide groepen nagenoeg overeenkomstig zijn. Daarmee is dan ook aangetoond dat de waarden-oriëntatie van de lokale topambtenaar geen rol speelt in het normalisatievraagstuk. De vraag is of de mening van 28,6% (8) van 28 respondenten significant genoemd mag worden. Feit blijft wel dat het patroon dermate overeenkomstig is dat een andere conclusie moeilijk te trekken valt, op de eerste drie waarden scoren beiden immers al 100%.

Toch is maar liefst 93% van de geënquêteerden van mening dat ambtenaren beschermd dienen te worden tegen (de eventuele gevolgen van) politieke willekeur. Ook als zij zelf hiermee geconfronteerd zouden worden, kiest 83% voor de huidige rechtsbescherming. Hoe zit dit percentage exact in elkaar? Vanuit de resultaten van vraag 12 (voor/tegen bescherming tegen politieke willekeur) en vraag 26 (voor/tegen verdere normalisatie) uit de enquête kan het volgende kruisdiagram gemaakt worden:

	Bescherming van ambtenaren tegen politieke willekeur		Totaal
	Mee eens	Niet mee eens	
<b>Voor verdere normalisatie van de rechtsbescherming</b>	64,3 %	7,1 %	71,4%
<b>Tegen verdere normalisatie van de rechtsbescherming</b>	28,6 %	0 %	28,6%
	92,9%	7,1%	100%

\* 28 van de 29 respondenten heeft deze vragen beantwoord.

Slechts 7,1% van de respondenten geeft aan dat zij geen voordeel zien in de bescherming van ambtenaren tegen politieke willekeur en (dus) voor verdere normalisatie van de rechtsbescherming zijn. Dit betreft toch een logische combinatie.

Van de respondenten geeft 28,6% aan wel voordeel te zien in de bescherming van ambtenaren en dan ook tegen verdere normalisatie te zijn. Ook dit is een logische combinatie. Niet minder dan 64,3% kiest voor bescherming tegen politieke willekeur en het toch willen doorzetten van het normaliseringstraject en vraagt dus om dit wel onder het

privaatrecht te regelen indien het normalisatietraject wordt doorgezet. In het rapport Buitengewoon Normaal was dit reeds als mogelijkheid opgenomen.

Als de eigen bescherming van lokale topambtenaren wordt afgezet tegen het normalisatietraject (vraag 11 en vraag 26 uit de enquête), ontstaat het volgende overzicht:

	Eigen bescherming tegen politieke willekeur		Totaal
	Mee eens	Niet mee eens	
Voor verdere normalisatie van de rechtsbescherming	55,6 %	14,8 %	70,4%
Tegen verdere normalisatie van de rechtsbescherming	25,9 %	3,7 %	29,6%
	81,5%	18,5%	100%

\* 27 van de 29 respondenten hebben deze vragen beantwoord.

Bijna 20% van de respondenten geeft aan voor hen zelf rechtsbescherming tegen politieke willekeur niet nodig te achten. In meerderheid zijn dit mensen die ook voorstander zijn van normalisering. Toch blijft bijna 30% van mening dat dit traject niet dient te worden doorgezet. In een korte toelichting op deze vraag hebben de respondenten hun belangrijkste argumenten gegeven t.a.v. de voor- en nadelen van verdere normalisering.

Een aantal respondenten is van mening dat “de rechtsbescherming is doorgeschoten”. Uit de twee opgenomen open vragen<sup>48</sup> m.b.t. de belangrijkste voor- en nadelen van de huidige rechtsbescherming, kunnen de volgende categorieën reacties worden gedestilleerd:

Voordeel	Aantal	Nadeel	Aantal
Bescherming algemeen	5		
Bescherming tegen politieke willekeur	13	Omslachtige procedure i.g.v. disfunctioneren	23
Het systeem is beter	7	Het systeem	5

Bij de voordelen geeft 13 van de 29 respondenten (45%) daadwerkelijk de bescherming tegen politieke willekeur op als het gaat om de huidige rechtsbescherming. Als het grootste nadeel van de rechtsbescherming wordt de complexiteit en de omslachtigheid benoemd bij disfunctioneren als ontslaggrond. Deze mening zijn 23 van de 29 respondenten (79,3%) toegedaan. En juist hier zou wel eens de achtergrond kunnen liggen voor de beleving dat de bescherming is ‘doorgeschoten’.

Aangezien we er vanuit mogen gaan dat ‘disfunctioneren’ als daadwerkelijke ontslaggrond vaker zal voorkomen dan ontslag als gevolg van tegenstrijdige ambtelijke en politieke opvattingen, is de wens om om deze reden de ontslagprocedures te vereenvoudigen te verdedigen. Echter komen we dan terug bij de uitspraak van mr. Van Bon: “*Slecht personeelsbeleid los je niet op met systeemwijzigingen...*”.

Dat de personeelsdossiers in de praktijk inderdaad vaak niet op orde zijn, wordt overigens door de geïnterviewde gemeentesecretarissen erkend.

<sup>48</sup> Zie bijlage 5, vraag 13 en 14

## 4.2 Wat weten we nu?

Op de vraag hoe de waarde-oriëntatie van lokale topambtenaren eruit ziet, blijkt het antwoord te zijn dat deze zich vooral richt op de NPM-waarden efficiency en effectiviteit, de politieke verhoudingen en het maatschappelijk of algemeen belang. Hieruit ontstaat het beeld dat er geen sprake is van gemeentesecretarissen met een zuivere zakelijke instelling of van gemeentesecretarissen met een zuivere dienstbare instelling. Zoals gesteld voldoet deze combinatie aan de theorie van Castells; zakelijk maar op de omgeving gericht.

Kunnen we hierbij spreken over een 'mix' van eigenschappen die we inmiddels 'Public management' kunnen noemen? Overheidsmanagers die op een zakelijke manier, maar tegelijkertijd door een 'publieke bril', aankijken tegen overheidsvraagstukken, rekening houdend met politieke en maatschappelijke waarden?

Voor wat betreft de invloed van de waarden-oriëntatie op de voorkeur voor wel of niet verder normaliseren, luidt de conclusie dat daar geen aantoonbaar verband gelegd kan worden.

De wens tot verdere normalisering van de rechtsbescherming lijkt voort te komen uit de omslachting van de ontslagprocedures. Ruim 64% geeft aan beiden te willen: en bescherming tegen politieke willekeur en verdere normalisering van de rechtsbescherming. Duidelijk is geworden dat dit alles te maken heeft met (de omslachting van) procedures en niet zozeer met de inhoudelijkheid daarvan.

## **5. FC Centraal tegen FC Lokaal, 1-1?**

*Hoe kunnen de huidige lokale politiek-ambtelijke verhoudingen het best gekenschetst worden en welke invloed heeft de waarden-oriëntatie van de lokale topambtenaar hierop?*

Om deze vraag te beantwoorden zal een vergelijking worden gemaakt tussen de politiek-ambtelijke verhoudingen op rijksniveau (theoretisch kader) en de verhoudingen zoals deze op lokaal niveau beleefd worden door de geënquêteerden en de geïnterviewden (empirie). Voor de verhoudingen op rijksniveau wordt het onderzoek van 't Hart als basis genomen.

### Politiek-ambtelijke verhoudingen:

#### De verhoudingen op rijksniveau:

In het, in het verleden strikter gehanteerde, Weberiaanse model stonden politici in de spotlights en bleven ambtenaren anoniem. Echter bleek dat ambtenaren op hun eigen manier politiek bedreven, en vaak niet minder effectief. De 'vierde macht' was sterker dan de politiek in eerste instantie (kon) vermoeden. Men ging inzien dat bewindspersonen en ambtenaren elkaar nodig hebben om hun werk goed te doen en organisatiedoelen te bereiken. Topambtenaren verwachten daarbij wel politieke sturing van hun bewindsliden om op departementaal niveau niet achter te raken in effectiviteit in het bestuurlijke circuit. Dit heeft dus niets te maken met klassieke loyaliteit maar met hun opvattingen over politiek-bestuurlijk management. Vanuit een situatie van Weberiaanse hiërarchie en dienstbaarheid naar complementariteit en teamwork. Teamwork leidt hierbij tot wederzijdse afhankelijkheid. Het zal dan ook niet vreemd zijn dat onderling vertrouwen, evenals een goede communicatie, als essentieel bestandsdeel van productieve politiek-ambtelijke verhoudingen wordt gezien. Complementariteit echter, uit zich in ambtelijke assertiviteit wat leidt tot het bedrijven van politiek. Deze rolverschuiving levert spanningen op.

Aangezien topambtenaren bepalen welke informatie relevant genoeg is om 'naar boven' te worden doorgesluisd, kunnen zij sturing geven aan de besluitvorming. De politicus dient deze informatie dus goed op waarde te kunnen schatten en op zijn ambtenaren te kunnen en willen vertrouwen. Bij de afwegingen die de ambtelijke top hierbij maakt is overigens het politiek draagvlak van de bewindspersonen van grote invloed; voor welke onderwerpen krijgen zij de handen op elkaar in het kabinet, in de Kamer, in de media en in de publieke opinie? De balans van de overwinningen en de nederlagen bepaalt het prestige-niveau dat de desbetreffende bewindspersoon bij zijn ambtenaren geniet.

Ondanks het feit dat de overheidsbureaucratie steeds verder geprofessionaliseerd is, zijn de afbreukrisico's van slechte politiek-ambtelijke verhoudingen toegenomen. Ook bijvoorbeeld de toename in de uitvoering van parlementaire enquêtes is een maatschappelijk en politiek signaal dat er op bepaalde terreinen grote en onopgeloste problemen heersen. Overigens leidt een enquête vaak tot het zoeken naar 'zwarte pieten', wat ertoe heeft geleid dat ambtenaren zich steeds meer gaan indekken, aangezien de ministeriele verantwoordelijkheid in de praktijk inmiddels niet veel meer is dan het aan de Kamer beloven van beterschap zonder dat dit direct gevolgen heeft. Indirect rekent de media vaak wel af met deze misstappen door deze op te blazen tot een enorme affaire. Dit is aan de ene kant nog een reden dat men zich geen fouten kan veroorloven maar aan de andere kant voor politici nog meer reden om alert te zijn op hun publieke en politieke profiel. De gedeeltelijke verschuiving van afbreukrisico's van bewindspersonen naar topambtenaren zet de vertrouwensrelatie (verder) onder druk en stelt de wederzijdse loyaliteit op de proef wat resulteert in een verdere verslechtering van het politiek-ambtelijk klimaat.

Zeker in combinatie met het, in de jaren '80 en '90, op afstand zetten van overheids-onderdelen werd de ministeriele verantwoordelijkheid steeds moeilijker invulbaar. De verwachting was juist dat indien de minister niet meer rechtstreeks verantwoordelijk (en dus

door de Kamer aanspreekbaar) zou zijn voor de uitvoering en dat problemen en crises in diezelfde uitvoering zich minder snel zouden doorvertalen in politiek-ambtelijke spanningen. De aansturing werd echter complexer (zie ook het theoretisch kader in hoofdstuk 4) en de controle werd moeilijker. Hierdoor ontstonden wederom wrijvingen waardoor er steeds meer politieke druk op ministers werd uitgeoefend, waardoor zij steeds vaker naar ambtenaren gingen wijzen.

In de nieuwe arena's, waar steeds vaker een scheiding tussen beleid en uitvoering te zien is, ontstaan dus steeds meer en complexere relaties. Ministers hebben steeds minder invloed maar worden vaak nog wel aansprakelijk gesteld voor zaken die eigenlijk ver bij hun vandaan staan. Dat is ook de reden dat zij zich zullen blijven bemoeien met politiek gevoelige issues.

Het bestuur heeft zich in de afgelopen jaren instrumenten verschaft om meer greep op het ambtelijk apparaat te krijgen: meer manoeuvreerruimte rond benoeming en ontslag van topambtenaren, intensievere sturingsrelaties met op afstand geplaatste uitvoeringsorganisaties. De hedendaagse ambtelijk professional markeert een nieuwe set van competenties voor zichzelf die nauw aansluit bij de eisen die de omgeving aan het optreden van overheidsfunctionarissen stelt, inclusief de politieke superieuren die 'allergisch' zijn voor 'verpolitiekte' ambtenaren. Hier is dus sprake van een zakelijke benadering met een sterke focus op de interne processen. Daarmee zou een basis kunnen worden gelegd voor een nieuw politiek-ambtelijk evenwicht dat meer ruimte laat voor zelfbewust ambtelijk handelen. Maar het interne en politiek-maatschappelijke draagvlak ervoor ontbreekt vaak nog.

De kern van de politiek-ambtelijke verhoudingen ligt paradoxaal genoeg niet binnen maar buiten de interpersoonlijke relaties tussen bewindspersonen en ambtenaren. Zij ligt in de gedragsprikkel waaraan beide partijen zijn onderworpen. De belangrijkste bron van gedragsprikkel is en blijft, naar de mening van 't Hart, het levende staatsrecht, in het bijzonder de politieke interpretatie van de ministeriele verantwoordelijkheid en de vertrouwensregels. Daarom luidt waarschijnlijk de stellige mening van de door hem geïnterviewden: ondanks alle context- en organisatie-veranderingen en de loyaliteit van topambtenaren aan de politiek, welke ook niet door bewindspersonen wordt betwijfeld, zijn de 'rules of the game' aan de top nog hetzelfde als vroeger. Als het er werkelijk op aankomt delven ambtenaren nog steeds het onderspit tegenover hun bewindslieden.

't Hart durft, aan de hand van dit onderzoek, de stelling aan dat er "*momenteel geen grond is voor de klassieke zorg over ambtelijke machtsvorming of de loyaliteit ten opzichte van de politieke gezagsdragers*". In het huidige tijdsgewricht is incidenteel volgens hem eerder het omgekeerde probleem aan de orde, namelijk een overdosis ambtelijke loyaliteit aan, in het bijzonder, de politieke top<sup>49</sup>.

Concluderend kan worden gesteld dat, volgens 't Hart, de verhoudingen op rijksniveau sterk bepaald worden door een aantal optredende spanningen. Deze spanningen treden op door:

1. een rolverschuiving veroorzaakt door assertievere en politiek bedrijvende ambtenaren;
2. de verschuiving van het afbreukrisico van bewindslieden naar (top-)ambtenaren;
3. een steeds complexere aansturing;
4. meer gecreëerde manoeuvreerruimte rondom benoemingen en ontslag van ambtenaren.

De onderlinge verhoudingen kunnen volgens hem verder gekenschetst worden door:

1. de mate van prestige die een bewindspersoon bij zijn ambtenaren geniet gebaseerd op de balans van zijn overwinningen en nederlagen;
2. de stellige overtuiging dat ambtenaren het onderspit delven tegenover hun bewindslieden als het er op aankomt;
3. in het huidige tijdsgewricht een sterke ambtelijke loyaliteit aan de politieke top.

---

<sup>49</sup> 't Hart, Wille e.a., 2003, p. 330

De verwijzing naar 'de nieuwe arena's waar steeds meer en complexere relaties ontstaan' komt overigens overeen met de netwerk/ en knooppunttheorie van Castells zoals beschreven bij de beantwoording van deelvraag 2. 't Hart beaamt dat overheden ('bemoeienis van ministers) inderdaad zullen proberen om knooppunt te blijven. Dit wordt echter steeds moeilijker omdat het aantal partijen alleen maar toeneemt en de eigen macht afneemt.

Dit geldt ook heel duidelijk op lokaal niveau, ook daar zijn of worden nog steeds uitvoerende taken uitbesteed aan 'de markt' of op andere wijze op afstand gezet. Er blijft echter altijd een bepaalde verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke uitvoering bestaan.

#### De verhoudingen op lokaal niveau:

't Hart heeft het over de hedendaagse ambtelijke professional met een zakelijke benadering met een sterke focus op de interne processen. Bij de beantwoording van deelvraag 2 is al aan de orde geweest dat de waarde-orientatie van lokale topambtenaren zich vooral richt op effectiviteit, efficiency maar tevens op de politieke verhoudingen en het algemeen belang. Dus ook een zakelijke aanpak maar dan met meer oog voor de omgeving.

Of de onderlinge verhoudingen vergelijkbaar zijn zal in het empirisch deel onderzocht worden.

Op basis van het bovenstaande en de conclusie van deelvraag 2, kunnen de volgende verwachtingen worden geformuleerd:

1. met betrekking tot de 'publieke bril' van lokale overheidsmanagers, wordt verwacht dat er lokaal minder sprake zal zijn van onderlinge spanningen;
2. op basis van de wens tot behoud van de eigen rechtsbescherming, wordt verwacht dat zowel op rijksniveau als op lokaal niveau men een eensluidende mening heeft over de mogelijke rechtspositionele gevolgen voor de ambtenaar van politieke willekeur.

## 5.1 Wie heeft de meeste teamspirit?

Dat de combinatie van gemeentesecretaris en algemeen directeur veelvuldig voor komt, blijkt ook uit de resultaten van de enquête; niet minder dan 86% vervult deze combinatiefunctie. In een van de interviews werd het aantal maal dat gedwongen vertrek aan de orde zou zijn verder gespecificeerd tot een percentage van 40%, welk aantal in een ander interview en door de Vereniging van Gemeentesecretarissen werd bevestigd. Naar de mening van deze topambtenaren heeft dit vooral te maken met het werving en selectie beleid dat voor dit soort functies gehanteerd wordt. Zij achten het een slechte zaak als een burgemeester samen met een lid van het college de werving doen en zijn sterke voorstanders van het inschakelen van wervingsburo's. Zo niet dan is bij aanvang vaak al de situatie van 'de verkeerde man/vrouw op de stoel' te constateren en ontbreekt de tegenwoordig benodigde zakelijkheid. Daarbij tekent een respondent wel aan dat hiermee wel 'zakelijkheid in combinatie met gevoel voor politieke sturing' verstaan dient te worden.

De vraag is of het beeld dat 't Hart schetst over rijksambtenaren, overeenstemt met de beleving van topambtenaren op lokaal niveau. Zijn hier ook signalen te ontdekken over een overdosis ambtelijke loyaliteit? Om deze reden zijn in de enquête vragen opgenomen betreffende de onderlinge verstandhouding en de waardering vanuit de politiek over het gevraagd en ongevraagd adviseren.

De respondenten zijn over het algemeen niet van mening dat de verstandhouding tussen hen en het college veranderd is in de afgelopen jaren. Deze verstandhouding wordt door vrijwel alle respondenten als 'harmonieus' bestempeld. Er is slechts één gemeentesecretaris die in de enquête aangeeft dat hij deze relatie conflictueuzer gevonden vindt. Een geïnterviewde is wel van mening dat de relatie als 'harmonieus' bestempeld kan worden maar spreekt wel van het verschijnsel dat naar zijn mening bestuurders steeds makkelijker ambtenaren 'afschrijven'. Het merendeel specificeert de waardering door op te merken dat deze verstandhouding in een soort van middenweg gezien dient te worden, soms conflictueus maar in een positieve zin en soms harmonieus maar te allen tijde gericht op samenwerking. Andere bewoordingen zijn: 'vertrouwen', 'kritisch naar elkaar zijn mag' en 'samenwerken om doelen te bereiken', maar ook 'meer en sneller'.

Dit sluit niet aan bij de stelling van 't Hart over denkbare overlevingsstrategieën voor ambtenaren die zich bedreigd voelen door de toegenomen turbulentie van de omgeving. Men lijkt zich lokaal een stuk minder zorgen te maken over de onderlinge verhoudingen. Bij de eigen professionele autonomie is het van belang hoe vrij men zich voelt om over deze onderwerpen te adviseren. Vanuit de enquêteresultaten<sup>50</sup>, kunnen de waarderingen v.w.b. kritisch adviseren over de genoemde onderwerpen, als volgt worden gevisualiseerd:

Waardering v.w.b. kritische advisering:

	<b>Nooit</b>	<b>Zelden</b>	<b>Regelmatig</b>	<b>Vaak</b>	
Effectiviteit	0	1	12	15	28
Efficiency	0	1	9	18	28
Politieke verhoudingen	0	1	21	6	28
Maatschappelijk/algemeen belang	0	2	15	11	28
Rechtmatigheid	1	3	15	9	28
Rechtsgelijkheid	1	6	13	8	28
Rechtsgeldigheid	0	4	14	10	28
	1%	9,2%	50,5%	39,3%	

De lokale politiek ontvangt, naar de mening van lokale topambtenaren, dus bij voorkeur kritische adviezen over zaken die te maken hebben met effectiviteit en efficiency. Minder

<sup>50</sup> Zie bijlage 5, vraag 18

vaak ('regelmatig') is zij gecharmeerd van kritische advisering omtrent zaken als politieke verhoudingen. Dit komt volledig overeen met waarden-oriëntatie, zoals gevonden bij deelvraag 2.

Uit deze uitkomsten blijkt verder dat de professionele autonomie veel ruimte biedt; 'zelden' komt in het geval van 'kritisch adviseren' maar weinig voor.

Bij het geven van 'ongevraagd advies'<sup>51</sup> wordt de professionele autonomie wat verder op de proef gesteld; men gaat zich *ermee bemoeien*. De respondenten laten het volgende beeld in hun beantwoording zien:

Hoe vaak geeft u ongevraagd advies?

	<b>Nooit</b>	<b>Zelden</b>	<b>Regelmatig</b>	<b>Vaak</b>	
Effectiviteit	0	3	20	5	28
Efficiency	0	2	19	7	28
Politieke verhoudingen	0	11	16	1	28
Maatschappelijk/algemeen belang	0	4	22	2	28
Rechtmatigheid	1	8	15	4	28
Rechtsgelijkheid	0	10	16	2	28
Rechtsgeldigheid	0	9	17	2	28
	0,5%	24%	63,8%	11,7%	100%

Hieruit blijkt wel dat men lokaal niet bevreesd is om regelmatig 'van zich te laten horen'. De onderwerpen wijzigen echter wel. Opvallend is dat het maatschappelijk of algemeen belang in het ongevraagd advies een grotere rol gaat spelen. De reden hiervan is niet bekend.

Beoordeling:

In het belang van de relatie is het ook van belang het functioneren te beoordelen. Door wie worden gemeentesecretarissen beoordeeld en hoe frequent? Wordt er beoordeeld 'volgens het boekje' en is er een dossier of wordt er bij disfunctioneren of 'onverenigbaarheid van karakters' (*Incompatibilite d'Humeurs*) alsnog naar andere oplossingen gezocht?

Uit de enquête blijkt dat 90% van de gemeentesecretarissen beoordeeld wordt op zijn of haar functioneren waarvan 81% jaarlijks. Toch verwacht 2/3 van het totaal dat er een 'regeling getroffen' zal worden indien er een situatie van 'slecht weer' met het college zou ontstaan.

<sup>51</sup> Zie bijlage 5, vraag 20



## 5.2 Wat weten we nu?:

Op lokaal niveau lijkt men zich minder zorgen te maken over de onderlinge verhoudingen, los van een enkele reactie over het makkelijker 'afschrijven' van ambtenaren. De verstandhouding wordt door vrijwel alle respondenten als 'harmonieus' bestempeld. Als gekeken wordt naar de eigen professionele autonomie, de ruimte die men krijgt om zelf invulling te geven aan uitvoering en advisering, dan is men ook hierover in het algemeen niet ontevreden. Men laat zelf van zich horen en de lokale politiek ontvangt, naar de mening van lokale topambtenaren, bij voorkeur kritische adviezen over zaken die te maken hebben met effectiviteit en efficiency. Er spreekt uit de resultaten minder 'achterdocht' dan uit de resultaten van het onderzoek van 't Hart.

Zowel op nationaal als op lokaal niveau hebben topambtenaren een voorkeur voor een meer zakelijke benaderingswijze. Daarbij bestaat lokaal wel tevens veel aandacht voor de politieke verhoudingen en het algemeen belang, alhoewel op nationaal niveau tevens gesproken wordt over 'omgevingsgericht denken'. Het algemeen belang is in het onderzoek van 't Hart geen issue dus speelt dit ook geen rol in de nu gemaakte vergelijking.

De waarden-oriëntatie van de gemeentesecretaris, met een voorkeur voor de meer zakelijke onderwerpen, komt overeen met de gevraagde elementen van kritische advisering vanuit de politiek gezien het feit zij hierover vaak hun waardering uitspreken.

De eerder geformuleerde verwachting dat er lokaal minder sprake zal zijn van onderlinge spanningen als gevolg van de publieke bril van de lokale overheidsmanagers, komt op basis van deze resultaten uit. De politiek-ambtelijke samenwerking op lokaal niveau lijkt meer gericht te zijn op het gezamenlijk bereiken van gestelde doelen dan in het geval van de politiek-ambtelijke samenwerking op rijksniveau.

De geformuleerde verwachting dat zowel op rijksniveau als op lokaal niveau men een eensluidende mening heeft over de mogelijke rechtspositionele gevolgen voor de ambtenaar van politieke willekeur, komt ook uit. Op beide niveaus zijn topambtenaren voorzichtig als het gaat om de eventuele gevolgen van politieke willekeur. De lokale topambtenaren sluiten zich daarmee aan bij de mening op rijksniveau dat de 'rules aan de top' niet veranderd zijn.

Het antwoord op de gestelde vraag hoe de huidige lokale verhoudingen het best gekenschetst kunnen worden, luidt dus: harmonieus, gericht op samenwerking maar met de wetenschap dat in het geval van politieke willekeur de ambtenaar 'aan het kortste eind zal trekken'.

Het antwoord op de vraag welke invloed de waarden-orientatie heeft op deze verhoudingen luidt dat de voorkeur van de topambtenaren voor de meer zakelijke items aansluit bij de adviseringswens vanuit de politieke leiders. Dat dit op prijs wordt gesteld blijkt ook wel uit het feit dat men over deze onderwerpen ook vaak ongevraagd advies geeft.

## 6. Springen of niet?

*Wordt de waarden-oriëntatie van lokale topambtenaren beïnvloed door verdere normalisatie van de rechtsbescherming en wat zijn de mogelijke effecten daarvan?*

Dit betreft de vraag of een verdere normalisatie van de rechtspositie van ambtenaren en daarmee het wegvallen van de extra rechtsbescherming tegen de rechtspositionele gevolgen van politieke willekeur of tegengestelde ambtelijke en politieke opvattingen, van invloed kan zijn op de vraag welke waarden lokale topambtenaren belangrijk achten in het functioneren. Gaan zij na verdere normalisering meer waarde hechten aan de meer zakelijke aspecten of juist aan de meer dienstbare aspecten? Gaan zij zich anders opstellen, gaan zij bijvoorbeeld risico's mijden? Of zullen zij zich juist niet anders opstellen aangezien zij hun professionele autonomie opvatten als een gegeven, onafhankelijk van de invloed die hun politiek bestuurders op hen kunnen hebben?

### Ambtenaar of manager?

Bij de beantwoording van deelvraag 2 is in het theoretisch kader gesproken over het begrip Public Service Motivation en de definitie hiervan volgens Vanden Abeele. Deze luidde: *'het geloof, de waarden of de attitudes die breder zijn dan eigenbelang of organisatiebelang, die verwijzen naar een politieke entiteit en die in interactie met de omgeving leiden tot motivatie voor het handelen'*.

Daarbij is tevens aan de orde gekomen dat in het onderzoek van Steijn<sup>52</sup>, ambtenaren met een hogere opleiding een grotere mate van P.S.M. bezitten maar dat dit niet geldt voor ambtenaren in een managementpositie. In de beantwoording van de tweede deelvraag is reeds duidelijk geworden dat de lokale topambtenaar inderdaad een meer zakelijke, op de omgeving gerichte instelling heeft. De vraag is of bij het wegvallen van de extra bescherming er een verandering zal gaan ontstaan. Een beweging (nog meer) in de richting van 'het zakelijke' of in de richting van 'de omgeving'. Echter bestaat die omgeving uit politieke en maatschappelijke waarden. Een aantal mogelijke veranderingen kunnen worden geformuleerd:

#### Mogelijkheid 1:

Topambtenaren die risico's willen vermijden zullen zich meer gaan richten op de aansturing van de ambtelijke organisatie en bijvoorbeeld het onderwerp 'politieke verhoudingen' gaan ontwijken in de advisering.

#### Mogelijke consequentie hiervan:

De politiek krijgt geen feedback meer van een 'betrokken buitenstaander' en mist uiteindelijk de spiegel welke nodig is voor de vertaalslag tussen beleid en uitvoering.

#### Mogelijkheid 2:

Topambtenaren nemen meer afstand van de politieke discussie maar blijven zich tegelijkertijd inzetten voor het maatschappelijk belang.

#### Mogelijke consequentie hiervan:

De politiek krijgt geen feedback meer van een 'betrokken buitenstaander' en er kan een verschillende boodschap in de richting van het maatschappelijk veld worden uitgezonden. Als de politiek niet op een lijn ligt met de ambtelijke organisatie ontstaat verwarring bij alle maatschappelijk betrokkenen.

---

<sup>52</sup> Steijn, 2006, p.13

#### Mogelijkheid 3:

Topambtenaren gaan zich juist op de zakelijke items verder manifesteren om 'grip' te houden op hun positie. Zij zullen hierover vaker ongevraagd advies geven om hun meerwaarde op dat gebied nog duidelijker te onderstrepen.

#### Mogelijke consequentie hiervan:

Er kan een tweedeling ontstaan waarbij de topambtenaar alleen nog maar bezig is met de zakelijke aansturing van de ambtelijke organisatie waardoor de voorgaande verwachtingen zich kunnen gaan manifesteren.

#### Mogelijkheid 4:

Topambtenaren gaan zich juist over de volle breedte van hun adviestaak steeds verder manifesteren.

#### Mogelijke consequenties hiervan:

- Het eventuele forceren van de eigen adviesfunctie zal uiteindelijk kunnen zorgen voor conflicten.
- Op het moment dat er geen sprake is van forceren maar van een pro-actieve houding zou dit de koppeling tussen politiek en praktijk wel eens ten goede kunnen komen.

#### Mogelijkheid 5:

Topambtenaren veranderen niets aan hun manier van opereren en blijven handelen zoals zij dat nu ook al doen.

#### Mogelijke consequentie hiervan:

Op het moment dat de samenwerking nu als positief wordt ervaren en men overtuigd blijft van het feit dat in conflictsituaties met het college men zelf toch 'aan het kortste eind trekt', heeft deze manier van handelen waarschijnlijk geen verdere consequenties.

## 6.1 Gevraagd of ongevraagd...:

In de beantwoording van deelvraag 3 is reeds aan de orde geweest dat de mate van het 'zich vrij voelen' in het functioneren voor een belangrijk deel afgelezen kan worden uit de mate van het gebruik maken van de eigen professionele autonomie. In paragraaf 1.6 is hierover al het volgende gesteld:

*'In deze scriptie zal verder worden ingezoomd op de druk welke op politiek-ambtelijke verhoudingen wordt uitgeoefend door het normalisatieproces en de ruimte die topambtenaren krijgen (of nemen) om hun professionele autonomie die invulling te geven die deze, vanuit staatsrechtelijke zin, verdient. De eigen waarden-oriëntatie kan van invloed zijn op de 'intensiteit' waarmee hij gebruik wenst te maken van zijn professionele autonomie.'*

De beantwoording van de vraag in hoeverre de gemeentesecretarissen zelf verwachten dat verdere normalisatie van hun rechtsbescherming van invloed zal zijn op hun professionele autonomie kan eenvoudig worden afgelezen uit de beantwoording van een viertal deelvragen uit de enquête. Vraag 19 t/m 22<sup>53</sup> behandelen het gevraagd en ongevraagd adviseren voor en na normalisatie van de rechtsbescherming. Indien deze resultaten naast elkaar worden gezet, ontstaat het volgende beeld:

Vraag 19 en 21 behandelen het gevraagd adviseren voor en na verdere normalisatie:

	Gevraagd adviseren voor verdere normalisatie:				Na verdere normalisatie:		
	Nooit	Zelden	Regelmatig	Vaak	Minder	Gelijk	Vaker
Effectiviteit	0	3	21	4	0	26	1
Efficiency	0	1	22	5	0	26	1
Politieke verhoudingen	1	10	15	2	0	27	0
Maatsch./alg. belang	0	10	13	5	0	27	0
Rechtmatigheid	1	8	14	5	0	25	2
Rechtsgelijkheid	0	9	16	3	1	24	2
Rechtsgeldigheid	0	10	14	4	1	24	2

Vraag 20 en 22 behandelen het ongevraagd adviseren voor en na verdere normalisatie:

	Ongevraagd adviseren voor verdere normalisatie:				Na verdere normalisatie:		
	Nooit	Zelden	Regelmatig	Vaak	Minder	Gelijk	Vaker
Effectiviteit	0	3	20	5	0	26	1
Efficiency	0	2	19	7	0	26	1
Politieke verhoudingen	0	11	16	1	2	23	2
Maatsch./alg. Belang	0	4	22	2	1	25	1
Rechtmatigheid	1	8	15	4	1	25	1
Rechtsgelijkheid	0	10	16	2	1	24	2
Rechtsgeldigheid	0	9	17	2	1	25	1

Een tweetal opvallende zaken voor verdere normalisatie zijn:

1. Men geeft regelmatig gevraagd advies (1<sup>e</sup> tabel) over de meer zakelijke items effectiviteit en efficiency dan over de meer dienstbare items;
2. Men geeft tevens vaker ongevraagd advies (2<sup>e</sup> tabel) over de zakelijke items dan over de meer dienstbare items, waarbij het maatschappelijk/algemeen belang een uitzondering vormt.

<sup>53</sup> Zie bijlage 5

Deze vragen zijn door 27 respondenten beantwoord en bestaan uit 7 waarden-oriëntaties per vraag. Dat zijn 189 (7x27) mogelijkheden per vraag om aan te geven dat men risicomijdender (score: minder vaak) zal gaan optreden evenals 189 mogelijkheden om aan te geven dat men risicovoller (score: vaker) zal gaan optreden. In de situatie voor verdere normalisatie van de rechtsbescherming wordt slechts tweemaal aangegeven dat men minder vaak gevraagd advies zal geven. Dit is 1%. Wel wordt achtmaal aangegeven dat men vaker gevraagd advies zal geven, dit is echter ook slechts 4,2%.

In de situatie van na verdere normalisatie van de rechtsbescherming verwacht men zesmaal dat minder vaak ongevraagd advies zal worden gegeven, dit is 3,2%. Negenmaal verwacht men juist vaker ongevraagd advies te zullen geven, dit is 4,8%. Deze afwijkingen zijn te marginaal om hier conclusies aan te verbinden.

Uitgaande van de kolom 'gelijk' wordt in totaal 353 maal van de 378 (189 x 2) aangegeven dat men zal blijven adviseren zoals men voor verdere normalisatie zou doen. Dit is ruim 93%. Op basis hiervan kan geconstateerd worden dat de lokale topambtenaar zich, als het gaat om gevraagd of ongevraagd adviseren en daarmee dus het gebruik maken van zijn professionele autonomie, niet anders zal gaan gedragen na verdere normalisatie van zijn rechtsbescherming.

Kijkend naar de beschreven mogelijke veranderingen is het duidelijk dat de 93% kiest voor de handelwijze zoals beschreven bij mogelijkheid 5. Dit betekent dat er geen wijziging zal op gaan treden in de onderlinge verstandhouding. Men blijft over alle onderwerpen adviseren en houdt in het achterhoofd wat er bij een eventueel conflict kan gebeuren...

## 6.2 Wat weten we nu?

De vraag of de waarden-oriëntatie van lokale topambtenaren zal worden beïnvloed door verdere normalisatie van de rechtsbescherming kan alleen maar ontkennend worden beantwoord. De mogelijke effecten in de zin van risomijdend of risicovoller gedrag zullen dan ook, naar verwachting, uitblijven. Andere mogelijke effecten van normalisatie van de rechtspositie komen in de deze deelvraag niet aan bod, hiervoor wordt verwezen naar de conclusies.



## 7. Conclusies:

Normalisering van de rechtsbescherming van ambtenaren. Een onderwerp waarover waarschijnlijk voorlopig nog geen politiek 'ei' gelegd zal zijn. Al diverse malen onderwerp van de politieke agenda en inmiddels al vele kleine stappen dichterbij het door velen gewenste einddoel: volledige normalisatie van de rechtspositie van ambtenaren. Het daarmee afschaffen van de eenzijdige aanstelling en het onder het Burgerlijk Wetboek brengen van het overheidspersoneel.

Zoals in deze scriptie, welke toegespitst is op de normalisatie van de rechtsbescherming van (top-)ambtenaren, duidelijk zal zijn geworden kan het doorzetten hiervan diverse positieve maar zeker ook negatieve effecten teweeg brengen. Het is dan ook van groot belang te beseffen dat dit gevolgen kan hebben voor meer dan 1 miljoen mensen.

### Positieve effecten zouden kunnen zijn:

- de overheidswerknemer zal betrokken kunnen worden bij de totstandkoming van zijn arbeidsovereenkomst. Dit zal in de praktijk echter maar marginaal gebeuren gezien het feit ook arbeidsovereenkomsten voor het grootste gedeelte 'dichtgetimmerd' zijn vanwege de geldende CAO of bedrijfseigen regelingen;
- een meer uniform rechtssysteem waardoor deregulering kan optreden. De vraag is echter of dit rechtssysteem een voordeel oplevert indien de bescherming die dit systeem aan ambtenaren kan bieden minder is. Bovendien, ook al schrijven de opstellers van het rapport Buitengewoon Normaal over deregulering, is dit in verband met de benodigde reparatiewetgeving nog maar de vraag;
- de ontslagprocedures zullen aanzienlijk ingekort en vereenvoudigd worden, waardoor het makkelijker wordt om (slecht functionerende) ambtenaren te ontslaan;
- ambtenaren kunnen eerder in aanmerking komen voor een ontslagvergoeding.

### Negatieve effecten kunnen zijn:

- een enorme, welliswaar eenmalige, administratieve operatie die vast kan lopen in een brij van benodigde reparatiewetgeving;
- afname van de bescherming van de (top-)ambtenaar tegen politieke willekeur;
- verdoezeling van de wellicht daadwerkelijke problematiek: slecht personeelsbeleid;
- ambtenaren zullen minder goed beschermd worden tegen fluctuaties van de politiek;
- de professionele autonomie zal niet meer staatsrechtelijk zijn beschermd;
- door de werkwijze van de kantonrechter zal de politiek vaker 'winnen';
- de staat kan haar neutraliteit verliezen;
- een verdere verslechtering van de politiek-ambtelijke verhoudingen vanwege een grotere ontslagdreiging. Ook al blijkt dit niet uit dit onderzoek onder gemeentesecretarissen, kan dit alsnog tot uitdrukking komen;
- ontslagprocedures worden inhoudelijk minder met het verlies van een actievere rechter.



### Beantwoording van de centrale vraag:

Aan de hand van de beantwoording van de deelvragen kan nu antwoord worden gegeven op de centrale vraag:

*In hoeverre kan normalisatie van de rechtsbescherming van ambtenaren van invloed zijn op de politiek-ambtelijke verhoudingen op lokaal niveau en welke rol speelt de eigen waarden-oriëntatie van de topambtenaar hierin?*

Als de verschillende conclusies die bij de beantwoording van de deelvragen getrokken zijn in een logische volgorde worden gezet, ontstaat de volgende opsomming:

1. Het meest opvallende verschil in de beide ontslagprocedures ligt, naast de kosten, in de **inhoudelijkheid** en in de **duur** van de behandeling. Bij de kantonrechter kan binnen een termijn van zes weken een ontslagdatum bekend zijn, bij de bestuursrechter kan dit hele proces vanaf het ontslagbesluit nog drie jaar duren voordat partijen uiteindelijk weten waar ze aan toe zijn.
2. Dat bijna  $\frac{3}{4}$  van de lokale topambtenaren kiest voor verdere normalisatie heeft veel meer te maken met het feit dat 'disfunctioneren' vaker voorkomt als ontslaggrond dan ontslag als gevolg van tegenstrijdige ambtelijke en politieke opvattingen. Men is negatief over de omslachtigheid van de te volgen procedures en is van mening dat de bescherming is doorgeslagen.
3. Topambtenaren hechten waarde aan (hun eigen) bescherming tegen politieke willekeur.
4. De politiek-ambtelijke samenwerking op lokaal niveau lijkt meer gericht te zijn op het gezamenlijk bereiken van gestelde doelen dan de samenwerking op rijksniveau. Maar op beide niveaus zijn topambtenaren voorzichtig als het gaat om de eventuele gevolgen van politieke willekeur.

5. Lokale topambtenaren zijn voorstanders van een zakelijke insteek. New Public Management wordt gecombineerd met elementen uit Public Service Motivation, met 'Public Management' als resultante. Dienstbaarheid in haar pure vorm is een stijl die niet meer als passend bij de functie van gemeentesecretaris kan worden beschouwd.
6. Het verder normaliseren van de rechtsbescherming heeft geen invloed op het functioneren van lokale topambtenaren in relatie tot hun politieke leiders in het openbaar bestuur.

Voor de volledigheid: deze conclusies zeggen niets over andere overheidsfuncties.

De conclusies in het eerste blok hebben alles te maken met het al dan niet verder normaliseren van de ambtelijke rechtsbescherming. Duidelijk klinkt hier een 'ja' waarmee eigenlijk '*nee, is er geen andere mogelijkheid?*' wordt bedoeld.

Het tweede blok heeft alles te maken met het feit dat gemeentesecretarissen zich eigenlijk een eigen managementstijl hebben aangemeten: Public Management.

Het antwoord op de centrale vraag luidt:

Verdere normalisatie betekent daadwerkelijk een verslechtering van de rechtsbescherming van ambtenaren. Echter levert dit in het geval van topambtenaren in het lokaal openbaar bestuur, door de eigen waarden-oriëntatie, geen nadelige invloed op voor zowel de politiek-ambtelijke verhoudingen als voor hun eigen professionele autonomie.

Het rapport 'Buitengewoon Normaal':

Hier komt dit onderzoek terug op een eerder punt; namelijk bij de stelling dat in het rapport 'Buitengewoon normaal' van de interdepartementale werkgroep 'Normalisatie rechtspositie Overheidspersoneel', voorbij wordt gegaan aan het wezenlijke verschil tussen het zijn van werknemer in het bedrijfsleven en het zijn van ambtenaar: de invloed van de politiek. De bescherming tegen de eventuele rechtspositionele gevolgen van conflicterende ambtelijke en politieke opvattingen.

Ook op decentraal niveau zijn veel ambtenaren werkzaam voor wie verdere normalisatie verstrekkende gevolgen kan hebben. Topambtenaren op lokaal niveau spreken zich heel duidelijk hierover uit. Om praktische redenen zouden zij kiezen voor verdere normalisatie maar tegelijkertijd geven zij aan bescherming voor zichzelf en voor andere ambtenaren tegen politieke willekeur belangrijk te vinden. Inmiddels zal duidelijk geworden zijn dat ook de staatsrechtelijke bescherming hier sterk onder kan lijden.

Tot slot nog een reactie op de in de inleiding genoemde andere mogelijke reden van het willen normaliseren: het willen ontsnappen aan de mythe dat ambtenaren niet ontslagen kunnen worden. Tijdens de interviews is door alle gemeentesecretarissen bevestigd dat dossieropbouw inderdaad een groot aandachtspunt is. Uit de beantwoording bij deelvraag 1 blijkt duidelijk dat zonder goed dossier ontslag in het bestuursrecht welhaast onmogelijk is. Voorzichtig kan worden geconcludeerd dat dit inderdaad wel eens een belangrijke onderliggende reden zou kunnen zijn. De stellige mening van mr. Van Bon over het feit "*dat slecht personeelsbeleid geen reden mag zijn voor een systeemwijziging*" wordt in dit kader nogmaals onder de aandacht gebracht.

Ook de enorme, eerder genoemde, administratieve operatie die een dergelijk traject oplevert dient in een soort kosten-baten analyse nog positief uit te vallen. De vraag is echter: hoe bereken je de kosten of de baten van 'bescherming'?

Op basis hiervan kan t.a.v. het rapport 'Buitengewoon Normaal' worden geconcludeerd:

Alhoewel verdere normalisatie van de rechtsbescherming van ambtenaren geen invloed zal hebben op de relatie tussen topambtenaren en hun politieke leiders op lokaal niveau, is voorzetting van dit proces om meerdere redenen niet wenselijk.

### Korte reflectie op de gebruikte theorieën:

De netwerktheorie van Castells lijkt in eerste instantie te 'groots' en te ver af van de werkelijkheid. Het sterke aan deze theorie is echter dat hij je een sprong vooruit laat maken in abstract denken. Van het beeld dat je van 'netwerken' hebt in je eigen zakelijke omgeving is het maar een klein stapje naar het daadwerkelijk voor je zien van een wereldomvattend netwerk. Zonder landsgrenzen en zonder politieke belemmeringen. Feit is dat hij hiermee juist een heldere beschrijving geeft van de werkelijkheid, netwerken zijn geen zuiver theoretische benadering, zij zijn werkelijkheid. Zijn theorie kan echter bijdragen aan het begrijpen van het belang ervan en aan het denken over, aansluiten bij en verder ontwikkelen van knooppunten. Castells zorg over de positie van de overheid is terecht. De ontwikkelingen op dit gebied zijn zo snel gegaan en gaan in zo'n hoog tempo verder dat er een daadwerkelijke 'ommezwaai' bereikt dient te worden om hierin mee te kunnen. En dat vergt een andere aanpak en een andere aansturing. Dus een ander soort management. Het meer intern gerichte New Public Management heeft hiervoor als breekijzer kunnen dienen maar de externe focus is na deze, noodzakelijke, efficiency-slag belangrijker geworden. Dit geldt zowel voor de politiek als voor de ambtenarij. En niet alleen nationaal maar ook provinciaal en lokaal. En daar ligt nu juist het gevaar: de regio's die zo typerend zijn voor deze denkwijze zijn niet gebonden aan bestaande structuren maar ons denken en zeker het overheidsdenken wel.

Voor wat betreft het onderzoek van 't Hart sluit mijn mening hierover aan bij mijn mening over de opleiding Bestuurskunde: het is jammer dat de focus heel sterk ligt op de centrale overheid. Want ondanks het gegeven dat 't Hart onderzoek wilde doen naar 'de verhoudingen tussen politiek en ambtenarij'<sup>54</sup> heeft hij zich toch 'beperkt' tot de rijksoverheid. En ondanks het feit dat de opleiding Bestuurskunde zich richt op het inzicht verschaffen in bestuurlijke overheidsvraagstukken, heeft nagenoeg iedere docent 'alleen maar' kennis over diezelfde rijksoverheid. En dit terwijl, in ieder geval in masterjaar 2006-2007, het overgrote merendeel van de studenten niet bij de rijksoverheid werkzaam was.

Ondanks de aangehaalde 'beperking' in het onderzoek van 't Hart, is zijn onderzoek wel gebaseerd op vele interviews en voorbeeldsituaties en probeert hij een zo realistisch mogelijk beeld te schetsen. Het gevoel dat echter voornamelijk overblijft over die rijksoverheid is voornamelijk negatief. Het gekonkel, het gedraai, het wantrouwen over en weer roept voor buitenstaanders, zoals ikzelf, een beeld op dat efficiency en effectiviteit nooit en te nimmer realiteit zullen worden en dat de politiek en de ambtenarij nooit een tweeenheid zal worden. Politicologen zullen hier waarschijnlijk ook direct een naar gevoel van krijgen maar misschien moeten we wel concluderen dat, als we werkelijk willen aansluiten bij de theorie van Castells, de tijd van de hedendaagse politiek die zo gericht is op vaste structuren en daarmee een bepaalde bekrompenheid kent, eigenlijk voorbij is.

Voordat echter de politiek zal kiezen voor een andere benadering zullen we door moeten met de huidige invulling.

Het beeld dat door 't Hart wordt opgeroepen komt niet geheel overeen met de beleving van de lokale topambtenaren in dit onderzoek. Lokaal lijkt men, in ieder geval naar de mening van lokale topambtenaren, meer gericht te zijn op het gezamenlijk bereiken van geformuleerde doelstellingen.

Tot slot nog een opmerking over de aan de orde gekomen theorieën met betrekking tot Public Service Motivation. Uit de honderden selectiegesprekken die ik, in mijn vorige maar ook in mijn huidige baan, heb mogen voeren met sollicitanten kan ik me er maar weinig herinneren waarbij de persoon in kwestie aangaf zich in te willen zetten voor het maatschappelijk of algemeen belang, of bewoordingen van gelijke strekking. De wervingsacties voor de politie en voor KVV-ers (Kort Verband Vrijwilligers) voor defensie leverden nog de meeste reacties in die zin op. Maar niet bij sollicitanten bij een gemeente of

---

<sup>54</sup> 't Hart, Wille e.a., 2003, p.7

ministerie. Men is graag bereid om iets toe te voegen aan een organisatie, om invulling te geven aan een taak en om anderen te helpen. Maar vooral om invulling te geven aan de eigen bekwaamheden en gewenste ontwikkeling. Deze ontwikkeling komt voort uit interesse, de reden dat men bijvoorbeeld kiest voor een bepaalde opleiding. Men specialiseert zich in een bepaalde richting en wordt 'ergens goed in'. Het gaat dan om de inhoud van de functie en niet om de bijdrage die hiermee 'aan het grote geheel' geleverd kan worden. Wat ik wil aangeven is dit: laten we niet denken dat iemand solliciteert bij de overheid om een bijdrage te kunnen leveren, hij of zij solliciteert op een baan. En een baan is in veruit de meeste gevallen een invulling van de eigen behoeften.

### Een korte reflectie op opzet, uitvoering en opbrengsten van dit onderzoek:

De opzet van dit onderzoek is gebaseerd op dossierstudie, een enquête en interviews. Het rapport 'Buitengewoon Normaal' van de werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheids personeel' heeft als belangrijk uitgangspunt gediend. De reden hiervoor was dat de werkgroep wel heel erg van ambtenaren op rijksniveau is uitgegaan en geen rekening heeft gehouden met de oorspronkelijke bescherming van ambtenaren en de redenen daartoe. Ondanks het feit dat het aantal geënquêteerden misschien aan de lage kant is, leveren de conclusies een duidelijk beeld op. De percentages in de beantwoording leveren dermate eenduidige meningen op dat hieruit toch conclusies kunnen worden getrokken. In ieder geval voldoende om een gericht vervolgonderzoek reëel te veronderstellen.

Ook al is dit misschien niet de juiste plek, toch wil ik hier in het kader van de opbrengsten van dit onderzoek het volgende kwijt:

Reflecterend op de kreet in het voorwoord: *'Afstuderen op je allereerste verbazing in je huidige baan, wie doet dat?'* kan ik nu volmondig "IK" antwoorden! Dat het enorm veel werk is geweest, wordt straks weer snel vergeten. Dat ik er ontzettend veel van geleerd heb, dat gevoel blijft altijd bewaard. Dat ik er heel veel inspiratie uit heb gehaald, dat zal zich vertalen in mijn toekomst...

## **8. Aanbevelingen:**

Er dienen zich drie mogelijke oplossingsrichtingen ten aanzien van de toekomst van de rechtsbescherming van ambtenaren aan:

1. de rechtsbescherming laten zoals deze nu is;
2. rekening houden met de verdere verzakelijking en daaruit voortvloeiende wensen in combinatie met de waarden van de oorspronkelijke bescherming;
3. rekening houden met de verdere verzakelijking en verder normaliseren tot het niveau van het private arbeidsrecht.

Uit de lijn van het betoog van deze scriptie zal duidelijk geworden zijn dat de derde oplossingsrichting niet als de meest wenselijke oplossing wordt beschouwd. De zakelijkheid van de één kan niet zondermeer gekopieerd worden op de publieke taak van de ander. Deze publieke taak brengt nu eenmaal waarden met zich mee die in het bedrijfsleven niet of minder gelden. Bij de beoordeling van het handelen van ambtenaren dient met deze waarden echter wel rekening gehouden te worden. Ondanks het feit dat ruim 72% van de geënquêteerden voor verder normalisatie van de rechtsbescherming kiest, kan op basis van hetgeen bij de beantwoording van deelvraag 2 aan bod is gekomen, namelijk het 'doorgeslagen karakter' van de bescherming, worden geconcludeerd dat deze uitspraak genuanceerder bezien dient te worden. Ook het percentage van 83% van de geënquêteerden dat kiest voor de huidige bescherming als zij zelf geconfronteerd zouden worden met politieke willekeur, zegt in dit kader voldoende. Oplossingsrichting 3 is daarmee geen optie.

De eerste oplossingsrichting vindt aansluiting bij bijvoorbeeld de conclusie van prof. mr. G.L. Coolen<sup>55</sup> dat "*het in gang gezette normalisatieproces thans behoort te worden beëindigd*". Uit het stopzetten van dit proces spreekt de erkenning van de waarde van de professionele autonomie van (top-)ambtenaren. Niemand is gelijk, ook top-functionarissen niet. Ook dat gegeven bepaalt de waarde van de totale democratie. Het stopzetten van dit proces en daarmee het accepteren van de verschillende waarden zoals die gelden in het bedrijfsleven en binnen de overheid is een van de keuzes die kan worden gemaakt.

Echter dienen we onze ogen niet te sluiten voor de werkelijkheid van alledag. De tweede oplossingsrichting pleit dan ook voor het volgende:

Bescherming van ambtenaren is belangrijk maar dat is een vlotte rechtsgang ten behoeve van overheidsorganisaties en tevens van ambtenaren zelf ook. Uiteraard zal 'disfunctioneren' als ontslaggrond vaker voorkomen dan ontslag 'als gevolg van conflicterende ambtelijke en politieke opvattingen' of 'politieke willekeur'. Het zou dan ook praktischer zijn als op een snellere manier over dit soort ontslag een finaal besluit genomen zou kunnen worden. Niemand zal dit ontkennen. Maar wat ook niet ontkend kan worden is dat de overheid nu eenmaal een andere werkgever is dan die we uit het bedrijfsleven kennen en dat dit altijd wel zo zal blijven. Om die reden is het niet mogelijk om de kantonrechter te laten beslissen over deze aangelegenheden. Er leven andere waarden en de rechterlijke macht zowel als overheidsmanagers dienen hier dan ook rekening mee te houden. Dat een meer zakelijke aanpak zijn intrede heeft gedaan en ook niet meer weg te denken is binnen diezelfde overheid moge duidelijk zijn. Laat deze zakelijkheid zich dan ook vertalen in het maken van goede afspraken met elkaar. Dit hoeven niet alleen maar kwantitatieve afspraken te zijn. Ook kwaliteit is goed beoordeelbaar. Hiermee bereiken we het beste uit twee werelden; beoordeelbaarheid en het behoud van kwaliteit in de dienstverlening.

---

<sup>55</sup> Coolen, G.L., 2005, p. 6

Ook op het ambtelijk top-niveau hebben deze afspraken uiteraard met elkaar te maken. De top dient ervoor te zorgen dat de organisatie juist handelt, waarbij 'juist' verder wordt gedefinieerd in duidelijke afspraken. Het nakomen van deze afspraken kan worden beoordeeld en deze beoordeling kan leiden tot rechtspositionele consequenties.

Dit klinkt heel eenvoudig en in de kern is dat het ook. Datgene dat 'in de weg zit' is een bepaalde cultuur die voorkomt dat dit principe van 'afspreken en beoordelen' breed wordt toegepast. Maar daar is juist de reeds vele malen genoemde toenemende verzakelijking de enige en juiste oplossing voor. Niet een zeer ingrijpende systeemwijziging die in kwalitatieve zin niets gaat opleveren. Het makkelijker van elkaar afscheid kunnen nemen zal zeker niet leiden tot het besef dat dossieropbouw belangrijk is.

Tot zover kijken en niet verder is veel te eenvoudig. De overheid neemt vele honderden besluiten per dag. Besluiten die zijn gebaseerd op regel- en wetgeving. De interpretatie echter van al deze regelingen en wetten is gebaseerd op waarden, het gaat niet om het domweg uitvoeren van 'wat er staat'. Het gaat om het op een zodanige wijze uitvoeren van regelingen en wetten dat het 'goed' is. En een 'goed' besluit is nu eenmaal afhankelijk van de context. Verzakelijking is goed maar controle op en instandhouding van professionele autonomie is beter.

Om toch de ontslagprocedure zodanig hanteerbaar te maken dat een oplossing gevonden kan worden voor de praktische problemen rondom het ontslag van ambtenaren, wordt voorgesteld om de rechtsgang aan te passen in die gevallen waarin geen sprake is van 'politieke invloeden'. Dit kan op de volgende manieren:

1. de termijnen van de gehele rechtsgang inkorten (dit is echter waarschijnlijk in de praktijk niet haalbaar gezien de huidige lange doorlooptijden);
2. de bezwaarschriftencommissie uitsluiten, gelet ook op de Wet Rechtstreeks Beroep (dit is echter juist de snelste toets op de rechtmatigheid en doelmatigheid van het genomen besluit);
3. de bestuursrechter uitsluiten (dan ontstaat een onlogisch lijkende stap van bezwaarschriftencommissie naar Centrale Raad van Beroep);
4. het hoger beroep uitsluiten;
5. de rechtsgang v.w.b. fases in stand houden maar drempels opwerpen door bijvoorbeeld proceskosten in rekening te brengen.

Om reden van de procesduur en het vraagteken bij de daadwerkelijk toegevoegde waarde van de Centrale Raad van Beroep, stelt de auteur van deze scriptie voor om de mogelijkheid van hoger beroep in deze zaken af te schaffen (punt 4). Dit bekort de procedure aanzienlijk met behoud van de meerwaarde van de bestuursrechter.

Een logisch gevolg zal zijn dat de bezwaarschriftenprocedure, evenals het oordeel van de bestuursrechter, meer gewicht zal krijgen. Op het moment dat gedurende dit proces blijkt dat er toch sprake is van politieke willekeur of van een ontslag als gevolg van conflicterende politieke en ambtelijke opvattingen, staat alsnog de mogelijkheid tot hoger beroep open.

## Is de mogelijkheid van hoger beroep uit te sluiten?

In een onderzoek dat in 2006 in opdracht van het ministerie van Justitie is uitgevoerd<sup>56</sup> staat beschreven:

*'In het bestuursrecht is het niet in alle gevallen mogelijk om hoger beroep in te stellen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep zijn in een aantal gevallen de rechterlijke instantie in eerste en enige aanleg. Als omvangrijke gebieden waarop geen hoger beroep mogelijk is, kunnen het milieurecht, het ruimtelijke ordeningsrecht, voor zover dat betrekking heeft op bestemmingsplannen, en het economisch bestuursrecht worden genoemd'.*

Hieruit blijkt dat in ieder geval de mogelijkheid bestaat om hoger beroep uit te sluiten. Verder stelt dit rapport over de bezwaarprocedure het volgende:

*'Waar het gaat om bescherming tegen reeds genomen bestuursbesluiten is de bezwaarprocedure de eerste relevante fase in die keten. Bestaan en vormgeving van de bezwaarprocedure kunnen belangrijke invloed hebben op het vervolg. Gebleken is dat deze procedure in het algemeen een belangrijke zeefwerking vervult. Als er na bezwaar wél beroep wordt ingesteld, zorgt de bezwaarprocedure er vaak voor dat de zaak beter uitgekristalliseerd aan de rechter wordt voorgelegd'<sup>57</sup>.*

en:

*'Hoger beroep is slechts een schakel in een rechtsgang. De mogelijkheid om in hoger beroep te gaan en het doorvoeren van veranderingen in hoger beroep procedures, hebben effect op andere niveau's van (buiten-)gerechtelijke beoordeling, te weten onderhandelingen, de procedure in eerste aanleg en in derde instantie. Deze neveneffecten zijn soms ook kostenposten. Hoger beroep kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat partijen slordiger procederen in eerste aanleg, omdat zij weten dat hen nog een hoger beroepsprocedure ter beschikking staat. In de tweede plaats zorgt een tweede feitelijke instantie voor een toename van procedurele geschilpunten in de derde instantie'<sup>58</sup>.*

Met andere woorden: het opheffen van de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep zou inderdaad zowel aan de bezwaarschriftenprocedure als aan de mogelijkheid tot het instellen van beroep bij de rechtbank, sector bestuursrecht, een groter gewicht toekennen. Hiervoor is reeds aangegeven dat op het moment dat een bezwaarschriftenprocedure als resultaat oplevert dat de ontslaggrond 'disfunctioneren' betreft zonder enige duiding van 'als gevolg van conflicterende politieke en ambtelijke opvattingen' of 'willekeur', nog wel de weg van het beroep openstaat maar niet meer de mogelijkheid van hoger beroep. De bestuursrechter welke het beroep behandelt toetst de conclusie van de bezwaarprocedure op dit punt. De onderzoekers delen deze mening.

Aangezien deze scriptie niet de pretentie heeft om een juridisch antwoord hierop te willen of kunnen geven wordt hierbij aanbevolen om dit nader te onderzoeken.

Duidelijk is wel dat met deze maatregel een omvangrijke winst geboekt zou kunnen worden in de duur van de procesgang en daarmee aan de periode van onzekerheid voor zowel de overheidsorganisatie die tot het ontslag heeft besloten als voor de ambtenaar zelf.

---

<sup>56</sup> Barendrecht J.M., De Hoon M.W., 2006, p.67

<sup>57</sup> Barendrecht J.M., De Hoon M.W., 2006, p. 67

<sup>58</sup> Barendrecht J.M., De Hoon M.W., 2006, p. 59



Concluderend wordt deze scriptie dan ook afgesloten met de volgende aanbevelingen:

1. het verplicht stellen van een bezwaarschriftencommissie bij iedere gemeente;
2. het verder onder de aandacht brengen of eisen stellen aan de zorg voor dossieropbouw;
3. het afschaffen van de mogelijkheid tot hoger beroep indien sprake is van een ontslaggrond zonder verwevenheid met politieke motivaties.

Met als gevolg dat:

1. er meer aandacht zal komen voor het daadwerkelijk functioneren van ambtenaren;
2. de bescherming van ambtenaren tegen politieke willekeur in stand blijft;
3. geen enorme administratieve normalisatieprocedure hoeft te worden gestart;
4. de grondwet niet hoeft te worden aangepast;
5. de waarden die gelden binnen de overheid behouden blijven in de procesgang;
6. er meer snelheid optreedt in ontslagprocedures zonder in te boeten op de kwaliteit.

## Samenvatting

Uit dit onderzoek blijkt dat ruim 9 van de 10 gemeentesecretarissen het eens zijn over het feit dat ambtenaren beschermd dienen te worden tegen de eventuele negatieve rechtspositionele gevolgen van conflicterende politieke en ambtelijke opvattingen. Toch kiest tegelijkertijd bijna  $\frac{3}{4}$  van diezelfde topambtenaren in het lokaal openbaar bestuur voor verdere normalisatie van hun rechtsbescherming.

Volledige normalisatie, het afschaffen van de eenzijdige aanstelling en het onder het Burgerlijk Wetboek brengen van het overheidspersoneel, is onderzocht door de interdepartementale werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel' in 2004-2005. Alhoewel het rapport van deze werkgroep veel steun heeft gekregen, lijkt de werkgroep volledig voorbij te zijn gegaan aan de oorspronkelijke en grondwettelijk bepaalde intentie van de bijzondere status van ambtenaren. Vastgelegd in het Nederlands staatsrecht beschermt de staat zichzelf hiermee tegen de gevolgen van conflicterende politieke en ambtelijke opvattingen.

Dat er conflicterende opvattingen kunnen zijn is evident. Want, 'kort door de bocht' geredeneerd, bestaan politiek-ambtelijke verhoudingen uit een, makkelijk verstoorbaar, evenwicht tussen politieke emotie en ambtelijke ratio. De politiek die, in steeds weer verschillende samenstelling en in een 4-jarige cyclus, wil 'pieken' tegenover een op continuïteit en op de lange termijn gerichte, professionele bureaucratie.

In deze scriptie staan vooral de politiek-ambtelijke verhoudingen op rijksniveau zoals onderzocht door Paul 't Hart<sup>59</sup>, model voor de vergelijking met de verhoudingen op lokaal niveau. Hierin zijn, naast overeenkomsten, ook wel verschillen te constateren. De lokale onderlinge verstandhouding lijkt harmonieuzer dan die op centraal niveau en bovendien lijken de lokale topambtenaren meer omgevingsgericht te functioneren.

Uit de gehouden persoonlijke interviews met een vijftal gemeentesecretarissen blijkt wel dat er sprake is van een steeds verdergaande mate van verzakelijking. Verwachtingen worden veelal contractueel vastgelegd en resultaten worden geëvalueerd en beoordeeld.

Een stellige mening van de door 't Hart geïnterviewden wordt gedeeld door de meerderheid van de geënquêteerde lokale topfunctionarissen: *"Ondanks alle context- en organisatieveranderingen, de loyaliteit van topambtenaren aan de politiek en alle schriftelijk vastgelegde afspraken, zijn de 'rules of the game' aan de top nog hetzelfde als vroeger: als het er werkelijk op aankomt delven ambtenaren nog steeds het onderspit tegenover hun bewindslieden"*.

De vraag die centraal staat in deze scriptie is de vraag of de extra bescherming van ambtenaren een rol speelt in de dagelijkse praktijk van lokale topambtenaren. Wordt hun professionele autonomie, de vrijheid om naar eigen goeddunken het college te adviseren en taken uit te voeren, beïnvloed door het gevoel beschermd te zijn? Uit dit onderzoek blijkt dat dit niet het geval is. Opvallend is dat 86% van de geënquêteerden aangeeft te kiezen voor de huidige vorm van rechtsbescherming op het moment dat zij zelf geconfronteerd worden met de gevolgen van politieke willekeur. Dit is opvallend tegenover de  $\frac{3}{4}$  die voor normalisatie zegt te zijn. Op het moment namelijk dat de normalisatie van de rechtsbescherming wordt doorgezet is de extra bescherming dus geen optie meer.

Dat bijna  $\frac{3}{4}$  van de geënquêteerden toch kiest voor verdere normalisatie blijkt niet te maken te hebben met de oorspronkelijke intentie van de bescherming maar veel meer met de tijdrovende en omslachtige ontslagprocedures die het bestuursrecht volgens hen kenmerken;

---

<sup>59</sup> 't Hart, Wille e.a., 2003

de keerzijde van de beschermingsmedaille. In het geval van een disfunctionerende ambtenaar bestaat de sterke beleving dat deze 'bijna niet is te ontslaan'.

In de praktijk ligt dit echter wel genuanceerder: binnen de overheid worden vaak de HRM-instrumenten als functionerings- en beoordelingsgesprekken niet juist toegepast en zijn dossiers veelal niet op orde. Dit wordt ook door de geïnterviewden bevestigd. Hierdoor wordt het inderdaad lastiger dan in de private sector om medewerkers te ontslaan. De ontslagbescherming van ambtenaren is nu eenmaal gedetailleerder geregeld dan het gewone ontslagrecht, onder meer door een in beginsel uitputtende opsomming van de gronden voor ontslag. Maar weegt dit belang op tegen het opheffen van de oorspronkelijke bescherming?

Om tegemoet te kunnen komen aan de wens om meer flexibiliteit te creëren in overheidsorganisaties wordt voorgesteld om niet de extra bescherming op te heffen maar om de rechtsgang aan te passen. Hierdoor ontstaat de situatie dat ambtenaren extra bescherming blijven genieten tegen de eventuele negatieve rechtspositionele gevolgen van conflicterende politieke en ambtelijke opvattingen maar dat, indien er geen sprake is van politieke invloeden, ontslagprocedures sneller kunnen worden afgerond. De termijn van onzekerheid die wel kan oplopen tot 3 jaar indien hoger beroep wordt ingesteld, blijkt namelijk de belangrijkste veroorzaker van de 'angst' om aan dit soort procedures te beginnen. De macht van de werknemer staat hierbij niet in verhouding tot de bedoelde bescherming.

## Literatuurlijst

- Abeele, W., Vanden, Scheepers, S., Hondeghem, A. (2006). *Public Service Motivation in Nederland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland: Gevalstudies gebaseerd op een comperatief literatuuronderzoek*. Vlaanderen: Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Barendrecht, J.M. en De Hoon, M.W. (2006). *Verbetering van hoger beroep? Kosten en baten van voorstellen uit 12 systemen van procesrecht*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.
- Bon, B., van. (2006). Het ambtenarenrecht en het arbeidsrecht, wiens gras is het groenst? *TAR*, jrg. 22, nr.10, 532-541.
- Castells, M. (1998). *The Information Age*. Trilogy (96-98). Oxford: Blackwell Publishers
- Centrum Arbeidsverhoudingen overheidspersoneel. (2006). *Normalisatie Rechtspositie Overheids-personeel*. (Advies nummer 27). 's-Gravenhage.
- Coolen, G.L.. (2005). *De ambtelijke status: verder normaliseren of afschaffen?*, [www.84.244.164.134/cmhfwww20/uploads/files/1/prof20072005.pdf](http://www.84.244.164.134/cmhfwww20/uploads/files/1/prof20072005.pdf)
- Etzioni-Halevy, E. (1985). Bureacratic power- a democratic dilemma. In *Verkenning* (Reader A-07). Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Forsch, E. en Nusse, H. (2007). *Sturing in de jeugdzorg*. Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bestuurskunde.
- Forsch, E. (2007). *Waarom kan beweerd worden dat heden ten dagen sprake is van grotere spanningen tussen ambtenaren en politici dan in het verleden?* Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bestuurskunde.
- Hart, P., 't, Wille e.a.(2003). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging* (tweede druk). Amsterdam: Boom
- Hill, M. (2005). *The public policy process* (vierde druk). Harlow, England: Pearson Education Limited.
- Kickert, W.J.M. (2002). *Verhalen van verandering*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie bv.
- Kickert, W.J.M. (2005). [Sheets Module Organisatie en Management, Erasmus Universiteit Rotterdam].
- Kickert, W.J.M., A.H. Berg (2007). [Sheets Module Publiek Management en Organisatieverandering, Erasmus Universiteit Rotterdam].
- Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004). *Managing uncertainties in Networks*. Oxford: Routledge.
- Kluwer College Bundel. (2005). *Wetteksten 2005-2006*. Deventer: Kluwer.
- Sprengers, L.C.J. (2005) *Heeft de ambtelijke status nog toekomst?* Publicatie n.a.v. een congres van de Stichting 'Bijzondere leerstoel 'Arbeidsverhoudingen bij de Overheid' aan de Universiteit Leiden, gehouden op 26 oktober 2005. Publicatiereeks Overheid en Arbeid. Den Haag: Sdu.
- Steijn, A.J. (2006). *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. Over ambtenaren en hun motivatie*. (Rede in verkorte vorm uitgesproken ter gelegenheid van het aanvaarden van het ambt van bijzonder hoogleraar in de Faculteit der Sociale Wetenschappen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam vanwege de Vereniging Trustfonds EUR met de leeropdracht HRM in de publieke sector).
- Verhulp, E. (2002). *Arbeidsverhoudingen bij de overheid*. In *Geld en Mensen* (Reader A-22). Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Visser, R. (maart 2006). *De ambtenarenstatus*. (Verschenen in Perspectief, verkrijgbaar bij CMHF).

Werkgroep Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel. (2004-2005). *Buitengewoon Normaal* (Interdepartementaal Beleidsonderzoek, nr.6).

Scheele, D., J.J.M. Theeuwes, G.J.M. De Vries. (2007). *Arbeidsflexibiliteit en Ontslagrecht*. 's-Gravenhage: Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid.

Intermediair Publiekezaken, '*De gemeentesecretaris van...Gouda*', <http://www.intermediairpubliekezaken.nl/artikel.jsp?rubriek=503770&id=733759> (april 2007).

Intermediar Publiekezaken, '*De gemeentesecretaris van... Amsterdam*', <http://www.intermediairpubliekezaken.nl/artikel.jsp?rubriek=503770&id=755189> (april 2007).

Gemeenten en plaatsen, <http://www.metatopos.org> (mei 2007).

Centraal Bureau voor de Statistiek, <http://www.cbs.nl> (mei 2007).



## **Bijlagen**

## **Bijlage 1**

### **Artikel 109 Grondwet:**

De wet regelt de rechtspositie van de ambtenaren. Zij stelt tevens regels omtrent hun bescherming bij de arbeid en omtrent medezeggenschap.

#### Toelichting

Artikel 109 betreft de rechtspositie, de arbeidsbescherming en de medezeggenschap van alle ambtenaren, zonder onderscheid: burgerlijke ambtenaren in dienst van het rijk en van andere publiekrechtelijke lichamen, zoals provincies en gemeenten, en militaire ambtenaren.

De regeling van de rechtspositie van de ambtenaren moet op de wet berusten. In dit verband is de Ambtenarenwet met de daarop gebaseerde regelgeving van belang.

Een afzonderlijk grondwetsartikel over ambtenaren, naast de algemene bepaling over de rechtspositie van hen die arbeid verrichten in het tweede lid van artikel 19, is opgenomen in verband met de noodzaak van de aanwezigheid van een ambtelijke dienst en het belangrijke aandeel van ambtenaren in de uitvoering van de overheidstaak.

In verband met de onafhankelijke positie van de leden van de rechterlijke macht, van de Raad van State en van de Algemene Rekenkamer zijn over de regeling van hun rechtspositie specifieke bepalingen opgenomen in de hoofdstukken 4 en 6 (vgl. de artikelen 74, 77 en 117).

### **Artikel 7:615 Burgerlijk Wetboek:**

De bepalingen van deze titel zijn niet van toepassing ten aanzien van personen in dienst van staat, provincie, gemeente, waterschap of enig ander publiekrechtelijk lichaam, tenzij zij, hetzij vóór of bij de aanvang van de dienstbetrekking door of namens partijen, hetzij bij wet of verordening, van toepassing zijn verklaard.

#### Toelichting

In artikel 615 wordt bedoeld op ondervermelde artikelen 610 t/m 614:

##### Artikel 610

1. De arbeidsovereenkomst is de overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt in dienst van de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten.
2. Indien een overeenkomst zowel aan de omschrijving van lid 1 voldoet als aan die van een andere door de wet geregelde bijzondere soort van overeenkomst, zijn de bepalingen van deze titel en de voor de andere soort van overeenkomst gegeven bepalingen naast elkaar van toepassing. In geval van strijd zijn de bepalingen van deze titel van toepassing.

##### Artikel 610a

Hij die ten behoeve van een ander tegen beloning door die ander gedurende drie opeenvolgende maanden, wekelijks dan wel gedurende ten minste twintig uren per maand arbeid verricht, wordt vermoed deze arbeid te verrichten krachtens arbeidsovereenkomst.

##### Artikel 610b

Indien een arbeidsovereenkomst ten minste drie maanden heeft geduurd, wordt de bedongen arbeid in enige maand vermoed een omvang te hebben gelijk aan de gemiddelde omvang van de arbeid per maand in de drie voorafgaande maanden.



#### Artikel 611

De werkgever en de werknemer zijn verplicht zich als een goed werkgever en een goed werknemer te gedragen.

#### Artikel 612

1. Een minderjarige die de leeftijd van zestien jaren heeft bereikt, is bekwaam tot het aangaan van een arbeidsovereenkomst. Hij staat in alles wat betrekking heeft op die arbeidsovereenkomst met een meerderjarige gelijk, en kan zonder bijstand van zijn wettelijke vertegenwoordiger in rechte verschijnen.
2. Indien een daartoe onbekwame minderjarige een arbeidsovereenkomst heeft aangegaan en vervolgens vier weken in dienst van de werkgever arbeid heeft verricht zonder dat zijn wettelijke vertegenwoordiger een beroep op de in de onbekwaamheid gelegen vernietigingsgrond heeft gedaan, wordt hij geacht de toestemming van die vertegenwoordiger tot het aangaan van deze arbeidsovereenkomst te hebben verkregen.
3. Een onbekwame minderjarige die met toestemming van de wettelijke vertegenwoordiger een arbeidsovereenkomst heeft aangegaan, staat in alles wat betrekking heeft op die arbeidsovereenkomst met een meerderjarige gelijk, behoudens het bepaalde in lid 4.
4. Een onbekwame minderjarige kan niet zonder bijstand van zijn wettelijke vertegenwoordiger in rechte verschijnen, behalve wanneer het de rechter is gebleken dat de wettelijke vertegenwoordiger niet bij machten is zich te verklaren.

#### Artikel 613

De werkgever kan slechts een beroep doen op een schriftelijk beding dat hem de bevoegdheid geeft een in de arbeidsovereenkomst voorkomende arbeidsvoorwaarde te wijzigen, indien hij bij de wijziging een zodanig zwaarwichtig belang heeft dat het belang van de werknemer dat door de wijziging zou worden geschaad, daarvoor naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid moet wijken.

#### Artikel 614

De termijn, bedoeld in artikel 52 lid 1 onder d van Boek 3, begint met betrekking tot uit deze titel voortvloeiende vernietigingsgronden met de aanvang van de dag volgende op die waarop een beroep op het beding is gedaan.

### **Relevante artikelen uit de Gemeentewet:**

#### Artikel 102

Het college benoemt de secretaris. Hij is tevens bevoegd de secretaris te schorsen en te ontslaan.

#### Artikel 103

- 1 De secretaris staat het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.
- 2 Het college stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de secretaris.

#### Artikel 104

De secretaris is in de vergadering van het college aanwezig.

Ambtenarenwet 1929 (alleen voor deze scriptie van belang zijnde artikelen):

(Tekst geldend op: 17-04-2007)

---

## Wet van 12 december 1929, houdende regelen betreffende den rechtstoestand van ambtenaren

---

Wij WILHELMINA, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz., enz., enz.

Allen, die deze zullen zien of hooren lezen, salut! doen te weten:

Alzoo Wij in overweging genomen hebben, dat regelen betreffende den rechtstoestand van ambtenaren behooren te worden gesteld;

Zoo is het, dat Wij, den Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### Titel I. Algemeene bepalingen

#### Artikel 1

1. Ambtenaar in de zin van deze wet is degene, die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn.
2. Tot den openbaren dienst behooren alle diensten en bedrijven door den Staat en de openbare lichamen beheerd.
3. Niet is ambtenaar in de zin van deze wet degene, met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is gesloten.
4. Tenzij het tegendeel blijkt, zijn in deze wet onder ambtenaren gewezen ambtenaren begrepen.

#### Artikel 2

1. Titel III is niet van toepassing op:
  - ministers en staatssecretarissen;
  - de commissarissen van de Koning;
  - krachtens de Grondwet of de wet voor hun leven benoemde ambtenaren;
  - de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen;
  - notarissen en gerechtsdeurwaarders;
  - de voorzitter, de leden, de plaatsvervangende leden en de buitengewone leden van het College bescherming persoonsgegevens, bedoeld in artikel 51 van de Wet bescherming persoonsgegevens;
  - de leden van dagelijkse besturen van waterschappen, met uitzondering van de voorzitters;
  - de voorzitter, de plaatsvervangende voorzitters en de andere leden van de Sociaal-Economische Raad, de voorzitters en de plaatsvervangende voorzitters van de produkt-, de hoofdbedrijf- en de bedrijschappen en de leden van de besturen van deze lichamen, alsmede degenen die deel uitmaken van organen van lichamen als bedoeld in artikel 110 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie;
  - het personeel in dienst van de Sociaal-Economische Raad, de produkt-, de hoofdbedrijf- en de bedrijschappen en de lichamen, bedoeld in artikel 110 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie;
  - de leden van de Raden van bestuur en de Raden van advies van de Centrale organisatie werk en inkomen, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en de Sociale verzekeringsbank, bedoeld in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;
  - de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter van het Nederlands Instituut van Registeraccountants, de leden van het bestuur van dit lichaam en de leden van de andere bij of krachtens de Wet op de Registeraccountants ingestelde colleges;
  - de voorzitter, de ondervoorzitter en de andere leden van het bestuur van de Organisatie ter verbetering van de binnenvisserij;
  - de voorzitter en de leden van het College voor zorgverzekeringen, genoemd in artikel 58, eerste lid, van de Zorgverzekeringswet, en het personeel van het bedoelde college;
  - de voorzitter en de leden van het College bouw zorginstellingen en van het College sanering zorginstellingen, bedoeld in de Wet toelating zorginstellingen;

- de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter van de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten, de leden van het bestuur van dit lichaam en de leden van de andere bij of krachtens de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten ingestelde colleges;
- de voorzitter en de leden van de Nederlandse Zorgautoriteit, bedoeld in de Wet marktordening gezondheidszorg;
- militaire ambtenaren;
- onbezoldigde ambtenaren, behorende tot het personeel van de buitenlandse dienst;
- de leden van een adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, niet zijnde een adviescollege als bedoeld in artikel 3 van die wet;
- de voorzitter en de andere leden van het bestuur van het Bureau Financieel Toezicht, bedoeld in artikel 110, eerste lid, van de Wet op het notarisambt;
- de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de andere leden van het bestuur van dit lichaam en de leden van het bestuur van de ringen en hun plaatsvervangers;
- de voorzitter en plaatsvervangende voorzitter van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders en de andere leden van het bestuur van dit lichaam;
- de voorzitter en de leden van de commissie van toezicht, bedoeld in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002;
- wethouders;
- de leden van de KNMI-raad, bedoeld in artikel 11 van de Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut;
- de leden en de plaatsvervangende leden van de Raad voor werk en inkomen, bedoeld in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;
- het lid van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening, bedoeld in de Arbeidsvoorzieningswet 1996;
- de deskundige leden, bedoeld in de artikelen 48, derde lid, 66, tweede lid, 67, derde lid, 69, tweede lid, en 70, tweede lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie en hun plaatsvervangers;
- gedeputeerden;
- de leden van zelfstandige bestuursorganen aan wie een schadeloosstelling als bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is toegekend.

2. De artikelen 125, 125bis, 125ter, 125quater, 125quinquies, 125a, 125c, 125d, 125f en 126 zijn niet van toepassing op de rechterlijke ambtenaren, bedoeld in de artikelen 1, onder b, onderdelen 4° tot en met 8°, en 145 van de Wet op de rechterlijke organisatie.

### **Artikel 3 t/m 114 [Vervallen per 01-01-1994]**

#### Titel II. Beslag, verrekening en korting

Artikel 115 Niet van belang

Artikel 116 Niet van belang

Artikel 117 Niet van belang

Artikel 118 Niet van belang

Artikel 119 Niet van belang

Artikel 120 Niet van belang

Artikel 121 Nietvan belang

Artikel 122 Niet van belang

Artikel 123 Niet van belang

Artikel 123a [Vervallen per 01-12-1992]

Artikel 123b [Vervallen per 01-12-1992]

Artikel 124 Niet van belang

#### Titel III. Bepalingen van materieel recht

##### Artikel 125

1. Voor zover deze onderwerpen niet reeds bij of krachtens de wet zijn geregeld, worden voor de ambtenaren, door of vanwege het rijk aangesteld, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende:
  - a. aanstelling, schorsing en ontslag;
  - b. het onderzoek naar de geschiktheid en de bekwaamheid;
  - c. bezoldiging en wachtgeld;

- d. diensttijden;
- e. verlof en vakantie;
- f. voorzieningen in verband met ziekte;
- g. bescherming bij de arbeid;
- h. woon-, verblijfs- en bereikbaarheidsverplichtingen;
- i. medezeggenschap;
- j. overige rechten en verplichtingen;
- k. disciplinaire straffen;
- l. de instelling en werkwijze van commissies waaraan de beslissing met uitsluiting van administratieve organen is opgedragen, voor zover deze worden mogelijk gemaakt;
- m. de wijze, waarop met de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheidspersoneel overleg wordt gepleegd over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren, alsmede de gevallen waarin overeenstemming in dat overleg dient te worden bereikt.

2. Het bevoegd gezag van provincies, gemeenten en waterschappen stelt voor de ambtenaar door of vanwege deze lichamen aangesteld, onder gelijk voorbehoud voorschriften vast omtrent de onderwerpen, genoemd in het eerste lid. Als ambtenaar aangesteld door of vanwege een waterschap wordt aangemerkt hij die is aangesteld door het in het reglement van die instelling daartoe aangewezen gezag teneinde in dienst van het waterschap werkzaam te zijn.

Artikel 125bis Niet van belang

Artikel 125ter

Het bevoegd gezag en de ambtenaar zijn verplicht zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen.

Artikel 125quater Niet van belang

Artikel 125quinquies

1. Voor zover deze onderwerpen niet bij of krachtens de wet zijn geregeld, worden voor de ambtenaren, door of vanwege het rijk aangesteld, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende:
  - a. de verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn aanstelling;
  - b. de melding en de registratie van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken;
  - c. de openbaarmaking van de krachtens onderdeel b geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is;
  - d. het verbieden van nevenwerkzaamheden waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd;
  - e. de melding van financiële belangen respectievelijk van het bezit van en transacties in effecten, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken voor ambtenaren aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstremgeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is;
  - f. een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is.
2. Niet van belang
3. Niet van belang

Artikel 125a

1. De ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.

2. Het eerste lid is, voor wat betreft het recht van vereniging, niet van toepassing op het lidmaatschap van:
  - a. een politieke groepering, waarvan de aanduiding is ingeschreven overeenkomstig de Kieswet of

b. een vakvereniging.

3. De ambtenaar is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.

Artikel 125b Niet van belang

Artikel 125c Niet van belang

Artikel 125d Niet van belang

Artikel 125<sup>e</sup> Niet van belang

Artikel 125f Niet van belang

Artikel 125g Niet van belang

Artikel 125h Niet van belang

Artikel 126 Niet van belang

Artikel 127 t/m 132 [Vervallen per 01-01-1985]

Artikel 133

1. Binnen één jaar na de invoering van artikel 125 moet aan dit artikel uitvoering zijn gegeven.

2. De door het bevoegd gezag der provinciën, gemeenten, waterschappen, veenschappen en veenpolders op het oogenblik van de invoering van artikel 125 vastgestelde voorschriften, die betreffen onderwerpen in dat artikel vermeld, blijven bij die invoering van kracht en worden geacht tot uitvoering van artikel 125 te zijn gegeven.

§ 2. Slotbepalingen

Artikel 134

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepalingen vastgesteld betreffende de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder door of vanwege het rijk indienstneming op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht kan plaatshebben. De artikelen 125a tot en met 125f van deze wet en artikel 648 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek zijn van overeenkomstige toepassing.

2. Omtrent dezelfde onderwerpen worden door het bevoegd gezag der provinciën, gemeenten en waterschappen, bepalingen vastgesteld, indien door of vanwege die lichamen indienstneming op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht plaatsheeft. De artikelen 125a tot en met 125d, 126 en 133, tweede lid, van deze wet en artikel 648 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek zijn van overeenkomstige toepassing.

3. Het tweede lid is niet van toepassing op de dienstbetrekking, bedoeld in de Wet sociale werkvoorziening.

**Artikel 135 [Vervallen per 01-01-1994]**

**Artikel 136 [Vervallen per 01-01-1994]**

**Artikel 137**

Deze wet wordt aangehaald als: Ambtenarenwet.

Lasten en bevelen, dat deze met eene indeeling in het *Staatsblad* zal worden geplaatst, en dat alle Ministerieële Departementen, Autoriteiten, Colleges en Ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven te 's-Gravenhage, den 12den December 1929

WILHELMINA.

De Minister van Justitie,  
J. DONNER.

Uitgegeven den zeven en twintigsten December 1929.

De Minister van Justitie,  
J. DONNER.

## **Bijlage 2**

Prof. mr. L.C.J. Sprengers, bijzonder hoogleraar van de Albeda leerstoel, somde na het congres over normalisatie rechtspositie overheidspersoneel van de Stichting Bijzondere leerstoel 'Arbeidsverhoudingen bij de Overheid (Albeda leerstoel)' aan de Universiteit Leiden op 26 oktober 2005 bij het CAOP in Den Haag de volgende aandachtspunten op:

- 1: er is behoefte, zeker bij ontslagzaken, aan een snelle procedure maar wel met voldoende ontslagbescherming.
- 2: als al wordt besloten de ambtelijke status af te schaffen, dan is het nodig de waardevolle aspecten uit het ambtenarenrecht te behouden. Na een vergelijking van het ambtenarenrecht met het civiele arbeidsrecht zouden de goede elementen van beide stelsels opgenomen dienen te worden in een aangepast arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers in de private sector.
- 3: indien de ambtelijke status zou worden afgeschaft, dan is het nodig om in het civiele arbeidsrecht de mogelijkheid voor ambtenaren op te nemen een beroep te doen op de grondrechten in de arbeidsverhouding met de overheidswerkgever.
- 4: naarmate voor meer groepen een uitzondering moet worden gemaakt door voor hen de ambtelijke status te handhaven, zal een aantal voordelen van het afschaffen van de ambtelijke status (uniformiteit, deregulering) afnemen.
- 5: bij de besluitvorming over het afschaffen van de ambtelijke status dient aandacht te worden besteed aan de gevoelsmatige aspecten die vastzitten aan het ambtenaar zijn. Gesuggereerd is onder meer het invoeren van een gedragscode om aan dit aspect op een andere manier toch aandacht te besteden...
- 6: bij het afschaffen van de ambtelijke status dienen in nieuwe wetgeving integriteitsnormen vastgelegd te worden.
- 7: bij het verder normaliseren dient de scheiding van taken van de overheid als wetgever en werkgever nog duidelijker te worden afgebakend. Dit om de overheidswerkgever voldoende ruimte te bieden in CAO-onderhandelingen.
- 8: bij het onder het CAO-recht brengen van het collectief overleg bij de overheid, moet worden nagegaan of een aantal problemen die in het CAO-recht aan de orde zijn een aanpassing van regelgeving vergen.
- 9: nagegaan zal moeten worden of kenmerkende elementen van het collectief overleg bij de overheid (overeenstemmingsvereiste, meerderheidsvereiste en advies- en arbitrageregeling) opgenomen dienen te worden in het CAO-recht of op andere wijze behouden dienen te blijven.
- 10: de overheidswerkgevers dienen op een passende wijze in de SER en de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigd te zijn.
- 11: bij aanpassingen van het collectief overleg binnen het huidige ambtenarenrecht zou moeten worden nagegaan welke elementen uit het CAO-stelsel kunnen worden overgenomen. Daarbij kan ook lering worden getrokken uit de keuzes die op dat punt in andere landen zijn gemaakt.

### **Biilage 3:**

#### **Enquête t.b.v. de ‘normalisatie van de rechtsbescherming van ambtenaren’:**

Geachte gemeentesecretaris,

Hartelijk dank voor het feit dat u mee wilt werken aan dit onderzoek. Om mijzelf even te introduceren, het volgende:

Mijn naam is Erwin Forsch en ik ben nu ruim 4 jaar werkzaam in de functie van Hoofd Personeel en Organisatie bij de gemeente Hellevoetsluis. Na 14 jaar in het bedrijfsleven te hebben gewerkt, is dit mijn eerste overheidsbaan en ik heb me vanaf het begin af aan verbaasd over de vreemde verstandhouding tussen de ambtenarij en de politiek. Niet de zakelijke verstandhouding van bijvoorbeeld een directie en de Raad van Bestuur maar meer een spel waar men vanuit de politiek wil leiden en waarbij de ambtenarij vanuit hun professie (bij)sturend volgt. Mede om dit ‘spel’ beter te kunnen doorgronden ben ik de parttime opleiding Bestuurskunde gaan volgen aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, waar ik net na de komende zomervakantie wil afstuderen. Gezien het feit ik dat alle tentamens gelukkig met een positief resultaat heb kunnen afronden, dien ik ‘alleen nog’ mijn afstudeerscriptie te vervolbrengen. En daar heb ik uw hulp bij nodig en ik stel het dan ook bijzonder op prijs dat u hieraan wilt meewerken! Daarbij hoop ik dat mijn scriptie niet alleen mijzelf meer inzicht kan bieden in een actueel vraagstuk maar wellicht ook u meer informatie kan geven over politiek-ambtelijke verhoudingen op lokaal niveau. De voorlopige werktitel van deze scriptie luidt: *In hoeverre kan normalisatie van de rechtsbescherming van ambtenaren van invloed zijn op het functioneren van topambtenaren op lokaal niveau?* Misschien zelfs kunnen eventuele conclusies een rol gaan spelen in de landelijke discussie rondom dit onderwerp, gezien het feit dat deze zich, naar mijn mening, nu nog vooral toespitst op de rijksoverheid.

Allereerst zal ik u wat achtergrondinformatie geven over het ontstaan en de inhoud van de discussie rondom de ‘normalisatie van de rechtspositie’ en daarmee de rechtsbescherming van ambtenaren:

#### **Een introductie:**

Weet u nog de reden te benoemen waarom de ambtenaar vanuit de Grondwet een bijzondere bescherming geniet ten opzichte van werknemers in het bedrijfsleven? Het antwoord op deze vraag is u waarschijnlijk wel bekend: de staat wilde begin 19<sup>e</sup> eeuw een evenwicht aanbrengen tussen emotie en technocratie waarbij arbeidsdienaren beschermt dienden te worden tegen politieke willekeur. Hiertoe werd de carrière van de ambtenaar onbeïnvloedbaar gemaakt door zijn politieke leiders en zo ontstond een aparte rechtspositie voor dienaren van de publieke zaak. Juist deze aparte positie is reeds lange tijd onderwerp van een discussie welke wordt aangeduid als ‘normalisatie van de rechtspositie van ambtenaren’ met als doel om de rechtspositionele verschillen tussen de sectoren ‘overheid’ en ‘bedrijven’ gelijk te trekken.

De rechtspositie van ambtenaren bestaat uit drie onderdelen; te weten: de rechtspositieregeling, de bijzondere sociale zekerheid en de bijzondere rechtsbescherming. Deze zijn vastgelegd in de Ambtenarenwet, welke zijn oorsprong vindt in de Grondwet. Waar de rechtspositieregeling regelingen omvat m.b.t. bezoldiging, ontslag en bijvoorbeeld pensioen, betreft de bijzondere sociale zekerheid bijvoorbeeld de bovenwettelijke uitkering als aanvulling op de wettelijke uitkeringen. Het laatste onderdeel van de rechtspositie, de rechtsbescherming van ambtenaren, is het onderwerp van mijn afstudeerscriptie en van deze enquête.

### Inhoudelijk:

Het leidende document in de discussie is het rapport 'Buitengewoon Normaal', welke is opgesteld door de interdepartementale werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel' in 2004-2005, in opdracht van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer J.W. Remkes. De commissie heeft zich vooral gericht op de rechtspositieregeling en de bijzondere sociale zekerheid en eindigt met het benoemen en uitwerken van twee opties; te weten 'Volledige normalisatie' en 'Handhaven van de status quo met aanpassingen'. Echter wordt nagenoeg volledig voorbij gegaan aan het feit dat juist de rechtsbescherming van ambtenaren een functie had en de eigenlijke 'grondslag' vormde van deze aparte regeling, namelijk bescherming tegen politieke willekeur.

Mijn scriptie gaat hierin nog een stap verder. Het is een ex-ante evaluatie over de vraag wat er zou kunnen gebeuren met de werkwijze van topambtenaren en dus met de politiek-ambtelijke verhoudingen op lokaal niveau, op het moment dat de rechtsbescherming zou worden genormaliseerd op de wijze waarop er tot nu toe over dit onderwerp gesproken en geschreven is. Gaan lokale topambtenaren zich voorzichtiger opstellen ten opzichte van hun politieke leiders en indekken tegen mogelijke affaires, of schatten zij de eventuele gevolgen van verdere normalisatie juist positief in en zien zij wellicht juist voordelen in de eventuele gang naar de kantonrechter?

Verder zal ik trachten vanuit de twee dominante theorieën die betrekking hebben op het overheidshandelen, namelijk: *New Public Management* en *Public Service Motivation*, aan te tonen dat de eventuele gevolgen mede afhankelijk zijn van de eigen voorkeur van de topambtenaar zelf voor één van deze theorieën.

### Tot slot:

Deze vragenlijst wordt verzonden aan ongeveer vijftig gemeentesecretarissen door het hele land verspreid en van verschillende gemeentegrootte. Uiteraard worden de individuele gegevens van dit onderzoek volledig vertrouwelijk behandeld. Gegeven antwoorden zijn niet herleidbaar tot personen of organisaties. Indien u daar prijs op stelt ontvangt u na afronding een exemplaar van dit onderzoek.

Bijgaand Word-bestand kunt op eenvoudige wijze op uw computer invullen en terugmailen naar het e-mail adres: [e.forsch@hotmail.com](mailto:e.forsch@hotmail.com). Uiteraard kunnen handgeschreven exemplaren per post worden verzonden naar ondervermeld adres. Voor vragen kunt u me bereiken op onderstaand telefoonnummer. In verband met de verwerkingstijd van alle gegevens, zou ik u vriendelijk willen verzoeken om het bestand voor 25 mei a.s. aan mij te retourneren. Het invullen kost u 20 tot 25 minuten.

Nogmaals hartelijk dank voor uw medewerking!

Met vriendelijke groet,

Erwin Forsch

E-mail : [e.forsch@hotmail.com](mailto:e.forsch@hotmail.com)  
Privé adres: : Tapijtschelp 51, 3225 BR Hellevoetsluis  
Telefoonnummer : 06-14.55.22.86

Invulinstructie:



Deze enquête bestaat uit 6 blokken met in totaal 26 vragen. Een aantal daarvan heeft u, afhankelijk van uw eigen ervaringen, wellicht niet in te vullen.

De opzet is voor het grootste deel in multiple-choice vorm en kan eenvoudig op uw computer worden ingevuld. Hierna kunt u het dan aan mij terug mailen.

Indien u de enquête invult op uw computer in het Word bestand zelf:

- U ziet twee verschillende beantwoordings-blokjes:

Antwoord:	<i>a</i>
-----------	----------

of:

Antwoord:	<i>a</i>	Eventuele toelichting:	<i>Uw tekst...</i>
-----------	----------	------------------------	--------------------

- Gebruik uw muis om de vakjes aan te klikken;
- bij 'Antwoord' vult u alleen de letter in van de voor u juiste omschrijving (a, b, c, etc);
- in het geval dat meerdere antwoorden op u van toepassing zijn kunt u dit bijvoorbeeld als volgt aangeven: a+b;
- bij 'Eventuele toelichting' vult u desgewenst een korte toelichting in. Het tekstvak wordt automatisch groter indien u meer tekst toevoegt.

Indien u de enquête handmatig invult:

- Bij 'Antwoord' vult u alleen de letter in van de voor u juiste omschrijving (a, b, c, etc.) of u omcirkelt het antwoord;
- in het geval dat meerdere antwoorden op u van toepassing zijn kunt u dit bijvoorbeeld als volgt aangeven: a+b;
- bij 'Eventuele toelichting' vult u desgewenst een korte toelichting in. De onderkant van het vakje is open, dit vereenvoudigt het 'doorschrijven'. Indien u te weinig ruimte heeft kan dit nog op een apart vel of op de achterzijde. Vergeet u dan niet het nummer van de vraag duidelijk te vermelden. (Bij het invullen in het Word bestand op de computer wordt het tekstvak automatisch groter indien meer tekst wordt toegevoegd);
- uiteraard wil ik u vriendelijk verzoeken om zo leesbaar mogelijk te schrijven;
- handgeschreven exemplaren kunnen ook gescand worden en als pdf-bestand aan mij worden gemaïld.

**Vragen:**

**Blok 1: positionering van de geënquêteerde:**

1. Hoe lang bent u reeds in totaal binnen de overheid werkzaam?  
a. < 5 jaar                      b. 5-10 jaar                      c. > 10 jaar

Antwoord:	
-----------	--

2. Bent u in het bedrijfsleven werkzaam geweest?  
a. nee                              b. Ja, < 10 jaar                      c. Ja, > 10 jaar

Antwoord:	
-----------	--

3. Hoe lang bent u in totaal werkzaam in de functie van gemeentesecretaris?  
a. < 5 jaar                      b. 5-10 jaar                      c. > 10 jaar

Antwoord:	
-----------	--

4. Bent u behalve gemeentesecretaris ook algemeen directeur?  
a. Ja                              b. Nee

Antwoord:	
-----------	--

**Blok 2: ervaringen:**

- 5.a Heeft u, vanuit uw eventuele werkervaring in het bedrijfsleven, persoonlijke ervaring(en) met ontslagprocedures bij de kantonrechter?  
a. Ja                              b. Nee (ga door naar vraag 6)

Antwoord:	
-----------	--

- 5.b Deze ervaring(en) is/zijn:  
a. Positief                      b. Negatief                      c. Beide

Antwoord:		Eventuele toelichting:	
-----------	--	------------------------	--

- 6.a Heeft u, vanuit uw eventuele werkervaring in het bedrijfsleven, persoonlijke ervaring(en) met ontslagprocedures bij het CWI?  
a. Ja                              b. Nee (ga door naar vraag 7)

Antwoord:	
-----------	--

6.b Deze ervaring(en) is/zijn:

- a. Positief                      b. Negatief                      c. Beide

Antwoord:		Eventuele toelichting:	
-----------	--	---------------------------	--

7.a Heeft u, vanuit uw werkervaring bij de overheid, persoonlijke ervaring(en) met de bezwaarprocedure (bezwaarschriftencommissie)?

(Tip: leest eerst vraag 7b)

- a. Ja                                  b. Nee (ga door naar vraag 8)

Antwoord:	
-----------	--

7.b In de rol van?

- a. belanghebbende      b. namens de werkgever      c. als commissielid of secretaris

Antwoord (combinaties zijn mogelijk, bijv.: a+b):	
--	--

7.c De ervaring(en) als belanghebbende is/zijn:

- a. Positief                      b. Negatief                      c. Beide                      d. N.v.t.

Antwoord:		Eventuele toelichting:	
-----------	--	---------------------------	--

De ervaring(en) namens de werkgever is/zijn:

- a. Positief                      b. Negatief                      c. Beide                      d. N.v.t.

Antwoord:		Eventuele toelichting:	
-----------	--	---------------------------	--

De ervaringen als commissielid of secretaris zijn:

- a. Positief                      b. Negatief                      c. Beide                      d. N.v.t.

Antwoord:		Eventuele toelichting:	
-----------	--	---------------------------	--

8.a Heeft u persoonlijke ervaring(en) met (hoger) beroepsprocedures bij de bestuursrechter? (Tip: lees eerst vraag 8b)

- a. Ja                                  b. Nee (ga door naar vraag 9)

Antwoord:	
-----------	--

8.b In de rol van?

- a. belanghebbende      b. Namens de werkgever

Antwoord:	
-----------	--

8.c De ervaring(en) als belanghebbende is/zijn:

- a. Positief                      b. Negatief                      c. Beide                      d. N.v.t.

Antwoord:		Eventuele toelichting:	
-----------	--	------------------------	--

De ervaring(en) namens de werkgever is/zijn:

- a. Positief                      b. Negatief                      c. Beide                      d. N.v.t.

Antwoord:		Eventuele toelichting:	
-----------	--	------------------------	--

### Blok 3: Normalisatie

9. In hoeverre zijn onderstaande onderwerpen voor u van belang in uw functioneren?

Mogelijke beantwoording:

- a. niet      b. in mindere mate      c. neutraal      d. van belang      e. zeer van belang

Effectiviteit (doeltreffendheid)	Antwoord:	
Efficiency (doelmatigheid)	Antwoord:	
Politieke verhoudingen	Antwoord:	
Maatschappelijk / algemeen belang	Antwoord:	
Rechtmatigheid	Antwoord:	
Rechtsgelijkheid	Antwoord:	
Rechtsgeldigheid	Antwoord:	

10. In het geval dat een ambtenaar disfunctioneert en u besluit uiteindelijk tot een ontslagprocedure, geeft u dan de voorkeur aan (indien u hiermee geen ervaring heeft, graag uw gevoelsmatige voorkeur):

- a. de huidige rechtsbescherming      b. de gang naar het CWI of de kantonrechter

Antwoord:		Eventuele toelichting:	
-----------	--	------------------------	--



17. Wat is uw mening over deze eventuele verandering? Is deze:  
 a. positief                      b. negatief

Antwoord:		Eventuele toelichting:	
-----------	--	---------------------------	--

18. In hoeverre wordt het gewaardeerd indien u kritisch adviseert over onderstaande onderwerpen?

Mogelijke beantwoording:

- a. nooit                      b. zelden                      c. regelmatig                      d. vaak

Effectiviteit (doeltreffendheid)	Antwoord:	
Efficiency (doelmatigheid)	Antwoord:	
Politieke verhoudingen	Antwoord:	
Maatschappelijk / algemeen belang	Antwoord:	
Rechtmatigheid	Antwoord:	
Rechtsgelijkheid	Antwoord:	
Rechtsgeldigheid	Antwoord:	

19. Hoe vaak geeft u gevraagd advies over deze onderwerpen?

Mogelijke beantwoording:

- a. nooit                      b. zelden                      c. regelmatig                      d. vaak

Effectiviteit (doeltreffendheid)	Antwoord:	
Efficiency (doelmatigheid)	Antwoord:	
Politieke verhoudingen	Antwoord:	
Maatschappelijk / algemeen belang	Antwoord:	
Rechtmatigheid	Antwoord:	
Rechtsgelijkheid	Antwoord:	
Rechtsgeldigheid	Antwoord:	

20. Hoe vaak geeft u ongevraagd advies over deze onderwerpen?

Mogelijke beantwoording:

- a. nooit                      b. zelden                      c. regelmatig                      d. vaak

Effectiviteit (doeltreffendheid)	Antwoord:	
Efficiency (doelmatigheid)	Antwoord:	
Politieke verhoudingen	Antwoord:	
Maatschappelijk / algemeen belang	Antwoord:	
Rechtmatigheid	Antwoord:	
Rechtsgelijkheid	Antwoord:	
Rechtsgeldigheid	Antwoord:	

21. Verwacht u dat na normalisatie van uw rechtsbescherming u vaker of minder vaak gevraagd advies zult geven over onderstaande onderwerpen?

Mogelijke beantwoording:

a. minder vaak      b. gelijkblijvend      c. vaker

Effectiviteit (doeltreffendheid)	Antwoord:	
Efficiency (doelmatigheid)	Antwoord:	
Politieke verhoudingen	Antwoord:	
Maatschappelijk / algemeen belang	Antwoord:	
Rechtmatigheid	Antwoord:	
Rechtsgelijkheid	Antwoord:	
Rechtsgeldigheid	Antwoord:	

22. Verwacht u dat na normalisatie van uw rechtsbescherming u vaker of minder vaak ongevraagd advies zult geven over onderstaande onderwerpen?

Mogelijke beantwoording:

a. minder vaak      b. gelijkblijvend      c. vaker

Effectiviteit (doeltreffendheid)	Antwoord:	
Efficiency (doelmatigheid)	Antwoord:	
Politieke verhoudingen	Antwoord:	
Maatschappelijk / algemeen belang	Antwoord:	
Rechtmatigheid	Antwoord:	
Rechtsgelijkheid	Antwoord:	
Rechtsgeldigheid	Antwoord:	

Blok 5: HR procedures:

23. Wordt u beoordeeld op uw functioneren? Zo ja, door wie? Zo nee, waarom niet?

a. Ja      b. Nee

Antwoord:		Door wie + toelichting:	
-----------	--	----------------------------	--

24. Wanneer vinden functionerings- of beoordelingsgesprekken plaats?

a. ongeveer jaarlijks      b. per collegeperiode      c. anders

Antwoord:		Eventuele toelichting:	
-----------	--	---------------------------	--

Blok 6: Uw inschatting en voorkeuren:

25. Bij 'slecht weer' in de verstandhouding tussen u en het college, wordt dan naar uw inschatting:

- a. de rechtspositieregeling gevolgd
- b. een regeling getroffen?

Antwoord:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Eventuele toelichting:	
-----------	--------------------------	--------------------------	------------------------	--

26. Tot slot: bent voor of tegen **verdere** normalisatie van de rechtsbescherming van ambtenaren?

- a. Voor
- b. Tegen

Antwoord:	<input type="checkbox"/>
-----------	--------------------------

**Hartelijk dank voor uw medewerking!**

Ruimte voor opmerkingen:	
--------------------------	--

**Dit formulier graag voor 25 mei a.s. zenden aan: [e.forsch@hotmail.com](mailto:e.forsch@hotmail.com)**

**Of per post aan: Erwin Forsch, Tapijtschelp 51, 3225 BR Hellevoetsluis.**

**In het geval u vragen heeft, belt u mij dan op: 06-14.55.22.86**



#### **Bijlage 4:**

Lijst van gemeenten waaraan een enquête is verzonden (om vertrouwelijkheid te waarborgen wordt niet vermeld wie daadwerkelijk heeft meegewerkt):

Aalburg	Maastricht
Aalsmeer	Middelburg
Amersfoort	Middelharnis
Barendrecht	Nunspeet
Bernisse	Nieuwegein
Brielle	Nijmegen
Capelle ad IJssel	Oud Beijerland
Culemborg	Oost Gelre
Delft	Oldenzaal
Delfzijl	Papendrecht
Deventer	Rijswijk
Den Haag	Roermond
Dirksland	Roosendaal
Dordrecht	Schiedam
Eindhoven	Spijkenisse
Ermelo	Someren
Gorinchem	Sliedrecht
Gouda	Tilburg
Goes	Terneuzen
Haarlem	Uithoorn
Hellevoetsluis	Utrecht
Houten	Veendam
Hoorn	Vlaardingen
IJsselstein	Vlissingen
Krimpen ad IJssel	Vianen
Kapelle	Voorschoten
Leiden	Wijk bij Duurstede
Leidschendam-Voorburg	Westland
Maassluis	Zutphen
	Zwolle

## **Bijlage 5:**

Hierna volgt het overzicht van de resultaten van de enquête. Gezien het feit alle vragen en hun beantwoording in een Excel-tabel zijn opgenomen en dit werkblad een te grote afmeting heeft gekregen om, nog leesbaar, op 1 A-4 te passen, is dit over meerdere pagina's verdeeld. Onder de afgebeelde tabellen staat een aanduiding van de vragen.

Aantal	Naam	Vraag 1			Vraag 2			Vraag 3			Vr.4	
		a	b	c	a	b	c	a	b	C	a	b
1	A			1	1				1		1	
1	B			1	1			1			1	
1	C			1	1			1			1	
1	D			1		1		1			1	
1	E			1			1			1	1	
1	F			1	1					1	1	
1	G			1		1			1		1	
1	H		1			1		1			1	
1	I			1	1					1	1	
1	J			1		1		1			1	
1	K			1	1					1	1	
1	L			1	1					1	1	
1	M	1					1	1			1	
1	N			1	1					1	1	
1	O			1	1				1			1
1	P			1	1					1	1	
1	Q			1		1		1			1	
1	R			1	1			1			1	
1	S			1	1			1				1
1	T			1	1					1	1	
1	U			1		1		1			1	
1	V			1		1		1			1	
1	W			1	1				1		1	
1	X			1	1			1			1	
1	Y			1	1					1		1
1	Z			1	1				1		1	
1	AA			1	1				1		1	
1	AB			1	1			1				1
1	AC			1	1					1	1	
29	Totaal	1	1	27	20	7	2	13	6	10	25	4

Aantal	Naam	Vr.5a		Vraag 5b			Vr.6a		Vraag 6b			Vr. 7a		Vraag 7b			Vraag 7c				Vraag 7c				Vraag 7c				Vr.8a		Vr.8b		Vraag 8c				Vraag 8d																	
		a	b	a	b	c	a	b	a	B	c	a	b	a	b	c	d	a	b	c	d	a	b	c	d	a	b	a	b	a	b	c	d	a	b	c	d																	
1	A		1				1				1		1			1			1			1	1		1					1			1			1			1															
1	B		1				1				1		1			1			1			1	1		1	1																												
1	C		1				1				1		1		1				1	1				1	1																													
1	D		1				1				1		1		1	1				1	1			1	1																													
1	E	1				1	1				1		1		1			1		1		1	1			1			1			1	1																					
1	F		1				1				1		1		1			1		1		1	1			1	1			1																								
1	G		1				1				1		1		1	1				1	1			1	1			1																										
1	H		1				1					1																																										
1	I		1				1				1		1		1	1								1	1																													
1	J	1		1			1				1		1		1	1								1	1																													
1	K		1				1				1		1		1		1						1	1																														
1	L		1				1				1		1		1		1						1	1			1	1			1																							
1	M	1		1			1		1			1												1																														
1	N		1				1				1		1	1			1			1			1			1			1																									
1	O		1				1				1		1		1	1							1	1																														
1	P		1				1				1		1	1						1			1			1			1																									
1	Q		1				1				1		1		1	1							1	1			1	1			1																							
1	R		1				1					1																																										
1	S		1				1				1		1		1	1							1	1			1	1																										
1	T		1				1				1		1		1								1			1	1																											
1	U		1				1				1		1	1			1						1	1			1	1			1																							
1	V		1				1					1																																										
1	W		1				1				1		1				1	1					1	1			1	1																										
1	X		1				1					1																																										
1	Y		1				1				1		1				1	1					1	1			1	1																										
1	Z		1				1				1		1				1			1				1	1			1	1			1																						
1	AA		1				1				1		1	1		1							1	1			1	1																										
1	AB		1				1				1		1	1			1	1				1	1			1	1																											
1	AC		1				1				1		1	1			1	1				1	1			1	1																											
29	Totaal	3	26	2	0	1	1	28	1	0	0	24	5	2	24	4	1	1	0	22	14	3	8	0	3	0	1	20	13	16	0	13	0	0	0	13	7	0	6	0														

Aantal	Naam	Vraag 9 effect.					Vraag 9 effie.					Vraag 9 pol.					Vraag 9 belang					Vraag 9 rechtm.					Vraag 9 rechtsg.					Vraag 9 rechtsg.					Vr.10		Vr.11		Vr.12	
		a	b	c	d	e	a	b	c	D	e	a	b	c	d	e	a	b	c	d	e	a	b	c	d	e	a	b	c	d	e	a	b	a	b	a	b					
1	A				1					1					1					1												1	1					1				
1	B					1				1					1					1		1										1	1					1				
1	C				1					1					1					1																			1			
1	D					1				1					1					1																			1			
1	E				1					1					1					1																			1			
1	F				1					1					1					1																			1			
1	G				1					1					1					1																			1			
1	H					1				1					1					1																			1			
1	I					1				1					1					1																			1			
1	J					1				1					1					1																			1			
1	K					1				1					1					1																			1			
1	L				1					1					1					1																			1			
1	M				1					1					1					1																			1			
1	N				1					1					1					1																			1			
1	O				1					1					1					1																			1			
1	P					1				1					1					1																			1			
1	Q					1				1					1					1																			1			
1	R				1					1					1					1																			1			
1	S				1					1					1					1																			1			
1	T				1					1					1					1																			1			
1	U				1					1					1					1																			1			
1	V					1				1					1					1																			1			
1	W					1				1					1					1																			1			
1	X					1				1					1					1																			1			
1	Y					1				1					1					1																			1			
1	Z					1				1					1					1																			1			
1	AA					1				1					1					1																			1			
1	AB					1				1					1					1																			1			
1	AC					1				1					1					1																			1			
29	Totaal	0	0	0	15	14	0	0	0	17	12	0	0	0	11	18	0	1	0	14	14	0	1	8	8	12	0	1	4	11	13	0	0	6	12	11	15	15	24	4	27	2

Aantal	Naam	Vr.15		Vraag 16			Vr.17		Vr.18 effect.				Vr.18 effie.				Vr.18 pol.				Vr.18 belang				Vr.18 rm.				Vr.18 rg.				Vr.18 rg.						
		a	b	a	b	c	a	b	a	B	c	d	a	b	c	d	a	b	c	d	a	b	c	d	a	b	c	d	a	b	c	d	a	b	c	d			
1	A	1				1					1				1			1			1					1			1				1				1		
1	B	1			1		1				1				1			1			1			1			1			1				1			1		
1	C	1				1					1				1			1			1			1			1			1				1			1		
1	D	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	E	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	F	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	G	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	H	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	I	1				1		1			1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	J	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	K	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	L	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	M	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	N	1	1	1				1			1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	O	1				1				1					1		1			1			1			1			1				1			1			
1	P	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	Q		1			1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	R	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	S	1			1						1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	T	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	U	1			1		1				1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	V	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	W	1			1		1				1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	X	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	Y	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	Z	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	AA	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	AB	1				1					1				1		1			1			1			1			1				1			1			
1	AC	1			1		1				1				1		1			1			1			1			1				1			1			
29	Totaal	27	2	1	4	23	3	2	0	1	11	15	0	1	9	17	0	1	20	6	0	2	14	11	1	3	15	8	1	6	12	8	0	4	13	10			

Aantal	Naam	Vr. 19 effect.				Vr. 19 effic.				Vr. 19 pol.				Vr. 19 belang				Vr. 19 rm.				Vr. 19 rg.				Vr. 19 rg.			
		a	b	c	d	a	b	c	d	A	b	c	d	a	b	c	d	a	b	c	d	a	b	c	d	a	b	C	d
1	A			1				1				1			1			1			1			1					
1	B			1				1				1				1				1				1					
1	C			1				1				1				1					1				1				
1	D			1				1		1				1				1				1				1			
1	E			1				1			1				1		1				1				1				
1	F			1				1				1				1		1			1				1				
1	G			1				1			1				1			1				1				1			
1	H				1				1		1				1				1				1				1		
1	I		1				1				1				1			1				1			1				
1	J		1					1				1				1		1				1				1			
1	K				1				1			1				1				1			1				1		
1	L			1				1			1				1			1				1				1			
1	M				1				1			1				1			1				1				1		
1	N			1				1			1				1			1				1				1			
1	O			1				1			1				1			1				1				1			
1	P			1				1				1			1			1				1				1			
1	Q			1				1			1				1			1				1				1			
1	R			1				1				1			1			1				1				1			
1	S			1				1				1			1			1			1				1				
1	T		1					1				1				1			1				1			1			
1	U			1				1				1				1			1				1			1			
1	V			1				1				1				1			1				1			1			
1	W			1				1				1			1			1				1				1			
1	X				1				1			1				1			1				1			1			
1	Y			1				1			1				1			1			1				1		1		
1	Z			1				1			1				1			1			1				1		1		
1	AA			1				1			1				1			1				1				1			
1	AB																												
1	AC			1					1		1				1				1			1				1			
29	Totaal	0	3	21	4	0	1	22	5	1	10	15	2	0	10	13	5	1	8	14	5	0	9	16	3	0	10	14	4

Aantal	Naam	Vr.20 effect.				Vr.20 effc.				Vr.20 pol.				Vr.20 belang				Vr.20 rm.				Vr.20 rg.				Vr 20 rg.			
		a	b	C	d	a	b	c	d	A	b	c	d	a	b	c	d	a	b	c	d	a	b	c	d	a	b	c	d
1	A			1				1				1							1								1		
1	B			1				1				1						1									1		
1	C			1				1				1																1	
1	D			1				1				1																1	
1	E			1				1				1															1		
1	F			1				1				1															1		
1	G			1				1				1															1		
1	H				1				1			1															1		1
1	I			1				1				1															1		
1	J		1						1			1														1		1	
1	K				1				1			1														1		1	
1	L		1					1				1														1		1	
1	M				1				1			1														1		1	
1	N			1				1				1														1		1	
1	O			1				1				1														1		1	
1	P			1				1				1														1		1	
1	Q				1				1			1														1		1	
1	R			1				1				1														1		1	
1	S			1				1				1													1		1		
1	T			1				1				1													1		1		
1	U			1				1				1													1		1		
1	V			1				1				1													1		1		
1	W		1					1				1													1		1		
1	X				1				1			1													1		1		
1	Y			1				1				1													1		1		
1	Z			1				1				1													1		1		
1	AA			1				1				1													1		1		
1	AB																												
1	AC			1				1				1													1		1		
29	Totaal	0	3	20	5	0	2	19	7	0	11	16	1	0	4	22	2	1	8	15	4	0	10	16	2	0	9	17	2



Aantal	Naam	Vr.21 eff.			Vr.21 eff.			Vr.21 pol.			Vr.21 bel.			Vr.21 rm.			Vr.21 rg.			Vr.21 rg.			Vr.22 eff.			Vr.22 eff.			Vr.22 pol.			Vr.22 bel.			Vr.22 rm.			Vr.22 rg.			Vr.22 rg.		
		a	b	c	a	b	c	a	b	C	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c
1	A	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	B	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	C	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	D	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	E	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	F	1			1			1			1			1	1		1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	G	1			1			1			1			1		1			1			1			1			1			1			1			1			1			
1	H	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	I	1			1			1			1			1			1			1			1	1		1			1			1			1			1			1		
1	J	1			1			1			1			1			1			1			1		1			1			1			1			1			1			
1	K	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	L																																										
1	M	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	N	1			1			1			1			1			1			1			1		1			1			1			1			1			1			
1	O	1			1			1			1			1			1			1			1		1			1			1			1			1			1			
1	P	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	Q		1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1				
1	R	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	S	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	T	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	U	1			1			1			1		1			1		1			1			1			1			1			1			1			1				
1	V	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	W	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	X	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	Y	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	Z	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	AA	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
1	AB																																										
1	AC	1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1			1		
29	Totaal	0	26	1	0	26	1	0	27	0	0	27	0	0	25	2	1	24	2	1	24	2	0	26	1	0	26	1	2	23	2	1	25	1	1	25	1	1	24	2	1	25	1

Aantal	Naam	Vr.23		Vraag 24			Vr.25		Vr.26	
		a	b	a	b	c	a	b	a	B
1	A	1		1				1	1	
1	B	1				1			1	
1	C	1		1				1	1	
1	D	1		1			1		1	1
1	E	1				1		1	1	
1	F	1		1				1	1	
1	G	1		1			1		1	
1	H	1		1				1	1	
1	I	1		1				1	1	
1	J	1		1			1			1
1	K	1		1				1	1	
1	L	1		1					1	
1	M	1		1				1	1	
1	N	1				1				1
1	O		1				1			1
1	P	1				1		1		1
1	Q	1				1		1	1	
1	R		1			1		1	1	
1	S	1		1			1		1	
1	T	1		1				1		1
1	U	1		1			1	1	1	
1	V	1		1			1		1	
1	W	1		1				1		1
1	X	1		1				1	1	
1	Y	1		1				1	1	
1	Z	1		1				1	1	
1	AA	1		1				1	1	
1	AB		1					1		1
1	AC	1		1			1			1
29	Totaal	26	3	21	0	6	8	19	21	9



