

### Red de ambtenaar!

(1) De opvatting dat ambtenaren nutteloos zijn, wordt tegenwoordig breed gedeeld. Ambtenaren worden bijkans beschouwd als pissebedden: als je een baksteen optilt, zie je er opeens heel veel. De grijze beestjes voeren schijnbaar nutteloze activiteiten uit. Omdat ze volgens de heersende mening nauwelijks waarde toevoegen, is het geoorloofd dit ongedierte zonder pardon te vernietigen door de steen te laten vallen of de schoenzool er draaiend op te zetten.

(2) Geschat wordt dat Nederland 954.000 ambtenaren telt. Ongeveer 123.000 van hen werken voor de rijksoverheid, een half miljoen in het onderwijs en 171.000 voor de gemeenten. De rest is verdeeld over defensie, politie, provincies en wetenschappen. Samen vormen zij 11 procent van de beroepsbevolking. Ter vergelijking: in België lopen de schattingen uiteen van bijna 800.000 tot ruim een miljoen ambtenaren, terwijl ons buurland maar 10,6 miljoen inwoners heeft. In België vormen ambtenaren dus meer dan 16 procent van de beroepsbevolking en in de Scandinavische landen loopt dat percentage op tot ver boven de 20. Hoe onnauwkeurig de cijfers ook zijn, de Nederlandse bureaucratie is dus beslist niet groter dan in vergelijkbare landen – kleiner zelfs. Desondanks zijn de meeste politieke partijen erop uit het ambtenarenbestand van provincies, waterschappen en landelijke overheden drastisch in te perken. Hoe zijn die negatieve oordelen bij politiek en burger over ambtenaren eigenlijk ontstaan?

(3) Dat de weerzin diep zit, blijkt bijvoorbeeld uit ambtenarengrappen die op veel kantoren met smaak verteld worden. Ook in de literatuur komt de

ambtenaar er bekaaid af. Het bekendste voorbeeld is van Simon Carmiggelt. Zijn observaties van ambtelijk gedrag leidden zelfs tot een nieuwe uitdrukking in de Nederlandse taal: *epibreren*, dat in de Van Dale als volgt wordt gedefinieerd: niet nader aan te geven werkzaamheden verrichten (waarvan men de indruk wil geven dat ze belangrijk zijn, ook al stellen ze helemaal niets voor). Het beeld van ambtenaren in de belletristiek is meestal dat van sullige medewerkers wier gezag mag worden ondermijnd. Om bureaucratische uitwassen te signaleren, worden tegenwoordig zelfs namen van grote schrijvers gebruikt, die zelf als uitstekende ambtenaren bekendstonden. Zo rukt de Kafkabrigade uit om node-loze bureaucratie tegen te gaan, terwijl Franz Kafka zelf heel goed functioneerde als werknemer binnen de private bureaucratie van een verzekeringsmaatschappij.

(4) In de verschillende economische theorieën wordt aan de rol van ambtenaren een verschillende betekenis toegerekend. De neoklassieke economen waren voorstander van een kleine overheid. De taken van de overheid moesten zich beperken tot de taken van nachtwaker. Dat hield in dat de overheid zich zo min mogelijk met de markt bemoeide en als primaire functie de handhaving van orde en gezag moest hebben.

(5) Toen in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw bleek dat het marktmechanisme feilbaar was en er langdurige werkloosheid ontstond met grote sociale spanningen tot gevolg, ontstond er politieke druk om de nachtwakersstaat uit te breiden. De overheid zou moeten kunnen ingrijpen in de

markt. Maar pas na de Tweede Wereld-  
90 oorlog ontstond bij de grote politieke  
partijen voldoende draagvlak voor de  
welvaartsstaat, waarbij de overheid zich  
mede verantwoordelijk stelde voor wel-  
vaart en welzijn van de burgers. De  
95 welvaartsstaat bracht grote, complexe  
bureaucratische organisaties met zich  
mee. De administratieve gebouwen  
verspreidden zich over Den Haag en de  
randgemeenten.

100 **(6)** In de jaren zeventig van de twintig-  
ste eeuw kwam de welvaartsstaat in de  
problemen. Er ontstond een fiscale  
crisis. De verzorgingsstaat kon niet  
langer worden gefinancierd door de  
105 overheid. Daardoor ontstond er meer  
ruimte voor de vrije markt en groeide de  
kritiek op het openbaar bestuur en de  
ambtenaren. Overheidstaken werden  
naar de markt gebracht door  
110 privatisering, verzelfstandiging en  
uitbesteding. Uitvoerende diensten  
werden op afstand van de politiek ge-  
plaatst, waardoor politici de controle  
verloren, terwijl de burgers hen nog wel  
115 verantwoordelijk hielden als er iets mis-  
ging in de uitvoering. Voor de politiek  
werd het steeds moeilijker om doelen te  
formuleren en ze kon dus ook maar  
moeilijk sturen. Specifieke inhoudelijke  
120 deskundigheid van ambtenaren werd  
niet langer benut en zij ontwikkelden  
zich tot 'procesarchitecten'. Een deel  
van de ambtenaren privatiseerde  
zichzelf, ging werken als consultant en  
125 adviseerde de oude ambtelijke  
organisatie. Ambtenaren begonnen te  
rouleren over de departementen. Een  
goed manager had overal verstand van,  
inhoudelijke kennis was beduidend  
130 minder van belang. Het aantal over-  
heidsorganisaties nam door de ver-  
zelfstandigingen in deze periode sterk  
toe. De term 'bestuurlijke drukte' was  
geboren.

135 **(7)** Toch valt de opvatting dat ambte-  
naren door deze ontwikkeling nutteloos  
of nog meer nutteloos werden,

140 makkelijk te weerleggen. Ambtenaren  
zijn wel degelijk belangrijk, omdat zij  
diensten verlenen, publieke waarden  
creëren en voor continuïteit in het  
beleid zorgen. Bij diensten kunnen we  
denken aan vergunningen afgeven,  
onderwijs verzorgen of vuilnis ophalen.  
145 Publieke waarden hebben betrekking  
op brede belangen die niet via de markt  
kunnen worden gediend, bijvoorbeeld  
de handhaving van de democratische  
rechtsstaat, de toekomst van het milieu  
150 en het energievraagstuk. Ambtenaren  
zorgen bovendien voor continuïteit:  
terwijl politici vaak al na vier jaar van  
een ministerie of uit de Tweede Kamer  
vertrekken, blijven zij achter en  
155 handhaven de lijn. Zo waarborgen zij  
stabiliteit in een periode waarin politici  
alleen maar wat roepen en soms niet  
wezenlijk geïnteresseerd zijn in uit-  
wisseling van argumenten. Ambtenaren  
160 dienen de publieke zaak. Hun loon telt  
gewoon mee in het nationaal inkomen.  
Ze vertegenwoordigen waarde. Wat  
gebeurt er als je een kwart van de  
ambtenaren schraapt? Wie zetten we  
165 dan voor de klas? We willen allemaal  
wel meer investeren in onderwijs en in  
veiligheid op straat, maar dat kan niet  
als je tegelijkertijd de mensen schraapt,  
die dit verzorgen.

170 **(8)** Als ambtenaren nutteloos zijn, dan  
is dit eerder een gevolg van het niet  
goed functioneren van politici dan van  
het disfunctioneren van ambtenaren.  
Politici hebben de controle op de uit-  
175 voering te veel uit handen gegeven en  
kunnen niet meer aansturen omdat het  
hun aan ideeën ontbreekt. Ambtenaren  
hebben geen duidelijk kader meer van  
waaruit zij werken. Topambtenaren  
180 verliezen het langetermijnbeleid steeds  
meer uit het oog en willen dat hun  
minister snel scoort. Politici beloven de  
kiezers van alles, waardoor de ver-  
wachtingen torenhoog zijn, terwijl ze die  
185 verwachtingen niet kunnen waarmaken.  
Dit slaat als een boemerang terug op

de politiek.

**(9)** Uiteraard is ook op het functioneren van ambtenaren wel wat aan te merken.

190 In de eerste plaats werken zij te ver-  
kokerd en zijn er te veel publieke  
organisaties met hetzelfde probleem  
bezig. Uit publicaties van de Kafka-  
brigade blijkt bijvoorbeeld dat een  
195 probleemgezin door heel veel functio-  
narissen van verschillende instanties  
wordt bezocht. In de tweede plaats  
passen de klassieke bureaucratische  
organisaties niet meer bij de techno-  
200 logische ontwikkelingen die het tempo  
van het maatschappelijk handelen  
omhoog jagen. Als je via internet in tien  
minuten een hotel en een vliegticket  
naar de andere kant van de wereld kunt  
205 regelen, dan is drie weken wachten op  
een vergunning van de gemeente niet  
te verkopen. In de derde plaats is er te  
veel aandacht voor het beleid en te  
weinig voor de dienstverlening. Burgers  
210 klagen terecht over de lange wacht-  
lijsten in de zorg en aan het loket van  
het gemeentehuis of over de doolhof  
aan bureaucratische regeltjes voor de  
aanvraag van een vergunning. Er  
215 circuleren een heleboel bureaucratische  
gruwelverhalen waaruit blijkt dat  
mensen vermalen raken in de ambte-  
lijke molens.

**(10)** Om een einde te maken aan deze  
220 manco's zullen politici ideeën moeten  
ontwikkelen, leiding moeten geven aan  
het land en besluiten moeten nemen  
over publieke organisaties waarbinnen

ambtenaren beter kunnen functioneren.

225 Als je op de lange termijn de kennis-  
economie wilt stimuleren of het water-  
vraagstuk wilt oplossen, zul je een  
ministerie van Kennis of Water moeten  
instellen. Dat is veel intelligenter dan  
230 alleen op basis van bezuinigings-  
bedragen mensen overbodig verklaren.  
Reorganisaties en bezuinigingen kosten  
enorm veel energie, terwijl die juist  
nodig zijn om toekomstige maat-  
235 schappijvisies te doordenken en het  
daaruit volgende beleid daadwerkelijk  
uit te voeren.

**(11)** Het is heel goed mogelijk ambte-  
naren anders te laten werken, maar dan  
zal er een begin moeten worden ge-  
240 maakt met een maatschappelijke  
analyse die aangeeft welke problemen  
op ons land afkomen en welke zaken  
wij willen oplossen. Politici formuleren  
echter nauwelijks een langetermijnvisie,  
245 hebben geen tijd om na te denken,  
maken geen analyses, redeneren niet  
en geven geen prioriteiten aan.  
Vooraanstaande politici twitteren zich  
suf, maar het probleem van Twitter is  
250 dat gedachten van meer dan 140  
karakters verboden zijn. De politiek  
verwordt daarmee tot een haiku, zonder  
de poëtische schoonheid daarvan te  
255 bezitten. De politiek denkt niet na, maar  
zoekt wel haar slachtoffers uit. Het  
klakkeloos bezuinigen op ambtenaren  
zal op termijn onjuist blijken te zijn.  
Ambtenaren hebben nut, politici steeds  
260 minder.

*naar: Jouke de Vries, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden  
uit: Maarten!, juni/juli 2010*

## Tekst 1 Red de ambtenaar!

---

“Desondanks zijn de meeste politieke partijen erop uit het ambtenarenbestand van provincies, waterschappen en landelijke overheden drastisch in te perken.”  
(regels 34-38)

- 2p 1 Welke twee opvattingen liggen daar, gelet op alinea 1 en 2, aan ten grondslag?
- 1p 2 Welke van onderstaande beweringen is logisch gezien in overeenstemming met de inhoud van alinea 2?  
In andere landen is de bureaucratie gemeten in aantallen ambtenaren veel groter dan in Nederland,
- A waardoor er in Nederland merkbaar minder problemen met het functioneren van de overheid zijn.
  - B waardoor het bijzonder is dat burgers hier zo'n negatief beeld van ambtenaren hebben gekregen.
  - C waarmee de noodzaak het aantal ambtenaren te beperken enigszins gerelativeerd mag worden.
  - D waaruit blijkt dat de noodzaak het aantal ambtenaren in andere landen te beperken veel groter is.

De tekst 'Red de ambtenaar!' kan in kleinere teksteenheden verdeeld worden, bijvoorbeeld als volgt:

deel 1: alinea 1 tot en met 3

deel 2: alinea 4 tot en met 6

deel 3: alinea 7 tot en met 9

deel 4: alinea 10 en 11.

Boven deze tekstdelen kunnen 'tussenkopjes' geplaatst worden, die de inhoud van het betreffende tekstdeel samenvatten.

- 1p 3 Welk tussenkopje past het beste boven deel 1, alinea 1 tot en met 3?
- A Cijfers ambtenarij in internationaal perspectief
  - B Feiten en beeldvorming rond de ambtenaar
  - C Literaire opvattingen over overheidsdiensten
  - D Ontstaansgeschiedenis nutteloze ambtenarij
- 1p 4 Welk tussenkopje past het best boven deel 2, alinea 4 tot en met 6?
- A Afhankelijkheid positie ambtenaar van wisselende rol overheid
  - B Ambtenarenapparaat in relatie tot toenemende politieke bemoeizucht
  - C Groeiende morele druk op ambtenaren binnen welvaartsstaat
  - D Slinkend economisch belang van ambtenaren op de vrije markt
- 1p 5 Welk tussenkopje past het beste boven deel 3, alinea 7 tot en met 9?
- A Aanzwellende discrepantie tussen hogere en lagere ambtenaren
  - B Groeiende onkunde van politici aangaande de publieke zaak
  - C Precieze verkenning maatschappelijke nutteloosheid ambtenaar
  - D Uiteenlopende en tegengestelde strategieën ambtenaren en politici

- 1p **6** Welk tussenkopje past het beste boven deel 4, alinea 10 en 11?
- A Brede voortschrijdende verloedering van politieke betrokkenheid
  - B Gewenste strategie ten aanzien van verbeterde inzet overheidsdienaren
  - C Noodzakelijke prikkels ter stimulering van kenniseconomie
  - D Verdringing langetermijnvisie door veranderingen in communicatie overheid
- 1p **7** Welke verklaring voor het ontstaan van de huidige negatieve oordelen bij politiek en burger over het ontstaan van ambtenaren is, blijkens de tekst 'Red de ambtenaar!', het meest aannemelijk?
- A de kwaadwillige schets van de ambtenaar in economische theorieën
  - B de niet-aflatende ridiculisering van de ambtenaar in moppen en literatuur
  - C de onduidelijkheid van de ambtelijke taak en de bureaucratisering eromheen
  - D de tekorten en mankementen van de gestaag uitdijende verzorgingsstaat
- 1p **8** Hoe kan het verband tussen de alinea's 4 tot en met 6 het beste worden getypeerd?
- A als een chronologisch verband
  - B als een tegenstellend verband
  - C als een verband van argument en tegenargument
  - D als een verband van oorzaak en gevolg

- 4p **9** Analyseer de redenering in alinea 7. Doe dat door onderstaand schema over te nemen en in te vullen:

Stelling:
Argument 1 bij de stelling:
Argument 2 bij de stelling:
Argument 3 bij de stelling:

Functies van afzonderlijke alinea's zijn te benoemen met begrippen als: conclusie, definitie, gevolg, hypothese, oplossing, samenvatting, stelling, tegenwerping, toegeving.

Ook de alinea's 7 tot en met 9 hebben binnen het geheel van de tekst een eigen functie.

- 1p **10** Welke functie heeft alinea 7 vooral? Kies voor het antwoord een van de bovengenoemde begrippen.
- 1p **11** Welke functie heeft alinea 8 vooral? Kies voor het antwoord een van de bovengenoemde begrippen.
- 1p **12** Welke functie heeft alinea 9 vooral? Kies voor het antwoord een van de bovengenoemde begrippen.

“Dit slaat als een boemerang terug op de politiek.” (regels 186-187).

- 1p **13** Welke van onderstaande zinnen geeft het meest nauwkeurig weer wat hiermee verwoord wordt?
- A** De ambtenaren verliezen hun vertrouwen in de politici, omdat die de kiezers van alles beloven, terwijl ze dat niet waar kunnen maken.
  - B** De ambtenaren verliezen hun vertrouwen in de politici, omdat die niet goed weten hoe de topambtenaren moeten worden aangestuurd.
  - C** De burgers verliezen hun vertrouwen in de politiek, omdat de politici de ambtenaren onjuist aansturen, waardoor die een slechte naam krijgen.
  - D** De burgers verliezen hun vertrouwen in de politiek, omdat politici er niet voor zorgen dat wat ze toezeggen te gaan doen, ook gebeurt.

In de tekst ‘Red de ambtenaar!’ wordt aandacht besteed aan het negatieve beeld van ambtenaren dat veel mensen hebben.

- 2p **14** Welke twee van onderstaande beweringen zijn in overeenstemming met de inhoud van de tekst?
- 1 Het is terecht dat burgers de ambtenaren verfoeien, omdat dat beeld gebaseerd is op hun ervaringen.
  - 2 Het negatieve beeld van ambtenaren hangt nauw samen met bepaalde economisch-maatschappelijke ontwikkelingen.
  - 3 Ambtenaren dienen het vooral zichzelf aan te rekenen dat bij veel mensen een negatief beeld van hun inspanningen is ontstaan.
  - 4 Het is, zo vinden veel burgers, de schuld van politici dat bij de burgers verkeerde opvattingen over de overheidsdienaren zijn ontstaan.
  - 5 Het negatieve beeld van de nutteloze ambtenaren is niet alleen in de literatuur te vinden, maar is wijdverbreid.
- 3p **15** Welk argumentatief bezwaar zou een kritische lezer kunnen inbrengen tegen de wijze waarop in de laatste twee alinea’s van de tekst ‘Red de ambtenaar!’ een beeld wordt geschetst van politici? Licht je antwoord toe.

- 1p **16** Hoe kan het schrijfdoel van de tekst 'Red de ambtenaar!' het beste getypeerd worden?  
Het belangrijkste schrijfdoel van de tekst 'Red de ambtenaar!' is:
- A** de problemen te schetsen waarmee ambtenaren te maken krijgen door het negatieve beeld dat in de literatuur en in allerlei economische theorieën van hen gegeven wordt.
  - B** informatie te verstrekken over de problematische wijze waarop ambtenaren en politici samenwerken en oplossingen aan te dragen voor het geschetste probleem.
  - C** te betogen dat politici met meer visie te werk moeten gaan, wat tot gevolg zal hebben dat ambtenaren beter gaan functioneren, waardoor het aantal niet beperkt hoeft te worden.
  - D** uiteen te zetten hoe de huidige problemen met betrekking tot het functioneren van de ambtenaren zijn ontstaan en aan te geven waarom het aantal ambtenaren niet beperkt wordt.
  - E** vooroordelen ten aanzien van het belang van ambtenaren weg te nemen en het nut van deze functionarissen nader uiteen te zetten, zodat ze ook het respect krijgen dat ze verdienen.
- 1p **17** Hoe kan de stijl van 'Red de ambtenaar!' het treffendst getypeerd worden?
- A** als afstandelijk en emotioneel
  - B** als kritisch en licht ironisch
  - C** als onpersoonlijk en sarcastisch
  - D** als verbitterd en verwijtend
- 1p **18** Welke van onderstaande zinnen geeft het beste de hoofdgedachte van de tekst 'Red de ambtenaar!' weer?
- A** Ambtenaren verrichten beslist zinvol werk, maar zij kunnen hun taak nog beter vervullen als de politiek een duidelijke visie ontwikkelt voor de lange termijn.
  - B** Dat het aanzien van ambtenaren nooit een behoorlijk peil heeft bereikt, moet vooral worden toegeschreven aan bepaalde, inmiddels achterhaalde economische theorieën.
  - C** Het aanzien van ambtenaren moet met grote spoed worden opgevijzeld: zij zijn het slachtoffer van politici die lijden aan een gebrek aan bestuurlijke wijsheid.
  - D** Zowel de hogere als de lagere ambtenaren dienen zich beter in te spannen voor de publieke zaak, zij lopen anders binnen de kortste keren nog verder achter bij innovaties.



## tekstfragment 1

(1) Het is voorspelbaar dat wanneer de salarissen bij de overheid nog verder bij die in de particuliere sector gaan achterlopen, de overheid als werkgever haar aantrekkingskracht verliest. Dan kun je dus naar de beste mensen fluiten – nu al wordt elke bekwame belastinginspecteur door bedrijven weggekocht, omdat zo iemand natuurlijk ook het beste weet hoe je belastingen omzeilen kunt. Met gevolgen voor de financiële slagkracht van de overheid en de omvang van de schatkist, waaruit toch onze wegen, politie, scholen en ziekenhuizen moeten worden betaald.

(2) Dat gebrek aan deskundigheid bij de overheid is door de grote concurrentie nu al een probleem. Dat grote infrastructurele projecten als Betuwelijn en Noord-Zuidlijn, Rijksmuseum en straks het Nationaal Historisch Museum financieel steeds uit de klauwen lopen, komt mede daardoor.

(3) Om in het neoliberale klimaat maar aan de wensen van belastingvijandige partijen tegemoet te komen, heeft de overheid jarenlang alle eigen deskundigheid wegbezuinigd. ‘Geoutsourced’ heet dat met een duur woord, dat inderdaad een dure praktijk blijkt, omdat het betekent dat de overheid als ons aller belangenbehartiger dus haar feitelijke controle over de eigen projecten verliest en machteloos is uitgeleverd aan een gehaaide aannemerswereld waar kartelvorming nog steeds schering en inslag is.

(4) Kortom: een goed functionerende overheid heeft goede ambtenaren nodig – en die kosten geld. Om zulke goede krachten te verwerven zal men werken voor de overheid financieel aantrekkelijker moeten maken. Dan kan langs twee wegen: ofwel door hogere lonen, die uit hogere belastingopbrengsten zullen moeten worden betaald. Ofwel werken elders minder aantrekkelijk maken, door te zorgen dat de lonen daar fors dalen.

(5) U mag kiezen – en als u niet wilt kiezen, en vooral lekker op ambtenaren wilt bezuinigen, moet u niet klagen als het straks bij de overheid nog veel vaker de verkeerde kant uitgaat, en goedkoop opnieuw duurkoop blijkt.

*naar: Thomas von der Dunk  
uit: de Volkskrant, 5 juli 2010*

Zowel in de tekst ‘Red de ambtenaar!’ als in tekstfragment 1 wordt een oplossing gegeven voor matig functionerende overheidsdiensten.

2p 19 Welke oplossing stelt tekst 1 voor en welke oplossing stelt tekstfragment 1 voor?

---

### Bronvermelding

Een opsomming van de in dit examen gebruikte bronnen, zoals teksten en afbeeldingen, is te vinden in het bij dit examen behorende correctievoorschrift, dat na afloop van het examen wordt gepubliceerd.