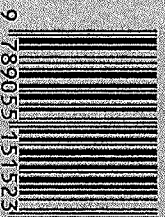




Op papier laat de relatie tussen politiek en bureaucratie niets te wensen over. Volgens de grondgegevens van onze democratie zijn de gekozen bestuurders de baas en is de bureaucratie - in loyaliteit - aan hen ondergeschikt. Maar de werkelijkheid is een andere. Besturen is zo complex geworden, dat geen enkele bestuurder - hoe bekwam ook - nog kan overzien wat er zich allemaal onder zijn of haar verantwoordelijkheid afspeelt. Toch wordt hij (of zij) verantwoordelijk gehouden als er dingen misgaan. Dat moet vooral zo blijven, vindt Van Thijn, want de ministeriële verantwoordelijkheid is de hoeksteen van onze parlementaire democratie. Het is uiteindelijk de enige manier waarop de politiek de bureaucratie de baas kan blijven, ook al rolt er wel eens een kop.

ISBN 90-5515-152-1



ED VAN
NITJHEI
POLITIEK
EN BUREAUCRATIE
BAAS BOVEN BAAS

VAN GUNNEDP • WIARDI BECKMAN STICHTING

Ed van Thijn
Politiek en bureaucratie

Baas boven baas

Wardi Beckman Stichting
Van Gemep Amsterdam 1997

De tekst van deze oratie werd door drs. E. van Thijn uitgesproken op 10 april 1997 bij zijn aanvaarding van het Bijzonder Hooglerarschap op de Dr.] M. den Uylleerstoel, ingesteld door de Wiardi Beckman Stichting, met als leeropdracht *Ontwikkeling in het democratisch socialisme in relatie tot wetenschap en samenleving*, aan de Universiteit van Amsterdam.

© 1997 Ed van Thijn/Uitgeverij en boekhandel Van Gennep bv,
Keizersgracht 524, 1017 EK Amsterdam
Omslagontwerp Ad Werner
Foto auteur Carla van Thijn
Zetwerk Ad Rem Tekst Amsterdam
Druck en bindwerk Koninklijke Wöhrmann bv, Zuerchen
ISBN 90-5515-152-1 / NUGI 654

In *Een toekomstverkenning*, gepubliceerd in 1986,¹ blikt J.M. den Uyl vooruit op de tijd waarin wij nu leven. Hij doet dit aan de hand van het rapport *Beleidsgerichte toekomstverkenning* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.² De wrr had een liberale visie, een socialistische en een visie op christelijke grondslag onderscheiden en daarbovenop nog eens het onderscheid aangebracht tussen technocratisch en sociocratisch (de overheid stuwend danwel bemiddelend). Dit leidt dan tot een zestal 'visies' die in het gedachtegoed van de wrr, in de termen van Den Uyl 'als alle even respectabel paraderen'. Ze zijn consistent, logisch en redelijk, maar er ontbreekt iets aan: de politiek. Dat is voor Den Uyl een gruwel, want daarom gaat het nu net. In de politiek 'worden belangen aangevochten en verdedigd, vaak met fatsoenlijke, soms met onfatsoenlijke middelen. Daarin hopen zich spanningen op, die meestal onverwacht tot uitbarsting komen. Daarin wordt onrecht aangericht en recht gedaan. Daarin wordt strijd geleverd, gewonnen en verloren.' Het gaat volgens Den Uyl ook (en vooral) om 'die momenten in de toekomst waarin de koppeling (of ont koppeling) van belang, idee en identiteit, verwachting of teleurstelling wekt, mensen in beweging zet, revoluties ontkent en de maatschappij verandert.'

Waar het mij vandaag om gaat is Den Uyl's kritiek op de wrr, die in de ontwikkeling van de zes scenario's voor de toekomst de politieke dimensie buiten beschouwing had gelaten. 'De wrr heeft op het huis van de toekomstverkenning geen dak gezet', klaagt Den Uyl, 'geen keus gemaakt voor een dragend beginsel.'³

Een huis zonder dak. De politiek als dak op de samenleving; een, vanuit een dragend beginsel, maakbare samenleving. Het primaat van de politiek, dat is het thema van deze oratie.

De gedachte dat de politiek het dak is op de samenleving en maatschappelijke veranderingen zou kunnen aansturen en ordenen wordt door weinigen meer gekoesterd. Zo wordt door Bovens c.s. in *De verplaatsing van de politiek*⁴ afstand genomen van het 'maakbaarheids-ideaal' dat vooral de afgelopen vijftig jaar zo'n sterk stempel op het politieke denken en handelen – zij het vooral in sociaal-democratische kring – heeft gezet, niet onbegrijpelijk in een tijd die beheerst werd door het dragend beginsel van 'eetlijk delen van inkomen, kennis en macht'.^{5,6}

Toch gaat het in de kritiek op het politieke primaat om drie verschillende soorten van argumentaties die naar mijn mening onderscheiden moeten worden.

a Het eerste type van debat heeft te maken met de toegenomen sceptis over de rol van de staat. De overbelaste, verkokerde en weinig transparante staat kampt zowel met een effectiviteits- als een legitimiteitscrisis en legt het in toernemende mate aftegen de oprukkende markt.⁷

b Het tweede type van debat betreft het functioneren van de overheid. Daarbij gaat het om, wat Bekke genoemd heeft, het *Koloment van het openbaar bestuur*.⁸ De moderne overheid is uit haar krachten gegroeid. Ze functioneert op basis van verouderde instituties, kenmerkt zich door een besloten, op hiërarchie ingestelde bestuursstijl en is te weinig responsief naar de samenleving toe. Gepleit wordt voor een 'kante-ling' of 'horizontalisering' van het bestuur, 'good governance' in plaats van 'big government', een coproductie van beleid, samen met de 'civil society'.⁹

c Het derde type van debat gaat over de relatie tussen politiek en bureaucratie: de maakbaarheid van de overheid zelf.¹⁰ Ook in die relatie zou het primaat van de politiek aan sterke erosie onderhevig zijn. Door omvang, complexiteit en overbelasting krijgt de bureaucratie steeds meer de overhand. Is de politiek nog bij machte de autonome krachten van een anonieme bureaucratie aan te sturen? Heeft het leestuk van de ministeriële verantwoordelijkheid nog enig realiteitsgehalte?

Het zijn deze drie clusters van kritiek die de dominante rol van de politiek, door Easton¹¹ gedefinieerd als de 'gezaghebbende toedeling van waarden in een samenleving', cumulatief relativeren. Maar het is om diverse redenen van groot belang om de drie soorten van argumentaties analytisch te onderscheiden, hetgeen vaak niet gebeurt. Ternen als functieverlies van de politiek, de crisis van de staat, het terugreden van de overheid, het terugdringen van de publieke sector worden vaak klakkeloos door elkaar gebruikt. Zo kan een pleidooi voor een sterke staat best samengaan met een pleidooi de omvang van de overheid terug te dringen. Om de groei of krimp van de publieke sector beheersbaar te maken is een effectieve overheid onontbeerlijk. De mate van effectiviteit van de overheid zegt op zichzelf weinig over het sturend vermogen van de politiek.

Contaïneerbegrippen als staat, overheid en publieke sector, die bovendien vaak in een dichotome tegenstelling worden gebruikt (staat versus markt, overheid versus bedrijfsleven, publieke versus private sector), versluieren de politieke en maatschappelijke werkelijkheid waarin de dwarsverbanden en verstrengelingen, de decentrale en internationale componenten vaak mede-, zo niet allesbepalend zijn, en doen weinig recht aan de roep om 'bindend bestuur'.¹²

Zo voorspelt Kok in zijn Den Uyl-lezing dat er twee visies om voorrang zullen strijden: de liberale visie die 'de betrokkenheid (bemoediging) van de overheid, de publieke sector wil minimaliseren: de minimale staat' tegenover de sociaal-democratische, waarin 'juist een

actieve publieke sector geboden is.' 'Het worden drukke tijden voor de politiek', zegt hij nog.¹³

Men kan zich bij deze dichotomie verschillende vragen stellen. Sluiten een minimale staat en een actieve publieke sector elkaar perse uit? Vraagt een niet-minimale staat (om het begrip maximale staat maar te vernijden) niet om een groter draagvlak vanuit een actieve, mede op de publieke zaak gerichte, particuliere sector, ook wel *civil society* genoemd?¹⁴

Maar mijn grootste bezwaar tegen dit soort tweedelingen is dat deze het zicht ontmenen op de veranderende rol en reikwijdte van de politiek in ons democratisch bestel. Waarmee krijgt de politiek het nu eigenlijk zo druk? Krimpt de macht van de politiek mee met de toenemende invloed van de staat? Of neemt de intensiteit juist verhoudingsgewijs toe naarmate het speelveld wordt verkleind? Is het isolement van het openbaar bestuur oorzaak of gevolg van het functieverlies van de politiek als samenbindende kracht in de moderne samenleving? Is een meer responsieve overheid een conditio sine qua non voor een hernieuwd primaat van de politiek? Of is, omgekeerd, een herstel van dit primaat een voorwaarde om tot een responsieve overheid te komen?

Contentiebegrippen als staat, overheid en publieke sector versluisieren, als het om het sturend vermogen van de politiek gaat, een essentieel basisgegeven in ons democratisch bestel: de relatie tussen politiek en bureaucratie. Wie stuurt wie in onze democratische rechtsstaat? De hitte van het debat over de maakbaarheid van de samenleving mag dan gedooft lijken (al springen er de laatste tijd weer wat vonken uit de as), de discussie over de maakbaarheid van de overheid is nog volop brandende.¹⁵

De 'verplaatsing van de politiek' in haar rol van gezaghebbend distributeur van waarden en normen in de samenleving moge dan gaande zijn, wat zijn de gevolgen voor onze democratische rechtsstaat als de bureaucratie – mede als gevolg daarvan, ook internationaal – de vlugels uitslaat?

Of erger nog, een van de belangrijkste oorzaken van de verplaatsing

van de politiek is, in de analyse van Bovens c.s., naast internationalisering, technologisering en individualisering de verambtelijking. De politiek verplaatst zich naar 'de schemertoestanden op het raakvlak van de vierde en vijfde macht', signaleren zij, Den Uyl citerend.¹⁶ Op de vraag of de politiek als 'dak op de samenleving' geen reële optie meer is – en dat volgens sommigen ook nooit is geweest¹⁷ – zal ik in deze oratie niet nader ingaan. Maar het primaat van de politiek als 'dak op de overheid' kan niet zomaar overboord worden gezet. In engere zin is het primaat van de politiek immers het vehikel waarmee in onze democratische rechtsstaat het overheidsgezag kan worden gelegitimeerd. Politici worden gekozen, ambtenaren niet. In deze zin is, normatief gesproken, het primaat van de politiek een hoog democratisch goed.

In de leerboeken over het openbaar bestuur is het normatieve uitgangspunt van de relatie politiek en bureaucratie duidelijk in kaart gebracht: de politiek is de baas, de ambtenaren zijn ondergeschikt. 'Hoe politiek en openbaar bestuur zich tot elkaar dienen te verhouden, kan in een zin worden samengevat', schrijven Rosenthal c.s.: 'In een democratie geldt het primaat van de politiek.' Of: 'De politiek gaat voor en het ambtelijk apparaat dient te volgen.'¹⁸ Dit primaat is nauw verbonden met 'het leerstuk van de ambtelijke loyaliteit'. 'Ambtenaren dienen zich steeds te conformeren aan de wensen en opdrachten van de regering van de dag.'¹⁹ *Yes Minister* is het devies.²⁰

De grondslag voor het leerstuk van de loyale (niet: service) ambtenaar is in 1919 gelegd door Max Weber in een lezing getiteld *Politik als Beruf*.²¹

Hij zag de opkomst van een bureaucratie als een onafwendbaar gevolg van de rationalisatie, specialisatie en professionalisering van de samenleving. Hoewel de ontwikkeling van een sterke staatsbureaucratie in zijn ogen als ondemocratisch moet worden gezien is er in feite geen

keuze. 'De toenemende complexiteit en de explosieve groei van de administratieve taken leiden in hoog tempo tot de technische superioriteit van diegenen die daartoe opgeleid zijn en ervaring hebben, en dat zal onvermijdelijk ook leiden tot hun continuïteit.'²² De keuze is er een tussen professioneel bestuur of dilettanisme. Weber was zich terdege bewust van het spanningsveld tussen een sterke bureaucratie en de beginselen van een democratische rechtsstaat. 'Het gevaar dat de bureaucratische formele rationaliteit doel op zich wordt en de bureaucratie zich aan democratische controle onttrekt hield Weber sterk bezig', aldus Bekke.²³ De enige manier om in een democratie de bureaucratie in toom te houden is 'een sterk parlement dat een competitieve leerschool is voor sterk, richtinggevend, politiek leiderschap', aldus Held.²⁴

Wat men ook van het Weberiaanse model moge vinden, het heeft in hoge mate bijgedragen tot een helder onderscheid tussen de rollen van politiek gekozen bestuurders en ambtelijk aangestelden. Dit onderscheid is een van de hoekstenen van onze parlementaire democratie, vertaald in geschreven en ongeschreven waarden en normen die binnen de Nederlandse overheidsbureaucratie al sinds jaar en dag gekoesterd worden.

Zo gaan wij in de relatie politiek-bureaucratie, waarin het primaat van de politiek – zeker formeel – onbetwist is, uit van twee gescheiden werelden. Politiek is de wereld van de gekozenen, van de democratisch gelegitimeerde amateurs, die de productie van beleid op hoofdlijnen bepalen en daarvoor naar buiten toe verantwoording afleggen. Bureaucratie is de wereld van ambtenaren, benoemd op kwaliteit en deskundigheid, loyaal, neutraal, objectief, zich niet mengend in het politieke debat, hiërarchisch ingesteld en wakend over de (technische) uitvoerbaarheid van het vanuit de politiek geïmplementeerde beleid.²⁵ Politieke gezagsdragers bepalen het beleid. 'Voor ambtenaren geldt', zo zegt Vonhoff in zijn oratie (steeds meer oud-politiek houden oraties), 'dat hun optreden in beleidszaken nooit mag raken aan de wettelijke beslissingsbevoegdheden van het politieke bestuur.'²⁶ Politieke gezagsdragers zijn dan ook geheel en al verantwoordelijk

voor het beleid, ambtenaren zijn in hoge mate onschendbaar. Parlementaire kritiek op ambtenaren wordt ongepast geacht. In voorkomende gevallen gaan bewindsleden dan ook vriekant voor hun ambtenaren staan. Omgekeerd wordt van ambtenaren verwacht dat zij alles zullen doen om hun bewindsleden overeind te houden en in geen geval – zeker niet en public – voor de voeten zullen lopen. Politieke gezagsdragers komen en gaan, ambtenaren blijven op hun post. 'Het Nederlandse staatsrecht houdt nu eenmaal in, dat als de paarden vermoed zijn, men de koetsiers vervangt', zo zei in 1971 een secretaris-generaal tegen zijn scheidende minister.²⁷ 'Ons departement is een going concern, de minister is een passant', zei een directeur-generaal in 1982 in een vergelijkbare situatie, met dat verschil dat hij kort daarna zelf tot het ministerschap werd geroepen.²⁸

De gescheiden verantwoordelijkheid tussen politiek en bureaucratie wordt in Nederland ook hoog gehouden door het ontbreken van een 'spoils system'. Eenwisseling van bestuurders leidt niet, zoals in sommige andere landen, tot een vervanging van het ambtelijk apparaat. Een nieuwe minister wordt geacht te roeien met de riemen die hij aantreft. Van een ambtenaar wordt verwacht dat hij, zonder probleem, openvolgende meesters kan dienen en feilloos anticipeert op mogelijke c.q. haalbare beleidscorrecties. De enige inbreuk op het 'merit system' is de politieke assistent die dan ook met argusogen wordt bekeken.²⁹

De vraag is echter of het Weberiaanse model, zoals wij dat in ons land hanteren en waarop wij ons in crisissituaties graag beroepen, in werkelijkheid wel bestaat. Rosenthal c.s. zijn hier ambivalent over. Enerzijds betogen zij dat een strikte scheiding tussen politiek en bureaucratie onmogelijk en ook onwenselijk is. Er is sprake van een grote verwevenheid, de politiek stelt zich op besturen in, terwyl voor de vervulling van een aantal ambtelijke functies een goede beheersing van het politieke handwerk onontbeerlijk is. Daardoor is naar hun

oordeel 'de simpele tweedeling van weleer niet langer een zinnig analyse-instrument.'³⁰

Aan de andere kant betogen zij dat ondanks een continue herijking het onderscheid toch zo 'diep geworteld is in de moderne bestuurspraktijk en bestuurswetenschap dat veel hedendaagse discussies en controverses alleen maar tegen die achtergrond te begrijpen zijn.'³¹ Van den Doel is veel stelliger. In zijn *Demokratie en welvaartstheorie*³² introduceert hij het begrip 'omspanningsvermogen', zijnde het vermogen van een minister om zijn politieke wil door te laten dringen tot in alle afdelingen van zijn departement. Aan de hand van kwantitatieve modellen (o.a. van Niskanen) toont hij aan dat dit vermogen exponentieel afneemt naarmate de organisatie groter is. Theoretisch zou er nog sprake zijn van een 'parlementair-burokratisch kompromis', maar in de praktijk zouden de ambtenaren, strevend naar een zo groot mogelijke omvang van de door hun geleverde diensten, groeiende hun zin weten door te drijven.

Hoewel de kwantitatieve uitkomst van het door Van den Doel gehanteerde theorema in het licht van de beleidspraktijk van de afgelopen jaren (begrotingsdiscipline, ombuigingsoperaties, afstoting van overheidstraken, enz.) in deze stelligheid geen stand houdt is het begrip 'omspanningsvermogen' nog altijd uiterst relevant. Wat is fictie en wat werkelijkheid in de Weberiaanse conceptie dat politieke gezagdragers hun ambtenarenapparaat beheersen?

Sinds Weber zijn beroemde toespraak hield heeft de bureaucratie een immense ontwikkeling doorgemaakt. Ik noem een paar aspecten.

1. Alleen al kwantitatief is de bureaucratie in Nederland in deze eeuw explosief gegroeid. Van der Meer en R. oborgh publiceren in hun studie naar 'omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat' een groot aantal statistische overzichten. Ik beperk mij tot de groei van het aantal departementsambtenaren dat in de periode 1899-1988 meer dan vertienvoudigd is: van 13.500 in 1899 tot 155.800 in 1986, met daarna een lichte daling naar 147.000 in 1988 die zich in latere jaren doorzet tot 135.400 in 1992.³³

2. Spectaculairder nog is de groei van het aantal ambtenaren 'in engere zin'. Daaronder verstaan Van der Meer en R. oborgh in navolging van Van Braam³⁴ de 'hoofdarbeiders' onder de ambtenaren, de beleids- en administratieve ambtenaren, te onderscheiden van het uitvoerend overheidspersoneel. In de periode 1899-1988 is het aantal ambtenaren in engere zin gestegen van 20.000 naar 365.000, een stijgingspercentage van 1725% (veel hoger dus dan de 914,4% voor het totale overheidspersoneel).³⁵

Het percentage beleidsambtenaren binnen het overheidspersoneel neemt sprongsgewijs toe. Van der Meer en R. oborgh noemen dit een indicator voor de verambtelijking van het ambtenarenapparaat, c.q. de bureaucratisering van het overheidspersoneel. Een vermindering van het verambtelijkingstempo is niet te constateren, stellen zij vast. Eerder is er in de jaren tachtig een versnelling te zien. Ook nu het overheidspersoneel terugloopt schrijft de verambtelijking voort. Die teruggang geldt namelijk vooral de omvang van het uitvoerend personeel.³⁶

3. Dat intussen ook de specialisatie van ambtenaren een grote vlucht heeft genomen en, mede daardoor, de overheidsorganisatie, de rijkdienst voorop, uiterst complex, gediversificeerd en weinig transparant is geworden, behoeft geen betoog. De commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (in de wandeling de commissie-Vonhoff) trof op de 14 departementen 545 directies en staven aan.³⁷ Zelf had ik in 1981 als minister van Binnenlandse Zaken acht maanden nodig om alle afdelingen op het departement met een bezoek te vereren. Tijd voor een afscheidsonde was er toen al niet meer. De commissie-Vonhoff stelde de ambtelijke verkoking bij de rijkdienst aan de kaak en deed een reeks van voorstellen om tot een meer samenhangend overheidsbeleid te komen, aan te sturen vanuit het primaat van een algemeen regeringsbeleid. De daartoe ingestelde regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijkdienst Tjeenk Willeink zag al na enkele jaren het hopeloze van zijn taak in. In zijn oratie *De mythe van het samenhangend overheidsbeleid* beschrijft hij de bureaucratistische rationaliteit als een 'permanent onderhandelingsproces'. 'Door de permanentie van

die onderhandelingen krijgen interdepartementale, ambtelijke structuren hun eigen betekenis. Zij creëren hun eigen werkelijkheid, eigen belangen en doelstellingen. Die sporen niet automatisch met de werkelijkheid, belangen en doelstellingen op ministerieel niveau.' 'De heerschappij van de ministerraad is een beperkte.'³⁸ In zijn eindrapport uit 1987 spreekt hij berustend van een vergruisde overheid.³⁹ In de bestuurskundige literatuur wordt de diversiteit binnen de overheidsorganisatie, ook wel bureaupolitiek genaamd, als een onvermijdelijke ontwikkeling gezien die de complexiteit van de samenleving en de overheidsbemoeiens weerspiegelt. Sommige auteurs, zoals Rosenthal, Geweke en 't Hart wijzen ook op de positieve kanten van een 'competitief overheidsbestel'.

Er ontstaan 'checks and balances', de kwaliteit van de besluitvorming neemt door concurrentie toe en de politieke gezagsdragers krijgen de ruimte om uit alternatieve beleidsconcepties te kiezen. Maar ook zij laten er geen twijfel over bestaan dat bureaupolitiek ook riskante aspecten heeft. 'Bureaupolitiek roept normatieve vragen op over de doorwerking van het politieke primaat. Er zijn ook procesmatige risico's. 'Wat als "gezonde" wedijver begint, kan in verzetsandigde conflicten en impasses eindigen.'⁴⁰

4. Vanwege de toenemende complexiteit van het overheidsapparaat en het beperkte 'omspanningsvermogen' van politieke gezagsdragers bestaat er al jarenlang een neiging om beleid en uitvoering zoveel mogelijk te scheiden. Nog daargelaten het feit dat in de afgelopen jaren tal van uitvoeringsstaken zijn ondergebracht in zogenaemde verzelfstandigde organisaties en dat, mede op aanraden van de commissie-Wiegel,⁴¹ aangekoerst wordt op kerndepartementen die zich uiteindelijk nog richten op beleidsvorming en beleidsbepaling, neigt de 'cesuur' tussen beleid en uitvoering op zichzelf al tot een verdere terugdringing van het politieke primaat. Tjeenk Wilink wijst erop dat de 'kwestbaarheid van uitvoerende instanties' op het niveau van de beleidsvorming systematisch wordt onderschat.⁴² Daar zijn drie redenen voor aan te geven.

Allereerst is bij de ontwikkeling van beleid een goed inzicht in de

uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens een eerste vereiste. De overproductie van beleid is mede een gevolg van het feit dat beleidsinitiatoren zich vaak niet bewust zijn van de complexe gevolgen die hun ideeën op het niveau van de implementatie teweegbrengen.

Een tweede, onbedoeld, neveneffect van de scheiding tussen beleid en uitvoering is de grote kloof die er binnen het overheidsapparaat dreigt te ontstaan tussen de 'polycymakers' en de 'frontsoldaten', de uitvoerende ambtenaren die met beide benen in de samenleving staan en vaak niet weten hoe ze de 'topdown' ontwikkelde beleidslijnen moeten operationaliseren, laat staan uitleggen.

Een derde reden tot behoedzaamheid met de scheiding tussen beleid en uitvoering is dat, sluipenderwijs, belangrijke beleidsbesissingen op een steeds lager niveau in de organisatie worden genomen. Er zitten zoveel schakels tussen de ambtelijke top en het uitvoerend niveau dat relevante informatie of sterk vertraagd of vervormd of nooit bij de politieke top terechtkomt. Rosenthal c.s.⁴³ wijzen er bovendien op dat in elke organisatie 'informele netwerken en machtsverhoudingen bestaan waarin kennis, sociale contacten en onderhandelings technieken belangrijker zijn dan formele bevoegdheden.' 'Uitvoeringswettens zijn zo omvangrijk en gedetailleerd dat uitvoerende ambtenaren in de praktijk over een hoge mate van beleidsvrijheid beschikken. Veel parlementaire opschudding in de afgelopen jaren is op uitvoeringswettens terug te voeren.

5. Een andere factor die het 'omspanningsvermogen' van een bestuur ernstig op de proef stelt is de toenemende overbelasting. In het rapport *Stekhoudend ministerschap* wordt uiteengezet dat de mogelijkheid van een minister om leiding te geven aan zijn/haar departement beperkt is. 'Een departement is te groot, de taken zijn te divers, de voor de beoordeling vereiste deskundigheid te specifiek en de communicatielijnen te lang om de minister effectief greep te laten hebben op het functioneren van de ambtelijke organisatie. Begeleidingsverschijnselen zijn overbelasting aan de top, indekkingsgedrag, paraten-circuits, traagheid, inflexibiliteit en incidentalisme.'⁴⁴

Deze overbelasting en information-overload (gesymboliseerd door

uitputtende loodgieterstassen) maakt dat de minister, die al voorge-seleceerde informatie krijgt aangereikt ook zelf nog een keer zijn aandacht verdeelt. Geeft de minister enerzijds te veel en te onsystematisch aandacht aan zaken van ondergeschikt belang (detailisme) en anderzijds te weinig tijd en denkracht aan belangrijke, strategische aan-gelegenheden, dan is zo'n departement al gauw stuurloos.⁴⁵ De el-lende is niet te overzien als de minister (bij voorkuur 's nachts) zelf achter zijn pc gaat zitten.

In toenemende mate wordt de politieke agenda bepaald door inci-dentalisme. Op weg van huis naar het departement weegt het och-tendblad zwaarder dan alle tassen bij elkaar. Omdat het parlement (en de media) de minister op elk moment voor elk opzienbarend be-richt ter verantwoording kunnen roepen — en dat ook doen — is er, aldus *Streekhoudend ministerschap*,⁴⁶ een ingebouwde prikkel in de or-ganisatie om zaken naar boven door te schuiven. Je weet maar nooit. Scheltema c.s. noemen dat het eindstation-effect. De minister is het eindstation voor een grote hoeveelheid onseleceerde en ongesys-tematiseerde punten van besluitvorming. De media kunnen op elk moment toeslaan, het parlement zit op het vinkentouw en steeds meer ambtenaren bedenken op voorhand een veelvoud van de vragen die in werkelijkheid gesteld zouden kunnen worden.

Anderen zaken, die minder actualiteitsgevoelig lijken te zijn, bereiken de minister (nog) niet omdat men hem of haar ook niet met elk wvs-sewasje wil lastigvallen. Dat geldt ook voor de informatievoorziening aan de ministerraad als geheel. Scheltema c.s. stellen vast dat verreweg het grootste deel van de coördinatie binnen de rijksdienst tot stand komt langs andere wegen dan via de besluitvorming op politiek ni-veau. 'Als dit niet zo zou zijn, zou de ministerraad met een volstrekt onhanterbare coördinatielast worden geconfronteerd.'⁴⁷

Maar, al het anticipeerend vermogen ten spijt, kan niemand voorzien of een wissel van vandaag de brandende kwestie van morgen zal zijn. Informatievoorziening is per definitie a-symmetrisch, de agen-davorming selectief en sterk door de media (of de antipatie daarop) bepaald.⁴⁸

6. Het omspanningsvermogen van ministers wordt nog verder beperkt door de internationalisering van beleid. Dat klinkt onlogisch, want het gaat bijvoorbeeld bij de eenwording van Europa om de overdracht van een substantieel takenpakket en dat zou eerder voor-rust op de Haagse departementen moeten zorgen. Maar de werke-lijkheid is een andere. 'Onderhandelingen in Brussel vragen om een intensieve en tijdrovende beleidsvorming, waarbij de consequenties voor Nederland van de commissievoorzieningen moeten worden beke-ken, de haalbaarheid en dus de situatie in de andere lidstaten moeten worden ingeschat en een Nederlands standpunt moet worden gefor-muleerd', aldus de commissie-Wiegel.⁴⁹ Het permanente onderhande-lingscircuit tussen de Haagse departementen heeft er een dimensie bij gekregen. Naast de diversiteit aan ambtelijke voorportalen op na-tionaal niveau zijn er tientallen voorportalen op internationaal niveau bijgekomen. Arendo Jonstra schildert een bloedstollend beeld van het Brusselse onderhandingsproces waar, onder de paraplu van het op-pernachtige Coreper ('Comité des représentants permanents') zo'n 140 werkgroepen, met de hete adem van hun hoofdsteden in de nek jaarlijks over zo'n 600 voorstellen onderhandelen. Het leeuwendeel van de besluiten wordt door het Coreper genomen of 'hapklaar' aan de ministers voorgelegd. 'Ministers moeten dolblij zijn dat ze amb-tenaren hebben die de knopen doorhakken', zegt ambassadeur Bot.⁵⁰

Al met al betekent dit dat de principiële rolverdeling van Max Weber tussen politiek en bureaucratie, in de praktijk van alledag meer en meer tot een fictie dreigt te worden. Weliswaar is er met het formele begrippenapparaat (politieke primaat, ministeriële verantwoordijk-heid, ambtelijke loyaliteit) weinig mis⁵¹ maar in de werkelijkheid van de 'corridors of power' zijn de beide werelden steeds moeilijker te scheiden. Rosenthal c.s. signaleren dat in de afgelopen eeuw het on-derscheid tussen politiek en bureaucratie sterk is gereduceerd en de onderlinge verwevenheid is toegenomen. De politiek is meer en meer 'verambtelijkt' terwijl de bureaucratie zich in toenemende mate

op politiek is gaan instellen.⁵²

'Het type politicus dat bovenrijft is dat van de bureaucratie', zegt Knapen in zijn essay over *Het publieke orgenogen*.⁵³

De verambtelijking van de politiek heeft vele oorzaken. Van den Berg heeft er in 1983 in zijn *Toegang tot het Binnenhof*⁵⁴ al op gewezen dat de samenstelling van de Tweede Kamer als 'werkplaats voor beroeps politici' steeds eenzijdiger wordt. De recruteringbasis is versmald. Daarder heeft in *De geachte afgevaardigde* vastgesteld dat tweedertede van de beroeps politici een ambtelijke of semi-ambtelijke achtergrond heeft.⁵⁵ Andere sectoren van de samenleving zijn zwaar ondervertegenwoordigd.

Daarbij komt dat politieke bestuurders, ook als gevolg van de sterk toegenomen specialisatie en complexiteit van de dossiers, zich in toenemende mate identificeren met hun directe ambtelijke omgeving. In *Regendennis* beschrijven Rehwinkel en Nekkens⁵⁶ de uitwerking die de ambtelijke verkoking (of bureaupolitiek) op het gedrag van bewindslieden heeft. 'Het bureaupolitieke strijdpark van de departementen verplaatste zich naar de ministerraad doordat vele bewindslieden zich al snel met hun departementen identificeerden.' Wallage zegt in hetzelfde boek dat bewindslieden ook weinig keuze hebben. 'Het kennimonopolie van departementen is zo groot, dat bewindslieden geen schijn van kans hebben als ze in conflict met hun departement komen.'⁵⁷ Deze afhankelijkheidsrelatie is des te groter naarmate de overbelasting van de politieke top toeneemt. Hardwerkende ministers met grote dossierkennis hebben amper de mogelijkheid nog eens elders een 'second opinion' op te sporen. Fietrefluitende ministers zonder dossierkennis zijn al helemaal op de hen omringende ambtenaren aangewezen.

De ministerraad is vaak het eindpunt van slepende interdepartementale onderhandelingsprocessen. Een minister wordt als 'kundig' en 'sterk' beschouwd als hij de aan hem toevertrouwde departementbelangen goed weet te behartigen. Drees jr. heeft wel eens schamper opgemerkt dat een kabinet dat uit louter 'sterke ministers' bestaat een zwak kabinet is.⁵⁸

Door de verambtelijking van de politiek dreigt het openbaar bestuur

als geheel aan legitimiteit en herkenbaarheid in te boeten.⁵⁹ In de relatie tussen politiek en bureaucratie dreigt de politiek – ook al door een te ver doorgevoerde verzakelijking (zie bijv. Hoogerwerf in *Het vervel van de politiek*⁶⁰ – haar democratische scharnierfunctie te verliezen.

Omgekeerd verpolitiekt de bureaucratie. Scheltema c.s. schrijven in *Stekhoudend ministerschap* dat de hiërarchische ondergeschiktheid van ambtenaren aan hun minister niet betekent dat zij lijdelijk diens bevelen afwachten en uitvoeren.

'Integendeel, ambtenaren hebben de plicht om de minister te voorzien van alle relevante informatie, om de minister naar beste weten te adviseren en om te waarschuwen als de minister naar hun oordeel een verkeerde beslissing dreigt te nemen.'⁶¹ Bij afwezigheid van specifieke instructies dienen zij te handelen 'in overeenstemming met de beleidsvoorkuren van de minister.' In zijn geest dus: 'Voor de vervulling van een aantal ambtelijke functies is een goede beheersing van het politieke handwerk onontbeerlijk,' vinden Rosenhal c.s.⁶² Zij werpen zelfs de vraag op of de scheiding van politiek en bestuur wel gehandhaafd moet worden. Zou het geen aanbeveling verdienen bureaupolitiek als uitgangspunt te nemen en ambtenaren te trainen in dat politieke handwerk in plaats van de nadruk te leggen op de Weberiaanse deugden van volgzzaamheid, loyaliteit en objectiviteit. Als dit dan maar niet onttaardt in 'bureaupolitisme': 'een ineffactief en inefficiënt overheidsapparaat, ambtelijke loopgravenoortogen en een gebrekkige democratische controle.'

Feit is dat van een ambtelijk apparaat, dat tot taak heeft de minister in een steeds turbulenter wordende politieke omgeving te ondersteunen c.q. overeind te houden, een goed politiek en maatschappelijk anticipatievermogen mag worden verwacht.

Van der Meer en Roborgh wijzen op een verschuiving in de rol van de ambtenaar van een overwegend beleidsuitvoerende naar een meer en meer beleidsvoorberedende, beleidsbepalende en beleidsvaluerende inbreng. 'Hoe meer ambtenaren deze rol gaan vervullen, des te meer zullen ambtenaren politiek gevoel en politiek inzicht nodig

hebben en dit ook uitdragen.⁶³ Hoewel zij het te ver vinden gaan om de 'ambtelijke neutraliteit' als fictie af te doen, presenteren zij opmerkelijke gegevens over de politieke voorkeur van ambtenaren. Maar liefst 85,2% van het rijkspersoneel blijkt engerlei affiniteit te hebben met een politieke richting. Een opmerkelijk hoog percentage in een land met steeds meer zwerende kiezers. Bovendien stellen zij vast dat het percentage ambtenaren dat zich niet verbonden voelt met een politieke richting kleiner is naargelang een hoger functieniveau wordt bereikt.⁶⁴ De Vries en Rosenthal hebben in 1995 aan de hand van een beperkte enquête onder topambtenaren vastgesteld dat meer dan 50% van hen ook daadwerkelijk aangesloten is bij een politieke partij tegen nog geen 3% van de Nederlandse burgers.⁶⁵ Het is een drukte van belang onder de Haagse kaasrolp.

Uit het voorgaande is gebleken dat het aloude Weberiaanse model in toenemende mate verwordt tot een rollenspel. Dat dit niet altijd te vermijden is, ben ik graag met Rosenthal en andere bestuurkundigen eens. Een al te strikte scheiding tussen politiek en bureaucratie is wereldvreemd. Maar dat is iets anders dan zonder meer te accepteren dat in de machtsbalans tussen politiek en bureaucratie de laatste aan de winnende hand is. Of, om Frissen te citeren: 'de tegenstelling tussen politiek en bureaucratie zal... in het moderniseringsproces worden opgeheven door een uiteindelijke overwinning van de bureaucratie.'⁶⁶ Het primaat van de politiek mag dan aan erosie onderhevig zijn, zonder dat primaat — niet alleen in formele maar ook in materiele zin — kan onze parlementaire democratie niet functioneren. Een competitief overheidsbestel, hoe verfrissend soms ook, kan qua legitimatie nooit in de plaats treden van een gekozen parlement. Het Weberiaanse model mag dan op diverse punten aan een grondige re-novatie toe zijn, op een van de meest wezenlijke onderdelen: het primaat van de politiek, zal het tij gekeerd moeten worden. Het primaat van de politiek is immers het vehikel waarmee in onze democratische rechtsstaat het overheidsgezag wordt gelegitimeerd. Het gaat om de

politiek in haar scharnierfunctie tussen overheid en samenleving. Deze scharnierfunctie vindt haar uitdrukking in de ministeriële verantwoordelijkheid, individueel en collectief. Juist gegeven de toenemende verwevenheid van politiek en bureaucratie en het gebrek aan transparantie dat daarvan het gevolg is, een verguizing van verantwoordelijkheden ook — Jouke de Vries spreekt van een 'lege staat'⁶⁷ — is het van groot belang dat de hoeksteen van onze parlementaire democratie: de ministeriële verantwoordelijkheid in alle helderheid overeind blijft. Niet de ambtenaar maar de minister legt verantwoordelijkheid af aan het parlement (c.q. de wethouder aan de raad) voor het totale beleid dat onder zijn of haar verantwoordelijkheid en binnen zijn of haar bevoegdheden is gevoerd. De ministeriële verantwoordelijkheid is het zout in de pap van onze democratie.

'De zweepslag voor de ambtelijke dienst', zoals Van den Berg in navolging van Donner in 1989 schreef.⁶⁸

Omdat het niet reëel is te veronderstellen dat een minister weet kan hebben, laat staan benoeris heeft gehad met alles wat er door zijn ambtenaren wordt gedaan of nagelaten is menigmaal de vraag opgeworpen of de ministeriële verantwoordelijkheid niet op enigstlei wijze kan worden beperkt. Berust de ministeriële verantwoordelijkheid niet in hoge mate op een fictie? zo vroegen Scheltema en Lubberink zich in 1980 af. Kan een minister wel verantwoordelijk worden gesteld voor alle ambtelijk handelen, ook indien hij er geen invloed op heeft kunnen uitoefenen?⁶⁹

Op twee manieren is sindsdien gepoogd om de ministeriële verantwoordelijkheid te begrenzen en meer in overeenstemming te brengen met wat men ziet als de realiteit.

Allereerst is (en wordt nog steeds) gepoogd de reikwijdte in te snoeren. Zo zegt de commissie-Wiegel dat zij het van groot belang acht om de ministeriële verantwoordelijkheid te beperken tot beleidsontwikkeling op hoofdlijnen en bewaking van de uitvoering. Dit kan worden bereikt door verzelfstandiging van uitvoerende overheidsinstellen via een orgaan dat ten opzichte van de minister zelfstandigheid

bezit. Zijn verantwoordelijkheid wordt dan beperkt tot de bevoegdheden die hem zijn toegekend. Het spreekt vanzelf dat de parlementaire controle zich niet verder kan uitspreken.⁷⁰

Een tweede poging tot begrenzing van de ministeriële verantwoordelijkheid is de introductie van een zogenaamd verwijtbaarheids criterium.⁷¹ Zo zei minister-president Den Uyl in 1976 dat men de minister geen verwijt mag maken voor fouten van individuele ambtenaren als aan drie criteria was voldaan:

1. De minister moet in grote lijnen duidelijk gemaakt hebben wat zijn beleid is.
 2. Hij moet van tijd tot tijd nagaan of zijn ambtenaren die lijnen volgen.
 3. Hij moet geschikte maatregelen nemen als ambtenaren dat beleid doorkruisen.⁷²
- Anderen (o.m. Simons) hebben het verwijtbaarheids criterium als volgt samengevat: indien aan de minister ondergeschikte ambtenaren fouten maken en de minister daar geen weet van had en moeite te hebben, dan zou het niet juist zijn als de Kamer hem vanwege die ambtelijke fouten tot aftreden dwingt.⁷³

Met beide vormen van inperking maakt de commissie-Scheltema korte metten. In het geval van zelfstandige bestuursorganen construeert de commissie het gevaar van een leemte die van geval tot geval bij wet dichtgespijkerd kan worden al naar gelang de minister enige bevoegdheid behoudt.⁷⁴ Gelet op het feit dat in vrijwel alle gevallen de minister minimaal een aanwijzingsbevoegdheid behoudt, kan het parlement hem als daartoe aanleiding bestaat wel degelijk ter verantwoording roepen en desnoods met grote gevolgen, zoals in de CTSV-affaire is gebleken.

Daarnaast vindt de commissie-Scheltema dat de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid tot verwijtbaar handelen onjuist is, vooral als het gaat om het functioneren van de vertrouwensregel. Een van hun argumenten raakt de relatie politiek-bureaucratie in het hart. Als bij de verantwoording van een minister in de Kamer soms on-

evenredig veel aandacht wordt besteed aan de vraag of de minister persoonlijk betrokken is geweest en zijn lot daarvan zou afhangen, creëert dat bij de minister een belang om zich van bepaalde zaken afzijdig te houden en bij ambtenaren om de minister over riskante zaken in het ongewisse te laten. 'Het moge duidelijk zijn', zo zegt de commissie, 'dat dit haaks staat op de functie die met het parlementaire stelsel wordt beoogd: democratische controle op het functioneren van het openbaar bestuur.'⁷⁶ De zweeps slag mist doel.

'Al deze pogingen om (quasi-juridische) maatregelen te formuleren voor de toepassing van de vertrouwensregel zijn gedoemd te mislukken', aldus de commissie. Voor het al of niet heenzenden van een minister 'gelden uitsluitend politieke criteria'.

Toch is het de vraag of daarmee het laatste woord over de goede functionering van een van de belangrijkste hoofdregels in ons parlementaire systeem, tevens de hoeksteen van de democratische controle op het openbaar bestuur, gezegd is. Want het gaat vaak vooral om wat Van den Berg noemt 'politieke omgangsvormen'. Terwijl er consensus opinio is dat het verwijtbaarheids criterium geen beslissende betekenis heeft bij de toepassing van de vertrouwensregel (het rapport-Scheltema heeft brede steun gekregen in de Kamer), functioneert het in de praktijk wel degelijk als reddingsboei voor aangeschoten ministers. De 'omgangsvormen' van de politiek laten zich wel degelijk in kaart brengen, zoals Van den Berg, bijna tussen de regels door, laat zien.

Zo is het duidelijk dat, wanneer het parlement een 'catch all'-bedrijf zou worden en bij elk wisselende bewindslieden tot aftreden dwingt, het zwaard van Damocles bot wordt. Omgekeerd zou de vertrouwensregel een wassen neus worden als grote affaires die met recht en reden veel opschudding veroorzaken, met de mantel der liefde worden toegegedekt. Zo behoort het tot de omgangsvormen dat een oppositiepartij eerder geneigd zal zijn om een misstand aan te dikken en het hoofd van de bewindsperoon te eisen, terwijl regeringspartijen er eerder belang bij hebben de politieke schade zo beperkt mogelijk te houden. Mark Bovens en Paul 't Hart hebben in een recent ver-

schenen boek *Understanding Policy Fiascoes*⁷⁸ aan de hand van een groot aantal nationale en internationale voorbeelden beschreven vanuit hoewel verschillende soorten van componentenlijm grote schandalen kunnen worden bekeken. Zo heeft het Heyseldrama in Brussel in 1985, waarbij 39 supporters omkwamen, voor de falende autoriteiten grote gevolgen gehad, terwijl het Hillsboroughdrama in Sheffield, vier jaar later, waarbij 95 mensen omkwamen, geen noemenswaardige gevolgen heeft gehad. Zij noemen het onbegonnen werk om objectieerbare criteria te ontwikkelen waarmee met grote politieke fiasco's moet worden omgegaan, maar constateren tegelijkertijd dat de publieke tolerantie voor falend overheidsbeleid afneemt. Ik denk dat getel op het grote belang van een goede omgang met de legitimiteit van het overheidshandelen het toch denkbaar moet zijn dat de parlementaire controle zichzelf boven het rollenspel van regering en oppositie uitwerkt, zoals bij parlementaire enquêtes al in toenemende mate gebeurt. Er zijn enkele worst-case-scenario's denkbaar waarbij min of meer objectief kan worden vastgesteld dat de positie van een bewindspersoon, coalitiebelangen ten spijt, onhoudbaar is geworden. Zo is het nu al een algemeen aanvaarde stelling dat wanneer, bewust of onbewust, het parlement door onvoldoende of onjuiste informatie op het verkeerde been is gezet en daardoor niet in staat is gesteld op een behoorlijke wijze haar controlerende taak te vervullen, de positie van de desbetreffende bewindspersoon onhoudbaar is geworden.

Op die manier laten zich andere stellingen formuleren:

- wanneer een bepaald overheidsoptreden (of het nalaten daarvan) waarnaembaar ernstige gevolgen heeft gehad en aan de goede naam van de Nederlandse overheid in binnen- en buitenland ernstige schade is toegebracht;
- wanneer er sprake is van een ernstige gezagscrisis in die zin dat de hoogst-verantwoordelijken hun greep op hun beleidsterrein verloren hebben en het ook niet aannemelijk kan worden geacht dat zij dit gezag binnen een redelijke termijn zullen kunnen herwinnen;
- wanneer op aantoonbare wijze de integriteit van het openbaar be-

stuur, c.q. van openbare ambten in het geding is;

- wanneer een calamiteit niet (en ik haanteer hierbij de breed aanvaarde criteria van het Crisis Onderzoek Team, recentelijk toegepast bij het onderzoek naar de Herculesramp) uitsluitend is toe te schrijven aan menselijke fouten en organisatorische tekortkomingen maar er ook systeemfouten in het geding zijn en de verantwoordelijke minister in gebreke blijft corrigerend op te treden.⁷⁹

(Sommingen onder u zullen zich misschien afvragen of ik mijn eigen aftreden als minister onder een van deze regels zou willen rangschikken, maar ik laat dat oordeel graag aan anderen over. Ik heb tijdens mijn korte ministerslooptaan afgeleerd om rechter in eigen zaak te willen zijn.)

De bovenstaande 'vuistregels' zijn geen poging de toepassing van de vertrouwensregel alsnog via (quasi-)juridische maatstaven te reguleren. Voor het functioneren van de vertrouwensregel gelden, ik zeg het de commissie-Scheltema⁸⁰ na, uitsluitend politieke criteria. Maar het feit dat criteria 'politiek' zijn betekent nog niet dat zij ergens diep weggeborgen zouden moeten worden in de catacomben van het Binnenhof en zich niet laten omschrijven. Zo heeft Lipjhart⁸¹ zeven ongeschreven, niet bindende spelregels beschreven die de elites ten tijde van de 'verzuiling' als een vorm van procedurele consensus hanteerden. Van den Berg heeft in 1990 deze 'spelregels' ('gedragregels' gedictreed door politieke machtsverhoudingen) omschreven als 'stelselregels' ('normen van politieke moraal en staatsrecht')⁸², wat ook de beste aanduiding is. Ik zie niet in waarom dat niet zou kunnen als het om crisisituaties gaat. Een (dreigende) ministerscrisis is te belangrijk om aan het toevallig aanwezige improvisatetalent van de dag over te laten.

De ministeriële verantwoordelijkheid is de zweeps slag voor de ambtelijke dienst. De vuistregels, door mij genoemd, raken de relatie politiek en bureaucratie stuk voor stuk in de kern.

Het moet voor ambtenaren een hard gelag zijn als 'hun' minister als

gevolg van ambtelijk dysfunctioneren de pijp aan Maarten moet geven. Toch is het een gouden regel in ons Weberiaanse model dat een minister niet alleen op het kussen maar ook op de baren zit. De ministeriële verantwoordelijkheid is niet alleen totaal, zij is ook exclusief. De vertrouwenstregel strekt zich niet uit tot ambtenaren.

Niettemin is het, zeker in de voorbeelden die zijn genoemd, onmogelijk dat dysfunctionerende ambtenaren of ambtelijke diensten geheel en al buiten schot blijven. Integendeel. Tijdens parlementaire enquêtes, waarbij ambtenaren in de volle openbaarheid onder ede gehoord worden, worden ook de ambtelijke verantwoordelijkheden ten volle in kaart gebracht. Daar is uit een oogpunt van transparantie ook niets tegen, ook als dit, direct of indirect, gevolgen heeft voor de desbetreffende personen.

Een diepgaand, parlementair onderzoek kan niet alleen maar worden opgevat als een leerproces, maar moet zonnodig ook zwakke steen in het overheidsapparaat durven blootleggen en verantwoordelijkheden benoemen. Of dit al dan niet gevolgen moet hebben voor de in het geding zijnde ambtenaren is aan de minister (of zijn opvolger) ter beoordeling. Wel kan een minister worden aangesproken op de vraag op welke wijze hij orde op zaken heeft gesteld.

Voor de positie van een ambtenaar geldt naar mijn mening het ver-wijthaarheids criterium wel. Het is een goede zaak dat in ons overheidsbestel ambtenaren een bijzondere rechtspositie hebben en niet naar willekeur kunnen worden ontslagen. Maar bij een zodanig ernstig falen dat de vertrouwenspositie tussen de minister en zijn ambtenaar op onherstelbare wijze wordt beschadigd moet de minister de mogelijkheid hebben zich van zijn ambtenaar te ontdoen. Rechtspositionele belemmeringen mogen het opzeggen van het vertrouwen niet in de weg staan.

Ovenigens is het nu ook weer niet zo dat elke (potentiële) ministers-crisis per se het gevolg is van ambtelijk dysfunctioneren. In een aantal van de grote affaires van de afgelopen jaren (RR, CRV, Srebrenica), die ik in de afgelopen maanden met mijn studenten heb doorgelicht, hebben ook wel eens bewindslieden de regie naar zich toegetrokken

en hun ambtenaren – als het om de implementatie van genomen besluiten ging – tot wanhoop gebracht. Zo is het uitermate interessant om in de zaak-Srebrenica de boeken van oud-minister Ter Beek⁸³ en oud-generaal Couzy⁸⁴ aan een vergelijkend onderzoek te onderwerpen.

Dat brengt mij terug op het kernpunt van het Weberiaanse leerstuk: het primaat van de politiek. Uit het voorafgaande zal duidelijk zijn geworden dat ik er geen voorstander van ben dat leerstuk zonder meer te verlaten of met lede ogen toe te zien hoe het in de praktijk dreigt te verwateren. Wel zijn aanpassingen aan maatschappelijke veranderingen noodzakelijk. In een maatschappij van mondigge burgers emanciperen ambtenaren ook. Rosenthal c.s. wijzen er terecht op dat de overgang van een bevels- naar een onderhandelingshuishouding zich ook binnen het openbaar bestuur heeft voorgedaan. 'Van loyale uitvoerders tot mondigge meedenkers' luidt de titel van het hoofdstuk waarin zij de verschuivende bestuurspraktijk beschrijven.⁸⁵

In *Het grote ongemogen* beschrijven Van Gunsteren en Andeweg⁸⁶ de 'onthiërarchisering' van de samenleving. Zij stellen vast dat heden ten dage stuwingsinstituten en samenleving niet meer goed bij elkaar passen. Burgers beschouwen hiërarchische bevelen en disciplinerende plaatsaankwijzingen als 'gestolen en holle retoriek'. Alhoewel ook deze stelling niet zonder retoriek is, kan het fenomeen moeijlijk worden ontkend. Hiërarchie pur sang is uit. Niet voor niets pleiten bestuurskundigen in koor voor andere bestuursmodellen: horizontalisering van bestuur, goed governance, coproductie van beleid, een interactivieve overheid. Die zich openstelt voor de samenleving in plaats van haar de rug toe te keren. Die zich ook openstelt voor klachten, kritiek, ideeën, alternatieven. De burger wordt van onderaan een gelijkwaardige partner die meedenkt en meebeslist in het proces van de beleidsvoorbereiding. Zo'n ontwikkeling laat de verhouding binnen

de overheid natuurlijk niet ontberoerd. Zo zal de stem van de uitvoerend ambtenaar (loketambtenaar, leerkraacht, politiegent, buschauffeur), die elke dag opnieuw oog in oog met de samenleving, geconfronteerd wordt met de uitvoerbaarheid van beleid, in een transparante organisatie duidelijker doorklinken. De klokkenluiders⁸⁷ zullen zich laten horen. Dat heeft ook gevolgen voor de relatie politiek-bureaucratie en het functioneren van het politieke primaat. Hoe kan de politiek greep houden op de overheid als zij zelf de dialoog met de loyale, deskundige en maatschappelijk betrokken 'mede-architecten van beleid'⁸⁸ uit de weg zou gaan? En hen het zwijgen probeert op te leggen als zij hun maatschappelijke c.q. deskundige signaalfunctie vervullen?

De kracht van het politieke primaat ligt niet meer in de eerste plaats in het van bovenaf leiden van grote ambtelijke organisaties. De kracht van het politieke primaat ligt in het mobiliseren van creativiteit, het blootleggen van grote maatschappelijke keuzevraagstukken, het stimuleren van dwarsverbandingen tussen overheid en samenleving en het, inhoudelijk, ontwikkelen – in samenspraak – van richtinggevend beleid, lieft vanuit een dragend beginsel. Dat betekent niet dat de politiek haar sturend vermogen inlevert, zoals Bovens c.s. in de 'verplaatsing van de politiek' beweren.⁸⁹ Een revival van het inhoudelijke debat zal het sturend vermogen van de politiek op bestuurlijke posities juist versterken.

Dat in de relatie tussen politiek en bureaucratie de balans teveel is doorgeslagen naar de bureaucratie dient de politiek vooral zichzelf aan te rekenen. Binnen de overlegcultuur van het competitieve overheidsbestel is de politiek teveel partij geworden. In plaats van het accent te leggen op de ontwikkeling van richtinggevend beleid identificeren gekozen bestuurders zich teveel met de deelbelangen van de bureaucratie. Ministers (en wethouders) zijn te vaak niet het begin maar het eindpunt van zich voortslepende, ambtelijke onderhande-

lingsprocessen. In het recent verschenen boek *Het platte land*⁹⁰ steekt Michiel Zonneveld de loftrumpet over de door anderen zo bekritiseerde 'stropenrige staat'.⁹¹ Hij wijst op het feit dat de 'daadkrachtcultus' die onder het paarse kabinet zoveel opgeld doet zich moeilijk verdraagt met de typisch Nederlandse praatcultuur die 'al twaalf generaties oud is'. 'In de haast om het "primaat van de politiek" te laten gelden, dreigt juist de kracht van de Nederlandse democratie verloren te gaan', aldus Zonneveld. Met instemming citeert hij de historicus Frihoff die gezegd heeft: 'Eigenlijk is hier niemand de baas, iedereen is de baas'.⁹²

De vraag waarmee ik mij in deze oratie bezighoud is niet of de overheid de baas is in Nederland. De vraag waar het mij om gaat is of binnen de overheid de politiek – bij de vormgeving van richtinggevend beleid – de bureaucratie nog de baas is. Dat brengt mij tenslotte op het vraagstuk van de recrutering van politici. 'De democratie zal selectionistisch zijn of niet', schreef Bongser al in 1936. Het functioneren van de democratie staat of valt met de kwaliteit van de gekozenen. 'Nooit is de maatschappij zo ingewikkeld geweest als de huidige, nooit haar tempo zo snel, nooit is de staat en zijn organen zo moeilijk te beheren geweest. Alleen de besten zijn daartoe in staat – en hoe vaak zullen deze nog tekortschieten. Die besten te kiezen is de taak der democratie', aldus Bongser.⁹³

Dat sedertdien de maatschappij nog vele malen complexer, het tempo tumultueuzer en het staatsapparaat professioneler zijn geworden leidt geen twijfel. In *Beleid en politiek*⁹⁴ stellen De Graf en Hoppe vast dat het gevaar dat de politiek ambtelijk wordt overvleugeld reëel is. 'Maar wat willen wij dan?' vragen zij zich af. 'Willen wij ondeskundige ambtenaren en bestuurders? Moeten beroepsbestuurders en beleidsfunctionarissen zijn als was in de handen van politici?' Zij denken van niet. Zij pleiten voor een nieuw type bestuurder die zowel analytisch als qua inzicht in management vaardig is, maar bovendien een gedegen vorming heeft in publieke of politieke ethiek en sociale gerechtigheid. Een niet gering eisenpakket.

Het is niet moeilijk om vast te stellen dat veel van onze bestuurders niet aan deze functie-vereisten voldoen en strikt genomen is dat niet te vermijden. Democratie is, zeker in het Weberiaanse model, toch een vorm van lekenbestuur. De 'besten van Bonger' zijn niet de politici die de ambtenaren qua professionaliteit zouden moeten overvleugelen, maar zij die in staat zijn creativiteit te mobiliseren, richting te geven aan het beleid en daarvoor ook een draagvlak in de samenleving kunnen genereren.

Dat hieraan op alle niveaus van het overheidsbestuur wel het een en ander hapert kan moeilijk worden ontkend. Toch ben ik het met Kooole⁹⁵ eens dat er geen objectief criterium is om de kwaliteit van een politieke elite vast te stellen. Zo is ook de vraag of de kwaliteit, vergeleken met voorgaande perioden, beter of slechter is, niet eenduidig te beantwoorden.

Wat wel objectief kan worden aangetoond is dat het rekruteringspotentieel sterk is afgenomen. Het ledental van politieke partijen is in de afgelopen decennia hollend achteruitgegaan terwijl het aantal te bekleeden functies sterk is toegenomen.⁹⁶ Deze ontwikkeling vormt een ernstige bedreiging voor de kwaliteit van het politieke bestuur en draagt er mede toe bij dat de balans tussen politiek en bureaucratie structureel wordt verstoord. Ingrijpende maatregelen zijn geboden. Ik noem er een aantal.

1. De rekruteringsbasis van politieke partijen moet drastisch worden verbreed. Leden die geen actiefpartijleven achter de rug hebben maar wel hun sporen hebben verdiend in de civil society moeten veel systematischer worden 'gescout' en voor publieke functies worden voorgedragen. Wat mij betreft mag de scouting zich uitstrekken tot niet-leden die bereid zijn op basis van een concreet programma een tijdelijk contract aan te gaan.

2. Belangrijke stromingen in de civil society zouden naar analogie van de overheid faciliteiten in het leven moeten roepen om personen uit hun midden in staat te stellen met een recht op terugkeer een publiek ambt te aanvaarden. Dat is een betere methode om de over-

vertegenwoordiging van mensen afkomstig uit de publieke sector in het parlement tegen te gaan dan, zoals nu gebeurt, de faciliteiten voor ambtenaren af te schaffen.

3. Het aantal, politiek ingekleurde, publieke functies moet drastisch worden gereduceerd. Het is een ongewenste ontwikkeling dat ambtenaren als de Commissarissen van de Koningin en burgemeesters van grotere steden voornamelijk door oud-politici worden bekleed. Van het hanteren van politieke verdeelsleutels bij dit soort benoemingen moet worden afgezien.

4. Tijdens kabinetsformaties moet, verhoudingsgewijs, meer tijd en aandacht worden gegeven aan de rekrutering van bewindspersonen, ook van buiten de politiek. De binnenkort in te voeren mogelijkheid om op gemeentelijk niveau wethouders van buiten de raad aan te zoecken zou op grote schaal moeten worden toegepast.⁹⁷

5. Bij de aanstelling van hoge ambtenaren moet de Weberiaanse traditie, dat uitsluitend de kwaliteit en niet de politieke kleur van de betrokkene doorslaggevend is, worden gehandhaafd.

De paradoxale situatie doet zich voor dat, als men het primaat van de politiek over de bureaucratie binnen ons overheidsbestel wil handhaven – en dat ik dit een groot democratisch goed vind moge duidelijk zijn geworden –, politieke partijen de durf moeten hebben bij de rekrutering van politieke ambtsdragers buiten hun eigen, te kleine, kringetje te treden.

Ik ben begonnen, sprekend over het primaat van de politiek, een onderscheid te maken tussen drie types van debat: over de rol van de staat, over het functioneren van de overheid en over de relatie tussen politiek en bureaucratie. Ik heb mijn betoog toegespitst op het derde onderwerp, waarbij de veranderingen in het functioneren van de

overheid niet buiten beschouwing zijn gebleven. Integendeel. De 'kanteling' van de overheid heeft grote gevolgen voor de Weberiaanse leer waarop de relatie politiek-bureaucratie in ons land geschoeid is. Aan het politieke primaat worden andere, minder formeel-hiërarchische, meer inhoudelijk-richtinggevende eisen gesteld.

Dat het politiek primaat, met de ministeriële verantwoordelijkheid als sluitstuk, qua beginsel in onze parlementaire democratie hoog moet worden gehouden, is duidelijk. Of dat lukt hangt in hoge mate af van de kwaliteit van het politieke bestuur. Niet als verlengstuk van een professionele bureaucratie, maar als een countervailing power, als dwarsverbinding naar de samenleving.⁹⁸

Door de discussie over het primaat van de politiek tot deze thema's te beperken heb ik het belang van de 'staatsdiscussie' niet willen bagatelliseren. Dat er een zekere revival valt waar te nemen in het debat over de maakbaarheid van de samenleving is mij niet ontgaan.⁹⁹ Ik ben echter van mening dat de social-democratie in dat debat beter beslagen ten jije zal komen als die zich eerst bezint op de maakbaarheid van de overheid. Rottenberg riep bij zijn afscheid als partijvoorzitter terecht op tot een consequent bureaucratie-debat.¹⁰⁰

Laat ik eindigen zoals ik begonnen ben met een citaat van Den Uyl uit een 'toekomstverkenning', deze keer uit 1978. 'Wat ons in eigen land en elders vooral bedreigt is niet dat in conservatieve of kapitalistische richting wordt gestuurd, maar dat in het geheel niet wordt gestuurd; dat richting en visie ontbreken; dat wordt gedepolitiseerd; dat stuurloosheid bovendrijft; dat maatschappelijke spanningen niet meer worden vertaald in politieke tegenstellingen; dat onder de wattendeken van de sussende bezweeringen het politieke bewustzijn wordt verdoofd.'¹⁰¹ Ik ben het, zoals uiteindelijk zo vaak het geval was, met hem eens.

Noten

- 1 J.M. den Uyl, 'Een toekomstverkenning', in: *De toekomst onder ogen*, Bert Bakker, Amsterdam 1986
- 2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Beleidsgerichte toekomstverkenning*, tweede deel, Den Haag 1983
- 3 Idem, p. 35
- 4 Mark Bovens e.a., *De verplaatsing van de politiek*, Wiaradi Beckman Stichting, Amsterdam 1995
- 5 Zie bijv. dr. A.B. Ringeling, *De instrumenten van het beleid*, Samson, Alphen aan den Rijn 1983, en H. van Gunsteren en R. Andreweg, *Het grote ongenoegen*, Aramith, Haarlem 1994
- 6 Jean-Marie Guicheno, *La Fin de la démocratie*, Flammarion, Paris 1996. Hij verkondigt 'het einde van de politiek'. 'De politiek is niet langer het organiserend principe van de gemeenschap, maar slechts een tweederangs activiteit, een gekunsteld stelsel dat niet meer berekend is op het oplossen van de problemen van alledag in een veranderende wereld.' (p. 29)
- 7 R.J. in 't Veld spreekt van 'de wet van de beleidsaccumulatie' in *Verandering en bestuur*, afscheidscollege K.U., Nijmegen 1982
- 8 A.J.G.M. Bekke, *Isolément van het openbaar bestuur*, Samson, Alphen aan den Rijn 1984
- 9 Zie bijv. J. Kooiman, *Modern Governance*, Sage, Londen 1993
- 10 Zie bijv. H.D. Tjeenk Willink, *De mythe van het samenhangend overheidsbeleid*, Tjeenk Willink, Zwolle 1984
- 11 David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, New York 1965
- 12 E. van Thijn, 'De macht van de staat', in *De staat verdrakt?*, Wiaradi Beckman Stichting, Amsterdam 1983
- 13 Wim Kok, *We laten niemand los*, Stichting Dr. J.M. den Uyl-lesing, Am-

- sterdnam 11 december 1995
- 14 E. van Thijn, 'De wvs als klokkekluisder', in *Socialisme en Democratie* 53, 3, 1996
- 15 Zie Tjeenk Willink, t.a.p.
- 16 Mark Bovens e.a., t.a.p., p. 15
- 17 P. Kalma, *De illusie van de democratische staat*, Kluwer, Davenport 1982
- 18 U. Rosenthal e.a. *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, vijfde druk, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1996, p. 22
- 19 Idem, pp. 240 e.v.
- 20 Jonathan Lynn en Antony Jay, *Yes Minister*, BBC, 1981
- 21 Max Weber, *Politiek als Beruf*, Duncker & Humboldt, München 1919
- 22 Zie David Held, *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge 1987, pp. 144-164
- 23 A.J.G.M. Bekke, *De betrouwbare bureaucratie*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1990
- 24 D. Held, t.a.p., p. 154
- 25 Zie Rosenthal e.a., t.a.p., pp. 244 e.v.
- 26 H.J.L. Vonhoff, *Goddank dat ze weg zijn! Wat hadden we met ze moeten beginnen?*, Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, Den Haag 1996
- 27 Idem, p. 15 (aldus mr. J. van Viegen, secretaris-generaal op het ministerie van CRM op 6 juli 1971 tot minister P.J. Engels)
- 28 Aldus E.L. Brinkman, directeur-generaal op het ministerie van Binnenlandse Zaken tot minister E. van Thijn
- 29 U. Rosenthal e.a., t.a.p., p. 258
- 30 Idem, p. 253
- 31 Idem, p. 253
- 32 J. van den Doel, *Democratie en welaarstheorie*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1978, pp. 168 e.v.
- 33 F.M. van der Meer en L.J. Roborgh, *Ambtenaren in Nederland, omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1992, p. 69. (De aanvullende cijfers uit 1992 komen uit: F.M. van der Meer, G.S.A. Dijkstra en L.J. Roborgh, *The Dutch Civil Service System*, Leiden april 1997)
- 34 A. van Braam, *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland*, Zeist 1957

- 35 F.M. van der Meer en L.J. Roborgh, t.a.p., pp. 92 e.v.
- 36 Idem, p. 111
- 37 Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan die demwarts gaat*, rapport nr. 3, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag 1980
- 38 H. Tjeenk Willink, t.a.p., pp. 12 en 13
- 39 H. Tjeenk Willink, *Verslag van een autopsie*, Eindrapport van de Reorganisatiecommissaris voor de Reorganisatie van de Rijksdienst, 1987, p. 29
- 40 U. Rosenthal, H.G. Geveke en P. 't Hart, 'Beslissen in een competitief overheidsbestel: bureaupolitiek en bureaupolitisme nader beschouwd', in: *Ada Politica 1994/3*, p. 328
- 41 Rapport van de externe commissie Organisatie en Functioneren van de Rijksdienst (commissie-Wriegel), *Naar kerndepartementen*, SDU, Den Haag 1993
- 42 H. Tjeenk Willink, *De mythe van het samenhangend overheidsbeleid*, pp. 20 e.v.
- 43 U. Rosenthal e.a., t.a.p., p. 302
- 44 Rapport van de externe commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid (commissie-Scheltema): *Steehouwend ministerschap*, SDU, Den Haag 1993, p. 36
- 45 Idem, p. 45
- 46 Idem, p. 45
- 47 Commissie-Scheltema, t.a.p., p. 28
- 48 Zie ook H. van de Graaf en R. Hoppe, *Beleid en politiek*, derde druk, Coutinho, Bussum 1996, hoofdstuk 7: 'Agendavorming', pp. 181 e.v. ('mobilization of bias', p. 186)
- 49 Commissie-Wriegel, t.a.p., p. 16
- 50 Arendo Joutstra, *Het Hof van Brussel*, Prometheus, Amsterdam 1997, pp. 79-83. Zie ook Ed van Thijn, *Stemningen in Sarajevo*, Van Gennep, Amsterdam 1997
- 51 Hoewel R.H.P.W. Kottman (*Interdepartementale coördinatie*, achtergrondstudie voor de commissie-Vonhoff 1980) beschrijft op hoeveel verschillende manieren men aan het begrip 'loyaliteit' inhoud kan geven.
- 52 U. Rosenthal e.a., t.a.p., p. 254
- 53 B. Knippen, 'Het publieke ongenoegen', in: *Nederland en omstreken*, op-

- stellen over desorientatie en democratie, Prometheus, Amsterdam 1995, p. 115
- 54 J.Th.J. van den Berg, *De toegang tot het Binnenhof, de maatschappelijke herkomst van de Tweede Kameraleden*, Van Holkema en Warendorf, Weesp 1983, p. 259
- 55 H. Daalder, 'De Kameraleden in 1990: herkomst, ervaring en toekomstperspectief', in J.A. Thomassen e.a., *De gedachte afgevaardigde*, Coutinho, Muidenberg 1992
- 56 P. Rehwinkel en J. Nekkers, *Regerendewijs*, Bert Bakker, Amsterdam 1994, p. 269
- 57 Idem, p. 270
- 58 In interviews na de val van het kabinet-Biesheuvel in 1971
- 59 A.J.G.M. Bekke, *Isolément van het openbaar bestuur*, p. 18
- 60 A. Hoogerwerf, *Het vervul van de politiek*, Goudenreeks BSK nr. 1, Emschede 1993, p. 25
- 61 Commissie-Scheltema, t.a.p., p. 35
- 62 U. Rosenthal e.a., t.a.p., p. 253
- 63 F.M. van der Meer en L.J. Roborgh, t.a.p., p. 378
- 64 Idem, pp. 380-383
- 65 J. de Vries en U. Rosenthal, *NRG/Handelsblad*, 30.9.1995
- 66 P.H.A. Füssen, *De versplinterde staat*, H.D. Tjeenk Wllink Samsom, Alphen aan den Rijn 1991
- 67 Joutke de Vries, 'De dynamiek der departementen', in: *Beleid en Maatschappij* 1955/6. Hij spreekt van een 'lege staat' als gevolg van privatisering en verzelfstandiging: 'Er ontstaat een caleidoscopische overheid die op elk moment van karakter kan veranderen. De betrouwbaarheid van de bureaucratie neemt ook af omdat het maken van afspraken lastig is binnen netwerken die voortdurend van samenstelling veranderen. Een kleine centrale overheid werkt samen met allerlei andere organisaties zonder dat de coördinatie goed geregeld is. De doorzichtigheid van het bestuur neemt hierdoor af. Een andere gevolg van de lege staat is dat verantwoordingsprocessen weinig helder zijn, waardoor bestuurders nauwelijks weten waar zij aan toe zijn.' (p. 366)
- 68 J.Th.J. van den Berg, 'Ministeriële verantwoordelijkheid, de zweepslag voor de ambtelijke dienst', in: *Socialisme en Democratie* 89, 4

- 69 M. Scheltema en H.G. Lubberdink, 'Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle', preadvies staatsrechtconferentie 1980, in: *Parlementaire controle en democratie in de verzorgingsstaat*, Utrecht 1980
- 70 Commissie-Wiegel, t.a.p., p. 28
- 71 Zo maakte Frits Bolkestein op 20 januari jl., sprekend over een eventuele terugkeer van oud-staatssecretaris Robin Linschoten, een onderscheid tussen schuld- en risico-aansprakelijkheid (*de Volkskrant*, 21.1.1997).
- 72 Minister-president Den Uyl in 1977, *Handelingen Tweede Kamer*, p. 3031
- 73 Regeringscommissaris Simons, *Handelingen Tweede Kamer*, pp. 2425, 2639 en 2798
- 74 Commissie-Scheltema, t.a.p., pp. 47-48
- 75 Overigens stelden zowel de Algemene Rekenkamer in 'Toezicht door de Sociale Verzekeringsraad' (TK22535) als de parlementaire enquêtecommissie-Buunmeijer in de 'Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de werknemersverzekeringen' (TK 22730) 1993, sprekend over de Sociale Verzekeringsraad, zich op het standpunt dat de minister ook in het geval van een zbo een vertrekende verantwoordelijkheid heeft die onafhankelijk is van de hem in de wet toegekende bevoegdheden.
- 76 Commissie-Scheltema, t.a.p., p. 15
- 77 J.Th.J. van den Berg, t.a.p., p. 123
- 78 Mark Bovens en Paul 't Hart, *Understandig Policy Fiascoes*, Transaction Publishers, New Brunswick 1996
- 79 Crisis Onderzoek Team van de Rijks Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam, *De Hercules-ramp* 15 juli 1996 - individuen, organisaties en systemen, december 1996
- 80 Commissie-Scheltema, t.a.p., p. 53
- 81 A. Lijphart, *Verzuijing, pacificatie en de kentering in de Nederlandse politiek*, Becht, Haarlem 1968
- 82 J.Th.J. van den Berg, *Stelregels en spelregels in de Nederlandse politiek*, Samsom H.D. Tjeenk Wllink, Alphen aan den Rijn 1990
- 83 Relus ter Beek, *Manoeuvres. Herinneringen aan Plein 4*, Balans, Amsterdam 1996
- 84 H.A. Couzy, *Mijn jaren als bevelhebber*, L.J. Veen, Den Haag 1996

- 85 U. Rosenthal e.a., t.a.p., p. 290
- 86 H. van Gunsteren en R. Andeweg, t.a.p., p. 60
- 87 U. Rosenthal e.a., t.a.p., p. 309
- 88 Zie ook Felix Rottenberg in zijn afscheidsspeech tot het PvdA-congres op 13 februari 1997: 'Een hyper-complexe maatschappij heeft een bureaucratie nodig die pluriform is, een bureaucratie waarin de bureaucratie niet alleen maar angstig proberen precedenten te vernijden, om voor de rechtsstaat de schijn van gelijkheid te behouden, waar de bureaucratie uitvoerders en mede-architecten van de politieke bestuurders durven te zijn.'
- 89 Bovens e.a., t.a.p., p. 57
- 90 Michiel Zonneveld, *Het platte land. Het succes van de Nederlandse demografie*, Prometheus, Amsterdam 1997, p. 11 e.v.
- 91 Marc Chavannes, *De stopperige staat*, Amsterdam 1994
- 92 W. Frijhoef, 'Een volk van pratens', in: *NRC/Handelsblad*, 3.8.1996
- 93 W.A. Bongter, *Problemen der Democratie*, De Arbeiderspers, Amsterdam 1936, p. 133
- 94 H. van de Graaf en R. Hoppe, t.a.p., p. 41
- 95 R. Kooie, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*, Aula/Het Spectrum, Utrecht 1992, p. 398
- 96 R. Kooie, 'Een wenselijk debat over een onwenselijke combinatie', in: *Socialisme en Democratie* 54, 1, 1997, p. 29: 'De organisatiegraad van Nederlandse politieke partijen behoort tot de laagste van West-Europa: nog geen drie procent van de kiezers in 1994 was lid van een politieke partij.'
- 97 Aanbevolen door de commissie Van Thijn in het rapport *De burgemeester ontketend*, TK 92/93, 21427
- 98 P. Tops, *Moderne regenten. Over lokale democratie*, Atlas, Amsterdam 1994, p. 170
- 99 Zie bijv. A. van der Zwan in zijn pleidooi voor een 'sterke staat' tijdens een conferentie van de Wardi Beckman Stichting over partijbeginselen op 30 januari 1997 en Jacques Wallage in zijn toespraak tot het PvdA-congres, Den Haag, 14 februari 1997.
- 100 Felix Rottenberg, t.a.p.

- 101 J.M. den Uyl in 'De toekomst onder ogen zien', in: *Inzicht en Uitzicht*, Bert Bakker, Amsterdam 1978, p. 243