

PROF.DR. FRITS M. VAN DER MEER



In deze oratie wordt in gegaan op het thema van Wat zijn de consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief. De inhoud en voor en eventuele nadelen van de voorwaardenscheppende staat worden besproken. Dit thema is daarom juist nu relevant om de huidige overheidshervormingen in menig geïndustrialiseerde samenleving te kunnen begrijpen met name na de bank en kredietcrisis. De rol van ambtenaren en andere overheidsfunctionarissen in die nieuwe voorwaardenscheppende staat worden belicht.

Prof.dr. Frits M. van der Meer

## Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren

De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief



Universiteit Leiden



Universiteit Leiden

# Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren

De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de  
publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief

Oratie uitgesproken door

**Prof.dr. Frits M. van der Meer**

bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar op het gebied van

Comparative Public Sector and Civil Service Reform

aan de Universiteit Leiden

vanwege het CAOP

op vrijdag 24 februari 2012



**Universiteit Leiden**



*Mijnheer de Rector Magnificus, mijnheren de Decanen, leden van de besturen van de faculteiten, geachte leden van het Curatorium, geachte leden van de stichting Leerstoelen CAOP, collega's van de Universiteit Leiden, waarde studenten, zeer gewaardeerde toehoorders, vrienden en vriendinnen,*

### **Aan- en inleiding<sup>1</sup>**

We leven in een tijd waarin bezuinigingen op het openbaar bestuur en de ambtelijke dienst schering en inslag zijn. Wanneer ik deze rede iets minder dan 10 jaar geleden (de periode van Balkenende 1) of een kleine 30 jaar terug (Lubbers 1) had gehouden, dan had ik de zelfde zin kunnen uitspreken. Niet alleen geldt deze waarneming voor Nederland, maar ook voor andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland. In beide laatst genoemde landen zijn in de afgelopen decennia, om uiteenlopende redenen, forse bezuinigingen op het overheidspersoneel voor genomen en gerealiseerd (Goetz 2011; Greer & Jarman 2011). Over de twijfel over de resultaten van deze bezuinigingen in Nederland kom ik nog later te spreken. Maar voor andere landen geldt dat dit feitelijke succes in mindere mate is behaald of dat juist van het omgekeerde sprake is geweest, namelijk een uitbreiding van dat personeel (zie bijvoorbeeld Frankrijk, andere Zuid-Europese landen maar ook de Verenigde Staten). Wat betreft de formulering van plannen en voornemens kan de kring van landen breder getrokken worden. Bezuinigen op de overheid heeft eigenlijk in de meeste geïndustrialiseerde landen op de agenda gestaan. Voor het goede begrip: ik spreek hier over verbale niet over feitelijke krachtsinspanningen. Momenteel liggen vanwege de schulden- en bancaire crisis en onder de druk van internationale organisaties als de EU, OECD en IMF en ratingbureaus wereldwijd bezuinigingsvoornemens op de plank. Die bezuinigingen op de omvang van en de betalingen aan het overheidspersoneel hebben niet alleen met de huidige financiële malaise te maken, maar zijn geworteld in veel fundamenteelere en diepere omstandigheden.

In deze rede wil ik met U ingaan op wat wel de terugtrekkende overheid wordt genoemd en de consequenties daarvan vaststellen; niet alleen voor de omvang van dat overheidspersoneel, maar ook voor de samenstelling en het functioneren van de publieke dienst. Ik zal gebruik maken van een historisch en internationaal vergelijkend perspectief.

Een gulden regel in het wetenschappelijk bedrijf luidt dat men geen gebruik moet maken van negatief geformuleerde definities. Wanneer men spreekt van een terugtrekkende overheid moet de aandacht komen te liggen bij het gesuggereerde 'kleiner worden', maar tevens bij wat er overblijft. Bepaald moet worden wat de plaats en meerwaarde is van de 'resterende' functies, taken en rollen. Kortom een antwoord gegeven op de vragen: Wat moeten die overheden dan doen? en: Waarom moeten zij juist dan een bijdrage leveren? Je komt aldus in letterlijke zin uit op de vraag naar wat het eigene van de overheid is. Later kom ik uitbreider over te spreken aangezien, zoals onder meer gebleken is in een recente discussie georganiseerd door het CAOP (CAOP 2011), over dat 'eigene' de nodige overbodige misverstanden bestaan. Hier volstaat dat wanneer de overheid niets iets eigens heeft, ze geen functie heeft te vervullen in de samenleving. Ze is dan overbodig. Aanhangers van het libertarisme: minarchisten (aanhangers van een *minimal state* als Nozick (1974) en de in libertarische kringen populaire Ayn Rand<sup>2</sup>) en anarcho-kapitalisten zouden dan tevreden kunnen zijn en hun opvattingen bevestigd zien. Maar zoals verder uit deze rede zal blijken sta ik niet op dit standpunt.

Als uitwerking van het regeerakkoord van het kabinet Rutte is de term 'compacte overheid' geïntroduceerd (BZK 2011). Los van de vraag of het woord compact meer betekent dan dat iets onder hoge druk geconcentreerd bij elkaar berust zoals in een compact disk of een zipfile, moeten meer dan nu de principes achter dat 'compacte' van de staat worden verteld. Zonder de achterliggende filosofie en de daarbij horende criteria blijft deze term leeg. Daarom wil ik met U spreken over de achter-

gronden van de totstandkoming en de ontwikkeling van wat met enige reserves, waar we nog over te spreken komen, een voorwaardenscheppende staat (in het Engels aangeduid als *enabling state*) kan worden genoemd (Page & Wright 2007). Om voorgenoemde reden luidt de centrale vraag in deze rede: Wat zijn de consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst bezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief? Zo kan recht gedaan worden aan wat sommigen zien als de bijna onhanteerbare aanduiding van deze leerstoel: Comparative Public Sector and Civil Service Reform.

### **Mogelijkheden en onmogelijkheden van een vergelijkende benadering**

Voordat we verdergaan met de bespreking van de inhoud van de voorwaardenscheppende staat en de consequenties voor de publieke dienst, moeten we het hebben over het internationale en historische perspectief dat ook een kernelement in de leeropdracht is. Het internationaal vergelijkende aspect is voor sommigen in de politiek en maatschappelijke werkelijkheid niet vanzelfsprekend. Dit is mij onlangs duidelijk geworden naar aanleiding van het verschijnen van een artikel in het Financieel Dagblad (22-11-2011) over de publicatie 'Staat van de Ambtelijke Dienst: hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor?' (Bekker, 2011). In deze publicatie wordt gesteld dat het Nederlandse overheidsapparaat vrij klein is in vergelijking tot buitenlandse overheden. Als commentaar hierop stelde een vooraanstaand lid van de Tweede Kamer in november 2011 dat bij het vaststellen van het bezuinigingsbedrag op de overheid door het kabinet Rutte niet naar het buitenland is gekeken, want zo luidt het citaat 'internationale vergelijkingen zijn niet zo bruikbaar, want de structuren van de landen zijn fundamenteel anders.' Anders is het zeker. Daarnaast kunnen, zoals ik eerder met Van den Berg heb betoogd, verschillende partijen creatief omgaan met de aanwezige cijfers. Een mogelijkheid die nog groter wordt wanneer we proberen te werken met datasets bestaande uit cijfers die tussen landen gelijkwaardig zijn of moeten worden gemaakt. Niet voor niets bestaat de

uitspraak 'lies, damned lies and statistics', door Mark Twain in zijn 'Chapters from my autobiography' (1906-1907) waarschijnlijk ten onrechte toegeschreven aan de Britse 19<sup>e</sup>-eeuwse staatsman Benjamin Disraeli (Van der Meer & Van den Berg 2011). Sommigen stellen overigens dat volgens de Britse econoom Giffen (1892) de oorspronkelijke versie luidde: 'there are liars, there are outrageous liars, and there are scientific experts.' Wellicht is deze variant voor de gemiddelde Nederlander meer herkenbaar na de recente schandalen in de wetenschap.

Mochten voorgenoemde kritiekpunten correct zijn, dan is dat nogal vervelend voor de bekleder van een leerstoel waar de vergelijkende analyse van overheidshervormingen en in het bijzonder van het ambtelijk apparaat een centrale plaats inneemt. Deze kritiek is des te gevoeliger aangezien de leerstoel is ondergebracht bij het instituut bestuurskunde; een vakterrein dat een brug tussen wetenschap en praktijk probeert te slaan.

We kunnen kort zijn: met de nodige voorzorgen zijn er valide vergelijkingen trekken. Dit blijkt onder meer uit de menigmaal gebruikte benchmarks, uitgevoerd op allerlei terreinen binnen en buiten het openbaar bestuur. Er kan een zeker nut van uitgaan bij prudent gebruik van deze benchmarks, al gaat het maar om de eigen situatie in perspectief te plaatsen en te weten wat het eigene is van onze instellingen, structuren en instituties zodat - mocht het nuttig en noodzakelijk zijn - we kunnen leren van buitenlandse voorbeelden. Vergelijkingen en benchmarks zijn eerste aanzetten tot meer inzicht maar leveren die kennis en dat inzicht niet automatisch op. 'Meten is geen weten', maar eerder een in potentie nuttige middel om te weten. Het kan verschillen aan het licht brengen waarvoor vervolgens naar een verklaring moet worden gezocht; kortom het functioneert als een heuristisch instrument. Is een internationale vergelijking iets nieuws? Nee, binnen de academische wereld en in de 19<sup>e</sup> eeuwse wetenschapspraktijk van de bestuuring van het staats- en het latere bestuursrecht is altijd graag gebruik gemaakt van de vergelijkende methode (Raadschelders 2011). Voorbeelden zijn te vinden bij hoogleraren recht als

Thorbecke, Buys en Krabbe; allen in het verleden verbonden aan deze universiteit. Hetzelfde geldt voor de grondleggers van de Nederlandse bestuurskunde.

Naast deze internationale vergelijking gaan we ook een historische vergelijking en daarmee analyse van de context toepassen. Allereerst kan het besef gestimuleerd worden dat instituties door mensen worden gemaakt en over de tijd evolueren. Die evolutie en het huidige openbaar bestuur zijn daardoor beter te begrijpen. Op deze wijze wordt het inzicht in het hoe en waarom van publieke organisaties aangescherpt. Overigens heb ik natuurlijk alle begrip voor het eerdergenoemde Kamerlid van uit politiek-strategisch oogpunt. Zodoende blijkt dat het oordeel over de bruikbaarheid van een vergelijking kan variëren met de mate waarin de uitkomst deze of genen welgevallig is.

### **Bestuurlijke hervormingen: naar een voorwaardenschepende staat**

#### *Een openbaar bestuur in permanente verandering*

Maar nu terug naar de centrale vraag: wat zijn de consequenties van de opkomst van de voorwaardenschepende staat voor de publieke dienst? Allereerst zou deze opkomst een fundamentele verandering in ons bestel betekenen. Laten we daarom eerst bij dat het karakter van dat hervormingsperspectief stilstaan. In 2010 heeft de Raad voor het Openbaar bestuur in haar advies 'Het einde van het blauwdrukdenken: Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur' geconstateerd dat het openbaar bestuur in beweging is. Dezelfde constatering deed één van de voorgangers van de Raad (Raad voor het Binnenlands Bestuur) de jaren '80 van de vorige eeuw een publicatiereeks doen verschijnen. In 2001 was voor NWO, de grote financier van het wetenschappelijk onderzoek in Nederland, het bestuur zo in beweging dat een specifiek aandachtsveld is ingesteld. Verder terug kunnen we bij de grondleggers van de bestuurswetenschappers dezelfde gedachten vinden.

Bestuurlijke hervormingen behoren van oudsher, ook internationaal gezien, tot de kernprocessen in het openbaar bestuur zoals Caiden in 1971 vaststelde. Al bij aanvang van het moderne Nederlandse staatsbestel is de staatscommissie Repelaer van Driel in 1818 aan de slag gegaan, omdat het aantal ambtenaren te groot was, de aansturing gebrekkig en verkokering en bureaucratie te welig tierend (Van Leeuwen 1912, Van IJsselmuiden 1988; Stekelenburg 1999). Heroverweging van het bestel hoort bij de politiek-bestuurlijke historie net als feilen als het gevolg van onvermijdelijke tekortkomingen in de basis van het systeemontwerp zoals neer gelegd in 1798 en 1814. Hervormingspatronen zijn tevens grillig. Die veranderingen zijn veelal in het verleden incrementeel verlopen, maar soms omvatte het (op termijn ook) grootschaliger veranderingen (Raadschelders & Toonen 1999; Van der Steen & Van Twist 2010; Walter Kickert & Frans Bauke van der Meer 2011). Waar meer recentelijk in de afgelopen dertig jaar gesproken is over een langdurige New Public Management beweging met allerlei ontwikkelingsfasen, kon iets soortgelijks in de ruime 19<sup>e</sup> eeuw gesteld met terugblik worden over een bureaucratische veranderingsgolf (Van der Meer 2009).

Nu schuilt er een gevaar in de relativering van het bijzondere van de huidige bestuurlijke vernieuwing en verandering. Er zou de suggestie uit kunnen spreken dat er niets nieuws onder de zon is of, om met Lynn (2007) te spreken, dat dit oude wijn in nieuwe zakken betreft. Niets minder is waar. Dat pogingen tot vernieuwing en verandering een continu gegeven zijn, doet niet af aan veranderingsinitiatieven. Een continue afstemming van de vormgeving van het openbaar bestuur en de daartoe behorende organisaties op maatschappelijke ontwikkelingen en uitdagingen wordt essentieel geacht om de kwaliteit van de taakuitoefening te bewaken, daar waar nodig te verbeteren en verantwoording over de resultaten en middelen van overheidsingrijpen af te leggen aan politiek en samenleving.

*Van government naar governance als veranderingstraject: (vermeende) gevolgen voor openbaar bestuur en bureaucratie*  
 Wanneer men de zonde van al te grote tijdsrelativering vermijdt, kan ook momenteel gesproken worden van grote veranderingen in de plaats, de structuur en het functioneren van het openbaar bestuur. Sommigen duiden dit aan als de omslag van een government- naar governance-perspectief (Bellamy & Palumbo 2010).<sup>3</sup> Zie voor deze invulling van het governance begrip als startpunt het werk van Kooiman (1993) en later Rhodes (1997). De eerste moderne verwijzing naar het normatieve begrip good governance in een bestuurs- en besturingsbetekenis is te vinden een Wereld Bank rapport uit 1989 over de crisis in governance in Afrika en de noodzaak van good governance als een voorwaarde voor ontwikkeling. Overigens betekent governance feitelijk niet anders dan bestuur in de bredere betekenis van het woord omvattend zowel structuren als activiteiten), waar Engelstaligen anders ofwel de zeer specifieke term government ofwel administration moeten gebruiken. De discussie over de betekenis en het gebruik van de term governance heeft zodoende grotendeels betrekking op een Engelstalig probleem waarop een Engelstalig antwoord is gezocht: het Engels heeft nu eenmaal geen adequaat equivalent van het Nederlandse woord ‘bestuur’.

Raadschelders, Toonen en Van der Meer (2007) en eerder Demmke (2004) wijzen er op dat in de literatuur een reeks van externe oorzaken worden genoemd die verklarend zijn voor de huidige golf aan veranderingen in het openbaar bestuur. De rij is indrukwekkend: het herontwerp van politieke en economische wereldorde vanwege al wat langer geleden de val van het communisme, de opkomst van nieuwe economische en politieke grootmachten, de globalisering als zodanig, internationale bevolkingsmigratie, de internationale veiligheidssituatie waaronder het terrorisme, duurzaamheidsvraagstukken, de Europese integratie en meer recentelijk de bank- en de kredietcrisis. (Raadschelders et al. 2007). Daarnaast zouden andere factoren een rol van belang spelen als: nieuwe informatie en communicatietechnologieën, management en bedrijfsvoeringstechnieken,

toenemende individualisering, het hogere gemiddelde opleidingsniveau van burgers, de hogere leeftijdsverwachting en vergrijzing. Ik stop hier, maar men kan met deze reeks van oorzaken nog wel even doorgaan. Er wordt gesteld dat deze ontwikkelingen consequenties hebben voor de inhoud, functie en rol van de staat en uiteindelijk voor het institutioneel ontwerp van het systeem van openbaar bestuur (in het nieuwe jargon) public governance. Hier moet worden aangegeven dat deze woorden en de opsomming van oorzaken soms op bezweringsformules lijken. Het gaat om termen die een hoog abstractieniveau bezitten en vaak niet concreet worden uitgewerkt voor wat betreft de exacte gevolgen voor samenleving, staat en publieke dienst. Wat het in ieder geval betekent volgens de smaakmakende gemeenschap en de bestuurswetenschappelijke trendwatchers: een aantasting van het bureaucratisch georganiseerde overheidsbestuur en de publieke dienst. Vandaar de eerdergenoemde verschuiving van government naar governance, waarbij het laatste vaak een verpakking is voor het aloude netwerk denken en empirische en normatieve posities in een verwarde kluwen zijn geraakt.

Bij dergelijke, menigmaal zwaar aangezette beweringen als een verschuiving van government naar governance is een zekere relativering op zijn plaats: al te zwaar aangezette hypes zijn niet goed voor de geloofwaardigheid en ontwikkeling van een vakgebied op de langere termijn en zeker niet voor de samenleving en het openbaar bestuur. Miewald heeft al in 1970 gewezen op ‘the greatly exaggerated death of bureaucracy’ als een antwoord op de organisatorische doodverklaring van de bureaucratie door Warren Bennis (1966). Ook in het bestuurswetenschappelijke veld zijn de opvattingen in sommige kringen populair, waarbij de betekenis van de term bureaucratie, naar gelang de behoefte, verschilt. De vraag is in hoeverre deze uitspraken oordelen zijn of wensdromen. Tegenkrachten als Paul Du Gay in zijn *In Praise of Bureaucracy* (2000), die de perverse effecten van deze nieuwe bestuurswetenschappelijke en organisatiekundige orthodoxie belichten, worden minder duidelijk gehoord.

Het gaat dieper dan een discussie over de 'beste' inrichting van organisaties. Het betreft de implicaties van bureaucratie en bureaucratische legaal-rationele uitoefening van gezag op de transformatie van de samenleving (Albrow 1970; Du Gay 2000). Immers, de negatieve effecten van bureaucratie en bureaucrativering voor de individuele en collectieve vrijheid zijn al bij Weber (*stahlhartes Gehäuse* of de IJzeren Kooi in zijn werk '*Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*') en bij Henry Jacoby (1976) met zijn bureaucrativering-van-de-wereld these te vinden. Hoe kan je in een moderne wereld leven zonder bureaucratische beknotting en hoe kan men zich daaruit bevrijden? Zie: '*Het slot*' van Franz Kafka (waar zelfs in het recente verleden in de Campus Den Haag een brigade naar is vernoemd), George Orwell's *1984* en de film *Brazil* van Terry Gilliam en het comic book van Alan Moore en David Lloyd en de latere film (*V for Vendetta* van McTeigue), waarvan recent het (Guy Fawkes) masker van V populair geworden is bij de Occupy beweging. In de bestuurswetenschappelijke wereld zien we ook een lange geschiedenis op dit vlak, waarbij ideeën geïnspireerd lijken te worden door historische en/of futuristische utopieën. Allereerst gaat meer extreem, in het geval van libertariërs om het voorbeeld van een gouden verleden zoals de IJslandse republiek van voor 1262, minder radicaal de Nederlandse waterschappen en de inspiratie van hoe de 'Founding Fathers' het gewild zouden hebben. Niet alleen dat verleden kan een basis zijn voor een bureaucratieloos of overheidsarm, maar het zelfde geldt voor nieuwe technologieën en de daaruit veranderde samenlevingspatronen. De verwachtingen zijn hooggespannen, maar de realiseerbaarheid is vaak kwetsief en dat leidt tot teleurstelling en via die teleurstelling tot anti-overheidsgevoelens. Maar deze lijn van onderzoek en analyse kan beter in een later essay verder worden uitgediept.

*Van verzorgingstaat tot voorwaardenscheppende staat: context, inhoud en beperkingen*

Los van eerdergenoemde wenselijkheden en utopieën zijn er daadwerkelijke veranderingen in het dominante staatsmodel

opgetreden, die al eerder aangeduid zijn als een transitie van een welvaart- en verzorgingsstaat naar een voorwaardenscheppende staat. Het woord 'dominant' is hier niet zonder reden gebruikt, omdat in politieke en feitelijke zin boven- en onderstromingen aanwezig kunnen zijn. Voor een analyse kan het volgende schema behulpzaam zijn. De dimensies in dit schema worden gevormd door de verdeling van taken tussen het publieke en private domein; de omvang en mate van overheidsinterventie met betrekking tot (a) de dominante taakterreinen die door het openbaar bestuur en de staatsgemeenschap ter hand worden genomen; (b) diepte van de staatsinterventie; de geprefereerde interventiebenadering qua timing (reactief versus proactief); routing van interventie (indirect versus direct); dienstverleningsstijl (regulerend versus producerend); gebruik van machtsmiddelen (beperkt versus uitgebreid); (staat)sterkte (beperkt tot hoog); de aard en type van interventie-instrumenten (respectievelijk formele versus informele instrumenten en wetgeving, financiële en communicatieve instrumenten); preferente intra- and extrastatale coördinatiemechanismen (hiërarchisch, markt, communitaristisch) en ten slotte de internationale oriëntatie (laag, medium, hoog).

Van een dominant staatsmodel dat tot in de jaren '70 te typeren valt als een toenemende welvaart- of verzorgingsstaat, heeft, eerst geleidelijk aan maar later aan kracht winnend, een verschuiving plaatsgevonden in de richting van een voorwaardenscheppende staat. Het centrale vertrekpunt in dit staatsmodel is de gedachte dat het creëren en garanderen van gunstige voorwaarden om het maatschappelijk verkeer goed te laten verlopen de centrale opdracht van de staat is. De omschrijving van het concept laat, evenals governance, de nodige ruimte voor interpretatie. Wellicht verklaart dat ook hier een deel van de populariteit van de voorwaardenscheppende staat. Die voorwaardenscheppende staat is onder verschillende namen populair geworden. Bekend is de naam 'de derde weg' onder Tony Blair geworden.<sup>4</sup> Ook in Nederland zijn in de periode van het leiderschap van Wouter Bos de sociaaldemocraten deze



Figuur 1: Models of state: an analytical approach.

	<b>Night watch state</b>	<b>Enabling state type I</b>	<b>Enabling state type II</b>	<b>Welfare state</b>
<i>Depth of state intervention: societal penetration</i>	Limited/medium	Extensive	Medium	Extensive
<i>Scope of state intervention: dominant tasks</i>	Public Law Safety	Public Law Safety + Enabling tasks	Public Law Safety + Enabling tasks	Full range
<i>Intervention approach:</i>				
<i>Timing</i>	Reactive	Proactive	Reactive	Proactive
<i>Routing</i>	Direct	Indirect + Direct	Indirect + Direct	Direct
<i>Delivery Style (dominant)</i>	Regulatory	Regulatory	Regulatory	Provision
<i>Use of public power performing core tasks</i>	Strong	Strong	Medium/ Limited	Limited
<i>State strength</i>	Limited	High	Medium	Medium
<i>Intervention instruments:</i>				
<i>(In)Formal</i>	Formal	Formal + Informal	Formal + Informal	Informal + Formal
<i>Type</i>	Legislation	Legislation + Financial	Legislation + Financial	Legislation + Financial + Communicative
<i>Primary coordination mechanisms</i>	1.Hierarchy 2.Market	1.Market 2.Hierarchy	1.Market 2.Hierarchy 3.Communitarian	1.Hierarchy 2.Communitarian
<i>International orientation</i>	Low	Medium	Medium/Low	Low

richting ingeslagen. Het werd toen gezien als middenweg tussen een ongeregeerd marktkapitalisme à la het Thatcherisme en de uit de kluiten gegroeide verzorgingstaat van de jaren '60 en '70. De benadering van de Britse premier David Cameron met zijn Big Society beweegt zich op hetzelfde terrein.

Massey (1997) heeft daartegen gesteld dat de voorwaarden-scheppende staat overeenkomsten vertoont met de nachtwakersstaat. Het gaat dan om een nachtwakersstaat nieuwe stijl, ontdaan van de heden ten dage negatieve benaming. Maar als eerder gezegd is het meer dan de nachtwakersstaat. In deze enabling state wordt de *voorwaardenscheppende* functie van het openbaar bestuur geaccentueerd en niet alleen de bewakende, beherende of hoedende functies. De staatstaken betreffen vooral het creëren van de juiste randvoorwaarden waarbinnen de samenleving zelf haar zaken moet regelen met daarbinnen een liberale (individualistische) en een communitaristische (groeps-)variant. Vandaar dat we ook de benaming de regulerende staat (*regulatory state*) tegenkomen; hoewel de term maar één aspect betreft: de wijze van maatschappelijke interventie. Uitzondering op deze (indirecte) voorwaardenscheppende en regulerende taken zijn de uitvoerende openbare orde en veiligheidstaken. Ook de ordenende waterstaatstaken zijn daar onder te verstaan, waar het een met publiek gezag verbonden uitvoering van taken betreft. In dit geval kan gezegd worden dat de Nachtwakersstaat omringd wordt met regulerende en voorwaardenscheppende taken. Het unieke en eigene van deze overheid is dat ze, anders dan de private sector, over het vermogen beschikt bindende beslissingen te treffen; eenvoudig gezegd, beslissingen waaraan men zich niet kan onttrekken. Die bindendheid is gebaseerd op het bezit van publiekrechtelijke middelen en de beslissingen kunnen in het uiterste geval worden afdwongen door het geweldsmonopolie van de staat. Dit vermogen en de bereidheid daarvan gebruik te maken bepaalt de sterkte van de staat. Te eenvoudig stapt men over dit element heen in een aantal bestuurswetenschappelijke analyses in de netwerktraditie en over horizontalisering in het openbaar bestuur.

Probleem bij deze plannen en analyses is hoe men de voorwaardenscheppende rol van de overheid op de maatschappelijke zelfsturing kan laten aansluiten. Aandacht wordt tegenwoordig gevestigd op de noodzaak dat in het publieke domein de bredere samenleving zelf meer taken op zich moet en kan nemen. In de Big Society benadering van Cameron is ook een visie op de zelf- en coproducerende samenleving te vinden. De resultaten van die benadering laten nog op zich wachten; wanneer de kritiek van waarnemers in het Verenigd Koninkrijk mogen geloven. Wellicht dat de term 'zorgzame samenleving' in Nederland geïntroduceerd door Elco Brinkman en later in 1977 beschreven door Jan Peter Balkenende een klein beetje in de buurt komt. Deze benadering omvat een meer communitaristische variant op de enabling state waarbij de vormgeving van het publieke domein buiten het publiekrechtelijke openbaar bestuur langs de lijnen van het oude maar nu te revitaliseren maatschappelijke middenveld wordt ingericht. Een tweede variant betreft een individualistische en meer liberale variant, waarbij afzonderlijke burgers, maar ook marktpartijen een bijdrage kunnen leveren aan de vormgeving van maatschappelijke dienstverlening. In dit opzicht kennen we al wat langere tijd de aanbesteding van taken, maar meer recentelijk komt ook het maatschappelijk ondernemerschap naar voren. Deze laatste vorm betreft een renovatie van maatschappelijke middenveldorganisaties die hun legitimiteitsbasis in een ontzuilde samenleving willen versterken via allerlei zogeheten governance codes. Daarnaast treden, nog steeds gegeven de aard van het terrein noodzakelijkerwijs in beperkte mate, maatschappelijke entrepreneurs op. Welke van deze twee varianten ook dominant is en wordt, het gaat in beide gevallen nog steeds om de relatie tussen de (publiekrechtelijke en private) onderdelen van het publiek domein.

Al eerder is gesteld dat Nederland geen traditie kent van een 'over'heersend openbaar bestuur; hoewel de term overheid dat wel zou kunnen suggereren. De verzuilde samenleving, eerder de nachtwakersstaat en de gedecentraliseerde opbouw van het staatsbestel zijn sterke hinderpalen op de weg daar naartoe.

De in de netwerk- en in het verlengde daarvan de governance-benadering aangevallen centrale sturingsleer (waarbij de centrale overheid een dominante positie inneemt) is een mythe te noemen; wellicht een stropop. Alleen de jaren '70 zou een zekere kandidaat zijn voor een periode waar zulke sturingsambities in de praktijk te vinden zouden zijn. Een wisselwerking tussen overheden, maatschappelijke partijen en burgers op allerlei schaalniveaus die tegenwoordig multi-level governance wordt genoemd, is kenmerkend voor de geschiedenis van ons Nederlands openbaar bestuur. Nu is de rol van die overheden niet dezelfde als die in het klassieke en wat naïeve pluralisme van Amerikaanse politicologen van kort na de Tweede Wereldoorlog wordt bepleit. Het openbaar bestuur registreert niet alleen maatschappelijke voorkeuren in de context van een (volkomen) concurrentie tussen maatschappelijke (belangen) groepen, maar geeft ook mede richting. Vandaar dat het openbaar bestuur geen lege huls is of, in de termen van Van Twist, een casco (zie onder meer PM 2011). Maar wat is dan wel de invulling van een voorwaardenscheppende overheid?

Door de analisten en voorstanders van dit enabling state concept wordt niet noodzakelijkerwijs een 'grote' overheid in termen van taken verstaan. Een enabling state kan dan omschreven worden als een staat waarbij het openbaar bestuur (bestaande uit het geheel van overheden en andere instanties bekleed met publiek gezag) de randvoorwaarden schept voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer, waarbij de samenleving zelf vorm geeft aan de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen. De eerdergenoemde overheden en overige met publiek gezag beklede instanties treden daarbij op als een betrouwbaar openbaar bestuur (in termen van expertise en dienstverlening); dat op een effectieve, efficiënte en eerlijke wijze functioneert in de context van de democratische Rechtstaat.<sup>5</sup> In dit verband is er nog steeds sprake van een (pro-)actieve en sterke staat.<sup>6</sup>

Welke taken vormen de kern van een voorwaardenscheppende staat?<sup>7</sup> Genoemd worden: het behoud en onderhoud van een

betrouwbaar en transparant juridische en administratief systeem. De samenleving in haar geheel, de zakenwereld en buitenlandse investeerders moeten kunnen rekenen op een effectieve en (efficiënte) werking van het juridische systeem. Deze voorwaarde impliceert een operationeel juridisch systeem, een neutrale rechtsprekende macht, open en vrije toegang tot het rechtssysteem, heldere en eenduidige wetgeving (betreffende eigendomsrechten en contracten). Voor het goed functioneren van een voorwaardenscheppende staat is een wijdverspreide maatschappelijke legitimititeit van het juridisch systeem en de betrokken ambtsdragers van essentieel belang.

Aanvullend op deze bestuurlijke en juridische elementen, zijn (onafhankelijke) toezichthoudende instellingen noodzakelijk om concurrentie en een 'level playing field' te kunnen garanderen. Daarnaast behoort een betrouwbaar financieel systeem en de ontwikkeling van een stabiele financiële beleidsomgeving tot de lijst van noodzakelijk voorwaarden. Voorts zijn te noemen het mogelijk maken van een modern systeem van fysieke infrastructuur (voor wegenbeheer en -aanleg, telecommunicatie) en de ontwikkeling van de menselijke infrastructuur, voornamelijk betrekking hebbend op onderwijs en de aanwezigheid van een goed opgeleide beroepsbevolking. Ten slotte bestaat er een zogeheten systeemverantwoordelijkheid van de staat. In het geval van een bedreiging van vitale delen van samenleving en economie heeft de staat de verplichting om te interveniëren; sommige zouden zeggen een morele verplichting. Die morele verplichting is tevens te vinden in het bieden van een sociaal vangnet. De omvang van dat vangnet laat weer variatie toe. Op grond van deze inventarisatie betekent een voorwaardenscheppende staat niet een lege en evenmin een zwakke staat (Van der Meer 2009; 2011).

#### *Tekortkomingen in het concept van de voorwaardenscheppende staat*

Nu op dit ogenblik de omslag naar een enabling state in Nederland steeds duidelijkere vormen aanneemt en in breder Europees verband gegeven de zelfopgelegde en afgedwongen

bezuinigingsopdracht na de kredietcrisis in toenemende mate relevant worden, heeft dezelfde bancaire en kredietcrisis de zwakheden en tegenstrijdigheden in het model bloot gelegd (Van der Meer 2012). Allereerst, is de vraag te stellen: heeft het openbaar bestuur nog voldoende mogelijkheden in huis om een dergelijke omvattende (financiële) systeemcrisis adequaat aan te pakken? Hoewel een substantieel deel van onze economie nationaal van aard is, hebben Europese en mondiale ontwikkelingen een steeds grotere greep gekregen. (Financiële) governance-structuren op internationaal en op Europees niveau schieten tekort. De politieke en maatschappelijke wil ontbreekt om daar op korte termijn in te voorzien. De vrijmaking van het internationale geldverkeer en de financiële deregulering zijn sneller verlopen dan het proces van financiële internationale institutionalisering: de governance structuren lopen achter bij de internationalisering/ globalisering. Dat komt op het financieel-economische vlak in het bijzonder naar voren maar hetzelfde speelt in de openbare orde en veiligheidsectoren en bij de behandeling van internationale migratiestromen. Een belangrijke factor voor het ontbreken van de maatschappelijke steun voor fundamentele maatregelen is er in gelegen dat een deel van de bevolking het positief saldo van internationalisering, globalisering, open verkeer van werknemers e.d. lager schat dan een hoger opgeleid deel van de bevolking met betere kansen op de nieuwe flexibele arbeidsmarkt. Maar dit terzijde.

Daarnaast is die systeemverantwoordelijkheid en in bredere zin het vermogen om die voorwaarden-scheppende staatstaken vorm te geven in twijfel getrokken vanwege het tekortschieten van operationele kennis en vaardigheden van politieke bestuurders en ambtenaren. Bezien vanuit het geaggregeerde niveau kan men zich afvragen of er voldoende institutionele capaciteit in het openbaar bestuur aanwezig is. Hebben toezichthouders als de OPTA, NMA, Consumentenautoriteit en de NVWA voldoende kennis, menskracht en middelen in huis om hun controlerende taak waar te maken? Dezelfde vraag geldt voor overheden ten aanzien van aanbestede of uitbestede

taken. Daarboven komt nog dat vanwege de veelal indirecte vorm van overheidsbemoeienis pas achteraf kan worden optreden, als het kwaad dus al geschied is. Dit is nog sterker het geval bij een systeemfalen zoals de recente bank- en kredietcrisis heeft laten zien (Van der Meer 2012). Een laatst kritiekpunt betreft de kloof met maatschappelijke verwachtingen in wat een risicosamenleving is genoemd, maar men wil risico's wilt vermijden. De veel genoemde en geroemde wil van de bevolking om zaken zelf individueel te regelen blijkt samen te gaan met een wens naar collectieve voorzieningen en interventie op algemeen samenlevingsniveau. De wil, de bereidheid en het vermogen tot zelfredzaamheid is niet in de gehele samenleving in gelijke mate aanwezig. Men moet oppassen om een politieke en wellicht door delen van de samenleving nagestreefde wenselijkheid tot maatschappelijke werkelijkheid te verklaren.

#### **De consequenties voor de publieke dienst in termen van omvang, structuur en functioneren.**

Na de bespreking van de ontwikkeling van een voorwaarden-scheppende staat en de analyse van mogelijke tekortkomingen daarin, moeten we tot slot kijken naar de consequenties voor de publieke dienst. Daarbij betreffen die consequenties zowel de omvang en samenstelling van dat apparaat als de wijze van functioneren. Tevens komen we, zij het kort, te spreken over de vastlegging van de positie van de publieke dienst. Daarbij ga ik in op de tekortkomingen van de huidige en de naar het zich laat aanzien ook toekomstige stelsel; het laatste gegeven de waarschijnlijke aanvaarding van het initiatief Wetsontwerp Koser Kaya - Van Hijum over de harmonisering dan wel normalisering van de ambtelijke rechtspositie door de Tweede Kamer.

De ontwikkeling van de nachtwachtstaat naar de verzorgingsstaat heeft door middel van toeneming van het aantal taken en de groei van al bestaande taken haar sporen nagelaten in de groei van het aantal personen in dienst van het openbaar bestuur (zie tabel 1). In de periode tussen 1849 (de aanvang van de nachtwakersstaat) en 1920 waar de (eerste) contouren

van een meer interveniërende staat zichtbaar zijn, is dat personeel met een factor 6 toegenomen. Ten opzichte van het hoogtepunt van de verzorgingstaat midden jaren '80 van de vorige eeuw zelfs met ongeveer een factor 23.

Tabel 1: De ontwikkeling van het burgerlijk overheidspersoneel in dienst van het openbaar bestuur (Rijk, provincies, gemeenten, politie, burgerlijke defensieonderdelen, waterschappen, rechterlijke macht en gemeenschappelijke regelingen).<sup>8</sup>

Na een groeispurt van eind jaren '60 tot in het midden van de jaren '80 heeft de Nederlandse politiek en overheid op alle bestuursniveaus een beleidsomslag gekend waarbij in toenemende mate kritisch gekeken is naar de personeelsomvang. Interessant is dat in de jaren '70 de toename van het percentage werknemers in het openbaar bestuur op de totale bevolking en de beroepsbevolking per jaar, maar ook in absolute zin, het

hoogst is geweest sinds de metingen in 1849 zijn begonnen. Mogelijke verklaringen daarvoor zijn de aantasting van de verzulde samenleving, de deconfessionalisering en de verbeelding aan de macht met het kabinet Den Uyl, die voor het laatste een Keynesiaanse aanpak koos voor een omvangrijke crisis.

Hetzelfde is ook waar te nemen bij de centrale overheid (tabel 2), waarbij overigens valt aan te tekenen dat het percentage van rijksambtenaren op het totaal van werknemers in het openbaar bestuur ongeveer hetzelfde is gebleven in de periode 1899-2010. Er lijkt op het eerste gezicht geen noemenswaardige centralisatie of decentralisatie van het overheidspersoneel te hebben plaatsgevonden. De implicaties van en kanttekeningen bij deze constatering, gegeven de recente decentralisatieslag en privatiseringsoperaties op rijks- en gemeentelijk vlak, strekken zich buiten het tijdbestek en omvang van deze rede.

*Tabel 1*

Jaar	absoluut x 1000 (personen)	% van de beroepsbevolking	% van de bevolking
1849	20	1.6	0.7
1899	44	2.2	0.9
1920	125	4.6	1.9
1960	263	6.2	2.3
1968	310	6.6	2.4
1970	324	6.7	2.4
1980	430	8.1	3.0
1983	454	8.3	3.2
1987	449	7.8	3.1
2000	406	5.6	2.6
2002	446	6.1	2.8
2008	428	5.5	2.6
2009	440	5.6	2.7
2010	438	5.6	2.7

Tabel 2

jaar	Absoluut	%	RA/B	RA/TOB
1899	13500	100.0	0.27	30.7
1920	32500	240.7	0.48	26.0
1930	32300	239.3	0.41	24.4
1950	87400	647.4	0.87	36.9
1970	115100	852.6	0.89	35.5
1980	143900	1065.9	1.02	33.5
1987	153000	1133.3	1.05	34.1
2000	138000	1022.2	0.87	34.0
2005	136800	1013.3	0.84	30.7
2007	143500	1063.0	0.88	33.9
2010	143100	1060.0	0.86	32.7

Tabel 2: Aantal rijksambtenaren 1899-2010 zowel absoluut, geïndexeerd (i = 1899), rijksambtenaren op duizendtal van de bevolking (RA/B) en als percentage op totaal aantal werknemers in het openbaar bestuur (RA/OB).<sup>9</sup>

In dit verband is het echter interessant te constateren dat vanuit internationaal vergelijkend perspectief de Nederlandse overheid in vergelijking tot bijvoorbeeld Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en in mindere mate de Bondsrepubliek Duitsland zowel nu (tabel 3) als in een verder verleden (tabel 4) vrij klein is. Wat geldt voor het overheidspersoneel in zijn algemeenheid, geldt ook voor het meer

Tabel 3

land	I	II
Verenigd Koninkrijk	9.6	4.7
Frankrijk	7.9	4.6
Verenigde Staten	7.4	3.3
Duitsland <sup>11</sup>	5.5	3.7
Nederland <sup>12,13</sup>	5.8	2.7
<i>Gemiddeld</i>	<i>7.2</i>	<i>3.8</i>

beperkt openbaar bestuur zonder onderwijs en gezondheidszorg; hoewel hier de cijfers dicht bij elkaar liggen.

Tabel 3: Burgerlijk overheidspersoneel als percentage op de bevolking (zonder militairen met I en zonder II gezondheids- en onderwijspersoneel) in diverse landen in 2009.<sup>10</sup>

Tabel 4: De ontwikkeling van het overheidspersoneel 1900-2010 (inclusief militairen, bedrijven, onderwijs en publieke gezondheidszorg) in Nederland, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk (absoluut in duizendtallen; geïndexeerd 1900 = 100 en per 1.000 tal van de bevolking absoluut O/B en geïndexeerd (ind=100) O/Bi.<sup>11</sup>

Tabel 4

jaar	Nederland				Verenigde Staten				Verenigd Koninkrijk			
	Abs.	Ind.	O/B	O/Bi.	Abs.	Ind.	O/B	O/Bi.	Abs.	Ind.	O/B	O/Bi.
1900 <sup>15</sup>	108	100	2.1	100	1275	100	2.0	100	958	100	2.5	100
1920 <sup>16</sup>	260	241	3.8	181	2845	223	2.7	135	1959	204	4.4	176
1960	548	507	4.8	229	11357	891	6.3	315	5758	601	10.9	436
1970	648	600	5.0	238	16093	1262	7.9	395	6515	680	11.6	464
1980	873	808	6.2	295	18280	1434	8.1	405	7387	771	13.1	655
2000	895	829	5.6	267	22257	1746	7.9	395	5524	577	9.4	376
2009	1000	926	6.1	290	24051	1886	7.9	395	6288	656	10.2	408
2010	999	925	6.0	286	23877	1863	7.7	385	6277	655	10.1	404

14

Deze relatief kleine omvang kan deels verklaard worden door het feit dat burgers en maatschappelijk middenveld in Nederland relatief veel publieke diensten zelf hebben verzorgd. Dat blijkt omdat in de overdrachtsuitgaven, in tegenstelling tot de consumptieve uitgaven waaruit het personeel mede wordt betaald, vrij omvangrijk zijn. Wederom kan gezegd worden dat in Nederland allang voor de intrede van de voorwaarden-scheppende staat de nadruk in de overheidsfuncties en -taken minder heeft gelegen in de productie van publieke diensten maar veeleer in de provisiebeslissingen en de randvoorwaarden voor maatschappelijke zelfsturing in de context van de verzuilde samenleving. Ook is, in vergelijking met andere Europese landen, de aanwezigheid van overheidsbedrijven beperkt gebleven. Het heeft geen onderdeel uitgemaakt, in ieder geval op nationaal niveau, van een dominante staatsideologie, zoals in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Bijvoorbeeld de Staatsmijnen, de spoorwegen en later de regionale busdiensten werden genationaliseerd in de context van een problematische continuïteit gecombineerd met strategisch en economisch belang van de dienstverlening (Roborgh & Van der Meer 1993). Op termijn zijn veel van dit type bedrijven weer geprivatiseerd. De ABN-AMRO bank is een recent voorbeeld in deze rij. Het zijn als het ware gasten in het openbaar bestuur, die overigens nogal eens lang kunnen blijven. Op zorg- en onderwijsterrei-

nen zien we ook een terugtred. Restanten daarvan zijn terug te vinden in een veelal gedeconfessionaliseerd maatschappelijk zelfbestuur door professionals en managers. Die restanten zijn aangevuld met organisaties die uit overheidverband zijn verwijderd in verband met privatiseringsoperaties en de overdracht van taken en mensen naar stichtingen en verzelfstandigde eenheden.

Nu heb ik zojuist in de tabellen over het Nederlands openbaar bestuurspersoneel gepresenteerd, maar dat totaalcijfers kunnen bedrieglijk zijn. Het betreft gegevens die betrekking hebben op een samenstel van deelsectoren in het openbaar bestuur; ieder met een eigen ontwikkeling die gegeven keuzen van politieke organen en bestuurders, maar ook door een autonome ontwikkeling in de omgeving van het openbaar bestuur, een eigen dynamiek kunnen hebben. In de ontwikkeling naar de verzorgingsstaat kreeg vooral op het economisch vlak en - gegeven de verzuilde samenleving voor de jaren '70 - in iets beperktere mate op het sociale, onderwijzende en verzorgende terrein, de producerende overheid een belangrijk accent. In de oudere bestuurswetenschappelijke literatuur (zie het werk van onder andere Van Poelje) wordt aan de hand van deze terreinen de verschuiving van een nachtwakersstaat naar een welvaart- en verzorgingsstaat beschreven met de nodige consequenties voor

het aantal en type overheidsfunctionarissen. Van Braam (1957) en in het verlengde van hem De Jong (1982) stellen de vraag waar dat overheidspersoneel ten principale verschilt van mensen werkzaam in soortgelijke delen van de private sector. Dit is eigenlijk de start en aanleiding geweest voor het lange debat over de ambtelijke rechtspositie, waarbij het uitgangspunt is geweest dat de aard van de werkinhoud bepalend moet zijn voor de rechtspositie.<sup>17</sup> Na midden jaren '80 vindt er met de privatisering, afstoting van taken en in de context van de gewenste terugtrekkende overheid een proces plaats waarbij het openbaar bestuur zich steeds meer terugtrekt uit de directe productie van taken op het economische, gezondheids en cultureel terrein. Op rijksniveau is het ene na het andere staatsbedrijf geprivatiseerd; waarbij de grootste slag geslagen is door een vermindering van 100.000 personen eind jaren '80 als gevolg van de privatisering van de PTT. Het fenomeen staatsbedrijf is op rijksniveau zo goed als uitgestorven (Roborgh & Van der Meer 1993). Eenzelfde proces heeft bij de lokale overheden plaatsgevonden en vindt nog steeds plaats. Geleidelijk aan zijn nutsbedrijven, de post, telefonie, het (gemeentelijk) openbaar vervoer, woningbouwbedrijven en andere overheidsbedrijven maar ook de (gemeentelijke) zorginstellingen via privatisering, verzelfstandiging (via NV's en stichtingen) buiten het eigenlijke openbaar bestuur geplaatst. Zo waren bij gemeenten in 1982 ongeveer 62.000 personeelsleden in voorgenoemde sectoren werkzaam op een totaal van ongeveer 230.000 (Bron Sociale Maandstatistiek CBS 1983).<sup>18</sup> Die sectoren en hun personeel behoren niet meer (of niet meer direct) tot de gemeentelijke overheid; via het decentralisatiebeleid zijn daar andere taken in de plaats gekomen of uitgebreid. Over provincies met hun energiebedrijven kan iets soortgelijks worden verteld. Nu nadert de omvang van het productiepersoneel in directe dienst van overheden de nul. De buitenste productieschil werd daarmee grotendeels afgestoten. Dit verschilt niet veel van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland en mocht de bezuinigingsoperatie in Zuid-Europa succesvol zijn, dan zal hetzelfde voor deze landen gelden.

De vraag wordt relevant wat er aan overheidswerkgelegenheid overgebleven is, in welke sectoren die te vinden is en van welke aard deze is? Het openbare orde en veiligheidsveld is een eerste sector, die de aandacht verdient. Vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw is het openbare orde en veiligheidspersoneel exclusief defensie in omvang toegenomen. Echter, het defensiepersoneel en meer specifiek het onderdeel burgerlijk defensiepersoneel, is wel dalend sinds ongeveer de jaren '50. Met de voorgenomen sterke bezuiniging bij Defensie lijkt een dalende tendens zich ook bij de militairen zich voort te zetten. De toename in de sector betreft vooral het personeel van gehele justitiële keten, veiligheid- en opsporingsdiensten, brandweer en rampenbestrijding. Het is opvallend dat met de bestuurlijke opschaling van de politiezorg en de concentratie op de bestrijding van de criminaliteit, specifieke toezicht- en handhavingdiensten op lokaal niveau ook in omvang zijn toegenomen. Hetzelfde geldt voor de (klassieke) waterstaatstaken met het bij behorende personeel.

15

In een recent verschenen boek (2012) van de hand van Caspar van den Berg, Gerrit Dijkstra en mijzelf wordt de ontwikkeling van 1849 tot 2009 weergegeven. Voor wat betreft 2008 is het percentage inclusief waterstaatstaken op het totaal ongeveer 46% van het totale personeelsbestand van de overheid.

Tabel 5: Percentage openbare orde, veiligheid- en justitiepersoneel op totaal.<sup>19</sup> I inclusief overheidsbedrijven, II excl. Overheidsbedrijven, III openbare orde en veiligheidspersoneel zonder defensiepersoneel op totaal excl. overheidsbedrijven

Daarnaast hebben we te maken met de regulerende en mediërende taken verricht in de context van de enabling state. Een eerste aanwijzing van het belang daarvan is te verkrijgen uit opmerkingen in een OECD rapport (2009) over de Nederlandse publieke dienst in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van het Project Vernieuwing Rijksdienst. Daarbij heeft de op-



Tabel 5

jaar	% openbare orde, veiligheid- en justitiepersoneel		
	I	II	III
1849	-	76	24
1899	39	45	14
1920	20	27	15
1960	25	33	10
1996	36	37	20
2008	40	41	26

16

drachtgever menigmaal in de publiciteit naar voren gebracht dat in Nederland de centrale overheid relatief vrij groot is en een relatief groot administratieve component bezit. Het gaat om een vergelijking met Australië, Canada (federale landen) drie Scandinavische landen Zweden, Denemarken en Finland, Nieuw Zeeland en het Verenigd Koninkrijk. Op te merken is dat de voorgenoemde interpretatie van deze conclusies niet zo nauw aansluit bij de inhoud van dit OECD rapport.<sup>20</sup> Ook vergelijkingen tussen het openbaar bestuurspersoneel (de bestuurlijke kern) van Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten (zie tabel 3 en Van der Meer & Van den Berg 2012) laten een beperkte omvang in de Nederlandse casus zien. Wel kan het geval zijn dat, wanneer er sprake is van een relatief kleiner uitvoeringscomponent, dat dan de administratieve component bestaande uit bestuurs- en toezichthoudende ambtenaren relatief groter wordt.

Daarnaast worden bestuursambtenaren vaak abusievelijk aangeduid als beleidsambtenaren. In feite houden zij zich bezig met de ondersteuning van het politiek bedrijf, de strategieformulering en het onderhouden van relaties in de context van het systeem van multi-level governance: Europa, andere overheden, belangengroepering, toezichthouders en beheersambtenaren. Voor een recent onderzoek naar deze verdeling kan worden gewezen op een interessante BZK publicatie: Beleidsdruk in Beeld

(2009). Dit is nu het moderne kernbedrijf van het openbaar bestuur behorend bij de voorwaardenscheppende staat.

Het zijn daarom dit type ambtenaren dat bijzondere aandacht verdienen, maar het te weinig krijgen van politiek en bestuurswetenschap. Hetzelfde geldt voor de toezichthouders; een fundamentele categorie ambtenaren in een enabling state. Wellicht is in het verleden te gemakkelijk gesproken dat het daar wel minder mee aan kon en dat toezicht minder direct diende te geschieden. Veel gewicht moest aan het maatschappelijk vertrouwen en aan zelfregulering worden toegekend. Gezien de vele vragen die recentelijk bij het tekortschietend toezicht worden gesteld, lijkt de ingezette lijn wellicht wat ongelukkig. Kortom, de noodzakelijke aandacht voor de emancipatie van de uitvoering is ten koste gegaan van de zorg voor de kwalitatieve aspecten van de bestuurlijke kern.

#### Om tot een afronding te komen

Als gevolg van de transformatie van de verzorgingsstaat in een voorwaardenscheppende staat heeft een tegenovergestelde ontwikkeling tot gevolg gehad dan de tendens die vanaf het begin van de 19<sup>e</sup> eeuw tot het derde kwart van de 20<sup>e</sup> eeuw viel waar te nemen. Nu bevindt het werk van ambtenaren zich vooral op terreinen waar het unieke, het bindende karakter van de overheid naar voren treedt. Het gaat om ambtenaren die werkzaam

zijn op het terrein van de klassieke overheidstaken, de regulering en, in het verlengde van deze taken twee, het scheppen van gunstige maatschappelijke randvoorwaarden: de voorwaarden-scheppende staat. Als gevolg wordt overheidspersoneel meer dan in de welvaaraat gedomineerd door openbare orde en veiligheidspersoneel en het regulerende en mediërende personeel werkend in een multi-level governance context. De afstand tussen de aard van de publieke en private sector qua type werkzaamheden wordt daarmee groter. Het resultaat is dat het onderscheidende van de taken van de overheid ten opzichte van de private sector de afgelopen jaren *juist is versterkt*. Dat betekent overigens niet dat een terugkeer naar wat sommige mogen zien als de gezagsonderdelen van het openbaar bestuur betekent dat er een terugkeer plaatsvindt naar een hiërarchisch en autoritair openbaar bestuur. Beide elementen zijn niet aan elkaar gelijk. Een echte analyse van Webers gedachten over bureaucratie en gezag in het hoofdstuk over de gezagssociologie in *Wirtschaft und Gesellschaft* laat zien dat hij onder hiërarchie een boven- en onderschikking van competenties (kring van taken en bevoegdheden) verstond, waarbij de competenties breder en smaller kunnen worden ingevuld, zodat ook zogeheten professionals daarin ruimte krijgen. De beschrijving van competenties voorkomt arbitrair ingrijpen. Verplating van de hiërarchie kan daarom, in tegenstelling tot de verwachting van velen, zorgen voor een eenvoudiger en willekeurig ingrijpen van de top. Dat is des te belangrijker en gevoeliger omdat de eerder genoemde bindende taken publiek gezag vragen, waarbij de context van de democratische rechtstaat essentieel is. Het gaat dan om een ambtenaar die als zelfbewuste professional zich gebonden acht aan politiek en samenleving. Ook in een intelligent opgezette bureaucratie (in de neutrale betekenis van het woord) kan een dergelijke publieke dienaar (public and civil servant) werken.

Bij de positie past een bepaalde rechtspositie. In de eerder aangehaalde publicatie van Van den Berg en Dijkstra en mijzelf betogen wij dat ook voor Nederland de nieuwe overheid geen ‘genormaliseerde’ arbeidsrechtelijke positie voor ambtenaren

vereist. Sterker nog, aan het gelijktrekken van de rechtspositie kleven belangrijke nadelen, zowel in financiële als bestuurlijke zin. Gegeven deze tendens moet gesteld worden dat de bepaling van de positie van ambtenaren meer vraagt dan een simpele gelijkschakeling met de private sector. Op het terrein van werk en inhoudelijke plaats in het arbeidsproces bestaat er een noodzaak voor nieuwe regeling van de ambtelijke rechtspositie, waarbij een publiekrechtelijke regeling van vraagstukken op het terrein van integriteit, moraliteit, politieke neutraliteit en de bescherming van de ambtelijke professionaliteit tegen willekeur van politiek en management een vereiste is. Dit wordt nog meer relevant wanneer het initiatief wetsontwerp Koser Kaya - Van Hijum, ondanks de fundamentele kritiek van de Raad van State, naar verwachting wordt aangenomen. Er lijkt haast een nieuwe orthodoxie te zijn ontstaan, waarbij niet zozeer de inhoud maar ‘framing’ (beeldvorming) en politieke opportuniteit centraal staan. Maar dat is het recht van politiek en management; hoewel het vanuit het inhoudelijk perspectief te betreuren valt. Ook dit debat zal daarom, ondanks de begrijpelijke verzuchting van de arbeidsjurist Paul F. van der Heijden (2008), voortduren.

In 1883 heeft, hier in Leiden, Hugo Krabbe zijn dissertatie de ‘Burgerlijke Staatsdienst in Nederland’ verdedigd. Later heeft hij een vooraanstaande rol gespeeld bij de discussie rond de verkrijging van een ambtelijke rechtspositie en in de daartoe opgerichte vereniging. Ondanks het voorgaande hoeft U niet bang te zijn dat ik deze vereniging nieuw leven zal inblazen. Daarvoor zijn andere gremia beschikbaar. Horatius Ferf ging Krabbe in de staatrechtelijke beschouwing van de rechten van ambtenaren (1864) voor. Van Braam heeft in Leiden op bestuurswetenschappelijk terrein de studie naar de ambtelijke dienst voortgezet. Momenteel hebben we in de rechtenfaculteit ook de Albeda leerstoelen. Wat dat betreft biedt de Leidse Universiteit een mooie traditie en context van de bestudering van het ambtenaarschap vanuit een bredere bestuurs- en staatrechtelijk perspectief, waaraan ik graag mijn bijdrage wil leveren.

Aan het einde gekomen van mijn rede, wil ik graag nog enkele woorden van dank uit spreken. Om te beginnen wil ik allereerst het Curatorium en de Stichting van mijn leerstoel en alle anderen die hebben bijgedragen aan mijn benoeming bedanken voor het in mij gestelde vertrouwen. Voorts wil ik de decaanen en het bestuur van de faculteiten Sociale Wetenschappen en Campus Den Haag bedanken. Ik ben mijn studie begonnen bij de Faculteit Letteren, ben voor het eerst bij bestuurskunde in de Faculteit Rechtsgeleerdheid aangesteld, 25 jaar heb ik in de Sociale Faculteit met plezier gewerkt en nu ben ik sinds 1 januari werkzaam bij de Faculteit Campus Den Haag, waar deze rede, naar ik hoop, de eerste zal zijn in een lange rij. Dit lijkt voor mij in Leiden voldoende faculteiten om als verblijf te hebben gediend. Beste collega's en vrienden van het Instituut Bestuurskunde waaronder Gerrit Dijkstra, Caspar van den Berg, Jos Raadschelders, Mark Rutgers, Trui Steen, Theo Toonen, Bernard Steunenberg, René Torenvlied om enkelen te noemen, het is mij niet alleen wat in dankwoordtaal een voorrecht wordt genoemd, maar vooral een plezier om in uw midden te mogen werken. Om met een aanbevelingsbrief van de Britse auteur Richard Gordon te spreken: ik werk bij bestuurskunde tot volle eigen tevredenheid. Dames en heren studenten, die van bestuurskunde in de avond- en dagopleiding en daarbuiten, ik beloof u dat ik mij verder zal in zetten voor goed onderwijs, zowel door mijzelf als binnen de universiteit als geheel. Verder wens ik mijn dank uit te spreken aan wijlen professor A. van Braam.<sup>21</sup> Niet alleen heeft hij er voor gezorgd of is hem juist te verwijten dat ik geen leraar economie of geschiedenis ben geworden, maar het pad van de bestuurswetenschap heb bewandeld. Tevens als promotor heeft hij samen met mijn toenmalige medepromovendus Renk Roborgh de interesse voor de studie van het ambtenarenschap gewekt. Daar heb ik geen spijt van gehad. Tot slot lieve ouders, bedankt.

Zeer gewaardeerde toehoorders, dank u voor uw aandacht.

Ik heb gezegd.

## Noten

- <sup>1</sup> Met dank aan Caspar van den Berg, Gerrit Dijkstra, Mark Rutgers en Trui Steen voor hun commentaar op een eerdere versie.
- <sup>2</sup> Ayn Rand was vooral eerst in de Verenigde Staten populair met haar romans, *The fountainhead* en vooral *Atlas Shrugged*, waarin ze haar gedachtegoed uiteenzette. Later heeft zij dit tot een filosofie verwerkt: in haar woorden het Objectivisme, Zie voor een analyse Hans Achterhuis, (2010), *De utopie van de vrije markt*, Rotterdam: Lemniscaat.
- <sup>3</sup> Een vrij vroege bestuurskundige vindplaats van de term ‘governance’ is te vinden een boekbespreking in Public Administration Review van 1945 onder de titel Public Administration and the Art of Governance van David Morrison. De eerste vindplaats (boek) in de modernere tijd mij bekend is het werk van de Britse historicus en ambtenaar Sir Sydney Low, *The governance of England*, 1904; Fisher Unwin: London met als openingcitaat uit de Politeia van Aristoteles: “As the state was formed to make life possible, it exists to make life good”. In feite betreft dit werk een introductie staat- en bestuurskunde op het terrein van de formele en feitelijke werking van de staat. Zie ook voor vroege maar andere betekenissen: Sir John Fortescue’s *The Governance of England: otherwise called the Difference between an Absolute and a Limited Monarchy* 1886, in: *The antiquary: a magazine devoted to the study of the past*. De eerste vermelding van governance: The image of governance compiled of the actes and sentences notable, of the moste noble Emperour Alexander Seuerus, late translated out of Greke into Englyshe, by sir Thomas Eliot knight, in the fauour of nobylitie Image of governance 1541.
- <sup>4</sup> Nu wordt in Labour kringen in plaats van over the Third Way gesproken over Blue Labour. Een stukje linkser, maar wel met het communitaristische van de Britse conservatieven, waarvan de partijkleur blauw is.
- <sup>5</sup> Die context van de democratische Rechtsstaat is daarom zo belangrijk dat overheden en instanties bekleed met pu-

bliek gezag als eerder gezegd bindende beslissingen kunnen nemen en ter afdwinging van die beslissingen kunnen beschikken over zwaardmacht. Omdat dit type betrekkingen tussen openbaar bestuursinstanties bekleed met publiek gezag en individuen/partijen in de samenleving niet contractueel van aard is en daarom niet berust op vrijwilligheid is er bij het ontwerp van regelingen controle/instemming vooraf en achter af op de uitoefening van die bevoegdheden nodig door middel van democratische instituties en de mogelijkheid van een beroep op de rechter om de rechtsstatelijkheid (onder meer op grond van de bepalingen van goed bestuur en verdragen) te kunnen beoordelen.

- <sup>6</sup> In deze zin klopt de gesuggereerde tegenstelling in het boek van Page en Wright (2007) niet: From the **active to the enabling** State: the changing role of top officials in European nations.
- <sup>7</sup> Zie voor interessante voorbeelden en inspiratiebronnen voor de bepaling van taken het eerdere Wereld Bank rapport uit 1989, maar ook het World Development bank report uit 1997 en de rapporten in de jaren daarna en zie het werk van OECD SIGMA en het acquis communautaire
- <sup>8</sup> Basismateriaal Beroeps- en bedrijfstellingen 1849-1960; CBS Statistische cijfers, jaar- en zakboeken 1950-, CBS *Werkzame personen over 1970 (1973)*; CBS, *Zakboek Onderwijsstatistieken*, 1980-1985; Van der Meer en Roborgh 1993; Dijkstra & Van der Meer 2011; Kennisbank Arbeidszaken Publieke Sector; Begrotingen ministeries van Defensie, Oorlog en Marine MvT 1957-1961; Frits M. Van der Meer en Caspar F. van den Berg, De groei en daling van het aantal ambtenaren: een kwestie van appels en peren? In R. Bekker, *Staat van de ambtelijke dienst Hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor?* Reeks Overheid en Arbeid: Den Haag, 15-24. CBS, Statline, *Beroepsbevolking 1800-2010*; CBS, Statline, *Bevolking, huishoudens en bevolkingsontwikkeling 1899-2010*.
- <sup>9</sup> Zie bronnen noot 7 evenals Ronald van der Bie en Jan-Pieter Smits, *Tweehonderd jaar statistiek in cijfers*, 1800-1999, Amsterdam: Uitgeverij Stichting Beheer IISG, 2001.

- <sup>10</sup> Bron F.M. van der Meer en C.F. van den Berg (november 2011). De groei en daling van het aantal ambtenaren: een kwestie van appels en peren? In R. Bekker, *Staat van de ambtelijke dienst Hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor?* Reeks Overheid en Arbeid: Den Haag, 15-24.
- <sup>11</sup> Zie Van der Meer en Van den Berg: dit zijn de cijfers van de onmiddellbare openbare Dienst met de middelbare openbare Dienst; zonder de middelbare Dienst zijn de cijfers respectievelijk 4.2% en 2.8%.
- <sup>12</sup> Met de ZBO's zijn de cijfers respectievelijk 6.0% en 2.9%.
- <sup>13</sup> Zie Van der Meer en Van den Berg: dit is inclusief het bijzonder onderwijs; zonder het bijzonder onderwijs bedraagt het cijfer in kolom I ongeveer 4.2 met het ZBO personeel 4.4%.
- <sup>14</sup> Bron Beroeps- en bedrijfstellingen 1899-1960; CBS Statistical Yearbook of the Netherlands 1950-, CBS Werkzame personen over 1970; Zakboek onderwijs statistieken 1971-1985; Van der Meer en Roborgh 1993; Dijkstra en Van der Meer 2011 US Census bureau statistical abstracts -2011; ONS Public employment statistics; Brian Hogwood in B Guy Peters & Hans Ulrich Derlien (ed.) *the State at Work dl 1*; Moses Abramovitz and Vera F. Eliasberg (1957), *The Growth of Public Employment in Great Britain: Comparison government employment Great Britain and the United States 1900-1950*. Princeton University Press.
- <sup>15</sup> Nederland eind 1899, VS 1900 en UK 1901; CBS, Statline, *Bevolking, huishoudens en bevolkingsontwikkeling 1899-2010*.
- <sup>16</sup> Nederland en USA 1920 en UK 1921.
- <sup>17</sup> De dominante positie van veel arbeidsjuristen in het debat, waarbij een generieke benadering centraal stond en staat zonder rekening te houden met de eigen aardigheid van de publieke sector heeft tot een zekere vertekening van het debat geleid. Aangetekend daarbij moet worden dat bestuurskundigen en staatsrechtgeleerden zich tot recent niet met dit type onderwerpen hebben beziggehouden.
- <sup>18</sup> Zou men de politie er nog bijrekenen, dan komt men op een aantal van boven de 80.000.
- <sup>19</sup> Bron: volks- en beroepstellingen 1899-1960, Van Braam (1957), Van der Meer en Roborgh (1993), en Dijkstra en Van der Meer (2011; Van der Meer, Van den Berg & Dijkstra 2012). Min Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties; Kernegevens overheid en Onderwijs; Begrotingen ministeries personeelbijlagen; Sociale Jaarverslagen en personeelcijfers grote steden; CBS, Sociale Maandstatistiek.
- <sup>20</sup> De vergelijking voor wat betreft het beslag van de centrale overheid betreft die met de drie Scandinavische landen, die een vrij omvangrijke overheid bezitten vooral wat betreft de provinciale en lokale uitvoering. Het Verenigd Koninkrijk heeft een vergelijkbare orde van grootte. Let wel het gaat hier om ministeries en de functionele overheden als ZBO's. Op basis van haar analyse heeft de OECD geen aanwijzingen gevonden voor opvallende inefficiënties. In de eindconclusies en de citaties in overheidsdocumenten wordt de mogelijkheid opengelaten. Op te merken valt dat in Nederland meer nog dan in andere landen openbare orde en veiligheidstaken gecentraliseerd zijn Voor wat betreft de administratie component (beleid, inspectie en beheer) is het percentage in Denemarken en Australië iets lager. Bij de cijfers wordt ook door het OECD vraagtekens gesteld zo is bij de bepaling van de administratieve component (via de onder meer gebruikte snapshot berekening) 10.000 fte staf werkzaam bij de rechterlijke macht ten onrechte zijn mee genomen Zie pagina 15 noot 12.
- <sup>21</sup> Zie voor deze aanspreekvorm F.M. van der Meer en M.R. Rutgers (1988), Voorwoord in F.M. van der Meer en M.R. Rutgers (eds), *Geachte professor*, Leiden: Vakgroep Bestuurskunde.

## Literatuur

- Achterhuis, Hans (2010), *De utopie van de vrije markt*, Rotterdam: Lemniscaat.
- Albrow, Martin (1970), *Bureaucracy*, London: Pall Mall Press.
- Balkenende, Jan Peter (1987), De zorgzame samenleving: een internationaal vraagstuk. *Bestuursforum*, 4, 107-109.
- Becker, Alexander de (2011), 'The Legal Status of Public Employees or Public Servants: Comparing the Regulatory Frameworks in the UK, France, Belgium and the Netherlands' In: *Comparative Labor Law and Policy Journal*.
- Bekke, Hans G.J.M. & Frits M. van der Meer (red.) (2000), *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.
- Bekker, Roel (2011), *Staat van de ambtelijke dienst Hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor?* Reeks Overheid en Arbeid: Den Haag, 15-24.
- Bellamy, Richard & Antonino Palumbo (Eds.): *From government to governance*, Farnham: Ashgate.
- Bennis, Warren, *Beyond bureaucracy: essays on the development and evolution of human organization*, London: McGraw-Hill.
- Berg, Caspar F. van den (2011), *Transforming for Europe: the reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*, Leiden: Leiden University Press.
- Berg, Caspar F. van den & Theo A.J. Toonen (2007), 'National civil service systems and the implications of internationalization: Weberianism Revisited?' In: Jos C.N. Raadschelders, Theo. A.J. Toonen & Frits M. van der Meer (red.), *Comparing civil service systems in the Twenty-First Century*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave.
- Bezes, Philippe & Gilles Jeannot, The Development and Current Features of the French Civil Service System in: Frits M. van der Meer (red.), *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.
- Braam, A. van (1957), *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland*, Zeist: Den Haan.
- Braam, A. van (1988), *Wat weten we eigenlijk van ambtenaren?* Afscheidrede Universiteit Leiden, Leiden.
- Bie, Ronald van der & Jan-Pieter Smits, *Tweehonderd jaar statistiek in cijfers, 1800-1999*, Amsterdam: Uitgeverij Stichting Beheer IISG, 2001.
- Caiden, Gerald E (1971) *The dynamics of public administration: guidelines to recent transformations in theory and practice*, New York [etc.]: Holt, Rinehart and Winston.
- CBS, *Volks- en beroepstellingen*, Den Haag: 1899-1960, Den Haag: Algemene Landsdrukkerij/Staatsuitgeverij.
- CBS, *Werkzame personen*: Den Haag: Staatsuitgeverij 1971-1983.
- CBS, *Sociale maandstatistiek*, Den Haag: Staatsuitgeverij, 1961-1983.
- CBS, *Jaarcijfers voor Nederland, 1950-1970*, Den Haag: CBS.
- CBS, *Statistical Yearbook of the Netherlands 1971*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- CBS, *Zakboek Onderwijsstatistieken*, 1980-1985, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- CBS, *Statline*, Beroepsbevolking 1800-2010.
- CBS, *Statline*, Bevolking, huishoudens en bevolkingsontwikkeling 1899-2010.
- Demmke, Christoph (2004), *European civil services between tradition and reform*. Maastricht: EIPA.
- Demmke, Christoph & Timo Moilanen (2010), *Civil Services in the EU of 27: Reform outcomes and the future of the civil service*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Derlien, Hans U. & Bogey Peters (2009), *The state at work* Volumes 1 & 2. Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.
- Du Gay, Paul (2000), *In praise of bureaucracy: Bureaucracy: Weber, organisation, ethics*, London: Sage.
- Dijkstra, Gerrit, S.A. & Frits M. van der Meer (2000), 'The Dutch civil service system.' In: Bekke, Hans G.J.M & Frits M. van der Meer (red.), *Western European civil service systems*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.
- Dijkstra Gerrit S.A. & Frits. M. van der Meer (2003). 'Disentangling blurring boundaries: the public/private dichotomy from an organisational perspective.' In: M.R. Rutgers (red.). *Retracing public administration Research in public*

- Administration*, 7. Amsterdam: Elsevier Science/JAI Press.
- Dijkstra, Gerrit S.A & Frits M. van der Meer (2008). 'In dienst van het publieke belang.' In: *Bestuurswetenschappen*, nr.1, 9-19.
- Dijkstra, G.S.A. & Frits M. van der Meer (2011), 'The civil service system of The Netherlands.' In: Frits M. van der Meer (red.), *Civil service systems in Western Europe*. Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.
- Ferf, Horatius (1864), *Over de regten van ambtenaren*, Proefschrift Leiden, Leiden: Gebr. Van der Hoek.
- Goetz, Klaus H (2011), The development and current features of the German civil service, in: Frits M. van der Meer (red.), *Civil service systems in Western Europe*. Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.
- Greer, Scott L & Holly Jarman, The British civil service system, in: Frits M. van der Meer (red.). *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.
- Jacoby, H. (1976), *The bureaucratization of the world*, Berkeley & Los Angeles: University of California Press.
- Heijden, P. van der (2008). 'Ambtelijke status: nuttig, noodzakelijk of overbodig?' In: *Bestuurswetenschappen*, nr.1, 30-35.
- Jong, E.P. de (1982), 'Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?,' in: *Handelingen NJV*, 112, 7-124.
- Kickert, Walter & Frans Bauke van der Meer (2011), Small, slow, and gradual reform: what can historical institutionalism teach us?, in *International journal of public administration*, Volume 34, Issue 8, 475-485.
- Kooiman, Jan (1993), *Modern governance : new government-society interactions*, London: Sage.
- Lynn, Laurence E. (2006), *Public management: old and new*, New York & London: Routledge.
- Massey, Andrew (ed.) (1997), *Globalization and marketization of government services: Comparing contemporary public sector developments*, Houndsmill/Basingstoke: Macmillan.
- Meer, F.M. van der & L.J. Roborgh (1993), *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*, Alphen a/d/ Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink.
- Meer, Frits M. (2008), 'Een toekomst met ambtenaren: de behoefte aan bijzondere werknemers,' In: *Bestuurswetenschappen*, nr.1, 36-54.
- Meer, Frits M van der, Jos C.N. Raadschelders & Theo A.J. Toonen (2008), 'Administrative models, traditions and reform: explanations of last resort?' In: *Chilean Journal of Public Administration*, 85-103.
- Meer, Frits M. van der (2009), 'Public sector reform in Western Europe and the rise of the enabling state: an approach to analysis.' In: R. Mathur (ed.), *Glimpses of civil service reform*, Hyderabad: Icfai Press, 171-195.
- Meer, Frits M. van der (red.) (2011), *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.
- Meer, F.M. van der & Gerrit S.A. Dijkstra (2011), 'Comparative civil service systems in Western Europe: Variations and similarities,' In: Frits M. van der Meer (red.), *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.
- Meer, Frits M van der & Caspar F. van den Berg (november 2011), De groei en daling van het aantal ambtenaren: een kwestie van appelen en peren? In: Roel Bekker, *Staat van de ambtelijke dienst: hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor?* Reeks Overheid en Arbeid: Den Haag, 15-24.
- Meer, Frits M van der (2012), De voorwaardenscheppende of waarborgstaat en de consequenties voor het openbaar bestuur en de publieke dienst in BZK, *Van verzorging naar waarborgstaat*, Meppel: Boom.
- Miewald, Robert D (1970), The greatly exaggerated death of bureaucracy, in: *California Management Review*, Winter, 70, Vol.13, issue 2, p.65.
- Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kerngegevens overheid en onderwijs*, Den Haag.
- Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Compacte rijksdienst: uitvoeringsprogramma*, Den Haag.
- Ministère du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'État (2010) *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique: faits et chiffres 2009-2010* (vol.1).

- Nozick, Robert (1974) *Anarchy, state and utopia*, Oxford: Basil Blackwell.
- OECD (2009) OECD efficiency study, OECD: Paris.
- Office for National Statistics (2010) *Statistical bulletin public sector employment*. <http://www.ons.gov.uk/ons/index.html>.
- Page, Edward C. & Vincent Wright (red.) (2007), *From the active to the enabling State: the changing role of top officials in European nations*, London: Palgrave.
- Raad voor het binnenlands bestuur (2010), *Het einde van het blauwdrukdenken: Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, Den Haag Rob/Rgf.
- Raadschelders, Jos C.N. & The A.J Toonen (1999), Public sector reform for building and recasting the Welfare State: Experiences in Western Europe, in: Perry James L. (ed.), *Research in public administration*, Greenwich, CT: JAI Press, 39-62.
- Raadschelders, Jos C.N. Theo A.J. Toonen & Frits M. van der Meer (red.) (2007), *The Civil Service in the 21st century*, London: Palgrave.
- Raadschelders Jos C.N. (2011), Commentary between 'Thick Description' and Large-N Studies: The Fragmentation of Comparative Research in *PAR* Vol. 71, nr 6, 831-833.
- Public Administration Review, *Special Issue: The Federalist Papers Revised for Twenty-First-Century* December, Vol. 71, s5-s159.
- Rand, Ayn (1952;1943), *The Fountainhead*, New York: Signet Books.
- Rand, Ayn (1996;1957), *Atlas Shrugged*, New York: Signet Books.
- Rhodes, Rod, (1994) The hollowing out of the state, in: *Political Quarterly* 65 1994: 138-51, (11).
- Rhodes, Rod (1996), The new governance: governing without Government, in: *Political Studies* (44): 652-67.
- Rhodes, Rod (1997), *understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, (Buckingham: Open University Press.
- Steen M.A. van der & M.J.W. van Twist (2010), *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur, Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*, Den Haag: NSOB.
- Smetsers, Niels (2011), *De ambtelijke status Een onderzoek naar de normalisering van de rechtpositie van de ambtenaren in Nederland*, Afstudeerscriptie Tilburg.
- Staatscommissie voor de inwendige organisatie van departementen van Algemeen Bestuur, van 10 augustus 1910 (Staatscommissie van Leeuwen) (1912), *Verslag der Staatscommissie voor de inwendige organisatie van departementen van Algemeen Bestuur*, Den Haag: Van Langenhuysen.
- Statistisches Bundesamt Deutschland (2009), *Statistisches Jahrbuch* Wiesbaden: Statistisches Bundeamt.
- Treasury Department, United States of America, Bureau of Statistics; Bureau of the Census, United States *Statistical abstract of the United State 1900-2011*, Washington: Government Printing Office.
- Twist, Mark van, De burger is meer dan een passief beleidsobject, *PM*, mei 2011.
- University of York, Department of mathematics, *Lies damned, lies and statistics 1 September 2011* <http://www.york.ac.uk/depts/maths/histstat/lies.htm>.
- Veld, Joris 't, (1929) *Nieuwe vormen van decentralisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Weber, Max (1976), *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie. Mit textkritischen Erläuterungen* hrsg. von Johannes Winckelmann, 5., rev. Aufl., Tübingen: Mohr.
- Weber, Max (2009), *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, Köln: Anaconda verlag,
- World Bank (1989), *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development* (Washington, DC: World Bank).
- World bank (1997) *World Development Report 1997 - the state in a changing world*, Oxford: OUP.



