



Prof. dr. Frits van der Meer, hoogleraar Instituut Bestuurskunde Universiteit Leiden

Mr. dr. Gerrit Dijkstra, universitair docent Instituut Bestuurskunde Universiteit Leiden

Wat het openbaar bestuur aan mensen nodig heeft

Trends in omvang, samenstelling en functioneren van het Nederlandse ambtelijk apparaat

Het lijkt een open deur dat de bestuurswetenschappen zich bezighouden met het ambtelijk apparaat. Dat bezighouden geldt uiteraard ook voor de bestuurlijke en politieke praktijk. Naast beleid krijgen management, leiderschap en ambtelijke professionaliteit veel aandacht in de bestuurswetenschappen. Maar deze aandacht kent een zekere eenzijdigheid. De invalshoek is vaak human resource management (HRM) en in het verlengde prestatie management. Die brede HRM-invalshoek is ook dominant wanneer ambtenaren aandacht krijgen in het overheidsbeleid. Minder komt het bestuurlijke belang van ambtenaren naar voren als belichaming van het openbaar bestuur richting politiek en samenleving. De aandacht die dit bestuurlijke deelterrein nog wel krijgt is sterk gefragmenteerd en voornamelijk gericht op de hogere echelons of geïnitieerd door uitvoeringscrises. Dat is jammer. Omvang, samenstelling en kwaliteit van de (gehele) ambtelijke dienst bepalen het succes van het overheidsoptreden. In dit artikel kiezen wij een daarom een andere invalshoek.

Trends in de samenstelling van het ambtelijk apparaat

In deze bijdrage gaan wij in op trends gedurende de laatste decennia in de kwantitatieve en kwalitatieve samenstelling van het Nederlandse ambtelijk apparaat. Waar noodzakelijk is de tijdsperiode ruimer genomen (tabellen 1 en 3). Het gaat vooral om veranderingen in aantal, samenstelling en type ambtenaren. Daarmee samen hangen de kwaliteitseisen die aan ambtenaren worden gesteld, de prestatiebehoeften van de publieke sector en de borging van de legitimiteit van het overheidshandelen. We presenteren en duiden de data en gaan ook in op de beleidsmatige consequenties. We maken daarbij vooral gebruik van de publicatie Trends en cijfers (2015-2019) en haar voorgangers en de gegevens opgeslagen in de database Kennisbank openbaar bestuur.¹ Voorafgaand aan de bespreking van beleidsmatige consequenties gaan wij eerst in op de gevolgen die deze ontwikkelingen hebben gehad voor onder andere functionele en hiërarchische opbouw, samenstelling en representativiteit en legitimiteit van het ambtelijk apparaat. Zo ontstaat een

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken (en Koninkrijkrelaties, Kerngegevens (bezoldiging) overheidsperoneel, Kerngegevens Personeel Overheid en Onderwijs als mede de personeelsmonitoren Gemeenten en provincies van het A&O fonds.

profiel van de ambtenaar gevarieerd naar type overheid (Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen) en sectoren als politie, defensie en rechterlijke macht. We laten daarbij ook de verschuivingen in dat profiel zien. Die informatie is mede afkomstig uit het nieuwe POMO-onderzoek.

Omvang van het ambtelijk apparaat

Om recente veranderingen in de personeelsomvang van het openbaar bestuur te kunnen duiden is een langetermijnperspectief behulpzaam. De gegevens uit tabel 1 zijn ontleend aan de beroepstellingen bij de Volkstellingen (1849-1947) en voor de periode van 1986 tot en met 2018 aan Trends en cijfers (Ministerie van BZK) en de voorgangers van deze publicaties. Onmiskenbaar is een sterke personeelsgroei tot ongeveer halverwege de jaren 1980, toen het ombuigingsbeleid onder het kabinet Lubbers I in gang is gezet. De groei hangt samen met de opkomst en uitbouw van de welvaarts- en verzorgingsstaat.

Tabel 1: Aantal ambtenaren openbaar bestuur (Rijk, provincie, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, waterschappen, politie en defensie) personen exclusief zelfstandige bestuursorganen (ZBO) 1849-2018

Jaar	Aantal	% bevolking
1849	42.500	1.4
1920	191.441	2.8
1947	360.086	3.8
1986	613.366 ³	4.2
2001	480.315	3.0
2009	488.502	3.0
2011	473.985	2.8
2014	444.872	2.6
2015	444.462	2.6
2016	445.795	2.6
2017	452.110	2.6
2018	460.718	2.7

Bron: Gegevens Volks- en beroepstellingen 1849-1947; Van der Meer & Roborgh 1993; Kerngegevens 1986- 2003 en Trends en Cijfers 2019 en 2015.

Terugkijkend zien we dat de financieel-economische crises ook een daling van 2009 tot aan 2015 met kabinet Rutte III heeft veroorzaakt. Daarna is er weer in toenemende mate een stijging te zien tot en met 2018. Deze stijging heeft overigens wel in absolute zin plaatsgevonden, maar gerelateerd aan de omvang van de bevolking is dit niet het geval. Opvallend is dat het percentage ambtenaren op de gehele bevolking anno 2018 zich op een ongeveer gelijk niveau als in 1920 bevindt. Sinds de jaren tachtig is er sprake van een stevige daling van het aantal ambtenaren (zowel in absolute als relatieve zin). Debet hieraan zijn het zogeheten afslankingsbeleid en zeker niet te vergeten de effecten van privatiseringen van staats-, provinciale en gemeentebedrijven, de uitbesteding van taken en verzelfstandiging van organisatieonderdelen. Zo zorgde de privatisering van de PTT eind jaren tachtig voor een substantiële daling. Het personeel van zelfstandige bestuursorganen staat eveneens niet in tabel 1 weergegeven, maar voert wel overheidstaken uit en wordt (grotendeels) bekostigd vanuit publieke middelen. Hetzelfde geldt voor de inhuur van personeel. Uit een analyse van Dijkstra & Van der Meer op grond van een vergelijking van 1983 en 2014 waarbij de effecten van privatisering, verzelfstandiging e.d. worden

geneutraliseerd, valt een stabiliteit van de personeelsomvang op (Van der Meer & Dijkstra 2016). Ten slotte valt wel aan te tekenen dat er van burgers en maatschappelijke organisaties meer zorg en zelfsturing wordt gevraagd, gegeven een herordening van publieke taken waarbij overheden een voorwaardenscheppende rol krijgen.

Conjunctuurgevoelig

Niettegenstaande de gevolgen van privatisering, verzelfstandiging en inhuur blijkt de omvang van het openbaar bestuur zeker conjunctuurgevoelig. Zie ook de eerdere opmerkingen over de bankencrisis van de jaren van 2008. Van Braam (1957) heeft laten zien, dat hetzelfde zich ook in de eerste helft van de jaren dertig heeft voorgedaan door de toenmalige economische crisis (Van Braam 1957). Dit geldt eveneens voor de gevolgen van de economische crisis in de jaren tachtig (Van der Meer & Roborgh 1993).² Er lijkt een continue opwaartse druk op het personeelsbestand te bestaan, die gemitigeerd wordt door een terugval in perioden van economische tegenwind. Uiteindelijk zorgt dat recentelijk voor een zekere stabiliteit. De vraag is of de opwaartse beweging gestart in 2015 het gevolg is van een correctie op te scherpe eerdere bezuinigingen en/of dat een gunstige conjunctuur de deur heeft opengezet voor nieuwe taken en nieuw personeel.

Veranderingen in het personeelsbestand zijn een optelsom van ontwikkelingen in afzonderlijke deelsectoren. In tabel 2 is een uitsplitsing gemaakt naar sectoren binnen het openbaar bestuur, namelijk centrale overheid: Rijk, zelfstandige bestuursorganen (ZBO), politie en defensie, rechterlijke macht (RM), en lokale overheid: gemeenten, provincies, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen. De linkerkolommen geven steeds de absolute aantallen weer. In de rechterkolommen staan de ontwikkelingen in percentages. In de uiterst rechtse kolom staat de verhouding in omvang van personeel tussen de centrale overheid en de lokale overheden (C/L). Gemeenten en gemeenschappelijke regelingen zijn samengenomen omdat deze in personeelsopzicht als communicerende vaten zijn te beschouwen.

	Rijk		ZBO		Veiligheid (Politie en defensie)		RM	Totaal centrale overheid		Totaal lokaal		C/T
2006	111.994	100.0	49.294	100.0	124.726	100.0	3129	289.143	100.0	193.527	100.0	59.9
2010	114.272	102.0	42.681	86.6	127.650	102.3	3439	288.042	99.6	200.222	103.5	59.0
2015	109.150	97.5	38.988	79.1	118.682	95.2	3210	270.030	93.4	182.721	94.4	59.6
2016	109.581	97.8	39.292	79.7	118.154	94.7	3136	270.163	93.4	184.424	95.3	59.4
2017	110.649	98.8	40.365	81.9	117.418	94.1	3308	271.740	94.0	188.859	97.6	59.0
2018	113.533	101.4	43.378	88.0	118.229	94.8	3316	278.456	96.3	193.490	100.0	59.0

Tabel 2 Omvang personeel FTE centrale overheid (Rijk, ZBO, politie en defensie, RM), lokaal bestuur (gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen) en C/T in fte, 2006-2018 ultimo december.

Bron: *Werken bij de overheid: Trends & Cijfers 2019 en 2018; Kerngegevens Overheid en onderwijs 2010. Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2018*

De ontwikkeling in het openbaar bestuur is voor wat betreft Rijk en lagere overheden in de periode 2006-2018 bijna identiek; lokale overheden staat gelijk op 100.0% in 2018 en het Rijk is gestegen naar 101.4%. Op zich niet spectaculair, maar bedenk wel dat, gegeven de decentralisatieoperaties,

² A van Braam (1957), Zeist; Den Haan; F.M. van der Meer & L.J. Roborgh (1993), *Ambtenaren in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

het lokaal bestuur (vooral gemeenten) er veel taken bij heeft gekregen van het Rijk en provincies. De centrale overheid als geheel laat een daling van 3.7% zien. Die vermindering komt voornamelijk voor rekening van het defensiepersoneel (binnen de sector veiligheid) en van het personeel werkzaam bij de ZBO's. Het jaar 2017 betekende voor defensie een keerpunt na een jarenlange daling vanwege een verhoogde maatschappelijke en politieke prioriteitstelling. Eveneens bij de zelfstandige bestuursorganen is er een stijging vanaf dit jaar na een forse daling in de periode 2006 tot en met 2016. Bij de daling van het ZBO-personeel moet wel rekening worden gehouden met een variatie in het ZBO-bestand over de tijd. Zelfstandige bestuursorganen zijn opgeheven en weer opgenomen in het departement waar zij oorspronkelijk vandaan kwamen (zoals de Informatiebeheer groep). Hierdoor neemt uiteraard het aantal ambtenaren bij het Rijk weer toe. In de nabije toekomst is een stijging te verwachten door de omvorming van ProRail tot een ZBO in 2021. Dit neemt niet weg, dat rationalisering van bedrijfsprocessen en een (de)intensifiëring van taken tot respectievelijke daling en stijging hebben geleid (zie bijvoorbeeld de cases van de UWV en de COA).

'Crises drukken op het personeelsbestand. Na het wijken van de crisis volgt weer een opgaande lijn.'

Publiek domein

Hierboven zijn we ingegaan op de personeelsontwikkelingen binnen het gehele openbaar bestuur. Maar het publieke domein kan breder gedefinieerd worden als de sector die (grotendeels) wordt gefinancierd uit publieke middelen. Naast het openbaar bestuur worden de zorg, de volksgezondheid en het onderwijs daartoe gerekend. In tabel 3 staat de ontwikkeling weergegeven van het aantal werknemers in het publiek domein (P), bestaande uit het openbaar bestuur met sociale verzekeringsinstellingen en zelfstandige bestuursorganen, welzijn en verzorging, de gezondheidszorg en het onderwijs in de periode 1849 tot en met 2018. Daarnaast is het aandeel van openbaar bestuur in het publiek domein gegeven.

Jaar	OB	P	OB/P
1849	43	57	75.4
1920	191	304	62.8
1947	360	557	64.6
1960	430	732	58.7
1971	432 ⁵	919	47.0
1986	613	1504 ⁶	40.8
1990	500	1548	32.3
1995	521	1739	30.0
2005	516	2069	24.9
2010	545	2367	23.0
2010	546	2519	21.7
2015	493	2389	20.6
2016	489	2388	20.5
2017	501	2368	21.2
2018	512	2449	20.9

Tabel 3 Openbaar bestuur (inclusief ZBO) en personeel publiek domein als geheel (OB, onderwijs, zorg en gezondheidszorg) en (laatste kolom) verhouding (%) OB/P.

Bron: Openbaar Bestuur 1849-1986 auteurs, Onderwijs, Gezondheidszorg: CBS, werkzame beroepsbevolking, vergrijzing per bedrijfstak SBI'93; 1960-2010; CBS Werkzame beroepsbevolking; bedrijf 2010-2018

Dalende trend

Het aandeel openbaar bestuur op het totaal van het aantal werknemers in het publiek domein daalt sinds 1849 continu. Dit is niet vreemd vanwege de opkomst en uitbouw van de verzorgingsstaat. Sinds 2010 heeft er wel een zekere stabilisering plaatsgevonden. Vooral in de periode 1960 tot en met begin jaren tachtig is de verhouding OB/P snel achteruitgegaan ten nadele van het personeel openbaar bestuur. Dit heeft niet zozeer te maken met een daling van het openbaar bestuur; hoewel privatisering in de jaren 1980-1990 zeker effect heeft gehad. Belangrijk is vooral de stijging van het personeel werkzaam in de zorg en de gezondheidszorg en in mindere mate het onderwijs geweest. De daling van de personeelsomvang van de zorg en de gezondheidszorg in 2016-2017 is hoofdzakelijk verantwoordelijk voor de lichte stijging van het verhoudingsgetal in 2017. Geconcludeerd moet worden dat het personeel werkzaam in het openbaar bestuur anno 2018 slechts een beperkt beslag neemt op het personeel werkzaam in het publiek domein.

Samenstelling naar hiërarchische indeling: zwaarte en inschaling

Voor de hiërarchische indeling gebruiken we de schaalhoogte verbonden aan de functiezwarte als indicator.³ In tabel 4 is de indeling voor Rijk en gemeenten in 2008 en 2018 gegeven. Wat betreft de percentuele bezetting van de categorie laag zijn Rijk en gemeenten onderling vergelijkbaar. Niet uit deze tabel komt naar voren dat anno 2018 in schaal 1 momenteel bij het Rijk meer is gevuld dan in het directe verleden en meer dan bij gemeenten. Op de verklaring daarvoor komen we hieronder terug bij de man/vrouwverdeling. Bij het Rijk zijn vergelijkenderwijs wel meer mensen in de hogere schalen te vinden. De verzwarening (in termen van inschaling) is duidelijk zichtbaar. Dit is een continuering van een langlopend proces. Zo bedroeg het percentage in de categorie 'lager' in 1960 voor de rijksambtenaren (inclusief burgerpersoneel defensie) nog 71.6 % (Van der Meer & Roborgh 1993). De functies in de onderste drie schalen zijn verdwenen.

	Rijk 2008	Rijk 2018	Gemeenten 2008	Gemeenten 2018
Laag	23	17	29	18
Middel	35	32	40	42
Hoog	41	50	31	40

Tabel 4 Totaaloverzicht hiërarchische indeling ambtelijk apparaat rijksoverheid en gemeenten 2008 en 2018

Bron: Kennisbank openbaar bestuur Dienstverbanden Rijk personen ultimo 2018 en A&O Personeelsmonitor Gemeenten 2008 en 2018.

De beoordeling van Van den Berg, Schmidt en Toskov in de titel van hun artikel (2018) over de personeelsontwikkelingen in de rijksoverheid⁴, dat deze

³ Vroeger bestond er een drieslagstelsel van aan elkaar gekoppelde functie, rang en schaalindeling.

⁴ Toshkov D.D., Schmidt E. & Berg C.F. van den (2018), Slanker maar topzwaar, meer vrouwen maar vergrijsd: het veranderende gezicht van de rijksoverheid, 2002-2015, Beleid en Maatschappij 45(1): 23-43.

indeling topzwaar is geworden, is te gemakkelijk en weinig genuanceerd. Los van een afwezige inhoudelijke onderbouwing is er geen rekening gehouden met de (veranderende) aard van het werk met daaraan verbonden onderwijs en salarisniveau en de samenstelling van het openbaar bestuur. Daarnaast is een soortgelijke ontwikkeling in het bedrijfsleven vast te stellen, vanwege een voortschrijdende ontwikkeling naar een diensteneconomie op basis van meer geavanceerde werkprocessen.

Samenstelling naar opleidingsniveau

Die zwaardere functie-indeling houdt verband met het gevraagde opleidingsniveau. Ter illustratie is in tabel 9a en b een overzicht gegeven van het gemiddelde opleidingsniveau van personen werkzaam in het openbaar bestuur naar sector in 2018 en 9b wat betreft het geheel voor de periode 1960-2018.⁵

	Lager	Middelbaar	Hoger
Rijk	7,4	31,1	61,5
Gemeente	8,3	34,4	57,2
Provincie	5,4	23,5	71,0
Rechterlijke Macht	1,8	0,3	97,8
Waterschappen	7,1	35,6	57,3
Gemeenschappelijke Regelingen	8,0	39,3	52,7
ZBO	5,1	25,8	69,0
Totaal	7,6	33,0	59,4

Tabel 9a Opleidingsniveau van ambtenaren in het openbaar bestuur naar sector 2018

Bron: Pomo-onderzoek 2019

	OB Laag	OB middelbaar	OB hoog	WB Laag	WB Middelbaar	WB Hoog
1960	77.7	13.8	8.5	89.3	7.3	3.4
1981	32.3	50.0	17.7	48.1	36.8	15.1
2001	18.3	48.2	33.5	29.1	44.8	26.0
2005	13.8	43.9	42.3	24.0	44.4	31.5
2010	12.1	41.1	46.7	22.2	42.9	34.9
2010	12.3	41.1	46.6	24.7	42.6	32.7
2018	8.6	37.5	53.8	20.6	40.7	38.6

Tabel 9b Opleidingsniveau ambtenaren Openbaar Bestuur (OB) zonder overheidsbedrijven maar inclusief. Zelfstandige bestuursorganen en opleidingsniveau werkzame beroepsbevolking (WB) 1960-2018

Bron: CBS

In 1960 had het overgrote deel van de personen werkzaam in het openbaar bestuur een lagere opleiding genoten (77,7%), terwijl in 2018 de meerderheid van het personeel werkzaam in het openbaar bestuur (53,8%) juist een hoge opleiding had. Hiervoor zijn drie mogelijke verklaringen. In de eerste plaats steeg in deze periode het gemiddelde opleidingsniveau in Nederland. Een tweede verklaring heeft te maken met de samenstelling

⁵ Marginale afwijking tussen tabellen 9a en 9b heeft van doen met samenstelling en bron bestand.

van taken van het openbaar bestuur. Onderdelen met relatief veel lagere uitvoerende functies zijn geschrapt. In de derde plaats hebben technologische ontwikkelingen ertoe geleid dat er minder behoefte bestaat aan personeel met een lagere opleiding. Zo zijn er geen departementale typekamers meer evenals personen die ponskaarten moeten invoeren in de computer. Tot slot over dit onderwerp: vroeger was op grond van ervaringen en externe bedrijfsopleidingen een doorstroom van personeel van lagere naar hogere posities beter mogelijk dan in latere perioden. Bij dat laatste speelt ook de toegenomen toegankelijkheid van het (hogere) onderwijs een rol.

Samenstelling naar leeftijd 2000-2018

Vanwege de aard van het werk en de daarvoor benodigde opleiding en ervaring is van oudsher de gemiddelde leeftijd van ambtenaren hoger dan die van mensen in het bedrijfsleven. (Van Braam 1957; Van der Meer & Roborgh 1993; Trends & Cijfers).

	2000	2010	2018
-35	22.1	16.8	14.4
35-55	66.4	60.2	52.3
55-	11.5	23.0	33.3

Tabel 10 Leeftijd openbaar bestuur exclusief politie en defensie 2000-2018

Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur en Kerngegevens

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het personeelsbestand van het openbaar bestuur relatief veroudert. Zo is het percentage werknemers in de categorie 55-plus in de periode van 2000 tot 2018 bijna verdrievoudigd. Een verklaring hiervoor: oudere werknemers stromen in beperkte mate uit, althans tot de pensionering, terwijl er mede door de bezuinigingsoperaties in de laatste decennia relatief weinig jongere werknemers zijn ingestroomd. Ook is het aantal lagere functies fors gedaald. Daar waren vooral in de onderste schalen relatief gesproken veel jongere werknemers te vinden. De oorzaken en gevolgen hiervan zijn uitgebreid aan de orde gekomen in het rapport 'De grote uittocht' van het Ministerie van BZK, en in de rapportages die hierna gevolgd zijn. De effecten van de latere pensioenleeftijd zijn goed waarneembaar blijkt uit een analyse van de subcategorie 60-plus bij de rijksoverheid. Dat percentage is gestegen van 7.9% in 2010 naar ruim 15.7% in 2018. In 2002 bedroeg dit percentage slechts 2.5%.

Samenstelling naar man-vrouwverdeling en migratieachtergrond

Volgens het huidige overheidsbeleid moet het ambtelijk apparaat een goede afspiegeling zijn van de bevolking als geheel. De discussie over de representativiteit van het ambtelijk apparaat is echter al vrij oud en kent in de loop der decennia verschillende aspecten. In de periode waarin Van Braam (1957) zijn dissertatie schreef ging het vooral om de religieuze achtergrond van de ambtenaren (in de periode van de verzuilde samenleving). In de afgelopen decennia is de nadruk vooral op de vertegenwoordiging van vrouwen in het ambtelijk apparaat en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond komen te liggen. In tabel 6 staat een overzicht gegeven van de man-vrouwverhouding binnen het ambtelijk apparaat. In tabel 7 wordt een overzicht gegeven van de vertegenwoordiging van werknemers met een migratieachtergrond in het openbaar bestuur.

Jaar	Rijk		Gemeenten	
	Pers	FTE	Pers	FTE
1980	20.9		24.5	
1990	29.9 ¹⁰		31.9	
1995	31.1 ¹	27.4	33.5	27.8
2000	35.8	32.5	36.4	31.4
2010	42.7	39.4	46.5	41.6
2015	44.3	41.5	49.1	44.7
2018	46.5	44.0	51.4	47.6

Tabel 6 Het Percentage vrouwen bij Rijk en gemeenten 1980-2018 (personen) en in fte 1995-2018 (fte)

Bron: Van der Meer & Roborgh 1993; Dijkstra & Van der Meer 2011; BZK: Trends en cijfers en voorlopers

Het percentage vrouwen bij Rijk en gemeenten is tussen 1980 en 2018 meer dan verdubbeld. Bij de gemeenten ligt het percentage vrouwen in 2018 boven de 50%, bij het Rijk enkele procenten daaronder. In de werkzame beroepsbevolking bedraagt het percentage vrouwen 46.6%. Opvallend is dat in al deze decennia het percentage vrouwen hoger is bij gemeenten dan bij het Rijk. Op het eerste gezicht lijkt het erop alsof het beleid om het openbaar bestuur, voor wat betreft de man-vrouwverhouding, een afspiegeling te laten zijn binnen enkele decennia geslaagd is. Wanneer we Rijk en gemeenten samen nemen lijkt er vrijwel sprake te zijn van een volledige afspiegeling ten aanzien van de man-vrouwverdeling.

Kanttekeningen man-vrouwverhouding

Toch is een aantal kanttekeningen hier op zijn plaats. Een eerste kanttekening is uiteraard dat het de vraag is of deze verdeling ook het gevolg is van het gevoerde personeelsbeleid of dat deze verdeling niet eerder het gevolg is van algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Zo is de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt in het algemeen veel groter geworden in de afgelopen decennia. Een tweede kanttekening is dat het hier gaat om absolute aantallen werkzame personen en niet naar aantallen fte's. Vrouwen werken vaker in deeltijd dan mannen. Dat zou kunnen betekenen dat in fte's gezien de man-vrouwverhouding anders uitvalt en vrouwen minder sterk vertegenwoordigd zijn in het openbaar bestuur dan uit de absolute aantallen naar voren komt. Uit de tabel blijkt dat dit maar in relatief beperkte mate het geval is. Een derde kanttekening is dat het in bovenstaande tabel gaat om het procentuele aandeel van mannen en vrouwen binnen het openbaar bestuur, en niet om de hiërarchische positie die zij innemen.

Uit tabel 6 blijkt dat er sprake is van een nagenoeg evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in het personeelsbestand van Rijk en gemeenten in algemene zin. Dit geldt zeker niet als we kijken naar de hiërarchische inschaling (tabel 7).

2018	1976			2008			2018			2018		
	Rijk			Rijk			Rijk			Gem		
	M	V	T	M	V	T	M	V	T	M	V	T
Laag	52.4	88.3	59.6	17.4	31.8	23.4	14.2	20.2	17.0	22	13	18
Middel	30.9	8.1	26.3	35.6	34.6	35.2	29.3	33.4	31.2	33	51	42
Hoog en top	16.7	3.6	14.1	47.1	33.6	41.4	56.5	46.4	51.8	46	36	40

Tabel 7 Hiërarchische verdeling (T) naar man-vrouwverdeling (M/V) van rijkspersoneel naar laag, middelbaar en hoog 1976, 2008 en 2018 en gemeentepersoneel 2018

Bron: Van der Meer & Dijkstra 2010; Van der Meer en Roborgh 1993, Trends en Cijfers 2029, Kennisbank Openbaar Bestuur en Personeelsmonitor Gemeenten.

In 1976 was er een oververtegenwoordiging van mannen in de middelbare en vooral hogere schaalniveaus. In de afgelopen decennia is de discrepantie tussen mannen en vrouwen op de hogere schaalniveaus minder geworden maar niet geheel verdwenen. Mannen zijn nog steeds oververtegenwoordigd in de hoogste niveaus. Bij het Rijk bedraagt in 2018 het percentage vrouwen van alle ambtenaren in schaal 10 en hoger 42%. In schaal 10 is de meerderheid vrouw. In schaal 13 is dat 35% en vanaf schaal 17 29%. Dit loopt overigens parallel aan een steeds teruglopend percentage ambtenaren werkzaam in deeltijd. Bij de Algemene bestuursdienst is 37% vrouw.

Uit bovenstaande tabel blijkt ook dat het aandeel van werknemers in de lage functiegroepen ten opzichte van 1976 meer in algemene zin steeds verder is teruggedrongen. Dit heeft te maken met het gemiddelde opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking in algemene zin, maar ook met veranderingen in de taken van ambtenaren (de kern van het openbaar bestuur). Veel uitvoerende taken zijn in deze decennia afgestoten of uitbesteed. Vooral in deze taakgebieden zijn personen werkzaam met een relatief lage opleiding.

'Het ambtelijk apparaat is niet alleen een HRM-vraag, maar vooral een bestuurlijke zorg.'

De onderverdeling is verder uitgewerkt in tabel 8 voor het Rijk, de gemeenten, de provincies, de rechterlijke macht en de waterschappen als onderdeel van het openbaar bestuur en daarnaast de gemeenschappelijke regelingen, politie en defensie in 2010 en 2018. A staat voor procentuele aandeel op totaal van betreffende personeelsbestand. T10 staat voor het procentuele aandeel in de top 10 hoogste verdiener bij de betreffende overheid. Verder is een verhoudingsgetal berekend (A/T10) waarbij de relatieve mate van (on)gelijkheid tussen man en vrouw in de top wordt gedomd.

	2010 A	2010 T10	2010 A/T10	2018 A	2018 T10	2018 A/T10
Openbaar bestuur	44.4	24.6	0.55	48.5	33.5	0.69
Rijksoverheid	42.7	24.8	0.58	46.5	31.4	0.68
Gemeenten	46.5	25.3	0.54	51.4	36.3	0.70
Provincies	42.0	22.0	0.52	45.5	29.0	0.64
RM	53.8	24.3	0.45	59.6	35.1	0.59
Waterschappen	27.8	13.8	0.50	29.3	24.1	0.82
GR	45.9	30.2	0.66	49.8	38.1	0.77
Politie	35.0	14.0	0.40	36.5	21.5	0.59
Defensie	13.8	7.9	0.57	14.9	13.0	0.87

Tabel 8 Percentage vrouwen in openbaar bestuur 2010 en 2018 op totaal (A) en aandeel % vrouwen op totaal top 10% salarissen in 2010 en 2018 (T10) en verhouding A/T10 (??)

Bron: Van der Meer en Roborgh 1993 en BZK, Mensen en management in rijksdienst 1996; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kerngegevens overheidspersoneel. Kennisbank Openbaar bestuur; Trends en Cijfers 2015-2019.

Bij defensie is het percentage vrouwen in de top 10% het laagst. Vervolgens komt een relatief laag percentage voor bij de politie en de waterschappen. Gemeenten, Rijk, provincie en gemeenschappelijke regelingen hebben ongeveer een gelijk percentage. Het percentage vrouwelijke ambtenaren in de top 10% hoogste inkomensgroepen is lager dan in het totale overheidsapparaat. De grootste discrepantie bestaat bij de rechterlijke macht en de politie. De 38% bij het personeel van de gemeenschappelijke regelingen is het hoogste. Wel valt op dat de stijging van 2010 tot en met 2018 het absolute percentage in alle sectoren langzaam en beperkt doorzet. Ter vergelijking: het percentage vrouwen in de beroepsbevolking bedraagt 47% in 2018. Waterschappen en defensie zitten daar flink onder. De stijging in de top 10% verdiemers in het openbaar bestuur is hier wel aanzienlijker.

Indeling van ambtenaren met niet-westerse migratieachtergrond

Als eerder aangegeven concentreert het vraagstuk van de representativiteit van het ambtelijk apparaat zich vooral op het percentage vrouwen en personeelsleden met een niet-westerse achtergrond.

	2003 %	2008 %	2018 %	2018 Instroom
Openbaar bestuur OB-sectoren	6.6	7.6	10.2	15.5
Rijk	6.2	8.2	10.9	17.8
Gemeenten	7.4	8.0	10.7	15.2
Provincies	3.1	3.7	4.7	6.8
Rechterlijke Macht	1.5	1.9	2.9	*
Waterschappen	1.5	1.8	2.6	5.1
Veiligheid:				
Defensie	4.3	4.5	4.7*	5.7*(2017)
Politie	4.5	5.2	6.2	12.9

Tabel 9 Percentage ambtenaren met niet westerse migratieachtergrond (eerste en tweede generatie) op totaal 2018 en als % op totale instroom: niet-westerse migratieachtergrond (eerste en tweede generatie). Bevolking 2018: 13.7%

Bron: Trends en Cijfers 2019; Van der Meer en Dijkstra (2013), Representative bureaucracy and diversity in the Netherlands, In B Guy Peters, Patrick Von Maravic & Eckhard Schroter, Eds., Representative bureaucracy in action, Edward Elgar: Cheltenham.

Cijfers over het percentage ambtenaren met een niet-westerse migratieachtergrond zijn alleen in de personeelsmonitor gemeenten voor 2018 te vinden. De meeste van deze ambtenaren bevinden zich in lagere schalen. Over veranderingen is het moeilijk uitspraken te doen door een gebrek aan beschikbare gegevens.

Conclusie en beleidsmatige implicaties

De omvang van het ambtelijk apparaat is na een eerdere daling door inkrappingsmaatregelen na de bankencrisis van 2007/2008 recentelijk over de gehele linie weer toegenomen. Crises hebben een drukkend effect op het personeelsbestand. Na het wijken van de crisis volgt weer een opgaande lijn. Een oorzaak kan zijn dat bezuinigingen te ver zijn doorgevoerd en te zware operationele consequenties hebben gehad. Een tweede verklaring is dat een gunstige conjunctuur ook weer nieuwe overheidsuitgaven mogelijk maken met het daarbij behorende personeel. Denk momenteel aan verhoogde uitgaven in de veiligheidssectoren en op

het gebied van de klimaattransitie. Meer uitgaven betekent natuurlijk niet automatisch een gelijke mate van personeelsstijging.

Van verzorgingsstaat naar verzorgingssamenleving

Verder valt op dat het aandeel van de werkgelegenheid in het publieke domein is afgenomen door de sterke groei van (gezondheids)zorg en onderwijs. Ook de privatisering van staatsbedrijven, uitbesteding, inhuur, de inschakeling van het maatschappelijk middenveld en een groter beroep op burgerparticipatie hebben een rol gespeeld.

In toenemende mate is er sprake van een verschuiving van een welvaart- en verzorgingsstaat naar een verzorgingssamenleving. Overheden krijgen dan een voorwaardenscheppende functie: zij ondergaan een transitie naar een voorwaardenscheppende staat. Naast faciliteren van maatschappelijke ontwikkeling en zelfsturing behoren daartoe ook de regulerende klassieke overheidstaken. Een nachtwakersstaat vergt een andere visie op het personeelsbestand dan een verzorgingsstaat of een voorwaardenscheppende staat. Bij een nachtwakersstaat, maar ook bij een verzorgingsstaat staan de uitvoerende en handhavende taken centraal. Bij een voorwaardenscheppende staat gaat het om het scheppen van randvoorwaarden, het reguleren van processen in de samenleving en het coördineren van verschillende instituties zowel binnen als buiten de publieke sector.

Investeren in kwaliteit en opleiding

Bovenstaande heeft consequenties voor de werving en selectie van personeel. Bij deze ontwikkeling past een type ambtenaar die in het algemeen hoger opgeleid is. Dit is in lijn met de demografische processen van de afgelopen decennia. Dit betekent wel dat in dit opzicht het openbaar bestuur minder een afspiegeling is van de samenleving, hoewel ook daar het opleidingsniveau is toegenomen. Het heeft ook consequenties voor het zittend personeel. Uit de leeftijdsindeling is naar voren gekomen dat de categorie ouder toeneemt. De bijdrage van deze categorie werknemers moet gewaardeerd worden en niet als een probleemgroep worden gedefinieerd met gevaar voor leeftijdsdiscriminatie. Dit betekent dat dit personeel blijvend geschikt moet worden gehouden en gemaakt voor deze taken. Een continue aandacht in beleid voor de kwaliteit en professionaliteit van dat personeel door middel van investering is essentieel.

Belangrijk blijft daarbij de responsiviteit van het openbaar bestuur en daarmee van de werknemers in de publieke sector. Dat brengt niet alleen eisen met zich mee aan het opleidingsniveau, maar ook aan de representativiteit van het personeelsbestand, zowel in kwantitatieve zin (percentage) maar ook in kwalitatieve zin (functie en positie). Of het nu direct te maken heeft met het personeelsbeleid of de arbeidsmarktdynamiek, de samenstelling van het ambtelijk apparaat is diverser geworden. Wel is er nog steeds niet sprake van een evenredigheid in de hogere functies. Bij vrouwen is wel een langzame beweging in deze richting te zien. Minder duidelijk is dat bij ambtenaren met een niet-westerse migratieachtergrond. Gegevens hierover zijn niet goed beschikbaar voor het geheel van het openbaar bestuur. Dit vormt een grote barrière voor het ontwikkelen van goed beleid en het meetbaar maken van de resultaten van het beleid.

Duidelijke ambtelijke en politieke visie nodig

Tot slot, in de inleiding is gesteld dat door middel van ambtenaren de overheden tot leven komen. Dit betekent dat de zorg voor het ambtelijk

apparaat niet alleen en in de eerste plaats een HRM-vraag is, maar vooral een bestuurlijke zorg. Belangrijk is dat er een duidelijke ambtelijke en politieke visie dient te zijn op samenstelling, functie en functioneren van de overheid. Het beleid voor de samenstelling van het ambtelijk apparaat moet daarvan een afgeleide zijn. De titel van de Leidse afscheidsrede van Van Braam uit 1988 luidde: Wat weten wij eigenlijk van ambtenaren?⁶. Zijn conclusie was toen, dat wij eigenlijk niet veel meer weten dan in 1957, het jaar waarin zijn dissertatie verscheen. Weten wij anno 2020 zoveel meer dan in 1988 of 1957? Uiteraard beschikken wij over data (omvang en samenstelling van de afgelopen decennia. Maar zoveel meer over het functioneren weten we niet. Ook is er geen duidelijke politiek-bestuurlijke visie op omvang, samenstelling en kwaliteit van het ambtelijk apparaat als afgeleide van een duidelijke visie op het functioneren van het openbaar bestuur als geheel. Dat is in essentie de politieke en ambtelijke keuze en uitdaging.