

**Professionaliteit van ambtenaren anno 1959
De 'vader van de bestuurskunde'
over werk en opleiding van ambtelijke professionals¹**

Gerrit A. van Poelje (1884-1976) geldt als de vader van de Nederlandse bestuurskunde. De Vereniging Bestuurskunde VB heeft de belangrijkste jaarprijs naar hem vernoemd. Vanaf de jaren '20 heeft Van Poelje zich beijverd voor onderwijs in de bestuurswetenschappen. Hij was van 1928-1933 de eerste (deeltijd-)hoogleraar in de gemeentelijke bestuurskunde aan de Economische Hogeschool Rotterdam (nu Erasmus Universiteit),² en schreef de eerste 'Algemeene Inleiding tot de bestuurskunde' (1942¹, 1953², 1964³). Moderne lezers zouden dit waarschijnlijk eerder als een mix van bestuursrecht en organisatiewetenschap betitelen. Al deze bestuurskundige activiteiten deed Van Poelje naast zijn gewone dagelijkse ambtelijke arbeid als leidinggevend ambtenaar, in de gemeente Den Haag (1919-1933), op het ministerie van Onderwijs, Kunsten & Wetenschappen (nu OCW; 1933-1940 en 1945) en als lid van de Raad van State (1945-1958). Hij gold in elk van deze kringen als dominant, als een "eigengereid man die alles beter meende te weten, wat meestal het geval was", zoals



dr. G.A. van Poelje

de website "Parlement & Politiek" weet (waaraan wij ook de foto hebben ontleend). Een aardige anekdote is dat Van Poeljes handschrift zo abominabel slecht was dat de gemeente Den Haag zich gedwongen zag hem als eerste ambtenaar een schrijfmachine ter beschikking te stellen, ondanks het bezwaar van de toenmalige burgemeester (een latere minister) die meende dat iemand niet typend zijn gedachten op papier kon zetten.

Deze Van Poelje schreef aan het eind van zijn carrière een welgemeende 'brief met bijlagen' aan zijn startende collega's, onder de titel "*Vademecum voor de jonge ambtenaar*". Wat schrijft hij over het vak van de ambtenaar, en over diens professionaliteit?

¹ G.A. van Poelje *Vademecum voor de jonge ambtenaar*, Alphen a/d Rijn, 1959 (95 blz)

² In zijn op intreedere hield hij een pleidooi voor zijn vak als toegepaste wetenschap (www.historici.nl)

Aard en inhoud van de werkzaamheden

Ambtelijke werkzaamheden zijn van immens belang, aldus opent Van Poelje zijn brief aan de jonge ambtenaar, het gaat om niet minder dan "mede te werken aan een maatschappelijke organisatie, waarbinnen groter menselijk geluk, groter algemeen welzijn mogelijk zal zijn dan in de tegenwoordige" (blz. 1). Het werk van ambtenaren is het werk van het openbaar bestuur in een democratie: de voorbereiding en uitvoering (en de controle daarop) van "richting-bepalende beslissingen van de volksvertegenwoordiging" (6-8). Bij de voorbereiding is het de ambtelijke taak de "politieke figuren in het landsbestuur" inhoudelijk van advies te voorzien, want deze oefenen "soms met vakkennis, dikwijls zonder enige vakkennis" de leiding uit (22). Waar advies niet volstaat, kan een helpende hand worden geboden die verder reikt. "Zo meent de argeloze lezer b.v. in belangrijke memories en andere stukken uit de tijd van dr. Kuyper³ de hand van de grootmeester te herkennen. In werkelijkheid was ook dit zuiver departementaal werk, dat alleen door de minister persoonlijk werd gereviseerd, waarbij kleine veranderingen in woordkeus en zinsbouw werden aangebracht, die er de geur van het Oude Testament aan verleenden" (24).⁴ Daarnaast dienen ambtenaren de "continuïteit in de dienst", de "eenheid in het beleid en de coördinatie van diensten en afdelingen" te bewaken "overeenkomstig de richting, die in beginsel door de kabinetspolitiek is bepaald" (24-25). Bij de uitvoering en controle daarop gaat het erom wijs gebruik te maken van de discretionaire bevoegdheden. "De bijzonderheden, die in het ene geval een afwijking van de vaste traditie mogelijk maken en in het andere zich daartegen verzetten, zijn dikwijls in schijn zo subtiel, dat haar reële betekenis noch aan het grote publiek, noch aan b.v. een Kamercommissie kan worden duidelijk gemaakt" (36). "En het allermoeilijkste is daarbij dikwijls, de vaste lijn te handhaven, omdat het loslaten daarvan de introductie van willekeur betekenen zou, en daarnaast toch de moed te hebben het werkelijk uitzonderlijk geval ook als uitzondering te aanvaarden" (28). Formalisme en mechanisch handelen zijn nadrukkelijk geen kenmerken van goed ambtelijk functioneren.

Zulk belangrijk werk vraagt permanent om grote inzet, en vergt, wat wij nu zouden noemen, ware professionals.⁵ Voorop staat, volgens Van Poelje, immers altijd het resultaat: "het gereed komen, het goed gereed komen en het op tijd gereed komen" van de opgedragen werkzaamheden. Het aantal benodigde uren, de aanwezigheid ten kantore, en de precieze werktijden zijn daaraan volledig ondergeschikt: "Dat het laat thuis werken wel eens aanleiding kan zijn tot het laat des morgens op het bureau komen, ligt voor de hand" (17). Net als andere professionals, zoals "leraren, onderwijzers, geneeskundigen, tandartsen, apothekers, architecten, stedenbouwers enz. enz." dienen ook ambtenaren beroepsverenigingen in stand te houden, "in het bijzonder, maar niet uitsluitend, jonge ambtenaren" (65).

Vereisten

De goede ambtenaar is bijna vanzelfsprekend een jurist, zo klinkt op diverse plaatsen door (bijv. 4, 54, 86), of heeft tenminste een gedegen ("wetenschappelijke") juridische scholing, technici en specialisten daargelaten.

³ Abraham Kuyper (1837–1920) was een Nederlands gereformeerd theoloog, predikant, staatsman en journalist. Van 1901-1905 minister van Binnenlandse Zaken (tevens minister-president)

⁴ Van Poelje 'practiced what he preached': "Van menig wetsontwerp of toelichtende tekst kon achter de woorden van de minister de krachtige pen van Van Poelje worden vermoed" (www.historici.nl -> lemma van poelje)

⁵ Al op pagina 2 wordt een vergelijking getrokken tussen ambtenaar en medicus

Behalve kennis wordt ook een bepaalde attitude gevraagd. De ambtenaar dient zich waardig te gedragen en zich van gezagondermijnende activiteiten te onthouden (20). Hij⁶ moet tegen een stootje kunnen. Politiek en parlement volgen ambtenaren vaak niet (of pas heel laat) in hun adviezen, en pers en publiek hebben zelden een gunstige opvatting over de ambtenarenstand (31-42). Binnen zijn werk heeft de ambtenaar het recht om op zijn taakgebied te worden "gehoord", "later komt hij misschien te behoren tot de groep naar wie geluisterd wordt, als een beslissing omtrent het door de organisatie te voeren beleid genomen moet worden" (21), maar dit is alleen voorbehouden aan "de uitblinkers" (44). Ambtenaren hoeven voorts niet slaafs te gehoorzamen aan wat hun politieke superieuren van hen verlangen. Van Poelje kent de opvatting "dat zij in staat en bereid moeten zijn, wat zij tot heden als waarheid verdedigden, morgen af te zweren en zich met alle kracht en toewijding, die zij ontwikkelen kunnen, in te stellen op de nieuwe koers", maar is het daarmee oneens: "Dit is onjuist" (24). Hij nuanceert: "een van de essentiële elementen van het ambtenaar zijn is, de zaken naar eigen overtuiging zo goed te doen als slechts mogelijk is, en gelijktijdig en zonder voorbehoud te aanvaarden, dat de uiteindelijke koers niet door hemzelf bepaald wordt, en dat hij zich naar de koersbepaling door anderen te richten heeft" (26) – let op de woorden 'naar eigen overtuiging' en 'uiteindelijke'. Tot de benodigde competenties rekende ook Van Poelje al bepaalde vaardigheden. De belangrijkste betreffen taal en communicatie. "It is by words that men are ruled", haalt hij de Engelse 19^e eeuwse staatsman Disraeli aan. "Het zijn slechts woorden, waarmede het bestuur zich tot de bestuurden wenden kan: van het juiste gebruik van de juiste woorden in de juiste betekenis en in het juiste verband hangt dus af, of bestuur en bestuurden elkander begrijpen; of aan de bestuurden leed mag worden toegebracht, als zij niet handelen, zoals de bestuurder had verwacht" (51). Juist in die taalvaardigheid ligt overigens de grootste kracht van "de goed opgeleide jurist, die ook inderdaad over de mentaliteit en aanleg van de goede jurist beschikt", meer dan in "dat beetje positieve kennis" van wet en recht dat "een ieder met een redelijk verstand zich in niet al te lange tijd (kan) eigen maken" (54).

Loopbaan

De loopbaan van een ambtenaar is "een kwestie van tijd en van groei". De jonge ambtenaar heeft kwaliteiten, en mag die ook laten gelden. Maar hij moet er zich bij neerleggen dat er "mensen van de praktijk" zijn en collega's die "door grotere levenswijsheid en langere ervaring" de dingen beter doorzien en begrijpen. "Handhaven van de eigen wijsheid zonder in eigen wijsheid te vervallen", het is niet gemakkelijk maar wel gepast (4). Was het vroeger, aan het begin van de 20^{ste} eeuw, nog zo dat in beginsel iedereen de ambtelijke ladder van onder tot de bovenste sport kon beklimmen,⁷ halverwege die eeuw is dat steeds minder het geval vanwege de toegenomen complexiteit van samenleving en openbaar bestuur en de "toenemende techniciteit" van de werkzaamheden (46). Naast het opdoen van ervaring worden een goede vooropleiding en vervolgopleiding steeds belangrijker. De hogere rangen worden evenals in andere landen steeds meer voorbehouden aan mensen die de benodigde kwalificaties kunnen laten zien.

⁶ Ambtenaren zijn bij Van Poelje primair mannen, ook al zegt hij dat nergens expliciet. Het verbod op arbeid voor gehuwde vrouwen was bij het verschijnen van het boekje pas twee jaar daarvoor afgeschaft (<http://nl.wikipedia.org/wiki/Handelingsbekwaamheid>)

⁷ Van Poelje citeert een destijds befaamde opleider die meende dat, mits goed begeleid, "een jonge man van 'gewone ontwikkeling' in een gemeente van ongeveer 3000 inwoners in drie jaren tijd alle normaal voorkomende werkzaamheden kon leren beheersen" (78)

Opleiding en werkplekleren

Van Poelje besteedt uitgebreid aandacht aan de opleiding van rijksambtenaren, zoals die destijds twee jaar bestaat (82-87). Daarbij wordt onderscheiden naar ambtenaren met en zonder universitaire graad. Voor ambtenaren zonder universitaire graad is er allereerst de middelbare opleiding. Doel is "een min of meer brede algemene ambtelijke vorming" (82). De opleiding is meer gericht op inzicht dan op feitenkennis, en duurt drie jaar. De tabel hieronder beschrijft het curriculum.

Inhoud algemene opleiding Rijksleergang per 1957

Vakken	aantal lessen	%
Recht		
• staatsinrichting en adm. recht	137	
• burgerlijk en strafrecht	51	
totaal	188	37%
Taalvaardigheid	72	
• Nederlands	60	
• Frans of Engels	132	26%
totaal	90	18%
Economie, statistiek en boekhouden	46	9%
Maatschappijleer	21	4%
Organisatie en administratie	11	2%
Internationale betrekkingen	22	4%
Overig (tentamens en reserve)		

Juridische vakken domineren. Verrassend is mogelijk de aandacht voor Engels en voor internationale betrekkingen. Van Poelje raadt jongere collega's aan naast de Nederlandse ook de internationale vakliteratuur te raadplegen, en dat vergt enige kennis van Frans en Engels (80). Bovendien verwacht hij veel van de (zojuist opgerichte) Europese (Economische) Gemeenschap. De EEG kan "op ieder ogenblik invloed hebben op het werk, dat in de nationale sfeer verricht moet worden", ja zelfs "een zekere staatkundige eenheid van west-europa" ligt in het verschiet, met "voor de burgerlijke overheidsdienst in de afzonderlijke landen grote consequenties" (73). Meest verrassend voor mij was de aandacht voor de problematiek van vergrijzing, waaraan een heel hoofdstuk is gewijd ("in de vergrijzende wereld", 88-95), en waarin o.a. het doorwerken na 65 jaar wordt gememoreerd, een gespannen verhouding tussen jongeren en ouderen, en de opgave de vitaliteit van ouderen in stand te houden en te bevorderen. Na voltooiing kan men eventueel nog de "opleiding voor de hogere bestuursdienst" volgen, een "semi-universitaire" leergang waarvan duur en inhoud niet zijn vermeld. Ook universitair gegradueerden (opnieuw wordt op juristen gedoeld) zijn "niet onmiddellijk als ambtenaar bruikbaar". Naast en bovenop hun werkzaamheden dienen zij nog de interne beroepsopleidingen te

volgen die elk departement daarvoor heeft ontwikkeld. Alle opleidingen zijn deeltijd- of avondopleidingen.

Het restant van de ambtelijke ontwikkeling doet men op door ervaring in de praktijk. Een bijzondere rol hebben daarin de beroeps- of vakverenigingen en studiekringen. Daar "ontmoeten zij anderen, die op overeenkomstige wijze in het leven staan, met wie zij kunnen spreken over de vragen, die hen bezighouden, omdat zij bij die anderen belangstelling en begrip zullen vinden; met die anderen kunnen zij zoeken naar oplossingen voor problemen, die hen bezwaren, kunnen zij werken aan andere taken dan die van de dagelijkse dienst" (64). Bovendien biedt het verenigingswerk de gelegenheid te oefenen met taken "die zelfstandige denkwerk en zelfstandig werk met de pen of de schrijfmachine vragen". Dat "leidt tot ontwikkeling van eigenschappen en vaardigheden, die met het oog op latere ambtelijke werkzaamheid van de grootste betekenis zijn" (79).