



# De illusie van het politieke primaat. Macht en onmacht van de Nederlandse politiek

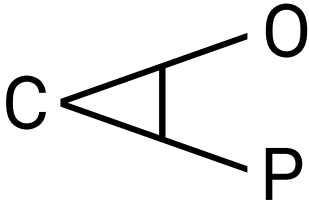
prof. dr. Anchrit Wille

&

# Can the centre hold? Over de robuustheid van de rijksoverheid

prof. dr. Caspar van den Berg

Bijzondere Leerstoel Transitie in de publieke sector



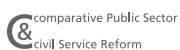
Deze uitgave werd mede mogelijk gemaakt door  
het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ABP.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties



CAOP ondersteunt in 2022 vier bijzondere leerstoelen: de Ien Dales Leerstoel,  
de Leerstoel Comparative public sector en civil service reform,  
de Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt en de Leerstoel Transities in de publieke sector.



Leerstoel Transities  
in de publieke sector

# De illusie van het politieke primaat. Macht en onmacht van de Nederlandse politiek

prof. dr. Anchrit Wille

&

# Can the centre hold? Over de robuustheid van de rijksoverheid

prof. dr. Caspar van den Berg

Bijzondere Leerstoel Transitie in de publieke sector



1

# De illusie van het politieke primaat

Macht en onmacht van de Nederlandse politiek  
prof. dr. Anchrit Wille

# Rede

Uitgesproken bij de aanvaarding van het bijzonder hoogleraarschap ingesteld door het CAOP met als leeropdracht 'Transities in de publieke sector' aan de Universiteit Leiden op 21 november 2022.

door  
Anchrit Wille

*Mevrouw de rector magnificus, leden van het bestuur van het CAOP en leden van het curatorium van deze bijzondere Leerstoel Transitie in de publieke sector, zeer geachte aanwezigen.*

### De politiek is de baas: de erfenis van Weber

Is de politiek nog wel de baas in ons land? De coronacrisis, de energiecrisis, de asielcrisis, de stikstofcrisis. Kan de politiek de grote maatschappelijke opgaven nog wel oplossen? En is de politiek nog wel de baas over de ambtenaren? Ook die vraag keert in Haagse kringen geregeld terug. Zelfs vorige week nog, toen de ambtelijk top van de Tweede Kamer opstapte, en zich volgens sommigen in het politieke primaat zou hebben gemengd.

Het primaat van de politiek is een van de kerndoctrines van het openbaar bestuur dat in alle bestuurskundige en politicologische handboeken staat en dat teruggaat op Max Weber.

Voor mensen die geen bestuurskunde of politicologie hebben gestudeerd: Max Weber formuleerde het idee van het politieke primaat in 1919 in zijn openbare lezing 'Politik als Beruf'.<sup>1</sup> In deze lezing stelde Weber dat durf, visie en leiderschap kernkwaliteiten zijn voor een politicus. Loyaliteit, dienstbaarheid en deskundigheid zijn de kernkwaliteiten voor een ambtenaar, die ondergeschikt dient te zijn aan het politieke gezag.

Weber vond namelijk dat de overheidsbureaucratie democratisch beteugeld moest worden, en dat zou kunnen als aan de top van de ambtelijke organisatie een politiek leider staat. Politici worden direct of indirect gekozen, ambtenaren niet. Politici moeten daarom de baas zijn en niet de ambtenaren.

Het primaat van de politiek is na de rede van Weber vaker onderwerp van openbare lezingen geweest. Crinice Le Roy sprak in 1969 in zijn oratie over de bureaucratie als 'vierde macht'.<sup>2</sup> En Ed van Thijn stelde 30 jaar later in zijn oratie 'Politiek en bureaucratie' dat het primaat van de politiek was verzwakt.<sup>3</sup> Hierdoor was de balans in de politiek-ambtelijke verhoudingen te veel doorgeslagen naar de bureaucratie.

Vandaag wil ik in mijn deel van deze dubbeloratie de vraag stellen: is het idee van het politieke primaat nog wel werkbaar? Mijn antwoord zal zijn: het primaat van de politiek is een illusie.



### *De macht van ministers: de politisering van het primaat*

Over wie hebben we het bij het politieke primaat? Wie in de politiek is nu eigenlijk de baas? De minister, de Kamer, de kiezer, de politieke partijen? Vandaag richt ik me op de rol van ministers in de politiek-ambtelijke verhoudingen.

De enorme verandering die de politiek sinds Weber heeft ondergaan, blijft sterk onderbelicht in de analyses van Crinice Le Roy en Van Thijn. Die oraties richtten zich hoofdzakelijk op de ontwikkelingen in de bureaucratie. Als we naar de politiek-ambtelijke verhoudingen in de afgelopen decennia kijken, dan durf ik te stellen dat de politiek steeds meer de baas is geworden.

Er zijn drie terreinen waarop dat duidelijk zichtbaar is.

#### *Het regeerakkoord: de politieke teugels voor de ambtelijke dienst*

Ten eerste zijn in de relatie tussen ministers en ambtenaren de regeerakkoorden steeds meer als de politieke teugels voor de ambtelijke dienst gaan functioneren. Regeerakkoorden zijn alsmar omvangrijker en dwingender geworden in de samenwerking tussen ministers, en tussen de ministers en de Kamer.

Maar ook de ambtelijke top heeft zich te schikken naar deze politieke agenda van het kabinet. Ambtelijke topfiguren in Nederland, zo blijkt uit onderzoek, nemen de binding aan het regeerakkoord zeer serieus.<sup>4</sup> Regeerakkoorden laten weinig ruimte voor ijverige topambtenaren om zelf beleid te ontwikkelen. De politiek is hier de baas.

#### *De politisering van de politiek-ambtelijke top*

Een tweede terrein waar de politiek steeds overheersender is geworden, is de selectie van ministers en ambtelijke top.

Ooit zat er een jurist op Justitie, een militair op Defensie en een ingenieur op Verkeer en Waterstaat. Waar vroeger vakkennis een gewenste kwaliteit was, zijn politieke ervaring en bestuurlijke sensitiviteit steeds belangrijker geworden. We zien een verschuiving van technische competenties naar meer politieke competenties bij de selectie van zowel ministers als topambtenaren.<sup>5</sup>

Deze meer politieke benadering heeft zich ook vertaald in een groeiend aantal vertrouwelingen die de minister bijstaan. De bontkraag, sommige spreken zelfs van een hofhouding, bestaat uit politiek assistenten, woordvoerders, medewerkers van bijvoorbeeld het Bureau SG, en soms ook DG's. De groei van deze groep politieke ondersteuners is een reactie op het toenemend mediageweld en de politieke drukte in het verkeer met de Tweede Kamer.



Politisering is ook zichtbaar bij de ambtelijke top. De oprichting van de banencarroussel van de Algemene Bestuursdienst (ABD) 30 jaar geleden, bedoeld om de mobiliteit en de kwaliteit van de ambtelijke dienst te verbeteren, beteugelde niet alleen de macht van te lang zittende topambtenaren.<sup>6</sup> Het maakte ook dat politieke competenties belangrijker werden bij de selectie.

Topambtenaar zijn is niet langer een kwestie van rustig adviseren en nog even tijd hebben om dingen uit te zoeken. Het vereist steeds meer inlevingsvermogen in het kortebaanschuiven. Daarbij moeten ambtenaren goed weten wat politieke partijen denken en wat de politieke marges zijn. Recent onderzoek van Erik-Jan van Dorp naar de loopbanen van topambtenaren toont niet alleen dat de hoogste ambtenaren op de ministeries in de afgelopen 20 jaar bovengemiddeld vaak partijpolitiek actief zijn geweest binnen de regeringspartijen (VVD, CDA, D66, PvdA, CU).<sup>7</sup> Maar ook dat zij bovengemiddeld vaak op het Torentje (ministerie van Algemene Zaken) hebben gewerkt.

Topambtenaren fungeren steeds vaker als schaduwpolitici. Van Dorp laat zien hoe de politiek in de gedachten van topambtenaren doordringt.<sup>8</sup> De zin 'de minister wil het' bezegelt vaak discussies op departementen. In de afwezigheid van de bewindspersonen nemen topambtenaren een deel van de politieke rol over om hun collega's de koers van de minister te laten varen.



### *De nadruk op politieke verantwoording*

Ook op een derde terrein, dat van de publieke verantwoording door de minister, zien we een veel politiekere invulling van de rol.

De Kamer stelt steeds meer vragen, neemt meer moties aan, organiseert meer parlementaire onderzoeken en enquêtes. De politiek is de baas en dus verantwoordelijk. De gevoelde verantwoordingsplicht op de ministeries<sup>9</sup> heeft ervoor gezorgd dat veel bestuurlijke en ambtelijke energie is gaan zitten in een gerichtheid op de politieke overleving van bestuurders en de instandhouding van coalities.<sup>10</sup> Het 'uit de wind houden' van de minister is een primaire ambtelijke taak geworden.

Dit komt ook omdat het risico op voortijdig opstappen voor bewindslieden is toegenomen. Kon Ed van Thijn aan het einde van de jaren 90 nog over een 'sorry-democratie' spreken, omdat er tijdens de Paarse kabinetten vrijwel geen bewindslieden om politieke redenen tussentijds opstapten, vanaf de kabinetten-Balkenende is dat sterk veranderd.<sup>11</sup> Zo zijn in Rutte II en III alleen al 14 van de 20 voortijdig opgestapte bewindspersonen om politieke redenen afgetreden.

Vanaf de jaren 90 is de ministeriële verantwoordelijkheid van een staatkundig beginsel, dat de relatie tussen parlement en regering regelt, een organisatiekundig model geworden waarbij de regering ook steeds meer de zeggenschap over de overheidsbureaucratie naar zich toe wist te trekken.<sup>12</sup>

Kortom, Van Thijns zorg over de erosie van het politieke primaat is niet terecht geweest. Het omgekeerde is het geval. Het politieke primaat is steeds sterker verankerd in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Dit komt door de politisering op de drie zojuist genoemde terreinen: het regeerakkoord, de rekrutering van de ambtelijke top en de nadruk op de politieke verantwoording.

### Onzekerheid en onmacht van de politiek

U zult wel denken: maar dit gaat toch niet over de illusie van het politieke primaat? Politiek is aardig de baas zo. De doctrine van Weber is van wenselijkheid werkelijkheid geworden. Maar Weber formuleerde het idee van het politieke primaat ruim honderd jaar geleden. De kiezer, het politieke landschap, de ambtelijke organisatie en het beleidsproces, de context waarbinnen bewindspersonen en ambtelijke top opereren, zijn in de laatste decennia sterk veranderd. Dat zorgt ervoor dat het idee van het politieke primaat niet meer doet waarvoor het bedoeld was. Hoe sterk ook, het politieke primaat is een illusie.

Dit komt door drie ontwikkelingen.

#### *De onzekerheid van het primaat: de veranderlijke kiezer*

Ik begin met de kiezers. Het politieke primaat is heel instabiel. Tijdens de verzuiling konden verkiezingen nog bestempeld worden als rituele volkstellingen waarvan de uitkomst in grote lijnen wel vaststond. Na de ontzuiling zijn burgers steeds meer hun eigen afweging gaan maken en stemmen ze niet meer vanzelfsprekend op dezelfde partij.

Die veranderlijkheid van de kiezer zorgt voor grote onzekerheid bij de politiek.<sup>13</sup> De onderhuidse angst voor electorale afstraffingen is in alle haarvaten van de politiek gekropen. Politici staan hierdoor voortdurend in de campagnestand. Als tussentijdse opiniepeilingen aangeven dat een partij nog maar de helft van het aantal zetels overhoudt als er verkiezingen zouden worden gehouden, komen partijleiders onder druk te staan. Dan zijn de stikstofdoelstellingen uit het regeerakkoord niet heilig meer (voor Wopke Hoekstra) of volgt er een pittig gesprek met de Kamerfractie over de nieuwe asielwet (door Mark Rutte).

De angst voor electorale gevolgen zorgt ervoor dat politici telkens weer bakzeil halen met grote hervormingsplannen. Dit politieke mechanisme is een van de belangrijkste verklaringen waarom langetermijnhervormingen van het beleid zo lastig zijn.<sup>14</sup> Kijk naar het stikstofbeleid, maar ook naar de hervormingen van de arbeidsmarkt, de woningmarkt, het pensioenstelsel, of de plannen voor rekeningrijden. Een selectie van beleidshervormingen die al jaren op de politieke agenda prijken.

Kortom, de emancipatie van de kiezer zorgt voor electorale instabiliteit en voor grote onzekerheid bij politiek leiders, waardoor het primaatmodel minder goed werkt.

### *De onmacht van het primaat: de versplintering van het politieke landschap*

Ook de toenemende versplintering in het politieke landschap verzwakt het primaat van de politiek. Inmiddels bevolken 20 partijen en groeperingen de Tweede Kamer en bestaan er geen grote middenpartijen meer. Ter vergelijking, in 1995 hadden de drie grootste fracties samen nog 130 zetels, vandaag de dag zijn dat er 75.

Ook buiten het parlement zien we versnippering. Activisten, politieke bewegingen, lobby- en belangengroepen, allemaal spelen ze een rol bij de totstandkoming van beleid. Het stikstofdossier is hier een illustratie van. Onafhankelijk bemiddelaar Johan Remkes nodigde alleen al 20 boerenorganisaties uit voor gesprekken over het stikstofbeleid. Daarnaast zat hij aan tafel met vertegenwoordigers van natuur- en milieuorganisaties, het bedrijfsleven, banken, voer- en zuivelfabrikanten en de provincies om de mogelijkheden voor het stikstofbeleid te verkennen.

Wat betekent deze politieke fragmentatie voor het primaat van de politiek? Vanwege de beperkte machtsbasis moet het kabinet elke keer weer tussentijds op zoek naar bredere politieke steun. Begin dit jaar gingen premier Rutte en minister Kaag alle 16 oppositiefracties af om te zien wat ze wilden in ruil voor steun aan de kabinetsplannen uit de Voorjaarsnota.

Ook buiten het parlement moet worden gezocht naar draagvlak van politieke besluiten. Zo wordt tegenwoordig vaker gebruikgemaakt van de *tafelisering* van besluitvormingsprocessen, zoals Ruud Koole dat noemt.<sup>15</sup> Allerlei belanghebbenden adviseren het kabinet over lastige beleidsdossiers door deze aan zogeheten tafels te bespreken, en dan een akkoord te sluiten. Denk aan de klimaattafels en droogtetafels, maar ook het Energieakkoord en het Preventieakkoord waren het resultaat van onderhandelingen aan tafels.



Kortom, de politieke versnippering binnen en buiten het parlement en vooral het ontbreken van grote fracties, beperken de doorzettingsmacht van de politiek (zeker als het gaat om grotere beleidshervormingen). Door de grote hoeveelheid gefragmenteerde belangen kunnen politici slechts tegen zeer hoge politieke kosten grote beleidswijzigingen doorvoeren. Het toont het onvermogen van de politiek om de maatschappij te sturen.

### *De onmacht van het beleid: de verkrumpling van de ambtelijke organisatie*

Ten derde: verzelfstandiging, privatisering en decentralisatie, hebben de politieke aansturing steeds moeilijker gemaakt. Neem de energievoorziening: door de privatisering in de afgelopen decennia heeft de overheid relatief weinig mogelijkheden om op de energiemarkt in te grijpen. Of neem de coronacrisis: daar had Den Haag formeel weinig te zeggen over de ziekenhuizen en GGD's. Maar ook een schijnbaar eenvoudige maatregel als verlaging van de btw op groenten en fruit kost zeker twee jaar voorbereiding voordat deze kan worden ingevoerd.

Kortom, de complexiteit van de uitvoering en de enorme versplintering in verantwoordelijkheden zijn een groot probleem.<sup>16</sup> De overheid lijkt steeds onmachtiger om beleid te ontwikkelen en uit te voeren in overeenstemming met de politieke wensen. Het demonstreert de beperkte maakbaarheid van het beleid.

### **De illusie van het politieke primaat**

Wat is nu de illusie van het politieke primaat? De politisering van de politiek-ambtelijke relaties heeft van ministeries politieke burchten gemaakt. De ministers, omringd door hun hofhouding en generaals (SG's en DG's) in de Haagse torens, zijn primair gericht op de uitvoering van het grote strijdplan (regeerakkoord) en op de verdediging van bewindspersonen.

Maar buiten de politieke burcht heeft het leger weinig in te brengen. De veranderlijke kiezer, het versnipperde politieke landschap en de verkrumelde ambtelijke organisatie hebben gezorgd voor onmacht en onzekerheid in de Haagse burchten. Het politieke primaat is verworpen tot een luchtkasteel. De politiek is de baas, maar tegelijkertijd is niemand de baas. Dit is een institutioneel probleem, en niet slechts een kwestie van politieke cultuur. De ironie wil dat door een te sterke nadruk op Webers doctrine van het politieke primaat de ambtelijke organisatie te veel de logica van de politiek is gaan volgen, en klassiek weberiaanse waarden, zoals 'Fachwissen' en 'Dienstwissen', in het gedrang zijn gekomen.

### *Wat te doen?*

Uit het voorgaande vallen een paar conclusies te trekken, die tegelijkertijd uitgangspunten vormen voor mijn onderzoeksprogramma.

- Om te beginnen is het van belang dat er meer reflectie komt op het politieke primaat. Generaties lang zijn bestuurskundigen en politicologen met dit leerstuk grootgebracht en is het steeds meer van een doctrine een dogma geworden. Een kritische reflectie is nodig op de vraag of dit idee van Weber nog wel past bij de veranderende condities in onze huidige democratie. Volatiliteit en versnippering in het politieke landschap zijn 'facts of life'.
- Hoe kunnen we het politiek-ambtelijke systeem inrichten op de post verzuilingssamenleving? Veel suggesties voor verandering richten zich op de democratiekant, op verbetering van de responsiviteit van de politiek en vergroting van de input van burgers. Echter, het belang van een professionele bureaucratie voor de democratie moet niet worden onderschat. Beleidsinhoudelijke deskundigheid en ambtelijke professionaliteit zijn belangrijke kwaliteiten voor een goede beleidsontwikkeling en wetgeving, en zijn gebaat bij een zekere depolitisering.
- Tegelijkertijd zijn ook de bontkragen, de politieke ondersteuners en adviseurs nodig. In een zeer versplinterd politiek landschap is het essentieel dat politieke professionals bewindspersonen bijstaan bij het verkrijgen van draagvlak voor beleidsplannen.
- Dit pleit voor een duidelijker scheiding tussen de politieke en ambtelijke professionaliteit. Nederland zou daarbij een voorbeeld kunnen nemen aan de Europese Commissie. Het is opvallend hoeveel ambitieuze beleidsplannen er in de laatste jaren vanuit Brussel op ons afkomen. Denk aan de wetgeving die de macht van Big Tech moet beperken, het Coronaherstelfonds of het enorme pakket maatregelen waarmee de EU in 2050 klimaatneutraal moet zijn. Mijn onderzoek naar de politiek-ambtelijke relaties aan de top van de Europese Commissie heeft laten zien hoe hervormingen in dat instituut hebben geresulteerd in een sterkere afbakening van de rollen van de eurocommissarissen en hun politieke kabinetten aan de ene kant en hun topambtenaren aan de andere kant.<sup>17</sup> Daarmee verdween de vage scheidlijn tussen politiek en bureaucratie, die lange tijd de Commissie kenmerkte. Het heeft er onder meer voor gezorgd dat de Commissie haar strategische beleidsrol binnen het EU-systeem goed is kunnen blijven spelen, ondanks de groeiende politisering.



Den Haag kan inmiddels dus het nodige leren van Brussel. Met mijn leerstoel hoop ik aan dit leren te kunnen bijdragen.

### Ik wil afsluiten met een dankwoord

Dank aan allen die aan de totstandkoming van mijn benoeming hebben bijgedragen. Het bestuur van het CAOP voor het instellen van deze bijzondere leerstoel, en ook het bestuur van de FGGA, in het bijzonder de decaan, voor hun vertrouwen in mij als leerstoelhouder.

Het is een voorrecht om deze leerstoel te bekleden aan de universiteit waar ik al ruim 30 jaar werk.

Dank aan alle studenten van en met wie ik ontzettend veel heb mogen leren.

Dat ik met Caspar van den Berg deze dubbeloratie mag uitspreken, is bijzonder. Jarenlang hebben wij een kantoortje gedeeld aan de Schouwburgstraat. Ik hoop dat het delen van de leerstoel tot een vruchtbare samenwerking leidt.

Ik bedank de vele fantastische collega's met wie ik in de afgelopen jaren heb samengewerkt en met wie ik nog steeds werk, onder meer bij het Instituut Bestuurskunde. Zonder anderen tekort te doen dank ik Caelesta en Kutsal voor hun steun en collegialiteit in de laatste jaren.

Tot slot, Bronte, Ofra, Kaeye, ik ben blij dat jullie erbij zijn. Na alle jaren dat ik heb geholpen bij jullie spreekbeurten, kunnen jullie nu zien hoe ik het klaarspeel. Van jullie suggestie om me met tweecomponentenlijm aan het hoogste katheders vast te plakken om zo impact te geven aan deze rede, en aandacht te vragen voor een betere wereld, heb ik afgezien.

Ik heb gezegd.

# Eindnoten

<sup>1</sup> Weber, M. (1968).

<sup>2</sup> Crinice le Roy, R. (1969).

<sup>3</sup> Thijn, E. van (1997).

<sup>4</sup> Moury, C., & Timmermans, A. (2013).

<sup>5</sup> Bakema, W. E., & Secker, I. (1990).

<sup>6</sup> Bekker, R. (2009).

<sup>7</sup> Dorp, G. H. van (2022).

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Overman, S., & Schillemans, T. (2022).

<sup>10</sup> Hart, P. 't (2018).

<sup>11</sup> Thijn, E. van (1998).

<sup>12</sup> Yesilkagit, K. (2021).

<sup>13</sup> Andeweg, R.B., & Thomassen, J.J.A. (2011).

<sup>14</sup> Pierson, P. (2001).

<sup>15</sup> Koole, R. A. (2019).

<sup>16</sup> Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties (TCU). (2021).

<sup>17</sup> Wille, A. (2013).



# Literatuur

Andeweg, R.B., & Thomassen, J.J.A. (2011). Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie. In R. B. Andeweg & J.J.A. Thomassen (Red.), *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.

Bakema, W. E., & Secker, I. (1990). Vakbekwame Ministers. In R.B. Andeweg (Red.), *Ministers en Ministerraad* (pp. 71-96). Den Haag: Sdu.

Bekker, R. (2009). *Liaisons dangereuses: enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren* (oratie). Leiden: Universiteit Leiden.

Crinice le Roy, R. (1969). *De vierde macht* (oratie Universiteit Utrecht). Den Haag: Vuga.

Dorp, G. H. van. (2022). *Senior Civil Servants' Craftwork*. (doctoral dissertation, Utrecht University).

Hart, P. 't. (2018). *Dienen en beïnvloeden. Verhalen over ambtelijk vakmanschap. Paul 't Hart in gesprek met Wim Kuijken*. Den Haag: NSOB.

Koole, R. A. (2019). Is een 'akkoorden-democratie' wel een echte democratie? *RegelMaat: Kwartaalblad voor Wetgevingsvraagstukken*, 34(2), 95-111.

Moury, C., & Timmermans, A. (2013). Case study three: the Netherlands. In C. Moury, *Coalition Government and Party Mandate* (pp. 82-100). Abingdon, Oxon: Routledge.

Overman, S., & Schillemans, T. (2022). Toward a public administration theory of felt accountability. *Public Administration Review*, 82(1), 12-22.

Pierson, P. (2001). *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.

Thijn, E. van. (1997). *Politiek en bureaucratie: baas boven baas* (oratie Universiteit van Amsterdam). Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting/Van Gennep.

Thijn, E. van. (1998). *De Sorry-democratie: Recente politieke affaires en de ministeriële verantwoordelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.



Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties (TCU). (2021). *Klem tussen balie en beleid*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25-02-2021, K. 35 387. Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties.

Weber, M. (1968). *Politik als Beruf* (5. Aufl.). Berlin: Duncker & Humblot.

Wille, A. (2013). *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*. Oxford: Oxford University Press.

Yesilkagit, K. (2021). Zelfstandige bestuursorganen en de ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw bezien. Geraadpleegd 9 november 2022 op [https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257939/essay\\_zbo\\_yesilkagit\\_definitief.pdf](https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257939/essay_zbo_yesilkagit_definitief.pdf).





2

# Can the centre hold?

Over de robuustheid van de rijksoverheid  
prof. dr. Caspar van den Berg

Rede

Uitgesproken op 21 november 2022 in  
het Groot Auditorium van het Academiegebouw  
van de Universiteit Leiden ter aanvaarding  
van de CAOP-leerstoel Transitie in de publieke  
sector

door  
Caspar van den Berg

### Een land in slechte staat?

In het voorjaar van 1996 kende Nederland de hit ‘15 miljoen mensen’ van Fluitsma en Van Tijn. Het lied, dat gemaakt was voor een reclamespot van de Postbank, werd zo populair, omdat het qua tekst en sfeer de tijdgeest en het zelfbeeld van Nederland in de jaren 1990 wist te vatten. Ik zal het niet vanaf hier gaan zingen. Maar het gaat over pluralisme (land van duizend meningen), een land van nuchterheid. Een land van vanzelfsprekendheden, wars van extremen. Een land dat, met trots op zijn eigen vorm van non-leiderschap (geen chef die echt de baas is), de verzuiling is ontstegen en onbelemmerd en onbekommerd zijn weg vindt naar de 21ste eeuw.

Natuurlijk klopte dit beeld toen al niet helemaal: er waren ook toen spanningen en conflicten en er was ook kritiek op politici en de overheid, maar het kenmerkte wél de dominante stemming bij veel Nederlanders en de manier waarop zijzelf hun samenleving en het bestuur daarvan bezagen.

Hoever lijken we daar anno 2022 vanaf te staan. Als het gaat over het samenleven en besturen in Nederland zullen ‘onbelemmerd’ en ‘onbekommerd’ niet de woorden van het jaar worden. Met name de politiek en de overheid verkeren volgens velen in een slechte staat. De overheid zou al vele jaren niets substantieels tot stand hebben gebracht<sup>1</sup> en bovendien uitgehold, verwaarloosd<sup>2</sup> en wrakkig<sup>3</sup> zijn. Naast de toeslagenaffaire, de stikstofcrisis en de aardbevingsproblematiek worden voorbeelden uit een veelheid van sectoren gegeven: woningmarkt, asiel, onderwijs, ondermijnende criminaliteit.

De overheid lijkt haar robuustheid kwijt, zowel als het gaat over politieke planvorming als over de uitvoering. Robuustheid is hier kortschrift voor de combinatie van leveren wat je belooft, democratische responsiviteit, rechtvaardigheid, en weerbaarheid in tijden van crisis, waarbij crises van inhoudelijke aard kunnen zijn (denkt u aan corona of overstromingen), maar ook de democratische rechtsorde zélf kunnen belagen (u kunt de voorbeelden zelf invullen).<sup>4</sup>

In wisselwerking met die afnemende robuustheid registreren we sterk schommelende vertrouwenscijfers en een electoraat dat zich afwendt van de partijen van het politieke midden.<sup>5</sup> En de talrijke omgekeerde vlaggen die van de zomer in vele delen van het land wapperden,<sup>6</sup> waren heus een grote middelvinger<sup>7</sup> naar de rechtsorde en de verzameling instituties die samen de rijksoverheid vormen.<sup>8</sup>



Maar net zoals het florissante beeld van de jaren 90 niet helemaal klopte, klopt ook dit zwaarmoedige beeld van onze tijd niet helemaal. Internationaal vergeleken blijft Nederland een land met een overheid van hoge kwaliteit, prestaties en integriteit.<sup>9</sup> Niet alleen in de economisch gerichte wereldwijde indexen blijft Nederland in de top tien staan, maar ook in de veel breder gerichte World Happiness Index, waar aspecten als gezondheid, sociale cohesie en subjectief welbevinden meewegen. Terwijl het vertrouwen in ‘de overheid’ en de regering momenteel laag is (respectievelijk 50 procent en 38 procent)<sup>10</sup>, zo blijkt uit de laatste cijfers van de Eurobarometer, blijkt ook dat 85 procent van de Nederlandse bevolking de publieke dienstverlening in Nederland goed of zéér goed vindt, tegen het gemiddelde van de EU-landen van slechts 52 procent. Daaruit zijn een paar dingen af te leiden. Ten eerste dat veel Nederlanders de vaak aangehaalde ‘prestatiecrisis’ niet ondervinden, maar het vertrouwen wel breed onder druk staat. En ten tweede dat deze cijfers het belang van een nauwkeurige uitsplitsing onderstrepen: als de 15 procent van de Nederlanders die de publieke dienstverlening slecht of zeer slecht vinden, vooral bestaat uit mensen die het méést op de overheid zijn aangewezen, dan is er ook met een gemiddeld tevredenheidspercentage van 85 procent echt een probleem.

Het klem zitten van de overheid op zo veel dossiers tegelijk wordt door verschillende commentatoren verschillend geduid. Er is de leiderschapsschool, die focust op het individuele en collectieve leiderschap van politici, bestuurders en andere maatschappelijke voormannen en -vrouwen.<sup>11</sup> Er is een school die erop wijst dat de middenpartijen zo op elkaar zijn gaan lijken dat er geen echte keuze of ideeënstrijd meer is.<sup>12</sup> En er is de school die erop wijst dat het functioneren van de overheid zélf de grootste verklaring voor de knelpunten is, omdat de publieke sector de afgelopen decennia te veel gemanaged is alsof het een private onderneming is.<sup>13</sup> Zowel de leiderschapsvisie, de ideologische-convergentievisie als wat ik hier de Tjeenk Willink-visie noem, zijn endogene blikken, dus betreffende het overheidssysteem zelf.

De afgelopen periode komt ook een exogene blik steeds sterker naar voren: dat Nederland, als meest geglobaliseerde land op aarde<sup>14</sup>, lèttelijk is vastgelopen. In die visie is er te weinig beschikbare ruimte en zijn er te weinig arbeidskrachten om problemen op te lossen en verder te groeien. In die zin past Nederland in een rijtje van ‘overontwikkelde’ plekken, zoals de San Francisco Bay Area, New York en Singapore: gebieden die economisch veel geprofiteerd hebben van globalisering en die eraan gewend zijn geraakt maatschappelijke problemen glad te strijken door verdere economische groei en nóg intensiever ruimtegebruik.<sup>15</sup> Langzaam maar zeker komt zo’n gebied beleidsmatig klem te zitten, omdat

de ruimte en het personeel opraken om op de klassieke manier verder door te groeien. En tegelijkertijd is minder of zelfs geen groei óók een slecht begaanbare weg, omdat we de afgelopen jaren hebben gezien dat mensen in gebieden waar de economie stagneert onzeker, ontevreden en boos worden.<sup>16</sup>

Tegen deze achtergrond dringt de vraag 'can the centre hold?' zich op, waarbij met 'the centre' de centrale overheid bedoeld wordt. Deze titel is ontleend aan het gedicht 'The Second Coming' van de Ierse dichter W.B. Yeats uit 1919.<sup>17</sup> In dit gedicht vevat Yeats de chaotische en verwarrende sfeer in Europa, waar de Spaanse griep epidemie net gewoed heeft en de Ierse Onafhankelijkheidsoorlog eerder dat jaar is uitgebroken. Yeats vreest voor het imploderen van gevestigde kaders en voor een situatie waarin de beste mensen niet gemotiveerd zijn om op te staan, terwijl de slechtste mensen juist gepassioneerd naar voren zullen stappen.

De analogie met het hier en nu moge helder zijn. Ook ons land en Europa bevinden zich in een chaotisch en verwarrend tijdvak, waar een pandemie net heeft gewoed, waar een oorlog eerder dit jaar is uitgebroken en waar de gevolgen van het veranderende klimaat steeds voelbaarder worden. Veel staat onder druk en verschillende van onze oude probleemoplossende technieken blijken niet meer te werken als voorheen.



En in die context, zo stelde Marcel ten Hooven onlangs, 'zien de gifmengers in de Nederlandse politiek [...] hun kans schoon, en benutten het gezagsverlies van de overheid voor eigen politiek gewin. Zo kan een bestuurscrisis [...] destructieve krachten in de kaart spelen die het lot van de democratie, de rechtsorde en andersdenkenden ongewis maken'.<sup>18</sup>

In de rest van deze korte oratie zal ik ingaan op twee vragen. Ten eerste: in hoeverre voldoet de dominante endogene verklaring voor de geleidelijke afname van de robuustheid van de rijksoverheid, namelijk het op het zogeheten neoliberalisme<sup>19</sup> geënte denkkader voor de publieke sector, het New Public Management (NPM)? Ten tweede: can the centre hold? Kan de rijksoverheid aan robuustheid terugwinnen en is onze rijksoverheid, en daarmee onze democratische rechtsorde, tegen deze spanningen bestand?

Ten aanzien van de eerste vraag zal ik betogen dat die verklaring voor een aanzienlijk deel klopt, zij het met enkele kanttekeningen, maar ook dat zij op zichzelf niet toereikend is. Een tweede element, dat van de informalisering van het openbaar bestuur en onderwaardering van instituties en waarborgen los van NPM, is er minstens even debet aan, en verdient veel meer aandacht.

Ten aanzien van de tweede vraag zal ik betogen dat de situatie zeker nog te redden is, als op een aantal cruciale punten alle zeilen worden bijgezet en de zogeheten ‘onbehagenspiraal’ doorbroken wordt.

Aan het einde zal ik ingaan op de manier waarop ik deze thematiek zal uitwerken naar een onderzoeksagenda voor de Leerstoel Transitie in de publieke sector.

### New Public Management gewogen

De wortels van de huidige discussie over de robuustheid van de overheid liggen in de jaren 1970.<sup>20</sup> De westerse landen kampten met een aanhoudende energiecrisis in combinatie met oplopende werkloosheid, waardoor de hoog opgelopen collectieve uitgaven niet meer houdbaar bleken. Niet alleen moesten de staatsuitgaven naar beneden, maar ook kwam het klassieke denkkader over het openbaar bestuur, gebaseerd op de weberiaanse conceptie van bureaucratie, onder vuur te liggen.<sup>21</sup>

Voor de niet-ingewijden in de zaal: het gaat hier bij het begrip ‘bureaucratie’ om het analytische concept dat een specifieke organisatievorm betreft en niet om de negatieve, polemische term ‘bureaucratie’, die zoveel betekent als ‘red tape’, maar eigenlijk beter als bureaucratisme, de *uitwas* van bureaucratie, aangeduid zou kunnen worden.<sup>22</sup>

Eenvoudig samengevat wordt met ‘bureaucratie’ het door Max Weber beschreven organisatieprincipe bedoeld dat uitgaat van: ten eerste een strakke verdeling van werkzaamheden binnen een hiërarchie van vaste taken en verantwoordelijkheden, ten tweede dat elk onderdeel van de organisatie deel uitmaakt van een heldere aansturingsketen, en ten derde dat het personeel van de organisatie aangesteld wordt op basis van specifieke, aangetoonde kwalificaties.<sup>23</sup> Weber was niet blind voor de mogelijke problemen van dit organisatietype: het zou kunnen leiden tot inflexibiliteit, een verwaarlozing van creativiteit en weinig gevoel van verbondenheid bij medewerkers. En toch was deze organisatievorm volgens hem noodzakelijk om sturing te kunnen geven in een complexe moderne samenleving, superieur aan andere organisatietypen.<sup>24</sup>

De geprofessionaliseerde overheidsbureaucratie heeft in de eerste drie decennia na de Tweede Wereldoorlog, ‘Les trente glorieuses’<sup>25</sup>, in hoge mate bijgedragen aan de maatschappelijke en economische ontwikkeling van de westerse wereld. Maar in de economische en fiscale crisis rondom 1980 werd zij de zondebok voor het vastlopen van de economie en een overheid die niet bij machte leek om het land daaruit omhoog te trekken. Zodoende ontstond er in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, geïnspireerd door de



neoklassieke economie van de Chicago School, het idee dat het verzwakken van de centrale overheid dé oplossing zou zijn om het economische groeipad terug te vinden.<sup>26</sup> In deze twee landen had overheidshervorming een duidelijke ideologische lading, sterk vertolkt door Ronald Reagan en Margaret Thatcher. Zo ontstond een alternatief denkkader over het openbaar bestuur, dat later New Public Management ging heten: een visie op het functioneren van de overheid die – ultrakort gezegd – uitgaat van hervorming van de publieke sector door weberiaanse en professionele aansturing zo veel mogelijk in te ruilen voor de aansturingsmechanismen van marktwerking en bedrijfsmatig managerialisme.<sup>27</sup>

Deze visie werd in korte tijd bijzonder populair bij veel politici, beleidsmakers, denktanks en consultancybureaus, en leidde tot een bijna wereldwijde hervormingsgolf,<sup>28</sup> gestimuleerd door internationale organisaties als de OECD, de Wereldbank en het IMF.<sup>29</sup> Er ontstond een soort ‘groupthink’<sup>30</sup> in de bestuurspraktijk: NPM werd gezien als normatief superieur en argumenten tegen NPM werden snel afgedaan als ouderwets en tégen vooruitgang en modernisering.<sup>31</sup>

Toch kende de bestuurskunde vanaf het begin critici op NPM. Eind jaren 80 waarschuwden Christopher Hood en John Nethercote al dat NPM de publieke dienst ondermijnde en dat het zijn belangrijkste belofte, namelijk lagere kosten per eenheid dienstverlening, niet waarmaakte.<sup>32</sup> In zijn boek ‘Dismantling Democratic States’ uit 2003 toonde Ezra Suleiman, bestuurskundige aan Princeton University, op basis van internationaal vergelijkend onderzoek aan dat NPM had geleid tot een verminderde slagvaardigheid van overheden. Hier vond hij empirisch bewijs voor in zowel gevestigde als nieuwe democratieën. Hij concludeerde zelfs dat het verwaarlozen van een robuust, apolitiek en effectief overheidsapparaat op termijn het voortbestaan van de democratie zélf op het spel zou zetten.<sup>33</sup>



In 2005 concludeerde Wolfgang Drechsler dat er nog steeds geen empirisch bewijs was dat NPM-hervormingen zouden leiden tot een productiviteitsverhoging in de publieke sector of welvaarts-groei in het algemeen. In zijn artikel ‘The rise and demise of the New Public Management’ waarschuwde hij dat ‘op een gegeven moment, op de niet al te lange termijn, de teloorgang van de staat te ver zal gaan, het publiek erachter komt dat overheden minder kunnen waarmaken, en het vertrouwen van burgers in overheden verder zal dalen.’<sup>34</sup>

Ook in Nederland raakte NPM vanaf de jaren 80 in zwang, zij het op een veel minder ideologisch gedreven manier dan in de VS en het VK.<sup>35</sup> Over deze periode heeft Herman Tjeenk Willink op verschillende plekken aangegeven

dat het nastreven van sociale grondrechten als voornaamste ijkpunt voor een succesvolle overheid werd verlaten en dat het aanjagen van economische groei daarvoor in de plaats kwam.<sup>36</sup> Daarin moet echter niet dezelfde ideologische drijfveer gezien worden als Reagan en Thatcher hadden in hun landen. Begin jaren 80 zat de Nederlandse wetgever ten aanzien van de rol van de overheid bepaald niet op een nieuwrechts spoor. Sterker nog, in Nederland werden juist in 1982 grondwetswijzingen met algemene stemmen aangenomen die de sociale grondrechten *toevoegden* aan de klassieke vrijheidsrechten. Het voltallige parlement sprak zich uit vóór het grondwettelijk vastleggen van een actieve overheid op de gebieden van werk, bestaanszekerheid, de kwaliteit van het leefmilieu en de volksgezondheid.

Hoe zit dit nu? In Nederland werden NPM-stijlhervormingen in de jaren 80 veel meer gezien als een praktische noodzaak dan als een ideologisch doel. In de eerste helft van de jaren 80 was de economie op een zodanig dieptepunt beland dat de overheid ook geen financiële middelen meer had om de sociale grondrechten ten volle te realiseren, ook al wilde ze het. Terugkijkend moet 'economische groei' in die context niet gezien worden als een inferieur overheidsstreven, maar als een pragmatische noodzaak om daarmee minder mensen afhankelijk te laten zijn van overheidssteuning.

Die denktrant werd in de jaren 90 ook versterkt, doordat het op dat moment inderdaad zo bleek te werken: voor bijna alle groepen steeg de economische welvaart flink en de overheidsfinanciën werden zonniger dan ooit. Toch kun je met de wijsheid van nu zeggen dat er in de jaren 90 onvoldoende oog is geweest voor de groepen die ondergemiddeld meeprofiteerden van de economische groei. Het vermogen van de overheid om aan die groepen hoogwaardige diensten te verlenen liep terug, terwijl daar op dat moment geen financiële noodzaak voor bestond. Pas aan het begin van de jaren 2000 bleek dat er ook duidelijke groepen waren voor wie de welvaartstoename ondergemiddeld was gebleven, voor wie de zelfredzaamheid een illusie bleek en voor wie de overheid geen goed opvanginstrumentarium meer had. Daar sprong Pim Fortuyn in 2001 op in, gecombineerd met zijn retoriek gericht op cultuur en identiteit.<sup>37</sup>

Daarmee kom ik op de beantwoording van mijn eerste vraag: vele studies leren ons dat het doorgeschoten NPM niet heeft opgeleverd wat het beloofde, maar wel schade heeft toegebracht aan de robuustheid van de overheid en het vertrouwen in de overheid.<sup>38</sup>

### Informalisering en onderwaardering van instituties en waarborgen

Maar is NPM, of de neoliberale staat zoals sommigen zeggen, daarmee een *toereikende* verklaring voor de huidige problemen bij de overheid? Ik betoog van niet. Het enthousiasme waarmee New Public Management de ideologische boksbal is geworden van alles wat mis is in Nederland, moet ons niet het zicht ontnemen op aanvullende verschijnselen die ook een wezenlijke rol spelen.<sup>39</sup>

Naast NPM heeft zich vanaf de jaren 90 ook een andere verschuiving voorgedaan, die vaak geduid wordt onder de naam 'multi-level governance' (MLG).<sup>40</sup> Multi-level governance beschrijft het besturingsmodel van veel West-Europese landen waarin de nationale overheid bevoegdheden en taken heeft overgedragen naar boven aan de Europese Unie, naar beneden aan decentrale overheden, en naar opzij aan een veelheid van verschillende typen publieke en semipublieke organisaties.<sup>44</sup> Deze benadering en bestuurspraktijk kent veel goede elementen, maar er kleven ook enkele schaduwkanten aan die in mijn ogen niet los gezien kunnen worden van de huidige prestatie- en betrouwbaarheidsproblemen van de overheid.

Dat zit hem niet zozeer in de herschikking van taken tussen bestuurslagen, maar specifiek in het element van het MLG-denkkader, dat ervan uitgaat dat de verhoudingen tussen de instituties op de verschillende bestuurslagen meer fluïde, onderhandeld en contextueel gedefinieerd zouden zijn, of zouden móeten zijn. De MLG-literatuur biedt, behalve aan constitutionele structuren, meer ruimte aan informele, ad-hoc- en niet-representatieve processen. Daarmee bedoelen we bijvoorbeeld besturen met akkoorden, tafels en uiteenlopende vormen van participatieve democratie, waarbij klassieke constitutionele verhoudingen en waarborgen minder prioriteit krijgen.<sup>42</sup> Nu is dit geen noviteit, tenminste niet in de Nederlandse context. In vergelijking met veel andere landen hebben wij een lange geschiedenis van consensusgerichte samenwerking tussen overheids- en maatschappelijke actoren, en ook kent ons stelsel van oudsher uiteenlopende vormen van belangenvertegenwoordiging.<sup>43</sup> De MLG-literatuur gaat ervan uit dat informele mechanismen bijdragen aan het probleemoplossend vermogen van de overheid, en een meerwaarde hebben omdat ze voldoende zijn ingebed in de heersende cultuur van rechtsstatelijkheid en in formelere constitutionele arrangementen en waarborgen. Maar of dát empirisch inderdaad zo is, is een groeiend vraagpunt.



Ik wil hier twee voorbeelden bij geven, voortkomend uit mijn onderzoek van de afgelopen jaren. Het eerste voorbeeld gaat over de borging van de juridische kwaliteit binnen het Rijk. De positie en kwaliteit van de juridische functie binnen het Rijk staat sinds eind jaren 90 op de agenda,

in eerste instantie als gevolg van de Securitel-affaire. Sindsdien hebben verschillende visitatie- en adviescommissies niet kunnen voorkomen dat de politiek-bestuurlijke druk op de juridische functie verder is toegenomen. Van wetgevings- en overheidsjuristen wordt intern verwacht dat zij meer een – eufemistisch uitgedrukt – ‘partner van beleid’ zijn dan een waakhond van de rechtsstatelijkheid van het overheidsoptreden. En een aanzienlijke groep heeft die verwachting ook geïnternaliseerd. Late betrokkenheid in het wetgevingsproces, een zelfgekozen of afgedwongen minder kritische houding en juridische adviezen die onvoldoende worden opgevolgd door de politieke en ambtelijke leiding, zijn daardoor geen uitzondering meer. Onderwerpen als de PAS-regeling ten aanzien van stikstof, de handelwijze ten aanzien van de pulsvisvergunningen, de omgang met openbaarheidsverzoeken bij het ministerie van VWS en de toeslagenaffaire zijn slechts enkele voorbeelden waarbij de juridische waarborgen bij de rijksoverheid niet goed hebben gewerkt. In onze recente publicatie in samenwerking met de NSOB duiden we dit als volgt.<sup>44</sup>

Dat er in het Nederlandse politiek-bestuurlijke systeem binnen de constitutionele en juridische kaders wordt gehandeld én ruimte is voor slagvaardig bestuur, berust van oudsher op de combinatie van a. een sterk ontwikkeld rechtsstatelijk besef bij alle betrokkenen in het openbaar bestuur en b. een bestuurlijke cultuur gericht op pragmatisch vooruitkomen door middel van het compromis en lenigheid binnen kaders. De eerste pijler borgt de juridische kwaliteit, de tweede pijler biedt bestuurlijke ruimte. Tegenover dit voor ons traditionele model staat het Angelsaksische model, dat juist berust op 1. focus op resultaat en het zo nodig opzoeken van de grenzen van de kaders, in combinatie met 2. een strenge interne waakhond met blokkeringsmacht, waarvan ook een anticiperende werking uitgaat. Hier laat juist de eerste pijler veel vrijheid, maar komt men vervolgens de tucht in de tweede pijler tegen. Op basis van ons onderzoek lijkt het erop dat de afgelopen decennia het brede interne rechtsstatelijke besef wat veronachtzaamd is, terwijl het pragmatische werken en de bestuurlijke lenigheid op een hoog peil bleven. Tegelijkertijd is de resultaatgerichte eerste pijler van het Angelsaksische model in toenemende mate in Nederland omarmd, zonder daarbij serieus werk te maken van een strenge, tuchtende juridische en constitutionele interne waakhond. Het nettoresultaat is ‘wél de rek, niet de tucht’ en een verhoging van het risico op juridische en rechtsstatelijke ongelukken in het openbaar bestuur.

Het tweede voorbeeld is de maatschappelijk-onbehagenspiraal. Die term komt uit de studie ‘Regionaal maatschappelijk onbehagen: een rechtsstatelijk antwoord op perifeer ressentiment’<sup>45</sup> van Annemarie Kok en mij. Daarmee geven

wij aan dat de afgelopen 20 jaar politici van links tot rechts maatschappelijk onbehagen vooral hebben geïnterpreteerd als een verlangen van ‘boze burgers’ naar een herkenbare gemeenschap en als weerzin tegen instituties, in plaats van als oprechte teleurstelling over ondervertegenwoordiging en achterblijvende inhoudelijke beleidsuitkomsten. Deze interpretatie leidde vervolgens tot beleidskeuzes waarbinnen inhoudelijke doelstellingen op de achtergrond zijn geraakt, met een neerwaartse spiraal tot gevolg.

In die context is het interessant dat op dit moment het idee van meervoudige democratie, met daarbinnen het burgerberaad als vlaggenschip, in toenemende mate populair is bij opiniemakers, politici, adviesraden en wetenschappers, onder andere als middel om burgers weer aangehaakt te krijgen. De bijna wraakzuchtig klinkende slagzin ‘Nu is het aan óns’<sup>46</sup> reflecteert geen diep begrip van de vertegenwoordigende democratie, maar eerder een afkeer van de instituties, die we ironisch genoeg ook aan de populistische kant van het politieke spectrum terugzien. Van een parallele en onvermijdelijk concurrerende vorm van vertegenwoordiging naast de representatieve democratie, kan in mijn ogen moeilijk verwacht worden dat die de betrouwbaarheid en het gezag van de overheid zal versterken.

De metafoor van ‘roadsharing’ in het verkeer dringt zich op: op basis van decennialange ervaring en onderzoek weten we dat een heldere afbakening van verkeersstromen voor de beste doorstroming en hoogste verkeersveiligheid voor iederéén zorgt. Toch doen zich knelpunten op de weg voor. Is dan de oplossing om een diffuse, ongemarkeerde verkeersruimte te creëren? Daarin lijkt het wellicht dat iedereen evenveel aan bod komt en makkelijk zijn weg vindt, maar al snel blijkt dat de onoverzichtelijkheid ertoe leidt dat de minder mobiele en meest kwetsbare weggebruikers het meeste risico op schade of erger lopen, en men terugverlangt naar de heldere lijnen van weleer.

Ik pleit voor het voorkómen van groupthink op dit onderwerp, waarbij, net als bij NPM in de jaren 80 en 90, een idee wordt verheven tot tovermiddel, normatief superieur wordt verklaard en tegenargumenten gemakkelijk worden afgedaan als ouderwets, en tegen vooruitgang en ‘moderniteit’.

Ik kom tot de beantwoording van mijn tweede vraag: can the centre hold? Ik ben daar, net als Yeats was, bezorgd over. De politieke en maatschappelijke actualiteit laat zien dat het verdedigen en beschermen van onze democratische rechtsorde op dit moment een dringender opdracht is dan wanneer dan ook in de levens van bijna iedereen in deze zaal.

En voor de bescherming van die democratische rechtsorde is een robuuste overheid een voorwaarde. De rijksoverheid moet van Champions League-niveau zijn willen we de boel bij elkaar houden. Om dat te bereiken moet aan de ene kant het denken van Max Weber goeddeels herontdekt en herwaardeerd worden, voor een kundig, apolitek, goed toegerust en gezaghebbend ambtelijk apparaat.<sup>47</sup> En evenzo moeten we Thorbecke weer nadrukkelijker op het schild hijsen.<sup>48</sup> Zijn denkkader gebaseerd op de rechtsstaat, parlementair stelsel en heldere bestuurlijke inrichting heeft niets aan energie en bezieling verloren, alleen hebben we die te weinig onderkend.<sup>49</sup> De onbehagen-spiraal doorbreek je niet door die drie-eenheid te blijven relativeren, maar juist door haar te verstevigen.

### Agenda voor de leerstoel

Bij de leeropdracht 'Transities in de publieke sector' hoort bijna per definitie een onderzoeksagenda die cross-time of longitudinaal is. Transities zijn nu eenmaal niet aan de hand van een foto waar te nemen, maar hebben een film nodig. Gelukkig zijn er in het verleden onderzoeklijnen uitgezet die doorlopen en waaruit inzichten over transities op te doen zijn.

In de Bloomsbury-serie 'Public Management and Leadership' zal het boek 'The Politics of Public Governance', geschreven samen met Richard Shaw, verschijnen, over het politiek-ambtelijke samenspel in een set aan landen met uiteenlopende politiek-bestuurlijke tradities. Samen met de andere CAOP-hoogleraren zetten we het programma 'Bouwen aan vertrouwen' voort, met aansluiting bij vergelijkbare initiatieven van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Raad voor het Openbaar Bestuur.

In 2007 startten Caelesta Braun en ik met het 'Senior Civil Service Survey', een enquête onder leden van de Algemene Bestuursdienst. Van die enquête zijn sinds 2007 herhalingen uitgevoerd in 2013 en 2019. Ze geven een boeiend beeld van veranderingen in de achtergronden, werkzaamheden, attitudes en het carrièreverloop van topambtenaren in Nederland. Aan de hand van onder meer die databron wil ik het verhaal van transities in de publieke sector gaan vertellen, waarbij ook de aandacht voor institutionele waarborgen en informaliteit een belangrijke rol zal spelen.

Daarnaast zal de volgende serie interviews met oud-ministers en oud-topambtenaren in het kader van 'De top kijkt om' een nieuwe bijdrage leveren aan de documentatie en analyse van de lessen over besturen in Nederland van de afgelopen decennia.

Deze onderzoeksactiviteiten zullen ook doorklinken in mijn bijdrage aan het reguliere onderwijs van het Instituut Bestuurskunde.

### Woorden van dank

Ik wil het CAOP, het college van bestuur, het faculteitsbestuur en het bestuur van het Instituut Bestuurskunde bedanken voor het in mij gestelde vertrouwen om deze nieuwe leerstoel samen met collega Anchrit Wille te ontwikkelen.

Dan mijn promotoren Frits van der Meer en Theo Toonen. Onze eerste kennismaking op de decaanskamer van Theo in het Pieter de la Courtgebouw in het najaar van 2003 herinner ik me nog heel goed. Ik was niet Leids en geen bestuurskundige, maar het klikte en jullie namen mij aan als assistent in opleiding. Jullie brede kijk op de bestuurskunde en diepe kennis van met name civil service systems en meerschallig bestuur hebben mij gevormd in mijn wetenschappelijke werk. Het inhoudelijke gesprek tussen ons is al die jaren onophoudelijk doorgegaan. Jullie hebben me steeds gestimuleerd, vrij gelaten, bekritiseerd en zelfvertrouwen gegeven. Voor al die dingen ben ik jullie heel dankbaar.

Ook aan Jouke de Vries ben ik veel dank verschuldigd. Jij inspireerde mij in de jaren dat we in de Schouburgstraat werkten en bracht me op het idee om te solliciteren aan de RUG/Campus Fryslân. Van jou leerde ik dat het plezier in het wetenschappelijke werk groter wordt als je ook van betekenis kunt zijn voor de wereld buiten de muren van de universiteit. Andere constante inspiratoren en mentoren zijn door de jaren geweest Geert Bouckaert, Ezra Suleiman en Wolfgang Drechsler.

In Leeuwarden leerde ik van Andrej Zwitter en Piet Bouma hoe je met collegialiteit, lange dagen en humor een faculteit vanaf nul kunt opbouwen. Ik dank jullie ook voor het bieden van de mogelijkheid om deze leerstoel te bekleden, naast mijn Groningse leerstoel.

Ik kijk ernaar uit om met de collega's van het Instituut Bestuurskunde hernieuwd samen te werken, met name de leden van de themagroep Democratie & Bureaucratie onder leiding van Kutsal Yesilkagit en Caelesta Braun.

Graag wil ik mijn fractiegenoten in de Eerste Kamer bedanken, met name Jan Anthonie Bruijn, die mij aanmoedigde om me kandidaat te stellen, en Annemarie Jorritsma, die mij als fractievoorzitter warm onthaalde. Studenten zijn vaak meer geïnteresseerd in de politieke actualiteit voor en achter de schermen dan in bestuurskundige theorieën. Mede dankzij jullie ben ik nu in staat beide te verbinden.



Dan komen we nu bij het kopje ‘huiselijk geluk’. Dat begint bij mijn lieve ouders, van wie ik al 42 jaar lang, door dik en dun, oneindige steun en liefde mag ontvangen. Pap, mam, een kind kan zich geen fijnere ouders wensen dan jullie.

Mijn grote liefde Stan, al meer dan 20 jaar vormen jij en ik een robuust team. Wij leerden elkaar kennen in de zomer van 2002 en het moet op het dakterras van jouw studentenhuis in de Vrouwensteeg – hier een paar minuten lopen vandaan – geweest zijn dat wij onze toekomstdromen voor het eerst aan elkaar uitspraken. Sindsdien hebben we geprobeerd die dromen te verwezenlijken, stap voor stap. Daarbij hebben we de hulp van velen gekregen. In het bijzonder van Meike en haar gezin, dankzij wie ons team is uitgebreid met twee prachtkinderen, Maurits en Edzard, die ons elke dag vervullen met heel veel liefde en trots. Ik ben je dankbaar voor jouw permanente steun, jouw bewonderenswaardige energie, jouw ontwapenende relativiseringsdrang en je creativiteit. Jij maakt mogelijk dat ik mooie en eervolle rollen kan vervullen en geeft glans aan alles wat we samen zijn, en doen. En dit waren pas onze éérste 20 jaar samen.

Ik heb gezegd.



# Eindnoten

- <sup>1</sup> Haar, B. ter (2021).
- <sup>2</sup> Tjeenk Willink, H.D. (2013).
- <sup>3</sup> Hooven, M. ten (2022).
- <sup>4</sup> Hood, C. (1991).
- <sup>5</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau (2022).
- <sup>6</sup> Smouter, K. (2022).
- <sup>7</sup> Cuperus, R. (2022).
- <sup>8</sup> Dat wil zeggen de ministeries, de uitvoeringsorganisaties die onder de verantwoordelijkheid van een ministerie vallen, inspecties en Hoge Colleges van Staat, zie Berg, C.F. van den et al. (2021), p.23.
- <sup>9</sup> International Civil Service Effectiveness (2019).
- <sup>10</sup> Europese Commissie (2022).
- <sup>11</sup> Stoker, J., & Garretsen, H. (2022).
- <sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld Kieft, E. (2022).
- <sup>13</sup> Tjeenk Willink, H.D. (2018).
- <sup>14</sup> Gygli, S. et al. (2019).
- <sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld Kuper, S. (2022).
- <sup>16</sup> Rodríguez-Pose, A. (2018).
- <sup>17</sup> Yeats, W.B. (2000).
- <sup>18</sup> Hooven, M. ten (2022).



- <sup>19</sup> Hees, M. van et al. (2014); Mellink, B. & Oudenampsen, M. (2022); Fukuyama, F. (2022).
- <sup>20</sup> Voor een uitgebreide bespreking van golven van publiekesectorhervormingen in westerse landen, zie Meer, F.M. van der et al. (2012).
- <sup>21</sup> Torfing, J. et al. (2020).
- <sup>22</sup> Wamsley, G. L. et al. (2020); Hoogerwerf, A. (1985); Blom, J.D. et al. (2016).
- <sup>23</sup> Weber, M. (1922).
- <sup>24</sup> Gay, P. du (Ed.) (2005); Goodsell, C.T. (2014).
- <sup>25</sup> Fourastié, J. (1979).
- <sup>26</sup> Aucoin, P. (1990); Hood, C. (1991); Gruening, G. (2001).
- <sup>27</sup> Hood, C. (1991).
- <sup>28</sup> Kettl, D.F. (1997); Borins, S. (1997).
- <sup>29</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2000).
- <sup>30</sup> Janis, I. L. (1972).
- <sup>31</sup> Drechsler, W. (2005).
- <sup>32</sup> Hood, C. (1990); Nethercote, J.R. (1989).
- <sup>33</sup> Suleiman, E.N. (2003).
- <sup>34</sup> Drechsler, W. (2005).
- <sup>35</sup> In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk had NPM een zekere ideologische lading, het paste in een bepaald groter wereldbeeld. Toch kan NPM buiten deze twee landen niet gezien worden als een product van nieuw-rechts, getuige bijvoorbeeld het grote enthousiasme waarbij in de jaren 1980 de Australische en Nieuw-Zeelandse Labour-regeringen NPM doorvoerden. Zie hiervoor ook Hood (1991) en Torfing et al. (2020).

<sup>36</sup> Tjeenk Willink, H.D. (2021, 2022).

<sup>37</sup> Berg, C.F. van den (2018).

<sup>8</sup> Zie ook: Hood, C., & Dixon, R. (2015).

<sup>39</sup> Zie ook: Oudenampsen, M., & Mellink, B. (2019).

<sup>40</sup> Marks, G. et al. (1996).

<sup>41</sup> Bache, I., & Flinders M. (Red.) (2004).

<sup>42</sup> Hatenboer, C. et al. (2023).

<sup>43</sup> Peters, B.G., & Pierre, J. (2004).

<sup>44</sup> Berg, C.F. van den et al. (2021).

<sup>45</sup> Berg, C.F. van den & Kok, A. (2021).

<sup>46</sup> overs, E. (2022).

<sup>47</sup> Gay, P. du (2000); Kattel, R. et al. (2022); Berg, C.F. van den, & Belloir, A. (2022); Belloir, A., & Berg, C.F. van den (2020).

<sup>48</sup> Aerts, R. (2018).

<sup>49</sup> Kok, A. (2022).



# Literatuur

Aerts, R. (2018). *Thorbecke wil het: Biografie van een staatsman*. Amsterdam: Prometheus.

Aucoin, P. (1990). Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. In *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 3(2), 115-137.

Bache, I. & Flinders, M. (Red.). (2004). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Belloir, A., & Berg, C.F. van den. (2020). Functional Politicization in the Dutch Senior Civil Service: Evidence from Longitudinal Surveys and Qualitative Research (2007-2019). *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 13(2), 49-73.

Berg, C.F. van den. (2018, 16 oktober). *Van zuilen naar bubbels: De toekomst van consensusbestuur in een geglobaliseerde samenleving*. Oratie Rijksuniversiteit Groningen.

Berg, C.F. van den, & Belloir, A. (2022). Functionele politisering en politieke fragmentatie: Ontwikkelingen in de ambtelijke top in de periode 2007-2021. *Bestuurskunde*, 31(2), 13-24.

Berg, C.F. van den, Steen, M. van der, & Tummers, L. (2021). *Openbaar Bestuur: Beleid, Organisatie en Politiek*. Deventer: Wolters Kluwer.

Berg, C.F. van den, Schroër, L., Wolff, C. de, & Schulz, M. (2021), *De Chief Legal Officer: Over het borgen van de juridische kwaliteit binnen het Rijk*. Leeuwarden/Den Haag: Rijksuniversiteit Groningen/Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Berg, C.F. van den, & Kok, A. (2021). *Regionaal Maatschappelijk Onbehagen: Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifeer ressentiment*. Leeuwarden: Rijksuniversiteit Groningen.

Blom, J.D., Smink, F.R.E., Kwidama, E.V., & Vladár, R.V. (2016). De paarse krokodil in de psychiatrie: over bureaucratie, bureaucratisme en onze heimelijke liefde voor procedures. *Tijdschrift voor psychiatrie*, 58(7), 520-528.

Borins, S. (1997). Lessons from the New Public Management in Commonwealth Nations. *International Public Management Journal*, 1(1), 37-58.

Cuperus, R. (2022, 1 augustus). Haal de boeren terug naar de tekentafel. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/08/01/haal-boeren-terug-naar-de-tekentafel-a4137878>

Drechsler, W. (2005). The rise and demise of the New Public Management. *Post-autistic economics review*, 33(14), 23.

Europese Commissie. (2022). *Standard Eurobarometer 97 - Summer 2022*. [http://data.europa.eu/88u/dataset/s2693\\_97\\_5\\_std97\\_eng?locale=en](http://data.europa.eu/88u/dataset/s2693_97_5_std97_eng?locale=en)

Fourastié, J. (1979). *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*. Paris: Fayard.

Fukuyama, F. (2022). *Liberalism and its discontents*. London: Profile Books.

Gay, P. du. (2000). *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics*. London: Sage.

Gay, P. du. (Ed.). (2005). *The values of bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.

Goodsell, C.T. (2014). *The new case for bureaucracy*. Washington D.C.: CQ Press.

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25.

Gygli, S., Haelg, F., Potrafke, N., & Sturm, J.-E. (2019). The KOF Globalisation Index – Revisited. *Review of International Organizations*, 14(3), 543-574. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-019-09344-2>

Haar, B. ter. (2021). De Nederlandse overheid heeft deze eeuw nog niets substantieels tot stand gebracht. Geraadpleegd 15 november 2021 op <https://bernardterhaar.nl/uncategorized/de-nederlandse-overheid-heeft-deze-eeuw-nog-niets-substantieels-tot-stand-gebracht/>.

Hatenboer, C., Berg, C.F. van den, & Holzhaecker, R. (2023). The Dutch fisheries sector and the North Sea Accord: Unpacking stakeholder participation in multi-levelled marine governance. *Marine Policy*, 147, 105364.

Hees, M. van, Schie, P. van, & Velde, M. van de. (2014). *Neoliberalisme*. Amsterdam: Boom.

Hood, C. (1990, 16 januari). *Beyond the public bureaucracy state? Public administration in the 1990s*, oratie London School of Economics and Political Science.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Hood, C., & Dixon, R. (2015), *A government that worked better and cost less?: Evaluating three decades of reform and change in UK central Government*. Oxford: Oxford University Press.

Hoogerwerf, A. (1985). Een beleid tegen bureaucratisme. In H.A. van der Heijden & J. Kastelein (met medewerking van J. Kooiman) (Red.), *Succes- en faalfactoren bij bestuurlijke reorganisaties* (pp. 47-62). Groningen: Wolters-Noordhoff.

Hooven, M. ten. (2022, 7 september). Een patroon van onvermogen: de wrakkige overheid. *De Groene Amsterdammer*.

International Civil Service Effectiveness (InCiSE). Index. (2019). <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf>

Janis, I. L. (1972). *Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.

Kattel, R., Drechsler, W., & Karo, E. (2022). *How to Make an Entrepreneurial State: Why Innovation Needs Bureaucracy*. London: Yale University Press.

Kettl, D.F. (1997). The global revolution in public management: driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446-462.

Kieft, E. (2022) *Vechten voor democratie*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Kok, A. (2022, 27 oktober) Het blijvende belang van een helder staatsbestel. *De Hofvijver*. [https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vlxja9hzbutd/nieuws/het\\_blijvende\\_belang\\_van\\_een\\_helder](https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vlxja9hzbutd/nieuws/het_blijvende_belang_van_een_helder)

Kuper, S. (2022, 27 oktober). The Netherlands may be the first country to hit the limits of growth. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/4c56c9b2-f4ad-4956-9216-655acebd845d>

Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378.

Meer, F.M. van der, Berg, C.F. van den, & Dijkstra, G.S.A. (2012). *De Ambtenaar in het openbaar bestuur: De inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren vanuit internationaal-vergelijkend perspectief*. Leiden: Leiden University Press.

Mellink, B., & Oudenampsen, M. (2022). *Neoliberalisme: Een Nederlandse geschiedenis*. Amsterdam: Boom.

Nethercote, J.R. (1989). The rhetorical tactics of managerialism: reflections on Michael Keating's apologia, "Quo Vadis". *Australian Journal of Public Administration*, 48, 363-367.

Oudenampsen, M., & Mellink, B. (2019, 28 augustus). Neoliberalisme is de schuld van alles. Toch? *De Correspondent*. <https://decorrespondent.nl/10426/neoliberalisme-is-de-schuld-van-alles-toch/1114113591734-5021aded>

Peters, B.G., & Pierre, J. (2004). Democracy and Multi-level Governance: A Faustian Bargain? In I. Bache & M. Flinders (Red.). *Multi-level Governance* (pp. 75-90). Oxford: Oxford University Press.

Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge journal of regions, economy and society*, 11(1), 189-209.

Rovers, E. (2022). *Nu is het aan ons: Oproep tot echte democratie*. Amsterdam: De Correspondent.

Smouter, K. (2022). *Blauw wit rood: De boerenopstand als spiegel voor Nederland*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2022). Burgerperspectieven bericht 1 - 2022. Geraadpleegd 1 september 2022 op <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/09/01/burgerperspectieven-bericht-1-2022>.



Stoker, J., & Garretsen, H. (2022). *Goede leiders in onzekere tijden: Lessen voor organisaties en de politiek*. Amsterdam: Business Contact.


Suleiman, E.N. (2003) *Dismantling democratic states*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Tjeenk Willink, H.D. (2013) *De verwaarloosde staat*. Toespraak 30 oktober 2013. Den Haag: Raad van State.

Tjeenk Willink, H.D. (2018) *Groter denken, kleiner doen: een oproep*. Amsterdam: Prometheus.

Tjeenk Willink, H.D. (2021) *Kan de overheid crises aan? Waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen*. Amsterdam: Prometheus.

Tjeenk Willink, H.D. (2022, 2 juni). *Tot zover ben ik gekomen*, Herman Tjeenk Willink-lezing 2022. Den Haag: Raad van State.

 Torfing, J., Bogh Andersen, L., Greve, C., & Klaudi Klausen, K. (2020). *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing*. Cheltenham: Edward Elgar.

Wamsley, G.L., Goodsell, C.T., Rohr, J.A., White, O., & Wolf, J. (2020). A legitimate role for bureaucracy in democratic governance. In: Wamsley, G. (Red.). (2020). *The state of public bureaucracy* (pp. 59-86). Abingdon, Oxon: Routledge.

Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu.

Yeats, W.B. (2000). *The collected poems of W.B. Yeats*. Stansted: Wordsworth.





# Colofon

ISBN 978-90-75256-11-6

Coördinatie: **Loes Hodemaekers** (CAOP)

Eindredactie: **Paul Kattestaart** (Het Nederlands Tekstbureau)

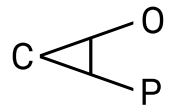
Vormgeving: **Paul Pleijs** (CAOP)

Fotografie: **Sean Pavone** (iStock)

Druk: G3M

© 2022 CAOP





# Dubbeloratie

Bijzondere Leerstoel Transitie in de publieke sector

De illusie van het politieke primaat.

Macht en onmacht van de Nederlandse politiek

prof. dr. Anchrit Wille

Can the centre hold?

Over de robuustheid van de rijksoverheid

prof. dr. Caspar van den Berg

Publicatiereeks Overheid & Arbeid, 2022

Nummer 53

