

Politisering van het openbaar bestuur : de betrekkingen tussen politieke leiding, ambtelijk apparaat en omgeving

door U. ROSENTHAL,

Erasmus Universiteit Rotterdam.

★

1. Inleiding : naar een ordening van problemen.

De relatie tussen politiek en bestuur staat op het ogenblik in het middelpunt van de belangstelling. Vooral wanneer men een dynamische terminologie introduceert en spreekt over de politisering van het bestuur weet vrijwel iedereen wel een mening ten beste te geven. Het komt er meestal op neer dat de politisering van het openbaar bestuur als een onvermijdelijke en onstuitbare ontwikkeling wordt beschouwd. Men laat het dan aan anderen over zich te bezinnen op de vraag wat nu eigenlijk het verband is tussen de soms zeer ongelijksoortige beweringen die zonder uitzondering als een « bewijs » voor de politisering van het openbaar bestuur aan ons worden voorgelegd.

Onder de politisering van het openbaar bestuur kan men in eerste aanleg verstaan een steeds frequenter en intensiever patroon van interacties tussen « politiek » en « bestuur ». Het « bestuur » wordt steeds meer gevoed met impulsen vanuit de « politieke » sectoren in de maatschappij. Het treedt zelf meer en meer in een « politieke » gedaante op. Het is vanuit deze in wezen uiterst cryptische uitgangspositie, dat ik een aantal problemen zal behandelen. Zodra men enige orde probeert aan te brengen in de wirwar van beweringen merkt men al gauw dat men eigenlijk niet verder komt dan het signaleren van op zichzelf zeer gecompliceerde vraagstukken. Door in deze materie door te denken haalt men zich steeds weer nieuwe complicerende problemen op de hals. Ik zal dan ook niet veel verder gaan dan het aanstippen van de complexiteit van het onderwerp en het suggereren van

enige wegen om de verschillende dimensies scherper van elkaar te onderscheiden. Twee punten moeten daarbij voorop gesteld worden.

In de eerste plaats wordt het thema van de relatie tussen politiek en bestuur — welhaast meer dan enig ander thema, of het zou dat van de « democratisering » moeten zijn — overwoekerd door een volslagen onvermogen feiten en normen van elkaar te onderscheiden. Men voert meer dan eens op een wat naïeve wijze normatieve overwegingen — hoe de relatie tussen politiek en bestuur behoort te zijn — aan als een empirisch bewijs dat de relatie tussen politiek en bestuur één zonder problemen is. Daarom lijkt het mij gewenst hier de feiten en de normen van elkaar los te maken. Ik zal mij eerst uitvoerig bezig houden met de feitelijke situatie en daarna enige opmerkingen over de normatieve aspecten maken.

In de tweede plaats is een verfijning van de uitgangspositie nodig : zowel « politiek » als « bestuur » zijn meerduidige begrippen. Ten aanzien van « politieke » verschijnselen ligt de oplossing niet in een geforceerde begrenzing van het begrip. Duidelijkheid wordt juist gecreëerd door een ruime interpretatie. Ik zou het politieke aspect van het openbaar bestuur niet willen beperken tot de invloed van politieke partijen op het openbaar bestuur. Wij hebben dan te maken met de « institutionele » benadering van de politiek. In dit geval zou de politisering van het openbaar bestuur zoveel betekenen als de toenemende invloed van de politieke partijen, waarbij de specifieke belangen van de partijen penetreren ten koste van de verwezenlijking van een gebundeld nationaal beleid (1). De ruime interpretatie, die ik voorsta, laat het hier niet bij. Politieke aspecten van het openbaar bestuur zijn overduidelijk aanwezig in wat niet voor niets « the politics of administration » of « bureaucratische politiek » genoemd wordt (2). Daar hebben wij te maken met de « groepsbenadering » van de politiek. Het is een benadering, waarin het politieke proces — niet de formeel-juridische regelingen of de puur institutionele kaders — centraal staat. Vanzelfsprekend wordt hier vooral gelet op de dynamische acties en reacties van groepen in hun strijd om materiële en immateriële schaarse goederen. Een rustpunt is weliswaar te vinden in de stabiliserende rol van de « rules of the game ». Maar het is zeer de vraag of het openbaar bestuur plotseling kan worden beschouwd als een groep met een « eigen verantwoordelijkheid »

(1) Zie V. MERIKOSKI, *The politicization of public administration*, in : *F.I.S.A.*, 39 (1973), p. 211.

(2) Zie R.L. PEABODY en F.E. ROURKE, *Public bureaucracies*, in : J. March edit., *Handbook of organizations*, Chicago, 1965, p. 817.

voor de structurering van dit dynamische proces (3). Men kan dan ook zeggen dat de overheid als elke andere « groep » poogt in het politieke proces een zo gunstig mogelijk resultaat te behalen — niet meer en niet minder. En zelfs kan men verdedigen dat — waar het openbaar bestuur zijn bijzondere plaats verliest — alle reden bestaat om de openbare bestuursorganisatie op zichzelf te beschouwen als een conglomeraat van groepen die met elkaar in conflict kunnen zijn en die, net als alle andere groepen in de maatschappij, door steunopwekking zullen proberen hun eigen positie zo krachtig mogelijk te maken. De politisering van het openbaar bestuur zou zich hier moeten manifesteren in een toenemende frequentie en intensiteit van de conflicten en pogingen tot samenwerking tussen de instanties binnen de openbare bestuursorganisatie onderling, en tussen hen en groepen in de externe omgeving.

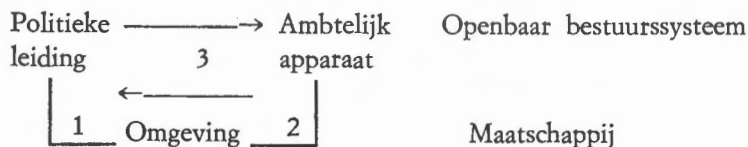
Het is ook nodig duidelijker te omschrijven wat wij voor hebben met de bestuurlijke dimensie. De gangbare opvatting is dat het openbaar bestuur de politieke leiding (de « Chief Executive ») en het bestuursapparaat (de bureaucratie) omvat (4). En het is dezelfde gangbare opvatting, die ons thema — de relatie tussen politiek en bestuur — zo gecompliceerd maakt. Is de politieke leiding een politieke component of is zij, als onderdeel van het openbaar bestuursstelsel, een bestuurlijke component? Is er sprake van de politisering van het openbaar bestuur, indien de politieke leiding de ambtelijke component onder druk zet? En is er wel sprake van een frequenter en intensiever patroon van interacties tussen « politiek » en « bestuur », als de ambtelijke top zich niet zonder meer neerlegt bij de beslissingen van de politieke leiding? En als men de politieke leiding beschouwt als een bestuurlijke component, moet dan niet de politisering van het openbaar bestuur eerder gezocht worden in impulsen vanuit de omgeving van het openbaar bestuursstelsel? Alvorens dergelijke vragen aan een nadere analyse te onderwerpen wil ik opmerken dat de hier vermelde gangbare opvatting de behandeling van ons thema weliswaar gecompliceerd maakt, maar juist daardoor de weg opent naar nieuwe perspectieven. Anders gezegd: wij worden gedwongen de omgeving van het openbaar bestuur in onze beschouwingen te betrekken. Tezeldertijd blijft er ruimte bestaan om iets minder ver door te redeneren. Hoewel zowel de politieke leiding als het overheidsapparaat binnen het openbaar bestuursstelsel te vinden zijn en dus beide categorieën een « bestuurlijke » functie vervullen (men denke aan de regentenmentaliteit van politieke leiders),

(3) Zie O.R. YOUNG, *Systems of political science*, Engl. Cl. (N.J.) 1968, blz. 84-87.

(4) Bijvoorbeeld G.H. SCHOLTEN, *Politiek en bestuur*, Alphen a.d.Rijn, 1972.

is het tevens verdedigbaar dat men de politieke leiding doorgaans de meer strategisch-politieke functie en de bureaucratie de bij uitstek administratief-bestuurlijke functie toedenkt. In dat verband kan de relatie tussen « politiek » en « bestuur » op een wat orthodoxe manier geanalyseerd worden. Het gaat dan zonder meer om de problematiek van de politiek-ambtelijke verhoudingen.

Wij komen zo bij een meer geordende uitgangspositie terecht. De relatie tussen politiek en bestuur kan nu precieser geanalyseerd worden. Daartoe is het gewenst de relaties tussen politieke leiding, ambtelijk apparaat en omgeving steeds afzonderlijk te bekijken: ten eerste de relaties tussen de politieke leiding en de omgeving, ten tweede de relaties tussen het ambtelijk apparaat en de omgeving, ten derde de relaties tussen de politieke leiding en het ambtelijk apparaat (vooral de ambtelijke top).



2. De relaties tussen de politieke leiding en de omgeving.

Men kan de politisering van het openbaar bestuur zien in het licht van de toenemende druk, waaronder de politieke leiding — de gezagsdragers — in de Westers-democratische samenlevingen gebukt pleegt te gaan. Nederland is een zeer goed voorbeeld. In het kader van een halve eeuw pacificatiepolitiek (1917-1967) hadden de elites van de drie levensbeschouwelijke zuilen (de Rooms-Katholieke, de Protestants-Christelijke en de algemene) voor de overkoepeling van de tegenstellingen aan de basis gezorgd. Zij hielden zich aan een aantal spelregels, die voor een belangrijk deel het regentenkarakter van het Nederlandse openbaar bestuursysteem verklaarden. Het ging daarbij niet om formele of zelfs informele beslissingen, maar slechts om min of meer stilzwijgende afspraken, die pas later tot expliciete elementen in de Nederlandse politieke cultuur werden. Tot die spelregels behoorden de normen van zakelijkheid, depolitisering en het overwicht van de regering over het parlement. De politiek-verantwoordelijke bewindslieden werden geacht « geroepen » te zijn tot een immens zware taak, die niet mocht worden geperverteerd door enghartige, « politieke » overwegingen. Zij werden geroepen tot een ambt. De regering moest als het ware vergeten te bestaan uit een groep personen, die hun positie te danken

hadden aan de steun uit een bepaalde partijpolitieke hoek en niet aan de sympathie van een mythisch « Nederlands volk » (5). Vandaar ook het zo scherp gevoelde onderscheid tussen « de regering » en « het kabinet ». De regering diende zakelijkheid te laten prevaleren, moest moeilijke kwesties buiten de politieke strijd houden en moest beseffen dat de politiek een zeer ernstig zaak was. Zij moest geen politiek bedrijven, maar besturen.

Eén van de basiscondities voor het succes van de pacificatiepolitiek in een maatschappij is de betrekkelijke passiviteit van de bevolking. De politisering van de politieke leiding heeft rechtstreeks te maken met de afbrokkeling van deze passiviteit. In grote delen van de Nederlandse maatschappij valt nu een proces van bewustwording te constateren en het is hier dat de « bestuurlijke » oriëntatie van de politieke leiding niet langer aanvaard lijkt te worden. Maar mogen wij hier eigenlijk wel van politisering spreken? Is er wel ooit sprake geweest van een a-politieke, « bestuurlijke » oriëntatie? Als wij immers in dit verband over politisering spreken, bedoelen wij eigenlijk dat de zo lang passief gebleven massa's zich ervan bewust zijn geworden dat zakelijkheid, depolitisering en de regel, dat « de regering regeert », ook uitgelegd kunnen worden als pogingen een voor de elites aantrekkelijke situatie voort te zetten. Door, éénmaal in de elite en zeker in de politieke leiding opgenomen, geen « partij » te kiezen draagt men bij tot het in stand houden van een reeds bestaande situatie; men kan zeggen dat geregeerd wordt door middel van niet-beslissingen (6). De bewustwording wordt vertaald in het uitoefenen van druk op de politieke leiding: indien deze geen beslissingen neemt, moet zij wel beseffen dat zij niet minder een politieke, een « partijdige » keuze doet dan waar zij wel beslissingen neemt. Met dit alles is tevens gezegd dat ook reeds ten tijde van de pacificatiepolitiek politiek bedreven werd door diegenen die het aureool van de regent-bestuurder met zich meevoerden. Wanneer men denkt dat de bewindslieden zich heden ten dage « politieker » opstellen, is dit slechts een aanwijzing voor het feit dat men niet-beslissingen niet langer duldt. Men wil dat zij zich uitspreken, kleur durven bekennen en zich niet « zakelijk », « boven de partijen staande », opstellen.

(5) Coalitiekabinetten vergemakkelijken natuurlijk al gauw deze vergeetachtigheid.

(6) Zie P. BACHRACH en M.S. BARATZ, *Power and poverty*, New York, 1970. Hun toetssteen voor de aanwezigheid van niet-beslissingen is de verdeling van baten en lasten, die voortdurend ten gunste van de ene groep en tegen de belangen van de andere groep blijkt te werken.

3. De relaties tussen het ambtelijk apparaat en de omgeving.

De overheidsbureaucratie in Nederland krijgt tot op zekere hoogte met dezelfde problemen te kampen die wij hierboven aan de politieke leiding toeschreven. De bureaucratie komt zelfs nog meer onder druk te staan. De overheidsambtenaren zijn voor het overgrote deel op grond van hun deskundigheid en ervaring gerecrueteerd. De Nederlandse bureaucratie was welhaast de natuurlijke hoeder van de spelregels die ik hierboven genoemd heb. De bewustwordingsprocessen, die zich in de Nederlandse samenleving hebben voltrokken, leiden er nu toe dat de overheidsbureaucratie wordt gedwongen haar standpunt te bepalen over datgene, wat zij doet of niet doet. Ook zij kan zich steeds minder beroepen op pragmatische, technische argumenten — als zouden die een substituut kunnen zijn voor een politieke keuze.

Wij kunnen hier evenwel niet mee volstaan. Nu wij de betrekkingen tussen de overheidsbureaucratie en de externe omgeving aan de orde stellen, is het element van de « bureaucratische politiek » onmisbaar. Er valt nauwelijks iets zinnigs te zeggen over de externe betrekkingen van het overheidsapparaat, als men niet tegelijkertijd eraan toevoegt dat het overheidsapparaat niet een harmonieuze, eensgezinde, monolithische organisatie is. Het zijn instanties, binnen het overheidsapparaat werkzaam, die externe betrekkingen onderhouden met een groter of kleiner aantal groepen of individuele burgers in de omgeving. Binnen het overheidsapparaat ontkomt men niet aan tegenstellingen en conflicten. Men heeft te maken met structurele conflicten. Functionele rivaliteit en allocationele rivaliteit zijn in iedere grote organisatie te vinden. Zodra andere instanties activiteiten verrichten, die de eigen activiteiten wellicht minder pregnant zouden kunnen maken, is de kiem van functionele rivaliteit aanwezig. De toedeling van schaarse middelen — financieel, materiëel, personeel — levert een voortdurende botsing op. Daarnaast moet erop gewezen worden dat de bureaucratische vorm van de overheidsorganisatie — vandaar overheidsbureaucratie — de rivaliteit meestal aanwakkert. Ik wil daarmee niet de bekende kant opgaan. Natuurlijk zal bureaupathisch gedrag voorkomen, waarbij het conflict om wille van het conflict zal worden uitgevochten. Maar minstens zozeer denk ik aan wat Kohn na empirisch onderzoek heeft gesuggereerd: de zekerheid van de eigen positie brengt de bureaucraat er eerder dan de niet-bureaucraat toe meer te willen, innovaties te stimuleren (7).

(7) M.L. KOHN, *Bureaucratic man: a portrait and an interpretation*, in: *American Sociological Review*, 36 (1971), blz. 461-474.

De rivaliteit binnen het overheidsapparaat wekt onze aandacht voor een zeer belangrijk verschijnsel. Als wij het overheidsapparaat benaderen als een conglomeraat van elkaar bestrijdende departementen, afdelingen, bureaus en diensten, moet de tegenhanger van het conflict, dat wil zeggen het element van de samenwerking, coalitie en steunopwekking, eveneens ter sprake komen. Iedere instantie binnen het overheidsapparaat moet steun zoeken, omdat zij anders in het gevecht om competenties en schaarse middelen ten onder zal gaan. Naast de deskundigheid en ervaring is er dus nog een andere hulpbron voor de bureaucratische instantie : dat is de steun, die haar door anderen gegeven wordt (8). Het zou onjuist zijn de opwekking van steun te beschouwen als een louter « interne » aangelegenheid. Integendeel : het gaat er voor vele bureaucratische instanties om groepen buiten het openbaar bestuursstelsel te vinden, die hen de nodige steun kunnen geven. De ene bureaucratische instantie lijkt daar meer mogelijkheden voor te hebben dan de andere. Soms heeft zij een duidelijk herkenbare clientele, die meteen in het geweer komt, als zij het moeilijk dreigt te krijgen. In bepaalde gevallen komt het zelfs voor dat zij de clientele een pittige rol toedenkt in haar gevecht met andere instanties. De « backstop » associaties van krijgsmachtspersoneel in de Verenigde Staten krijgen op gezette tijden ingeseind dat het moment gekomen is voor het uitdragen van vergaande claims (9).

Het behoeft geen betoog dat iedere bureaucratische instantie er goed aan doet zeer alert te zijn op de ontwikkelingen in haar naaste omgeving (10). Daarbij is het van belang aan de ene kant een goed georganiseerde clientele te hebben, aan de andere kant de omgeving voldoende gediversificeerd te laten zijn om niet tot een gevangene van de clientele te worden. Aan de ene kant moet men binnen de omgeving een structuur kunnen aantreffen, die gereguleerd contact mogelijk maakt, de voorspelbaarheid van de eigen externe betrekkingen vergroot en — last but not least — de krachtige positie van de clientele in zijn strijd met andere groepen bevestigt. Aan de andere kant moet de bureaucratische instantie voorkomen ingekapseld te worden door « haar » belangorganisatie.

Zij kan hieraan ontkomen door haar taak-omgeving zo gediversificeerd mogelijk te maken — of wat op hetzelfde neerkomt : door

(8) Zie met name F.E. ROURKE, *Bureaucracy, politics, and public policy*, Boston, 1969.

(9) Zie S.P. HUNTINGTON, *The common defense*, New York, etc., 1966, blz. 394-398.

(10) Voor organisatiesociologische proposities kan men terecht bij J.D. THOMPSON, *Organizations in action*, New York, etc., 1967. Zie vooral hoofdstuk 3 voor het begrip « task-environment ».

op subtiële wijze de competitie binnen de taak-omgeving te stimuleren. Doet zij dit niet, dan loopt zij bijvoorbeeld het gevaar aan bepaalde verschuivingen in het behoeftenpatroon in de samenleving voorbij te gaan. Meer dan eens heeft een bureaucratische instantie te lang gevaren op het kompas van « haar » belangenorganisatie en heeft zij mede om die reden geen oog gehad voor dergelijke veranderingen. Het geldt vooral daar, waar de splitsing tussen « erkende » en « niet-erkende » belangenorganisaties het dynamische pressiekarakter van de « erkende » groeperingen ondermijnt en vervolgens hun vertegenwoordigende kracht aantast. Het ingroeingsproces van de landbouworganisaties in Nederland toont de gevaren die ik hier geschetst heb. Het Departement van Landbouw liet zich na de oorlog volledig leiden door de erkende landbouworganisaties. Binnen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie droegen die zelfs vanaf de jaren vijftig een directe verantwoordelijkheid voor delen van het gevoerde landbouwbeleid. Het was bij de eerste tekenen van onbehagen over dit ingroeingsproces geen wonder dat de « Vrije Boeren » geen gehoor vonden bij de erkende landbouworganisaties. Maar wat wel opviel was het onvermogen van het departement om de problemen op hun juiste omvang en diepgang te schatten. Het voer blindelings op het kompas van de erkende landbouworganisaties. Ik heb al gezegd dat niet iedere bureaucratische instantie even gemakkelijk steun in de omgeving van het openbaar bestuursstelsel mobiliseert. Ten eerste kan het takenpakket van een instantie zo verscheiden zijn dat zij nauwelijks kan terugvallen op een hechte, homogene groep in de bevolking. Men kan dit ook in die zin opvatten dat het opwekken van steun in de externe omgeving zich goeddeels op subdepartementaal niveau zal voltrekken. Op dat niveau immers vinden we instanties met een beperkte focus en een betrekkelijk kleine groep van cliënten. Ten tweede is het mogelijk dat de functie van het departement of de instantie daarbinnen zodanig is dat een herkenbare steungroep in de omgeving ontbreekt. Departementen van Financiën krijgen amper actieve steun vanuit de omgeving. Samenvoeging met een departement van Economische Zaken levert het merkwaardige beeld op van een steungroep — de werkgevers — die tezelfdertijd de traditionele vijand is : een hecht superministerie valt daar nauwelijks te verwachten. In het algemeen is de publieke opinie soms zo sterk gekant tegen de activiteiten, dat externe steun bij voorbaat uitgesloten lijkt. Het staat echter vast dat men zich alleen niet redden kan. Men bouwt dan een netwerk van goede relaties binnen het overheidsapparaat op, daarbij geholpen door het prestige dat men in kringen van het openbaar bestuur zelf toch nogal eens pleegt te genieten. Men kan hier denken aan

departementen als Binnenlandse Zaken en Justitie. En Financiën is en blijft een zeer noodzakelijk kwaad. Daar is iedereen het wel over eens.

Het is duidelijk dat « the politics of administration » betrekking heeft op én clientele én intern-gerichte instanties. Met betrekking tot de clientele instanties wil ik het politieke aspect nog eens accentueren door te wijzen op wat wel het niveau van de « subsystem politics » genoemd is (11). Het kan zijn nut hebben een cliëntele instantie — analytisch gezien — uit het overheidsapparaat te lichten, om dan vervolgens te bekijken welke relatiepatronen tussen haar en verschillende groepen waarneembaar zijn: de belangenorganisatie(s), maar ook een parlamentscommissie en andere groepen binnen het overheidsapparaat. Zeer belangrijke — en ik zou durven zeggen: de meeste — beslissingen worden op dit niveau genomen: in de Verenigde Staten, maar ook in Nederland, België en alle andere Westers-geïndustrialiseerde landen. Macropolitieke problemen krijgen wellicht meer aandacht — maar « de politiek » wordt menigmaal op het subsysteemniveau gemaakt en gecontinueerd.

Voor die instanties, die een dergelijk patroon van betrekkingen niet kunnen opbouwen, blijft de bureaucratie toch een niet te verwaarlozen onderdeel van hun activiteiten. Het is van groot belang dat in de eigen groep functionarissen aanwezig zijn die « politieke » feeling en een « politieke » gerichtheid hebben. Het zijn degenen die hun eigen organisatie niet als een gesloten, maar als een open systeem zien. Het zijn degenen die beseffen van anderen afhankelijk te zijn — al was het maar voor het verwerven van financiële, materiële en personele middelen. Maar die ook weten dat anderen van hen afhankelijk zijn. Het gaat om « administrative politicians », overigens zonder enige suggestie van boosaardige op buit beluste piraten (12).

Is er hier nu sprake van de politisering van het openbaar bestuur? De toenemende druk op de overheidsbureaucratie om zich uit te spreken, om zich niet te verschuilen achter facades van zakelijkheid, deskundigheid, ervaring en « algemeen belang » is een symptoom van de bewustwording onder grote groepen van de bevolking. Ook hier betekent die bewustwording een groeiend besef omtrent het politieke karakter van het openbaar bestuur, ja zelfs van die zo bestuurlijke component: het bestuursapparaat. Het moge dan geen bindende beslissingen van strategische aard nemen, ook hier betekent het zich onttrekken

(11) Zie hiervoor E.S. REDFORD, *Democracy in the administrative state*, New York, etc., 1969, vooral hoofdstuk 4.

(12) Ook Holden waarschuwt tegen een dergelijke suggestie. Zie M. HOLDEN jr, « Imperialism » in bureaucracy, in: *The American Political Science Review*, 60 (1966), blz. 943-944.

aan het nemen van beslissingen zoveel als een politieke keuze ten behoeve van een voortzetting van de status quo.

De politisering van het ambtelijk apparaat zou ook kunnen betekenen dat de bureaucratische politiek steeds feller vormen aanneemt en dat bureaucratische instanties meer en meer zoeken naar mogelijkheden om contacten met andere groepen, in en buiten het bestuursapparaat, te leggen. Het lijkt mij dat wij zeer voorzichtig moeten zijn met ons oordeel. De externe betrekkingen van vele bureaucratische instanties zijn van oudsher uiterst veelvuldig en intensief geweest. Binnen het overheidsapparaat zijn conflict en concurrentie geen verschijnselen van deze tijd. Niet voor niets ben ik mijn schets van de bureaucratische politiek begonnen met de opmerking dat men in het overheidsapparaat niet ontkomt aan tegenstellingen en conflicten. Functionele, allocatieve en met de bureaucratische vorm samenhangende rivaliteitstypen zijn structurele kenmerken van de overheidsorganisatie. Men kan hoogstens suggereren dat de groeiende complexiteit van de maatschappij de verstrengeling van functies in het bestuursapparaat heeft doen toenemen. En harde gegevens over een fellere strijd om de middelen zijn er eigenlijk niet. Wel mag gezegd worden dat bijvoorbeeld in Nederland bureaucratische instanties hun rivaliteit wat eerder naar buiten brengen en openlijker dan voorheen opwekken tot steun aan hun doelstellingen. Dan is evenwel de enige conclusie dat wat de één pas nu ziet door de ander misschien al veel eerder gezien is. Het doorprikken van facades — misschien moeten wij zeggen: het slechten van de muren rondom het overheidsapparaat — gelukt de één eerder dan de ander. En wat dan nog? Het maakt geen verschil voor de empirische situatie: die was en is één van bureaucratische politiek.

4. De relaties tussen de politieke leiding en het ambtelijk apparaat.

Wanneer men zich voor de eerste keer gaat beraden over het thema van de relatie tussen politiek en bestuur — of in de dynamische terminologie: de politisering van het openbaar bestuur — concentreert men zich meestal op de politiek-ambtelijke verhoudingen. De scheiding tussen politiek en bestuur, de neutraliteit en loyaliteit van het ambtelijk apparaat, en meer specifiek de verhoudingen tussen de wisselende politieke leiding en de permanente ambtelijk top zijn de vraagstukken die in dit verband besproken plegen te worden. Ik ben begonnen vanuit een andere hoek. Ik heb eerst de relaties tussen de politieke top en de externe omgeving — zo men wil de maatschappij — en die tussen de overheidsbureaucratie en de externe omgeving geschetst. Het zou

echter een tekortkoming zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen, in de orthodoxe zin van het woord, buiten beschouwing te laten.

Men verbindt de politisering van het openbaar bestuur veelal met de verstrengeling van « politiek » en « bestuur » — dit in weerwil van het befaamde pleidooi van Woodrow Wilson voor hun strikte scheiding —, met een « partijdige » en niet-loyale ambtelijke top, en meer specifiek met de ondermijning van de positie der politieke leiding ten gevolge van de voortdurende regeringswisselingen in de democratie (vooral de parlementaire democratie). Als men dan suggereert dat er tijden zijn geweest, waarin het bestuursapparaat zich « neutraal » en zonder meer « loyaal » aan de uitvoering van de door de politieke leiding genomen beslissingen wijdde, moeten hier toch wel vraagtekens bij gezet worden.

De scheiding tussen « politics » en « administration » werd door Woodrow Wilson reeds op het einde van de vorige eeuw met klem aanbevolen. Hij achtte het noodzakelijk dat de administratieve sfeer gevrijwaard zou zijn van allerlei complicerende en vertekende politieke invloeden. De administratie van het sociale systeem moest op dezelfde beginselen berusten als bijvoorbeeld met de « business administration » het geval was. Men heeft terecht gewezen op de nauwe relatie tussen deze klassieke « public administration » beginselen en de zelfs traditionele leer van de machtenscheiding. Volgens de leer van de trias politica formuleert de wetgevende macht de doeleinden, terwijl de uitvoerende macht de middelen voor het verwezenlijken van die doeleinden zal gebruiken. Het parlement formuleert en beslist; de bureaucratie, als verlengstuk van de « Chief Executive », draagt met behulp van niet-politieke instrumenten zorg voor de uitvoering. Vanzelfsprekend is de werkelijkheid anders dan deze formele constructie. De Nederlandse grondwet zegt dat de Staten-Generaal soeverein zijn. Maar het is feitelijk de ministerraad die de heerschappij uitoefent (13). Waar wij ons rekenschap van moeten geven is dat de ambtelijke top aan de voorbereiding van de bindende beslissingen in de samenleving deelneemt. Zij brengt haar ervaring en deskundigheid in en draagt informatie aan. Structureel gezien heeft zij een uiterst belangrijke positie in de organisatie. Zij beheerst de communicatielijnen in de bureaucratische, dat wil zeggen hiërarchische organisatie. Zij moet de politieke leiding voortdurend voorzien van doses voorverwerkte informatie. Die voorverwerking is van enorme betekenis. Het is meer dan alleen de beperking van de voorhanden informatie. Het is ook — en wellicht met name —

(13) Zie H.T.J.F. van MAARSEVEEN, *De heerschappij van de ministerraad*, Den Haag, 1969.

het bijsturen van de informatie, die bij haar binnenkomt. Op het moment immers dat de informatie de ambtelijke top heeft bereikt is een correctiefactor onmisbaar. Veel informatie is in de pyramide blijven hangen of zeer vertekend op de plaats van bestemming aangekomen. Het administratieve proces is wel vergeleken met een chemisch proces, waarin het eindproduct sterk verschilt van de verschillende grondstoffen, die de input vormden (14). De structurele betekenis van de ambtelijke top laat zich echter ook nog in een andere richting aflezen. De trias politica mag dan ertoe leiden dat velen de uitvoering van bindende beslissingen als een puur « administratieve », routinematige activiteit afdoen — ook hier is de werkelijkheid volkomen anders. Het is zeer de vraag of men zonder enig voorbehoud het nemen van de strategisch-politieke beslissingen als het « moment suprême » in het politieke proces mag beschouwen. Smith spreekt in dit verband over een algemene veronderstelling dat « once a policy has been made the policy will be implemented » (15). Men kan, zo meent hij, ook een geheel andere redenering opbouwen. Dan ziet men een beleid, dat door de politieke leiding is geformuleerd, als een spannend veroorzakende factor in de maatschappij. Bij de uitvoering ontstaan spanningen en conflicten, waaraan ook de ambtelijke organisatie deel heeft (16). Ik wil hier nu niet verder op ingaan. Maar het zal duidelijk zijn dat men er met de formulering van de bindende beslissingen nog niet is. En dan zal de ambtelijke top, die de eerste schakel in de informatielijn van politieke leiding naar doelgroep is, wederom een belangrijke positie bezetten.

Een absolute scheiding tussen de activiteitensferen van de politieke en ambtelijke top is onjuist. Zowel in de voorbereidende als in de « uitvoerende » fase van het beleidsproces zijn « politics » en « administration » nauw met elkaar verweven. In de voorbereidende fase kunnen beslissende bijdragen aan de formulering van de bindende beslissingen geleverd worden. In de uitvoerende fase kunnen bindende beslissingen beslissend herinterpreteerd worden.

Kan men hier dan van politisering van het openbaar bestuur spreken? Zijn de politieke leiding en de ambtelijke top meer en meer met elkaar vergroeid geraakt? Wederom is voorzichtigheid geboden. Toen Wilson zijn befaamde rede uitsprak, hadden de Verenigde Staten net de eerste stap gezet naar een « classified service ».

(14) Bij L.C. GAWTHROP, *Bureaucratic behavior in the executive branch*, New York, etc., 1969, blz. 17.

(15) T.B. SMITH, The policy implementation process, in : *Policy Sciences*, 4 (1973), blz. 197.

(16) T.B. SMITH, *op. cit.*, blz. 202.

Het leek een scheiding tussen politiek en bestuur te betekenen. Maar het was in feite aanleiding tot een andere ontwikkeling : het bestuursapparaat vermengde zich nu niet langer op grond van patronage, maar op grond van zijn deskundigheid met de politieke top. In Europa was de gang van zaken niet veel anders. Van een aristocratische verstrengeling tussen de politieke en de ambtelijke top ging men naar een democratisch patroon van politiek-ambtelijke relaties, waarin de ambtelijke component de externe legitimiteit van de politieke leiding moest ontberen. Maar zij kreeg er iets voor in de plaats : een cumulatie van ervaring en deskundigheid, alsmede steun uit de directe omgeving. Deze hulpbronnen bleken onmisbaar te zijn voor de voorbereiding, formulering en uitvoering van bindende beslissingen. Ook hier bleef dus de verstrengeling tussen politiek en bestuur, weliswaar in een nieuwe gedaante, voortbestaan.

Ik kom nu bij de politiek-ambtelijke verhoudingen in de meest strikte zin. Ik bedoel daarmee de problemen van ambtelijke neutraliteit en loyaliteit. Het zij vooropgesteld dat wij ons eerst moeten bezig houden met de feitelijke situatie. Die leren wij onvoldoende kennen uit juridische regelingen omtrent de politieke activiteiten van ambtenaren of uit de meestal gekleurde memoires van politieke leiders en bureaucraten. Ik wil hier volstaan met een aantal suggesties voor een meer systematische aanpak van dit thema.

Het is gewenst een onderscheid te maken tussen invloeds- en machtsrelaties (17). Over invloed spreekt men, als de ambtelijke top haar politiek-verantwoordelijke superieuren op andere gedachten weet te brengen zonder dat daarbij dreigementen van haar kant in het geding zijn. Wij spreken over machtsrelaties, als de ambtelijke top de politieke leiding onder verwijzing naar de haar ten dienste staande middelen bedreigt en tot andere beslissingen dwingt. De ambtelijke top heeft dergelijke middelen tot haar beschikking, zoals ik reeds eerder aangetoond heb : deskundigheid en omgevingssteun. Nu zullen wij niet zo gauw de uitoefening van macht door de ambtelijke top waarnemen. Maar daarmee zeggen wij eigenlijk nog niets. Want het is heel wel mogelijk dat de ambtelijke top verborgen, latente macht over de politieke top uitoefent. In vele gevallen zal de zogeheten regel van de geanticipeerde reacties opereren : de politieke leiding anticipeert op de te verwachten ambtelijke oppositie — op diens hantering van machtsmiddelen — en zorgt er van haar kant voor dat de politiek-ambtelijke verhoudingen harmonieus lijken te zijn. Men moet erg voorzichtig zijn en niet blinde-

(17) Zie voor dit onderscheid R.A. DAHL, *Modern political analysis*, Engl. Cl. (N.J.) 1970, 2nd edition, blz. 14-34.

lings uit de samenwerking of uit de afwezigheid van manifest conflict tussen de politieke en ambtelijke top afleiden dat de ambtenaren zich loyaal tegenover hun politieke « superieuren » opstellen. Men kan immers met evenveel reden beweren dat de politieke top zich schikt naar de inzichten van de ambtelijke top. Een harmonieuze relatie tussen de politieke en ambtelijke top is geen bewijs van ambtelijke loyaliteit. Dit wordt nog eens beklemtoond door een scherp afgebakende omschrijving van wat wij onder ambtelijke loyaliteit moeten verstaan. Het delen van elkaars standpunt is niet voldoende. Van loyaliteit kan pas gesproken worden, wanneer de ambtelijke top de politieke top met raad en daad terzijde staat bij het verwezenlijken van een beleid, dat door het apparaat niet wordt toegejuicht (18).

Wanneer de politieke en ambtelijke top met elkaar in conflict komen en hard tegen hard met elkaar vechten wordt nogal eens opgemerkt dat de ambtelijke top een onoirbaar grote macht bezit. Men vergeet dan dat in zulke situaties veelal slechts verborgen, latente machtspatronen in het openbaar bestuursstelsel worden bloot gelegd. Ik zou bijna durven beweren dat een omgekeerde suggestie soms meer op zijn plaats is. Wanneer de politieke en ambtelijke top in een hard conflict gewikkeld zijn kan dit er ook op duiden dat de politieke leiding de machtsmiddelen van de bureaucratie trotseert en durft in te grijpen. Het zal daarbij van belang zijn te weten hoe de relaties tussen de politieke leiding en de externe omgeving zijn.

Totnogtoe heb ik slechts problemen aangedragen. Ik heb vraagtekens geplaatst bij een aantal opvattingen die mijns inziens door gemakzucht of vooroordeel zijn ingegeven. Ik wil nu twee concrete mogelijkheden aanstippen, die een aanzet kunnen zijn tot een empirische theorie van de politiek-ambtelijke verhoudingen. In de eerste plaats kan men bekijken, in hoeverre in het openbaar bestuursstelsel regelingen getroffen zijn om te voorkomen dat een politiek-verantwoordelijk bewindsman zich niet kan verweren tegen de in het ambtelijk apparaat geconcentreerde permanente deskundigheid. Die regelingen komen er in het bijzonder op neer dat bepaalde posities in de ambtelijke organisatie bij een regeringswisseling in andere handen overgaan. De Amerikaanse federale bureaucratie heeft nog altijd ruimte voor een 10 % patronageposten. In Frankrijk is het « cabinet ministériel » althans in de eerste jaren na de oorlog een duidelijk politieke instelling ten behoeve van de bewindsman geweest. De « politieke Amten » van de Weimar Republiek zijn in de Bondsrepubliek tot op zekere hoogte in de functie

(18) Vergelijk C.J.M. SCHUYT, *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*, Rotterdam, 1972, blz. 39-43.

van de staatssecretaris terug te vinden. In dezelfde lijn gaat het pleidooi voor gekozen of politiek-verantwoordelijke ambtenaren (19).

Daarnaast ziet de politieke top soms mogelijkheden om een soort van verkapte patronage tot stand te brengen. Men kan zich van een groep adviseurs voorzien, eventueel rechtstreeks afkomstig uit de eigen politieke partij. Allerlei topfiguren uit de partij worden dan ingeschakeld bij de voorbereiding, formulering en uitvoering van de bindende beslissingen. In Engeland kan men de sine cure posities hiervoor benutten; het is een semi-geïstitutionaliseerde vorm. Tenslotte is het gebruikelijk dat een groot aantal benoemingen de politieke top moet passeren. Deze hecht er meer dan eens groot belang aan om politieke overwegingen voorop te stellen: het zijn benoemingen die een blijvend karakter hebben en dus een bron van voortdurende hinder zouden kunnen worden.

Een tweede concrete mogelijkheid is dat wij onze aandacht vooral richten op die politieke momenten, waarop sprake is van een zeer ingrijpende beleidswijziging. De redenering is vrij eenvoudig. Bij een ingrijpende beleidswijziging moet een ambtelijk apparaat, dat tot op dat ogenblik met graagte zijn politieke superieuren heeft gediend, kleur bekennen. Het gaat dan om een test-case van ambtelijke loyaliteit. Zal de ambtelijke tot de politieke top nu ook onomwonden met raad en daad steunen? Of zal zij zich niet verenigen met de beleidswijziging en zullen hetzij openlijk hetzij latent haar machtsmiddelen een doorslaggevende factor in de politiek-ambtelijke verhoudingen worden? Een ingrijpende beleidswijziging kan tevens zekerheid geven, waar tot dan toe slechts vage vermoedens hebben bestaan. Wanneer de overheidsbureaucratie vrij gemakkelijk meegaat met een uiterst diepgaande verandering van het beleid — of eigenlijk een volledige ommekeer in de sociale en politieke structuur — mag men welhaast aannemen dat er voorheen wrijvingen moeten zijn geweest. Het lijkt erop dat de gebeurtenissen in Duitsland voor en na 1933 een goed voorbeeld hiervan zijn. En het moet gezegd worden dat dit ook voor de gebeurtenissen in Nederland voor en na 1940 heeft gegolden. De frustratie van de ambtenaren op het in de crisistijd opgerichte departement van Sociale Zaken verleidde hen ertoe de komst van de Duitse bezetter in eerste instantie te beschouwen

(19) Van Braam stelt voor dat « mogelijkheden worden onderzocht en procedures ontwikkeld om ambtenaren over hun beleid — vooral dan waar hun discretionaire en hun extra-legale eigenmacht in het geding zijn — ter verantwoording te kunnen roepen, zonder dat daaraan onmiddellijke politieke consequenties voor de « verantwoordelijke » bewindslieden worden verbonden. » Hij voegt eraan toe dat hiermee politieke « incompatibilité d'humeur » een ontslaggrond zou worden. Dit alles bij A. van BRAAM, *Het vierde-machtssyndroom*, in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 28 (1973), blz. 300.

als een mogelijkheid om hun eigen, gefrustreerde beleidsplannen door te zetten. Van het één kwam het ander.

Ik hoop hiermee getoond te hebben dat men niet zomaar kan beweren dat de ambtelijke top zich nu loyaler dan wel minder loyaal gedraagt. Of dat de politiek-ambtelijke verhoudingen door het gedrag van de ambtelijke top gepolitiseerd zijn. Men kan niet zomaar de stelling poneren dat er tijden zijn geweest, waarin het bureaucratische apparaat zich loyaal heeft opgesteld. Het probleem van de verborgen macht is nog maar nauwelijks onderkend.

Ik wil tenslotte nog op een andere complicatie wijzen. Wij hebben ook hier te maken met bewustwordingsprocessen in de maatschappij. Zij werken in op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Ten eerste valt het de overheidsbureaucratie steeds zwaarder zich achter de politieke superieuren te verschuilen. In Nederland, waar de bewustwording om een complex van redenen met een enorme uitbarsting van opgekropte energie gepaard is gegaan, staat men heden ten dage in verschillende kringen nogal sceptisch tegenover « politiek-neutrale » ambtenaren. De door het ambtelijk apparaat beleden neutraliteit en loyaliteit aan de politieke leiding wordt niet meer aanvaard. Men ziet er een poging in om de gemeenschappelijke doeleinden van de politieke en ambtelijke top door te drukken. Soms ook verwijt men het ambtelijk apparaat er een quasi-loyaliteit op na te houden. Dit wijst evenwel niet in de richting van een plotseling gepolitiseerd ambtelijk apparaat. Zo het ambtelijk apparaat reageert op de prikkels uit de omgeving en zich wellicht iets vrijer ten opzichte van de politieke top opstelt, betekent dit slechts dat het bestuursapparaat zich niet langer verschuilt achter de politieke keuze, die door de gekozen politieke leiding is gedaan. Tot dan toe heeft het apparaat door geen keuze te doen bijgedragen tot het in stand houden van de status quo.

Ten tweede komt het bestuursapparaat nogal eens onder druk te staan, omdat de politieke leiding te gemakkelijk schijnt toe te geven aan de impulsen uit de externe omgeving. Vooral sommige technisch-georiënteerde departementen of instanties krijgen het in een dergelijke situatie erg moeilijk. Hun « subsystem politics » mag dan enige kansen bieden — op het macropolitieke niveau zijn zij veelal in een erg zwakke positie gemanoeuvreerd. De specialisten aan de top van de ambtelijke hiërarchie zijn politiek gedesoriënteerd (20). Zij krijgen zo allerlei problemen te verwerken, die eigenlijk door hun bewindsman hadden moeten worden opgevangen. Als deze zich niet of nauwelijks bekommert

(20) Zie hierover VAN BRAAM, *op. cit.*, blz. 299.

om een standvastig en consistent beleid, staan zij alleen. Het is mede in dit verband dat Mulders stelling het overwegen waard is : « hoe sterker de bewindsman, hoe meer invloed de ambtenaren hebben » (21).

5. De relatie tussen politiek en bestuur : normen.

Wij moeten de empirische beschouwingen over de relatie tussen politiek en bestuur laten volgen door enige normatieve uitspraken. Daarbij kies ik als uitgangspunt de wenselijkheid van een democratisch politiek bestel. Nu is het meer en meer gebruikelijk geworden om bij het begrip democratie te denken aan een politiek systeem, dat bepaalde inhoudelijke doelstellingen najaagt. Men noemt dan met name een rechtvaardiger verdeling van inkomens en kennis, de emancipatie van achtergebleven groepen (de sociaal zwakkeren), en meer in het algemeen : een « betere samenleving ». Het bezwaar, dat doeleinden als rechtvaardigheid en een « betere samenleving » door verschillende individuen op een uiteenlopende wijze uitgelegd worden, deel ik ten volle. Daarom geef ik er de voorkeur aan democratie als een methode te beschouwen. Dat neemt niet weg dat bij een democratische methode van besluitvorming sommige inhoudelijke doelstellingen meer kansen op verwezenlijking hebben dan andere. Maar in het algemeen staat het individuele burgers vrij hun eigen doeleinden te formuleren en na te streven. Systematisch beschouwd kan men een democratie omschrijven als een politiek bestel, waarin aan drie spelregels wordt voldaan : de meerderheid neemt de beslissingen, de meerderheid eerbiedigt de verlangens van de minderheid zoveel mogelijk en de minderheid legt de beslissingen van de meerderheid niet naast zich neer (22). De politieke leiding ontleent haar legitimiteit aan het feit dat zij bij de verkiezingen de steun van een meerderheid van de bevolking heeft gekregen. De bureaucratie ontbreekt het aan deze vorm van legitimiteit, die in een democratisch politiek bestel de hoogste waardering krijgt. Dit heeft rechtstreekse gevolgen voor de normatieve analyse van zowel de politiek-ambtelijke verhoudingen in de strikte zin als de bureaucratische politiek. Ik zal daar nu verder op ingaan.

In de eerste plaats kunnen wij iets zeggen over de politiek-ambtelijke verhoudingen. Die kunnen omschreven worden als invloedsrelaties dan wel machtsrelaties. Het lijkt mij dat er in een democratisch politiek

(21) A. MULDER, *Stellingen*, Congres Nederlandse Vereniging voor Bestuurskunde, december 1973. Mulder is secretaris-generaal op het departement van Justitie.

(22) Deze spelregels worden genoemd in J. BARENTS, *Democracy*, Den Haag, 1958, hoofdstuk 3.

bestel geen plaats mag zijn voor machtsuitoefening door de ambtelijke top. Ik acht het in wezen een spelregel van de democratie dat het ambtelijk apparaat zijn machtsmiddelen niet tegen de politieke leiding gebruikt. Machtsuitoefening door de bureaucratie behoort niet plaats te hebben. Zodra de ambtelijke top met de haar ter beschikking staande middelen de politieke leiding bedreigt, overschrijdt zij de grenzen van een democratische politieke cultuur. Het is goed erop te wijzen dat verborgen machtsuitoefening dezelfde afkeuring verdient.

De langs democratische weg gekozen politieke top mag zich nooit uit vrees voor verzet uit ambtelijke kringen ertoe laten brengen tegemoet te komen aan hun verkapte eisen. Zoals Van Braam het formuleert : « Het is bijzonder gemakkelijk en vaak ook goedkoop ambtenaren van een « gevaarlijk » te veel aan macht en een « gevaarlijke » wijze van machtsuitoefening te verdenken of te betichten. Er zijn genoeg aanknopingspunten voor kritiek te vinden. Maar ambtelijke macht is nog altijd het spiegelbeeld van burgerlijke en politieke onmacht » (23). Ik heb hier uiteraard de onmacht van de politieke leiding op het oog : de politieke leiding gaat er al te vaak — en vaak ook zonder reden — vanuit dat zij koste wat kost het ambtelijk apparaat tevreden moet stellen.

Het is een volledig andere zaak, wanneer de politiek-ambtelijke verhoudingen invloedsbetrekkingen te zien geven. Het moet de overheidsbureaucratie, als iedere groep in de maatschappij, vrij staan pogingen te ondernemen om de politieke leiding op andere gedachten te brengen, mits die pogingen niet vergezeld gaan van dreigementen. Men kan dit trouwens evenzeer in positiever termen formuleren : wij moeten het als een belangrijke taak van het ambtenarenapparaat zien dat het zijn deskundigheid en omgevingssteun gebruikt om de politieke leiding optimale beslissingen te laten nemen. Waar het ambtelijk apparaat zich als ambtelijk apparaat in het openbaar bestuursstelsel manifesteert, mag men zijn invloedspogingen beschouwen als een onderdeel van zijn taak. Het past in het kader van de spelregels in het democratische openbaar bestuursstelsel. Waar ambtenaren als burgers optreden, moeten er bepaalde garanties zijn dat zij hun specifieke deskundigheid en hun contacten met de naaste omgeving niet misbruiken om een beslissende voorsprong op andere groepen in de maatschappij op te bouwen en zo langs een omweg tot machtsuitoefening over de politieke leiding te komen. Daarom zijn een aantal beperkingen in hun politieke rechten gerechtvaardigd (24).

(23) VAN BRAAM, *op. cit.*, blz. 301.

(24) Zie hierover onder meer MERIKOSKI, *op. cit.*, blz. 213.

In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat er geen enkele reden is om bureaucratische politiek en het opbouwen van externe betrekkingen door bureaucratische instanties als in strijd met democratische opvattingen te beschouwen. Ik meen dat dezelfde proposities hier opgaan: machtsuitoefening behoort uit den boze te zijn, maar pogingen om externe groepen en individuele burgers te overtuigen van het eigen gelijk zijn volstrekt legitiem. De enige voorwaarde, waaraan hier voldaan moet worden, is dat men enige ruimte laat voor een flexibele hantering van de democratische grondbeginselen en spelregels. In de strikte zin zou bijvoorbeeld een doctrine van « bureaucratic representation » in strijd zijn met de spelregel, dat de bevolking zich vertegenwoordigd weet in het parlement en dat de meerderheid dankzij de gekozen « Chief Executive » de beslissingen neemt. Ook het nauw verwante cliënteelbeginsel zou hiermee onverenigbaar zijn. Maar men moet zich flexibel opstellen. Ook bij aanvaarding van de doctrine van de bureaucratische vertegenwoordiging en van het cliënteelbeginsel blijft het de politieke leiding vrij staan om de bureaucratische instantie — al vertegenwoordigt die tot op zekere hoogte bepaalde maatschappelijke belangen — met een beroep op de meerderheidsregel ter verantwoording te roepen. Haar legitimiteit blijft domineren over het representatieve karakter van een bureaucratische instantie.

Vanzelfsprekend doen zich problemen voor, waar een democratisch politiek bestel door de handelwijze van de politiek-verantwoordelijke top in gevaar komt. Dan wordt de bureaucratie met een geheel andere situatie dan die, welke ik hierboven geschetst heb, geconfronteerd. Men moet zich op het standpunt stellen dat machtsuitoefening door de bureaucratie geoorloofd is, zodra de politieke top de grondbeginselen en spelregels van de democratie onomstotelijk blijkt te negeren. Met andere woorden, en ook hier weer in positiever termen geformuleerd: het ambtelijk apparaat heeft, als elke andere groepering in de maatschappij, de plicht in zulk een situatie het in stand houden van een democratisch politiek bestel met de hem ter beschikking staande middelen te helpen garanderen. De ambtelijke top moet haar loyaliteit jegens de politieke leiding opzeggen. Haar loyaliteit wordt immers begrensd door de beginselen en spelregels van de democratie. Blinde loyaliteit is onverenigbaar met de mondigheid, die in een democratische samenleving verondersteld wordt.

Het is, dit alles overziende, zaak om te stipuleren dat ik heb gesproken over het onomstotelijk negeren van de grondbeginselen en spelregels van de democratie. De loyaliteit van het ambtelijk apparaat is een te hoog goed om ambtenaren toe te staan zich onder het uiten van vage beschuldigingen van de politieke top af te wenden. Daarentegen, waar de democratische grondbeginselen en spelregels onloochenbaar met de voeten zijn getreden, zal het ambtelijk apparaat alles moeten doen

om te voorkomen dat een autoritair of totalitair politiek bestel kans van slagen heeft. Het zal zich dan moeten keren tegen de politieke leiding.

6. Enige aspecten van de reorganisatie van het openbaar bestuur.

De overheidsorganisatie lijkt soms meer dan enige andere organisatie te bestaan om gereorganiseerd te kunnen worden. In vrijwel alle Westers-democratische landen — om van de totalitaire en ontwikkelingslanden niet te spreken — worden op gezette tijden commissies in het leven geroepen die zich buigen over de problemen van de bestaande overheidsorganisatie en hun studie afsluiten met een meer of minder lijvig rapport. Soms krijgen zij een zeer ruime opdracht mee, soms blijft die beperkt. Soms kunnen zij zich betrekkelijk onafhankelijk opstellen (bijvoorbeeld het Fulton Committee), soms zijn zij gebonden aan de zeer specifieke verlangens van hun opdrachtgever (bijvoorbeeld de Brownlow Commission).

Men kan de reorganisatiebeweging, waarmee iedere overheidsorganisatie steeds weer geconfronteerd wordt, het best begrijpen als een categorie van bestuurlijke hervorming. Niet elke verandering in het openbaar bestuur is een voorbeeld van bestuurlijke hervorming. Wij spreken in de regel pas over bestuurlijke hervorming, als het gaat om veranderingen die bewust en ondanks verzet tot stand gebracht worden (25). Zonder het meteen als een inherente component van bestuurlijke hervorming te willen beschouwen is ook een sterke morele connotatie te bespeuren. Bestuurlijke hervorming berust op de stellige overtuiging dat er altijd een alternatief voor de status quo is dat sterk de voorkeur verdient.

Als categorie van bestuurlijke hervorming gaat de reorganisatie van het openbaar bestuur gepaard met verzet. De reorganisatie moet worden doorgedrukt. Het verzet kan meer of minder heftig zijn. Maar de afpaling van het verschijnsel van de bestuurlijke hervorming vooronderstelt dat er in ieder geval geen volledige consensus bestaat over de wenselijkheid van de veranderingen die worden voorgesteld. Dit kan verduidelijkt worden met behulp van de bekende « contributions-inducements » theorie (26). Deze theorie gaat ervanuit dat elke positie in de organisatie een aantal subjectieve en objectieve « voordelen » heeft voor degene

(25) Zie bijvoorbeeld G. CAIDEN, *Administrative reform*, Chicago, 1969, blz. 8-11.

(26) De theorie is oorspronkelijk afkomstig van C. Barnard. Zij wordt zeer helder weergegeven en gebruikt in H. SIMON, *Administrative behavior*, New York, etc., 1965 (paperback), hoofdstuk 6. Men behoeft het daarom nog niet eens te zijn met Simons bespreking van evenwichtssituaties in overheidsinstanties (zie blz. 120-121).

die deze positie bezet, en dat tezelfdertijd vanuit deze positie bepaalde functies worden vervuld die meer of minder belangrijke bijdragen aan de verwezenlijking van de doeleinden van de organisatie leveren. In het bijzonder ontwikkeld ter verklaring — zo men wil beschrijving — van het in elkaar grijpen van persoonlijke en organisatiedoeleinden, maakt de theorie één facet van organisatorische herstructurering zeer duidelijk: iedere reorganisatie zal sommigen tot voordeel strekken en anderen schaden. Reorganisatie betekent een verschuiving in de verhouding tussen « contributions » en « inducements ». Het is een instrument, waarmee eerst de balans tussen « contributions » en « inducements » wordt aangetast en vervolgens een nieuwe evenwichtssituatie in het vooruitzicht gesteld wordt. Het is een middel om rechtstreeks in te grijpen in de kosten en baten die met iedere positie in het organisatorische geheel verbonden zijn.

Het spreekt vanzelf dat de machtsfactor een essentiële variabele van bestuurlijke reorganisatie is (27). Ik heb al gezegd dat reorganisatie moet worden doorgedrukt. Er zijn per definitie tegenstanders: zij zullen niet opzij gaan voor invloedspogingen en moeten dan ook geconfronteerd worden met de dreiging van ernstige sancties. De tegenstanders zullen van hun kant het uiten van dreigementen evenmin schuwen. De nogal hectische sfeer, waarin reorganisaties zich plegen te voltrekken, wordt bovendien bevorderd door de stellige overtuiging van het eigen gelijk, die immers bijna elke op vooruitgang georiënteerde beweging schijnt te bezitten. Over de Amerikaanse federale bureaucratie is opgemerkt dat reorganisatie in Washington bijna een religie is geworden. Reorganisatie wordt er synoniem geacht met hervorming en vooruitgang. Wie tegen reorganisatie opponeert, stelt zich negatief op en is moreel laakbaar. Het is een mythe, die suggereert dat men veelal diepgewortelde tegenstellingen over inhoudelijke beleidskwesties kan oplossen door middel van reorganisatie (28).

Hoe komt het nu dat in zoveel reorganisatievoorstellen de politieke facetten van het openbaar bestuur verwaarloosd schijnen te worden? Hoe komt het dat de machtsfactor niet die betekenis schijnt te worden toegekend die haar — gezien de hierboven gemaakte opmerkingen — toekomt? De vragen zijn voorzichtig geformuleerd. Want de afwezigheid van uitvoerige beschouwingen over de verhouding tussen vooren tegenstanders van een reorganisatie zou juist kunnen betekenen dat de politieke facetten van het openbaar bestuur en de machtsfactor onder de oppervlakte een vooraanstaande rol hebben gespeeld. Bij een bewe-

(27) Zie A.F. LEEMANS, *Hervorming in het bestuur*, Alphen a.d.Rijn, 1970, blz. 15.

(28) H. SEIDMAN, *Politics, position, and power*, New York, etc., 1970, blz. 3-4.

ging tot bestuurlijke reorganisatie komen de betrokkenen meer dan ooit in aanraking met problemen als de relaties tussen de overheidsbureaucratie en de externe omgeving, bureaucratische politiek en politiek-ambtelijke verhoudingen. Daarvan is op het eerste gezicht nogal weinig terug te vinden. Maar het kan zijn dat bij de taxatie van de machtsverhoudingen de gevestigde belangen te krachtig blijken te zijn, zodat besloten wordt uit te gaan van de bestaande machtsstructuur (zie ook paragraaf 4). Juist de afwezigheid van een expliciete afweging kan er — paradoxaal genoeg — op wijzen dat zulke vraagstukken zeer zeker onderkend zijn.

Er is ook een andere reden te noemen. De morele connotatie van bestuurlijke reorganisaties blijkt gemakkelijk omgebogen te kunnen worden naar een « gesloten » visie op de overheidsorganisatie. Men kan de overheidsorganisatie als een open en/of gesloten systeem bekijken (29). Analyseert men de overheidsorganisatie als een open systeem, dan is het uitgangspunt dat de overheidsorganisatie in een wisselwerking met de omgeving functioneert. De overheidsorganisatie weet dankzij zelf-stabilisering haar identiteit te bewaren. Zij heeft interne reguleringsmechanismen tot haar beschikking, die er onder meer voor zorgen dat conflicten en spanningen — hetzij vanbuiten op het systeem inwerkend, hetzij daarbinnen geïnitieerd — de organisatie als zodanig niet in gevaar brengen. De relaties tussen de delen van het systeem zijn niet erg soepel. Acties en reacties zijn tot op grote hoogte onvoorspelbaar. De verwachtingspatronen zijn gebaseerd op onzekerheid. Het uitgangspunt van een gesloten-systeem-strategie is dat de grenzen tussen de organisatie en de omgeving geen zones van twijfel en onzekerheid, maar diepe kloven zijn. De delen van het systeem zijn rigoureus interdependent. Binnen het systeem passen de elementen precies in elkaar. Er is geen ruimte voor dysfuncties, conflicten en concurrentie.

Degenen die de gesloten-systeem-strategie voorstaan zoeken naar een situatie van volledige zekerheid. Wij kunnen de morele dynamiek van menige reorganisatie van het openbaar bestuur hiermee in verband brengen. De gepropageerde vooruitgang blijkt immers erg vaak te herleiden tot wat men illusies van het gesloten-systeem-denken zou kunnen noemen: « economy and efficiency », de scheiding tussen « politics » en « administration », en de moderne, maar nu al uit de markt geprijsde PPBS en andere moderne planningstechnieken. Deze toepassing van de gesloten-systeem-strategie op de openbare bestuursorganisatie maakt een positieve waardering van bureaucratische politiek, het scheppen van ruimte

(29) Ik baseer mij op de korte, maar zeer verhelderende uiteenzetting in THOMPSON, *op. cit.*, hoofdstuk 1.

voor de externe betrekkingen van de overheidsbureaucratie en een genuanceerde kijk op de politiek-ambtelijke verhoudingen niet erg waarschijnlijk. Zij leidt erg gemakkelijk tot de illusie dat het ideaal van een systeem zonder wrijvingen en conflicten realiseerbaar is. Men gaat eraan voorbij dat de omgeving van de overheidsorganisatie bij uitstek turbulent is.

De gesloten-systeem-strategie sluit zonder meer aan bij de theorieën van de Scientific Management School. Vooruitgang werd daar vertaald in termen van een uniforme « science of administration » — ongeacht de omgeving, waarin de organisatie opereerde, en ongeacht de doeleinden, die met behulp van het systeem zouden worden nagestreefd. Rechtlijnige hantering van « principles of departmentalization », staf-lijn-principes, en hiërarchische constructies zou leiden tot de « beste » organisatiestructuur.

Men stuit hier op een paradox in veel reorganisatierapporten. Enerzijds worden de machtsrelaties getaxeerd en worden zeer ingrijpende reorganisatievoorstellen mede om die reden sceptisch tegemoet getreden. Anderzijds komen bij het geloof in vooruitgang toch allerlei welhaast utopische elementen naar voren. De gesloten-systeem-strategie komt voort uit het geloof in een rationeel organisatie-model. Bij deze rationele aanpak past de synoptische conceptie van het oplossen van problemen (30). Wanneer men met reorganisatieproblemen te kampen heeft, stelt men zijn doeleinden vast en kiest vervolgens na volledige analyse van alle mogelijkheden en hun gevolgen de beste oplossing. Met andere woorden: vooropgesteld dat men volledige informatie kan verwerven, stelt de gesloten-systeem-strategie zich op het standpunt dat een totale reorganisatie van het overheidsapparaat in beginsel mogelijk is. Het is om die reden dat hij zal pleiten voor long-term planning en consistent toekomstgericht onderzoek.

7. Een voorbeeld: een Nederlands reorganisatierapport.

In december 1969 werd bij besluit van de minister-president een commissie « Interdepartementale taakverdeling en coördinatie » ingesteld (31). Opdracht aan de commissie was ter voorbereiding van een

(30) Zie D. BRAYBROOKE en C.E. LINDBLOM, *A strategy of decision*, New York, etc., 1963, hoofdstuk 3.

(31) Het rapport, dat door de commissie is uitgebracht, draagt de titel *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971* (Den Haag, 1971). De commissie wordt kortheidshalve de commissie-Van Veen genoemd.

Ik zal verwijzingen en citaten in de tekst zelf preciseren onder vermelding van de bladzijde(n).

volgende kabinetsformatie (1971) advies uit te brengen inzake de interdepartementale taakverdeling. De commissie — onder leiding van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Van Veen — zou moeten bekijken hoeveel departementen van algemeen bestuur gewenst waren en wat de inhoud van de ermee verbonden portefeuilles moest zijn. Problemen van interdepartementale coördinatie, zowel op het politieke als op het ambtelijke niveau, zouden daarbij tevens aan de orde komen. De commissie had een vrij omvangrijke taak gekregen, die op korte termijn moest worden afgerond.

In oktober 1970 werd bij de algemene beschouwingen in de Tweede Kamer aan de premier gevraagd, of het rapport op korte termijn klaar zou zijn en of het dan gepubliceerd zou worden. De premier ging in op deze suggesties en had succes met zijn verzoek aan de commissie het rapport af te ronden voordat de verkiezingsstrijd zou losbarsten. De commissie moest nu het rapport op wel zeer korte termijn uitbrengen en zag zich bovendien voor de taak gesteld haar concrete voorstellen vergezeld te doen gaan van een aantal algemene achtergronden en overwegingen. Het rapport moest voor een brede groep van belangstellenden begrijpelijk zijn.

Deze gang van zaken moet bij de beoordeling van het rapport in overweging worden genomen. De kritiek, die het rapport van verschillende kanten te verduren kreeg, is wellicht iets te hard uitgevallen. De zeer korte tijd, die men ter beschikking had, en de ombuiging in haar werkzaamheden legden de commissie beperkingen op. Men mag desondanks een dergelijk rapport niet zomaar laten passeren. In de eerste plaats moeten een aantal bezwaren tegen de inhoud van het rapport onverkort gehandhaafd blijven. In de tweede plaats — meer in het algemeen — kan het dienen als een casus van het denken over de relatie tussen politiek en bestuur. Misschien juist dankzij de druk, waaronder de commissie moest opereren, kwam het rapport op verschillende punten toch nog tot een betrekkelijk duidelijke optiek en standpuntbepaling. Had zij veel tijd gehad voor het vervullen van haar opdracht, dan hadden langdurige discussies wellicht tot compromissen tussen verschillende opvattingen geleid.

De commissie had een vrij omvangrijke taak. Toch liet de opdracht weinig ruimte voor reorganisatievoorstellen, die een reële wijziging in de machtsstructuur binnen het politieke systeem zouden impliceren. De voorstellen moesten immers tijdens de kabinetsformatie 1971 verwezenlijkt kunnen worden: « Tijdens een enkele formatie kan... slechts een beperkt aantal veranderingen worden ingevoerd, willen niet te voordelen van reorganisatie teniet gedaan worden door de fricties die het onvermijdelijke gevolg zijn van een doorbreking van bestaande organisatievormen »

(blz. 4). Maar het moet gezegd worden dat, ook indien wij hiermee rekening houden, de concrete aanbevelingen wel bijzonder verankerd lagen in de overtuiging dat een ingrijpende reorganisatie van het openbaar bestuur in het algemeen ongewenst is. Bij de bestudering van de interdepartementale verhoudingen kwam de commissie tot de conclusie dat een algehele herverdeling van taken zeer schadelijk zou zijn voor de continuïteit van het bestuur (blz. 17). Voorstellen om het aantal departementen te vergroten, dan wel in te krimpen, werden afgewezen, hoewel de commissie zich in beginsel een voorstander toonde van een vermindering van het aantal departementen (blz. 20). Op het politieke topniveau bepleitte de commissie het instellen van coördinerende bewindslieden: « Meer dan van ruw ingrijpende maatregelen als de vorming van een kernkabinet of het instellen van nieuwe departementen verwacht de commissie... een oplossing van het duidelijker toespitsen van coördinerende verantwoordelijkheden » (blz. 55). Ik geloof niet dat de reële betekenis van het onderscheid tussen coördinerende en niet-coördinerende ministers zoveel geringer zou zijn dan dat tussen de leden van een kernkabinet en de overige ministers. Het is in dit verband niet verwonderlijk dat het voorstel bij de kabinetsformatie slechts met de nodige reserves werd overgenomen. Het huidige kabinet blijkt de coördinatie van beleidssectoren steeds meer aan één bewindsman op te dragen, maar nog altijd zonder dit in duidelijke (formele) regelingen vast te leggen.

In Nederland circuleerden omstreeks 1970 een groot aantal voorstellen tot oprichting van nieuwe departementen. Het is een feit dat deze suggesties soms enkel bedoeld waren om de aandacht op een verwaarloosd beleidsterrein te vestigen. Zij gingen niet vergezeld van een reële visie op de manier, waarlangs hun verwezenlijking in de machtsverhoudingen in en buiten de overheidsorganisatie zou kunnen worden ingepast. Maar het is daarmee niet gezegd dat de commissie zich om dergelijke redenen van zulke voorstellen moest distantiëren. Ik ben geneigd om althans sommige afwijzende reacties van de kant van de commissie toch wel hiermee in verband te brengen. De commissie meende dat de gelijktijdige verwezenlijking van al deze verlangens op het niveau van de ministerraad en de onderraden (de vaste commissies uit de ministerraad) een bestuurlijke chaos zou veroorzaken (blz. 18). Het was geen reden om elk van de voorstellen uiteindelijk stuk voor stuk af te wijzen.

Met betrekking tot het tweede voorbeeld — de strakkere coördinatie op het politieke topniveau — valt op te merken dat de commissie ook daar de machtsverhoudingen kennelijk niet expliciet in haar beschouwingen wenste te betrekken. Dit kan worden opgemaakt uit haar voor-

naamste argument tegen de vorming van een kernkabinet van departementale ministers. Zij voerde daartegen aan dat het niet duidelijk was op grond van welke criteria zou moeten worden vastgesteld welke departementale ministers in het kernkabinet zouden moeten worden opgenomen en welke erbuiten zouden moeten worden gehouden (blz. 54). Het lijkt mij dat dit nu juist typisch een kwestie van politieke opportuniteit pleegt te zijn — een criterium dat de commissie zelf niet uitsloot in haar opsomming van criteria ter toetsing van de « ideale » organisatie (blz. 16). Vanzelfsprekend leende de aan de kabinetsformatie gebonden opdracht van de commissie zich niet bepaald voor een pleidooi ten gunste van de instelling van een kernkabinet. De commissie wees er terecht op dat het de reeds zo moeizame kabinetsformaties extra zou belasten, wanneer men ook nog eens zou moeten vechten over de kwestie van het lidmaatschap van een kernkabinet (blz. 55). Het blijft evenwel de vraag of dit alles niet zou gelden voor een geïnstitutionaliseerde vorm van het coördinerend ministerschap.

Ik hoop aan de hand van deze twee voorbeelden te hebben getoond dat de commissie — als zoveel andere reorganisatiecommissies — de machtsfactor niet als een variabele, maar als een constante, afgeleid van de bestaande machtsverhoudingen, beschouwde. Misschien is het niet geheel zuiver om te poneren dat aan de machtsfactor geen aandacht werd besteed. Wat wij zeker weten is dat de commissie de bestaande machtsverhoudingen als gegeven aanvaardde. En de suggestie lijkt gewettigd dat dit niet uitsluitend het gevolg was van de aan de kabinetsformatie gebonden opdracht.

De gesloten-systeem-strategie manifesteert zich met betrekking tot de openbare bestuursorganisatie op drie manieren. In de eerste plaats gaat men ervanuit dat tussen het systeem van de overheidsorganisatie en zijn omgeving een diepe kloof bestaat. In de tweede plaats neemt men aan dat de delen van het systeem van de overheidsorganisatie precies in elkaar grijpen en dat dysfuncties, conflicten en competitie niet voorkomen. In de derde plaats stelt men zich op het standpunt dat « politiek » en « bestuur » van elkaar gescheiden kunnen worden. Deze drie strategische beslissingen nemen in het hier besproken rapport een overheersende plaats in.

Ik wil allereerst ingaan op het feit dat de commissie de externe betrekkingen van het overheidsapparaat verwaarloosde dan wel negatief beoordeelde. Bij haar beschouwingen over het criterium van de toegankelijkheid der organisatie voor de burgers merkte de commissie op dat het functioneren van het bestuursapparaat onmogelijk zou zijn, indien men elke belangrijke categorie van de bevolking als het ware een eigen depar-

tement zou geven (blz. 16). Nog daargelaten dat de vraag, in hoeverre een bevolkingscategorie belangrijk of onbelangrijk is, een kwestie van politieke opportuniteit — van de machtsverhoudingen in de maatschappij — is, behoeft dit allerminst op te gaan bij een gematigde vertegenwoordiging van maatschappelijke belangen in de overheidsbureaucratie.

De commissie bleek eigenlijk helemaal niet te voelen voor zulke nauwe relaties tussen scherp afgebakende groepen in de bevolking en instanties binnen de overheidsbureaucratie. Het ligt in de lijn van de verwachtingen dat zij absoluut niets wilde weten van een eigen departement voor cliëntegroepen. Ik vind het ook niet toevallig dat zij bij de bespreking van de mogelijke inkrimping van het aantal departementen van algemeen bestuur het oog liet vallen op het ministerie van Landbouw en Visserij (blz. 20). Argumenten van politieke aard deden de commissie afzien van een voorstel in die richting: de zeer frequente en intensieve betrekkingen tussen het departement en « zijn » landbouworganisaties werden echter niet genoemd. Het waren overigens niet alleen de externe betrekkingen met georganiseerde groepen die er wat bekaaid afkwamen. De relaties tot de individuele burgers kregen nauwelijks de aandacht. Voor de inspraak van georganiseerde groepen in de maatschappij was slechts een geringe ruimte beschikbaar: zij bleef in de commissievoorstellen beperkt tot de ambtelijke niveaus van de beleidsvorming en werd niet uitgewerkt. Ook toch al betrekkelijk weerloze groeperingen als de bejaarden of de consumenten kregen weinig in het vooruitzicht gesteld (blz. 13 e.v.). Maar de individuele burger als zodanig kwam er nog slechter vanaf. Men kan in het rapport vrijwel nergens een uitspraak vinden over de contacten van de individuele burger met de bureaucratie. Over inspraak van de individuele burger werd niet gerept. Wij hebben reeds gezien dat het criterium van de toegankelijkheid ongemerkt overging in een criterium van de ingroeiing van belangen in het apparaat — om trouwens ook daar de poort naar de overheidsorganisatie zo goed als gesloten te vinden.

Ik heb eerder opgemerkt dat er geen enkele reden is om het opzetten van een netwerk van externe betrekkingen door overheidsambtenaren in strijd met democratische opvattingen de achten (zie paragraaf 5). Onderzoek onder Nederlandse topambtenaren heeft uitgewezen dat zij zich heden ten dage vrij realistisch opstellen. Zij beseffen de betekenis van het onderhouden van goede relaties met belangenorganisaties. Maar het bleek ook dat zij toch wel moeite hadden met de inpassing van dit standpunt in hun normatieve referentiekader. Daarin bleek de kloof tussen de overheidsorganisatie en haar turbulente omgeving nog altijd

een belangrijke plaats te hebben (32). Men kan dan ook zeggen dat de commissie het waarschijnlijk redelijk met veel topambtenaren heeft kunnen vinden.

Het commissierapport had geen oog voor de positieve facetten van conflict en competitie binnen het overheidsapparaat. De commissie maakte er een gewoonte van te waarschuwen tegen centrifugalisme, inconsistentie en gebrek aan integratie. Zij pleitte voortdurend voor coördinatie, consistentie en geïntegreerd beleid. Ik wil niet ontkennen dat de commissie zelf met klem beweerde dat coördinatie geen doel op zichzelf, maar alleen een middel behoort te zijn (blz. 62). Toch krijgt men de indruk dat zij hieraan allesbehalve de conclusie verbond dat men zeer voorzichtig behoort te zijn met het instellen van coördinerende instellingen. Die voorzichtigheid is des te meer geboden, naarmate de overtuiging groeit dat ongecoördineerde beslissingen, het tegenover elkaar staan van bestuurlijke instanties en wellicht zelfs een bepaalde mate van inconsistentie niet altijd even verwerpelijk behoeven te zijn. Natuurlijk: « Coordinate! Coordination is one of the golden words of our time. I cannot offhand think of any way in which the word is used that implies disapproval » (33). Maar dat is nu juist rampzalig voor een wat afstandelijke optiek. Wij moeten op het eerste gezicht ergerlijke conflicten en competitieve betrekkingen binnen de overheidsbureaucratie een zelfde kans geven.

Er is al enige kritiek geuit op het voorstel van de commissie om het coördinerende ministerschap te introduceren. Het voorstel moet ook hier met de nodige reserve bekeken worden. De commissie stapte luchtig over de moeilijkheden heen. Ik meen dat zij zich Wildavsky's woorden zou mogen aantrekken: het leek wel alsof de terminologie een waarborg voor succes was. Het valt in dit verband op dat de reorganisatie op het politieke niveau op de concentratie van de macht aanstuurde. Ook hier is het niet mijn bedoeling de problematiek éézijdig voor te stellen. De commissie wees er bijvoorbeeld volkomen terecht op dat het toenemend in elkaar grijpen van de taken en activiteiten van de verschillende departementen op gespannen voet was komen te staan met de individuele ministeriële verantwoordelijkheid (blz. 45). Maar men zou zich toch kunnen afvragen, of een concentratie van macht wel in

(32) S.J. ELDELSVELD *et al.*, *Het politieke proces in de ogen van hoge ambtenaren en politici*, Congres Nederlandse Vereniging voor Bestuurskunde, december 1973, tabel 2 en 3. Slechts 14 % achtte nauwe betrekkingen tussen bij het werk van een departement betrokken maatschappelijke groepen of sectoren en dat departement onjuist en onnodig; 57 % achtte de voortdurende strijd tussen speciale belangengroepen een ernstige bedreiging voor het landsbelang.

(33) A. WILDAVSKY, *If planning is everything, maybe it's nothing*, in: *Policy Sciences*, 4 (1973), blz. 142.

alle opzichten even gelukkig zou zijn. Zo wees de commissie de gedachte aan een kabinet, bestaande uit slechts enkele ministers, van de hand met — onder meer — het argument dat de overige ministers zich dan teveel zouden richten op de behartiging van de departementale belangen in de strikte zin (blz. 53). Op het ambtelijk niveau werd ook ruimschoots plaats open gehouden voor coördinatie: er zou een bureau interdepartementale taakverdeling en coördinatie moeten komen dat in nauwe samenwerking met het secretariaat van de ministerraad vanuit Binnenlandse Zaken zou moeten opereren (blz. 64). De coördinerende bewindslieden zouden zich gesteund moeten weten door een ambtelijk centraal beleidsorgaan, dat op zijn beurt weer impulsen zou moeten krijgen uit de interdepartementale coördinatiecommissie, waarvan het overigens een onderdeel zou vormen (blz. 65 e.v.). Meer dan ooit geldt bij dergelijke voorstellen dat men door topzware ambtelijke coördinerende instellingen in ieder geval het politieke proces uitrekt. Er worden meer schakels ingebouwd. En terwijl die in een beginfase de dynamiek wellicht weten te vergroten, blijkt meestal na verloop van tijd de stagnerende functie te domineren (34).

Het derde facet is de scheiding tussen « politiek » en « bestuur ». Ik moet er meteen op wijzen dat de commissie de rol van de topambtenaar bij de beleidsvorming niet uit de weg ging. Maar toch was hier al sprake van nogal gemakkelijke redeneringen waarbij de complexiteit van de relatie tussen politieke en ambtelijke top geweld aangedaan werd. Uit de voorstellen van de commissie bleek dat zij de loyaliteit van de ambtelijke top jegens de gekozen politieke leiding als gegeven aannam. De reeds besproken coördinatievoorstellen van de commissie waren niet van dien aard dat zij de machtsconcentratie tot het « politieke » niveau leek te willen beperken. Het centrale beleidsorgaan, en met name de contactman met het ministeriële niveau, zou een buitengewoon sterke positie kunnen opbouwen. Daarin paste ook het voorstel deze topambtenaar de zittingen van de vaste commissie uit de ministerraad te laten bijwonen (blz. 70). Wij kunnen hier niet voorbijgaan aan het pleidooi de positie van de secretaris-generaal, de hoogste departementsambtenaar, te versterken (blz. 88 e.v.). De reeks voorstellen — de commissie stelde onder meer voor hem een eigen bureau van jonge beleidsambtenaren te geven — was erop gericht zijn coördinerende kracht te vergroten en daarmee de taak van de verantwoordelijk leiders te verlichten. Het lijkt mij dat de redenering amper zou kunnen worden ge-

(34) Zie J. KOOIMAN, Regeringsbeleid als proces, in: *Acta Politica*, 6 (1971), blz. 395.

volgd, wanneer men ook maar de geringste twijfel zou hebben over de loyaliteit van de departementale top.

Dat de commissie ook hier vanuit een gesloten-systeem-strategie opereerde, mag tenslotte worden afgeleid uit de splitsing tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering (blz. 5). De commissie had er oog voor dat bij de beleidsvorming door ambtenaren zeer belangrijk werk verricht wordt. De elementaire beginselen van de machtscheidingsleer staan dat eigenlijk niet toe. Maar de commissie was kennelijk niet geneigd uitvoering als een spanning veroorzakende factor in de maatschappij te bekijken. Het is onduidelijk, waarom zij zich tot dit tamelijk simplistische standpunt liet verleiden. Het moeten welhaast uitsluitend praktische argumenten zijn geweest. Want de commissie suggereerde zelf dat zich een aantal zeer gecompliceerde problemen kunnen voordoen, bijvoorbeeld met betrekking tot functionele decentralisatie (35).

De gesloten-systeem-benadering komt voort uit het geloof in een rationeel organisatie-model. Dit wordt ook door het rapport van de commissie-Van Veen aangetoond. De koorts van de vooruitgang was haar niet geheel vreemd. Het zou overdreven zijn om een pure tegenstelling tussen deze morele koorts en de incrementele, op de bestaande machtsverhoudingen voortbouwende, uitgangspositie te construeren. Daarvoor waren de suggesties van de commissie te reëel en te voorzichtig. De commissie beschouwde het criterium van de interne efficiency als één van de conflicterende criteria (met de criteria van de toegankelijkheid en van de politieke opportuniteit). Zij verwierp de gedachte aan een voor alle tijden geldende blauwdruk (blz. 15). Maar toch zijn wij er daarmee nog niet. Lange-termijn-planning werd met de nodige zorg omgeven. Een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid — inmiddels in voorlopige vorm geïnstalleerd — zou het kabinet van advies moeten dienen (blz. 56). De premier zou de rechtstreekse verantwoordelijkheid voor de Raad moeten dragen. Het zou een aanzet kunnen zijn tot een beleid op de lange termijn, dat consistent en wetenschappelijk verantwoord zou zijn. De commissie kwam terecht in de sfeer van synoptische « problem-solving ». Zij ontkwam niet aan de morele druk : haar morele koorts manifesteerde zich in de roep om een consistent en wetenschappelijk verantwoord beleid op de lange termijn.

Ik heb eerder gesproken over een paradox in veel reorganisatievoorstellen. Aan de ene kant sluiten zij aan bij de machtsverhoudingen van het moment. Aan de andere kant komt de gesloten-systeem-strategie voort uit een geloof in rationele oplossingen. Ik heb niet van een pure

(35) Zie J. KOOIMAN, *op. cit.*, blz. 394.

tegenstrijdigheid gesproken. Want waarom zouden de huidige machtsverhoudingen niet bevestigd kunnen worden dankzij lange-termijn-planning en synoptische « problem-solving »? « Rationele oplossingen » kunnen bestaande machtsverhoudingen aantasten. Zij kunnen hen ook schragen.

Summary.

The author discusses a number of perspectives concerning the politicization of public administration. Firstly, he argues that it be hardly adequate to confine the concept of politicization to the increasing penetration of political parties into the sphere of public administration. The politicization of public administration refers to more intensive patterns of bureaucratic politics as well. Secondly, he warns against a too easy acceptance of the idea that a politicization of public administration has taken place. One might say that what is often considered as a growing penetration of political factors into the administrative sphere actually pertains to the increasing awareness and visibility regarding the frequent and intensive relations between politics and administration. Some of the theoretical perspectives are applied to the subject of administrative reorganization.

