

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

## Opening the black box

*Er wordt in de publieke opinie en in de politieke discussie vaak in algemene, abstracte termen gesproken over de noodzaak van het verminderen van het aantal ambtenaren in het openbaar bestuur. Maar over het aantal ambtenaren, waar ze werken en wat ze doen, bestaat nauwelijks een goed beeld. Is het niet eerst nodig dat wel inzichtelijk te maken?*

---

door *Evert Jan van Asselt & Marijke Morsink-Dannenberg*

---

De auteurs zijn respectievelijk plaatsvervangend directeur en wetenschappelijk medewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

### ELEMENTAIRE FEITEN OVER DE OMVANG VAN DE OVERHEIDSBUREAUCRATIE

Bij veel mensen bestaat het beeld dat Nederland te veel ambtenaren telt, maar hoeveel ambtenaren zijn er eigenlijk? De ambtelijke dienst van de overheid lijkt veel op een black box. Wordt het niet eens tijd de black box te openen door de Rijksoverheid cijfermatig in beeld te brengen?

Allereerst moet helder zijn wie zichzelf ambtenaar mogen noemen. Volgens de definitie van de Ambtenarenwet is een ambtenaar een natuurlijk persoon die is aangesteld om in de openbare dienst werkzaam te zijn. Tot de openbare dienst behoren alle diensten en bedrijven die door de staat en de openbare lichamen worden beheerd. Dus mensen die werkzaam zijn onder een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, zijn geen ambtenaar.<sup>1</sup> Er werken ambtenaren bij het Rijk, bij provincies, gemeenten, waterschappen, de rechterlijke macht, het openbaar onderwijs en in de wetenschap.

In het kader van de brede heroverwegingen geeft de ambtelijke werkgroep Openbaar Bestuur een overzicht van het totaal aantal ambtenaren in 2008 (zie tabel 1). Uit deze cijfers blijkt dat er in totaal 954.000 arbeidsplaatsen zijn bij de overheid. Dat is 13% van de in totaal 7,3 miljoen aantal arbeidsplaatsen in Nederland. Zoals blijkt uit de tabel gaat het om bijna 150.000 fte: circa 100.000 fte bij de ministeries en circa 50.000 bij zelfstandige bestuursorganen (zbo's).<sup>2</sup>

Foto openbaar bestuur 2008	Beleid (in fte)	Ondersteuning	Inspectie/Toezicht	Uitvoering	Totaal
Rijk (incl. zbo's)					
Totaal	11.659	7.486	8.708	120.137	147.990
Totaal Beleidskernen	11.659	61%	7.486	39%	
Defensie (werkgroep 20)					72.748
Politie (werkgroep 15)					54.100
OM en Rechterlijke macht ZM (werkgroep 15)					13.922
Onderwijs en Wetenschappen					
Primair onderwijs (werkgroep 6)					187.000
Voortgezet onderwijs (werkgroep 6)					105.000
Middelbaar beroepsonderwijs (werkgroep 6)					56.000
Hoger beroepsonderwijs (werkgroep 7)					40.000
Wetenschappelijk onderwijs (werkgroep 7)					51.000
Onderzoeksinstellingen					3.000
Universitair Medische Centra					62.000
Totaal					504.000
Provincies					11.706
Waterschappen					
Ondersteuning bestuursorganen		149			149
Overige centrale ondersteunende activiteiten		2811			2.811
Ontwikkeling en evaluatie van beleid	960				960
Uitvoering primaire taken				5.398	5.398
Belastingheffing en -invordering				584	584
Handhaving regelgeving en vergunningen			417		417
Totaal	960	9%	2.960	29%	417
				4%	5.982
				58%	10.319
Gemeenten					
Bevolkingszaken	413		44	6.853	7.311
Werk en Inkomen	755		595	888	2.238
Educatie	1.078		1.435	9.769	12.282
Maatschappelijke Zorg	2.744			5.559	8.303
Kunst en ontspanning	1.129		68	4.421	5.618
Openbare orde en veiligheid	1.536		1.608	5.350	8.494
VIROSV	4.884		2.450	11.760	19.093
Fysiek milieu	1.271		1.487	2.116	4.874
Openbare ruimte	3.410		2.677	23.710	29.797
Bestuursorganen	514				514
Overig/algemene ondersteuning		51.041			51.041
Totaal	17.734	12%	51.041	34%	10.364
				7%	70.426
				47%	149.565

Tabel 1: Overzicht van het aantal ambtenaren in 2008 (bron: *Rapport brede heroverwegingen*, 18: *Openbaar bestuur*, bijlage 4. Den Haag: Ministerie van Financiën, april 2010).

#### WAAR HOUDEN AMBTENAREN ZICH MEE BEZIG?

We weten nu hoeveel ambtenaren er zijn. Maar waar houden deze ambtenaren zich mee bezig? Een eerste categorisering is die naar soort werkzaamheid. Van de Rijksambtenaren bij ministeries houdt 78% zich bezig met de uitvoering, 7% met ondersteuning, 6% met toezicht en 9% met beleid. Bij zbo's gaat het in principe ook om uitvoering. Het overgrote deel van de ambtenaren is dus bezig met de *uitvoering* van beleid. Slechts 11.000 fte *maakt* beleid.

Het *beleid* is redelijk gelijkmatig over de ministeries verdeeld. De *ondersteuning* concentreert zich bij de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (vrom) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daar is de rijksbrede bedrijfsvoering onderge-

bracht, zoals de Rijksgebouwendienst, P-Direkt<sup>3</sup> en de Werkmaatschappij.<sup>4</sup> Het *toezicht* vinden we vooral bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), en in mindere mate bij de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) en Verkeer en Waterstaat.<sup>5</sup> De *uitvoering* is vooral te vinden bij de ministeries van Financiën (de Belastingdienst is goed voor 32.000 fte), Justitie (Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI): 10.600 fte; de Raad voor de Kinderbescherming: 2600 personen; Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND): 3400 fte) en Verkeer en Waterstaat (Rijkswaterstaat: 9200 fte), alsmede bij zbo's.<sup>6</sup> Een groot deel van de uitvoering concentreert zich bij de agentschappen, ook wel baten-lastendiensten genoemd. Alle departementen kennen agentschappen en een derde werkt voor meerdere ministeries.<sup>7</sup> Agentschappen kunnen verschillende taken hebben, zoals uitkeringen verstrekken, vergunningen verlenen, inspecties verrichten, mensen opleiden, onderzoek verrichten, voorlichting geven, gebouwen beheren en kwaliteit beoordelen.<sup>8</sup> De agentschappen zijn samen goed voor circa 50.000 fte.

11.000 fte aan beleidsambtenaren bij het Rijk, dat lijkt een beperkt aantal. Bovendien is het de vraag of deze beleidsambtenaren er wel toe komen om zelf beleid te maken. Een deel van hen is bezig met de politiek, een ander deel met de implementatie van het beleid uit Europa of met afstemming met andere overheden. Slechts een beperkt deel van de ambtenaren op ministeries maakt beleid of schrijft regels en wetten.

Een deel van de ambtenaren houdt zich bezig met de beantwoording van de Kamervragen, met moties en met Kamerdebatten. Over het jaar 2008 is deze 'beleidsdruk' grondig onderzocht. In dat jaar werden er 3404 Kamervragen gesteld, 2273 commissiebriefven gestuurd, 818 moties ingediend, 3029 toezeggingen gedaan en 2204 debatten gevoerd. Een deel van de beleidsambtenaren heeft zijn handen vol aan het parlement. De frequentste vragenstellers in de Tweede Kamer komen richting de honderd

*De breedte in onderwerpen van de Kamervragen suggereert dat de overheid overal over gaat*

Kamervragen per jaar, ofwel twee per week. Kamervragen worden verhoudingsgewijs vaak door oppositiepartijen en one-issuepartijen gesteld. En iedere partij heeft weer zijn 'favoriete' ministeries. De Partij voor de Dieren richt zich bijvoorbeeld hoofdzakelijk op het

ministerie van LNV, de PVV richt zich vooral op het ministerie van Justitie. Het stellen van een schriftelijke vraag levert Kamerleden media-aandacht op, voor de media zijn Kamervragen nieuws; een win-winsituatie dus voor het parlement en de media.

De Kamervragen gaan vooral over onderwerpen die de emotie van mensen direct raken: onderwijs, integratie, rechtspraak, zorg, defensie, vervoer, voedsel. Het zijn zaken die mensen raken in hun portemonnee, die gaan over leven en dood en over veiligheid. Sinds 1980 is over de hele linie een duidelijke stijging van het aantal Kamerinterventies zichtbaar.<sup>9</sup> Kamervragen spelen in de perceptie van politiek door de burger een belangrijke rol. Door de brede thematiek suggereren ze dat de overheid overal over gaat, waardoor de overheid uiteindelijk van alles de probleemeigenaar wordt.

Een snelle berekening leert dat het grofweg zes miljoen euro kost om de Kamervragen te beantwoorden<sup>10</sup> en dat het zo'n honderd ambtenaren minder zou kunnen betekenen wanneer er geen Kamervragen waren. Dit alles laat onverlet dat het beantwoorden van een Kamervraag in de beleving van ambtenaren heel veel tijd kost, vooral omdat het de dagelijkse routine van het ambtelijke apparaat ontregelt en er in dertig procent van de gevallen meerdere ministeries bij betrokken zijn.

#### ZBO'S EN AGENTSCHAPPEN

Een derde van de Rijksambtenaren werkt bij een zelfstandig bestuursorgaan. In de praktijk vinden we ook beleidsambtenaren bij de zbo's, hoewel zij volgens de telling niet horen tot de groep beleidsambtenaren. Neem de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) als marktmeester en onafhankelijk toezichthouder op de zorg. De NZA legt voorschriften voor zorgaanbieders en zorgverzekeraars vast in beleidsregels en circulaire's. Ook adviseert ze de minister over beleidsbepaling ten aanzien van de marktordering in de zorg.

Het zicht op de aantallen ambtenaren bij zbo's is beperkt omdat achter de term een grote verscheidenheid aan organisaties schuilgaat. In principe is de definitie simpel: 'een zbo is een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege'. Anders geformuleerd: een zbo voert publieke taken uit, maar valt niet direct onder het gezag van een ministerie. Een zbo wordt ingesteld omdat een onafhankelijk oordeel nodig is (zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit; NMA), omdat betrokkenheid van andere partijen wenselijk is (zoals het Centrum voor Werk en Inkomen; CWI) of omdat het gaat om beleidsuitvoering (zoals het UWV of de Rijksdienst voor het Wegverkeer).<sup>11</sup>

Niet alle zbo's vallen onder de kaderwet voor de zbo's, waarin de bevoegdheden tussen minister en bestuur worden verdeeld. Ze vallen erbuiten wanneer ze onder een ander wettelijk regime vallen, de taak in deeltijd

uitvoeren (zoals De Nederlandsche Bank of garages die apk's uitvoeren), geen openbaar gezag hebben of als ze een taak hebben die eindig is. Niet alle zbo's zijn namelijk overheidsorganen; dat geldt bijvoorbeeld voor alle commerciële en niet-commerciële zorgverzekeraars in Nederland: zij zijn weliswaar uitvoeringsorgaan voor de AWBZ, maar geen zbo's.

Lange tijd was onduidelijk hoeveel zbo's er waren. Inmiddels is er door het Ministerie van BZK een officiële almanak ingesteld waarin in principe alle zbo's zijn opgenomen.<sup>12</sup> In het register staan 137 (clusters van) zbo's vermeld.<sup>13</sup> Van sommige clusters<sup>14</sup> is precies na te gaan hoeveel zbo's eronder vallen, maar van andere niet, bijvoorbeeld bij keuringsinstanties voor schepen of auto's.

Duidelijkheid over het aantal zbo's betekent nog niet dat we weten hoeveel mensen er werken. Zbo's zijn zelfstandige organisaties en kunnen derhalve niet zomaar verplicht worden tot centrale rapportering. In 2006 is het Ministerie van Financiën begonnen met het bijhouden van het aantal fte's bij fulltime zbo's met meer dan 50 fte. Dat waren er 35. De betrokken ministeries zijn verplicht te rapporteren over het personeel bij deze zbo's.

#### AFSLANKING VAN DE RIJKSOVERHEID

In de discussie over te veel overheidsbureaucratie wordt vaak gewezen naar het grote aantal ambtenaren. De redenering is dat veel ambtenaren ook zorgen voor veel overheidsbureaucratie. De afgelopen decennia hebben verschillende kabinetten doelstellingen geformuleerd over de afslanking van de Rijksoverheid. Het bleek in de praktijk moeilijk om de doelstellingen te realiseren. Voordat in 2006 het kabinet-Balkenende III aantrad, hadden de secretarissen-generaal hun koppen reeds bij elkaar gestoken en zelf een plan gemaakt voor de afslanking van de Rijksoverheid.<sup>15</sup> De verantwoordelijke politici namen het voorstel over, omdat ze zo verzekerd waren van de medewerking van hun hoogste ambtenaren. Het leidde tot het programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD), een breed programma over de vernieuwing van de Rijksdienst. Hierin is ook de doelstelling geformuleerd om in 2011 12.700 minder ambtenaren te hebben ten opzichte van de nulmeting in 2006. Vanwege het grote aantal nog openstaande vacatures bij de nulmeting, namelijk 6610 fte, komt het daadwerkelijke aantal ambtenaren dat afgeslankt moet worden neer op 6090 fte (vijf procent van het totaal).<sup>16</sup>

In deze doelstelling is een zogenaamd dubbel slot aangebracht: de reductie is in fte, maar ook in euro's. Bovendien geldt de salarisadministratie als bron. Men laat hiermee zien geleerd te hebben van eerdere ope-

raties, toen er via de voordeur ambtenaren uit gingen, om vervolgens via de achterdeur weer terug te komen (bij zbo's, via detachering bij andere overheidsorganisaties of door externe inhuur). Externe inhuur blijft echter moeilijk te meten.

Het programma kent een rustige aanloop (in 2008 en 2009 zou een kwart van het doel gehaald moeten zijn), om daarna op gang te komen (in 2010 ook een kwart) en uiteindelijk in het vierde jaar de grote slag te maken (in 2011 moet de helft van het doel behaald worden). De eenvoudige doelen van de eerste twee jaren zijn min of meer gehaald; spannend is of de ambitieuzere doelen voor het huidige en volgend jaar worden behaald.<sup>17</sup> Een restrictie die men zich heeft opgelegd is dat de doelstelling moet worden behaald zonder gedwongen ontslagen en door interne verschuivingen. In 2011 zal blijken of dit haalbaar is. De taakstelling is voor de verschillende werkzaamheden verschillend: beleid (20%), ondersteuning (25%), inspectie (20%) en uitvoering (5 à 10%). Omdat meer dan 80% van de ambtenaren in de uitvoering zit, drukt dit het gemiddelde afslankingspercentage.

#### RUIMTESCHEPPEND BELEID

De vraag hoeveel ambtenaren er zijn en wat ze doen is beter te beantwoorden dan in het verleden. Het deksel van de black box kan wat worden opgelicht. Toch blijven nog veel vragen over. Waar ambtenaren zich werkelijk mee bezighouden is niet eenvoudig te achterhalen. Zo zijn de vier

categorieën (beleid, ondersteuning, toezicht en uitvoering) op meerdere manieren te interpreteren. Op grond van alleen de cijfers kan daarom niet worden gezegd of er te veel ambtenaren zijn of niet – daarvoor zijn de gegevens te abstract.

De politieke druk om het aantal ambtenaren te verminderen heeft geleid tot concrete doelstellingen

*Op grond van alleen de cijfers kan niet geconcludeerd worden dat er te veel ambtenaren zijn of niet, daarvoor zijn de gegevens te abstract*

voor afslanking van het ambtelijk apparaat. De sombere vooruitzichten voor de overheidsfinanciën zullen de komende jaren de druk op het afslankingsproces houden. Toch zal het een uitdaging worden om de doelstelling te halen. Uit de cijfers blijkt dat het gros van de ambtenaren beleid *uitvoert*. Echte reductie is pas mogelijk als er minder ambtenaren voor de uitvoering nodig zijn. De paradox is dat er pas minder te doen is voor ambtenaren wanneer het beleid leidt tot minder werk. Het probleem van de bureaucratie moet dus bij de bron worden aangepakt. Het ver-

minderen van het aantal beleidsambtenaren kan daartoe bijdragen. De Raad voor Economisch Adviseurs (REA)<sup>18</sup> heeft de achterliggende logica kernachtig geformuleerd: (1) regels creëren regels; (2) regelmakers creëren regels; en (3) affiniteit met regels stimuleert het maken van regels. De politiek is ook nodig om door te pakken, want (4) gevestigde belangen staan het afschaffen van regels in de weg. Dus is er beter beleid nodig – beleid dat uitgaat van vertrouwen, dat niet alles wil dichtregelen en dat voorkomt dat de uitvoering te complex wordt, want anders zien burgers door de bureaucratische bomen het overheidsbos niet meer. Het stellen van Kamervragen geeft ruimte om zaken te agenderen die leven onder de bevolking; een belangrijke rol voor politici, maar van hen mag ook terughoudendheid worden verwacht bij het stellen van vragen naar aanleiding van incidenten. Om te voorkomen dat er onzinnige vragen worden gesteld,<sup>19</sup> of vragen over zaken die de competentie van de bewindspersoon te buiten gaan, zou het goed zijn wanneer Kamerleden bij schriftelijke of mondelinge vragen moeten toelichten welke rechtsgrond de minister of staatssecretaris heeft ten aanzien van het onderwerp. Dat scheelt veel werk voor ambtenaren.

#### Noten

- 1 Definitie op basis van artikel 1 Ambtenarenwet, Wet van 12 december 1929, houdende regelen betreffende den rechtstoestand van ambtenaren.
- 2 In de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* werd gesproken van 175.000 fte arbeidsplaatsen bij het Rijk. Later heeft men er organisatiedelen uit gehaald en kwam men uit op een kleine 150.000 fte.
- 3 P-Direkt is de p/z-dienstverlener van en voor de ministeries.
- 4 De Werkmaatschappij is een shared service center voor de bedrijfsvoering binnen de Rijksoverheid.
- 5 Zie [www.sociaaljaarverslagrijk.nl](http://www.sociaaljaarverslagrijk.nl).
- 6 Cijfers over 2009.
- 7 Voorbeelden van agentschappen zijn het KNMI, Agentschap NL, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Nationaal Archief, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Voedsel- en Waren Autoriteit (VWA).
- 8 Zie Amanda Smullen en Sandra van Thiel, 'Agentschappen. Eenheid in verscheidenheid', in: Albert Kraak en Ronald van Oosterom (red.), *Agentschappen. Innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid* (pp. 36-44). Den Haag: Sdu Uitgevers, 2002.
- 9 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsdruk in beeld. Een kwantitatieve vergelijking van directoraten-generaal*. Den Haag: Ministerie van BZK, 2009, p. 15.
- 10 In 1969 is op de vraag van Kamerlid Joekes geantwoord dat een Kamervraag minstens 1000 gulden kostte. In 2004 beantwoordde de minister op een soortgelijke vraag dat de kosten voor een Kamervraag 1750 euro bedroegen. Dat bedrag is berekend op basis van 1000 gulden plus de inflatie. Een echte berekening ligt er dus niet aan ten grondslag. De zes miljoen is berekend door 3440 vragen te vermenigvuldigen met 1750 euro, en daar ook de inflatie bij te betrekken.
- 11 Commissie-Sint, *Verantwoord verzelfstandigen*, Kamerstukken II 1994/95, 21042, nr. 15.
- 12 Zie <http://almanak.ZBOregister.overheid.nl>.
- 13 137 was het aantal zbo's in september 2010. Het laatste gedetailleerde overzicht



- dat naar de Tweede Kamer is gestuurd dateert van april 2008; Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 25 268, nr. 63.
- 14 Voorbeelden van clusters zijn keuringsinstanties, grondkamers, notarissen, gerechtsdeurwaarders, Raden voor de rechtsbijstand, huurcommissies, examencommissies en de Kamers van Koophandel.
- 15 SG-overleg, *De verkokering voorbij... Naar een slankere en effectievere overheid*. Den Haag: SGO, 2007.
- 16 Zie ook Algemene Rekenkamer, *Beoordeling derde voortgangsrapportage Vernieuwing Rijksdienst*, 22 september 2009, p. 3.
- 17 Twee keer per jaar komt een voortgangsrapportage Programma Vernieuwing Rijksdienst uit, laatstelijk de zesde op 20 mei 2010, met daarin veel cijfers over de voortgang.
- 18 Raad van Economisch Adviseurs, *De wetten en regels die droom en daad verstoren. Bureaucratisering en overregulering*; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 123, nr. 2.
- 19 Zie bijvoorbeeld de 'Top 10 onzinnigste kamervragen 2006', opgesteld door toenmalig Kamerlid Joost Eerdmans: [www.joosteerdmans.nl/artikelen/topioonbenulligstekamervragen.html](http://www.joosteerdmans.nl/artikelen/topioonbenulligstekamervragen.html).
- 20 Raad voor het openbaar bestuur, *Niet te veel gevraagd! Een analyse van Kamervragen*. Den Haag: Rob, 2005.