



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Is Weber ziek? Over democratie en het primaat van de politiek

Cliteur, P.B.; Schie P. van

Citation

Cliteur, P. B. (2002). Is Weber ziek? Over democratie en het primaat van de politiek. *Het Democratisch Tekort*, 147-169. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/19385>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/19385>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Is Weber ziek?

Over democratie en het primaat van de politiek

P.B. Cliteur

Cliteur, Paul, "Is Weber ziek? Over democratie en het primaat van de politiek", in: P.G.C. van Schiet, red.,

Het democratisch tekort, Prof. mr. B.M.

Teldersstichting, Den Haag 2002, pp. 147-169.

Inleiding

Pietersen gaat naar zijn werk. Een gewone dag, net als andere. Het eerst wordt hij begroet door de dame bij de receptie.

'Goedemorgen mijnheer Pietersen.'

'Goedemorgen mevrouw Jansen.'

Daarna vraagt de receptioniste bezorgd: 'Mijnheer Pietersen, excuses dat ik dit vraag, maar voelt u zich wel goed?

U ziet wat bleek vanmorgen.'

Bleek? Pietersen voelt zich prima. Waar heeft zij het over? Maar bij de koffie spreekt hij een collega die hetzelfde vraagt. 'Hé, Pietersen, hoe gaat het? Voel je je wel goed, jongen, je ziet zo bleek.'

Pietersen maakt een wuivend gebaar met de hand – alsof hij een vlieg voor zijn neus wegjaagt. Bleek? Hij voelt zich prima.

Even later wordt hem wederom te verstaan gegeven dat hij er niet goed uitziet. 'Pietersen, jongen, slecht geslapen vannacht? Je ziet zo bleekjes.' En even later, opnieuw: 'Pietersen, man, wat is er met jou aan de hand, waarom zie je zo pips?'

Nu gaat Pietersen zelf maar eens kijken. Op het toilet hangt een spiegel. Niets te zien toch? Waar hebben zij het over? Hoewel, ziet hij toch niet een beetje bleek?

Het verhaal is bekend. Wie volkomen gezond is gaat zich na herhaald aandringen toch niet zo goed voelen. In de volksmond zeggen we: 'je krijgt het aangepaat'.

Dit verschijnsel kennen we niet alleen in de context zoals hierboven beschreven, maar ook op talloze andere terreinen van het leven. Denk aan de beurs. Door ongefundeerde geruchten kan de koers van een aandeel daadwerkelijk dalen. Of denk aan de politiek. Door ontorechte roddel over 'affaires' kan een politicus daadwerkelijk het functioneren onmogelijk worden gemaakt. Tussen feit en fictie lopen heel wat minder scherpe lijnen dan we soms denken en soms zouden wensen: een feit *wordt* waar omdat het voor *waar wordt gehouden*.

De theoloog Bodelier beschrijft het geloof in heksen en hekserij in Afrika.¹ Voor moderne westerse begrippen ongefundeerd. Heksen bestaan niet. Maar de Afrikaanse hoofdman ziet de heksen staan tussen de hutten. Hij kent de manifestaties van hun invloed. Het geloof in de heksen, maakt hen werkelijk. Door in hun bestaan te geloven, help je ze een beetje te bestaan.²

Laten we nu een stap maken – een grote stap, zijn we geneigd te denken. We stappen over van het alledaagse leven met zijn irrationele momenten naar wat we gewend zijn te zien als een dimensie van rationaliteit, hard bewijs, objectiviteit en bezonken oordeel. Dat wil zeggen, we stappen over naar de wetenschap.

Een interessante vraag is nu: kennen we ook in de wetenschap manifestaties van suggestie? Is het mogelijk dat op zichzelf valide wetenschappelijke opvattingen in onbruik raken of zelfs in diskrediet worden gebracht louter omdat men zich heeft 'aangepraat' (of laten aanpraten) dat zij niet meer voldoen?

Daar wordt in ieder geval wel over geklaagd. Charles L. Stevenson, filosoof, schrijver van het boek *Ethics and language* (1944), beklagt zich erover dat zijn theorie volkomen voldoet, dit ook lange tijd door vakgenoten werd erkend, maar dat ineens, zonder argumenten, niemand zijn theorie meer aanhangt.³ Bestaat zoiets? Dus dat een goede theorie door irrationele factoren in onbruik raakt? Of zijn we in de greep van een grenzeloos en ongefundeerd pessimisme ten aanzien van het wetenschappelijk proces wanneer we zoiets zouden geloven?

En – omgekeerd – kunnen op zichzelf slechte theorieën en opvattingen aanhang krijgen louter omdat zij voor aantrekkelijk worden aangezien? Of zou het verdedigen van een dergelijke opvatting van eenzelfde pessimisme getuigen?

Toch, op de laatste manier geformuleerd zal alleen een naïeveling kunnen stellen dat daarvan nooit sprake kan zijn. Sinds Kuhn⁴ en Feyerabend⁵ zijn de wetenschapsfilosofen ook iets minder naïef. In sommige kringen wordt die vraag zelfs onomwonden en, zo lijkt het, met een zekere *grechtigheid* bevestigend beantwoord. De filosoof William James beschrijft in *The will to believe* religieuze opvattingen die misschien niet waar zijn, maar

1 R. Bodelier, *Atheïst in Afrika*, Amsterdam, 2001.

2 Vgl. W.E.H. Lecky, *History of the rise and influence of rationalism in Europe* (in two volumes), Londen, 1865, first volume, chapter I, 'On magic and witchcraft'.

3 Deze anekdote wordt verteld door: J. Rachels, *Can ethics provide answers? And other essays in moral philosophy*, New York en Londen, 1997.

4 Vgl. T.S. Kuhn, *The structure of scientific revolutions*, second edition, enlarged, Chicago, 1970 (1962).

waar worden doordat men erin gelooft.⁶ Zijn 'pragmatisme' gedooft deze praktijk niet alleen maar verdedigt deze zelfs.

Nu is James filosoof. En in zijn boek *The varieties of religious experience* beschrijft hij allerlei soorten religieus geloof en eigenlijk ook het goed recht van mensen te geloven.⁷

Voorzover het om religie gaat, een van de meer zachte vormen van geloven, zou men daarmee niet zo'n moeite behoeven te hebben. Maar geldt het ook voor theorieën over zulke schijnbaar nuchtere velden van onderzoek als maatschappijleer, bedrijfskunde, politiek en staatsleer?

Het lijkt niet oninteressant dit eens als werkhypothese op te werpen. Ter toetsing van die hypothese zouden we dan moeten zoeken naar een theorie over politiek die nagenoeg universeel verworpen wordt in welingelichte kringen en die wellicht *op verkeerde gronden* verworpen is. Bestaat deze? Ik denk het wel. Het is de theorie over democratie die getypeerd wordt als 'het politiek primaat in representatieve vorm'. Het primaat van de politiek wordt weliswaar, net als de heer Pietersen, geconfronteerd met een overweldigende hoeveelheid getuigen die verklaren dat de patiënt ernstig ziek is, maar is dat wel juist? En ook hiervoor zou het paradoxale feit kunnen gelden dat de patiënt niet zozeer ziek is op grond van een somatische aandoening, maar dat hij zich ziek gaat voelen omdat velen menen dat hij er slecht uitziet. Als dat niet een al te drieste hypothese is zou tevens een uitzicht worden geopend op een oplossing. Een gezaghebbend doktersattest zou moeten uitwijzen dat de omgeving zich overmatig zorgen maakt terwijl zij daadwerkelijk kunnen bijdragen aan zijn gezondheid door wat minder sombere verhalen over hem de wereld in te sturen.

Is Weber echt wel zo ziek?

Maar laat ik eerst iets zeggen over de aard van het scenario van de representatieve democratie. Een goed aanknopingspunt daarvoor vormt de theorie van Weber over de politiek-ambtelijke betrekkingen.⁸ In zekere zin is dat paradoxaal, want Weber was geen democraat in de zin waarin

6 William James, 'The will to believe', in: William James, *Writings 1878-1899*, The Library of America, 1984, pp. 457-479.

7 W. James, *The varieties of religious experience. A study in human nature*, edited with an introduction by M. E. Marty, Harmondsworth, 1982 (1902).

8 Wat weer slechts een deel beslaat van wat men in verband zou kunnen brengen met 'het primaat van de politiek'. Vgl. over de vele betekenissen die aan dit begrippenpaar gegeven worden: W.J. Witteveen, *Het*

wij het begrip tegenwoordig opvatten.⁹ Democratie was in zijn tijd ook maar rudimentair ontwikkeld in Duitsland. Toch is zijn theorie van groot belang voor een visie op de politiek-ambtelijke betrekkingen. Om dat te begrijpen moeten we echter – getrouw aan de kantiaanse uitgangspunten waarmee ook Weber vertrouwd was – scherp onderscheiden tussen het ‘zijn’ en het ‘moeten’. Uit wat iets ‘is’ kan niet worden afgeleid wat het ‘moet zijn’. Uit het feit dat iets ‘moet zijn’ kan niet worden afgeleid dat het ook zo ‘is’. Wat beschreef Weber toen hij stelde dat de politicus moest strijden, standpunten moest innemen en de ambtenaar of ambtelijke dienst deze ingetogen moest implementeren?¹⁰ Enerzijds hoe het systeem placht te functioneren (al duizenden jaren, vanaf het moment dat überhaupt van staatsvorming kan worden gesproken), maar ook hoe het in elkaar moest zitten. De normatieve stelling zou men op verschillende manieren kunnen legitimeren. Zo zou men kunnen stellen dat het chaos wordt in het overheidsapparaat als niet ergens een centrale instantie sturing heeft op het proces van wetgeving en beleid. Ideaal-typisch (om maar even door te gaan in het vocabulaire van de Duitse *maître penseur*) zou een minister sturing moeten hebben op een secretaris-generaal, een secretaris-generaal op directeuren-generaal, directeuren-generaal op... tot aan de portier aan toe.

Wanneer men in de hedendaagse bestuurskunde een dergelijk verhaal presenteert wordt de verteller wat meewarig aangekeken. Hier is immers iemand aan het woord die niet met zijn tijd is meegegaan. ‘Je begrijpt toch wel dat het zo helemaal niet meer functioneert? Het idee van centrale sturing is allang verlaten. Zo’n cockpit van waaruit alles bestuurd kan worden is een misleidende metafoor.’¹¹ De zaken worden niet “top down” geregeld, maar “bottom up”. Vroeger, toen ministeries

9 Vgl. E. Tellegen, ‘Max Weber (1844-1920)’, in: L. Rademaker en E. Petersma red., *Hoofdfiguren uit de sociologie. Klassieken*, deel 1, Utrecht en Antwerpen, 1974, pp. 95-114, p. 97: ‘De democratie wordt door Weber uiterst nuchter beoordeeld’. Anderzijds zegt Tellegen ook: ‘Als Weber al democraat geweest is, en dat was hij, dan was het toch alleen maar omdat democratisering een middel was om de feodale resten in het achtergebleven Duitsland te vernietigen en Duitsland naar – vooral – Engels voorbeeld tot een bekwame leiders selecterende machtsstaat te maken’. Kritisch over Weber is ook H. Stuart Hughes, ‘Max Weber and the transcending of positivism and idealism’, in: *Consciousness and society. The reorientation of European social thought 1890-1930*, revised edition, New York, 1977 (1958), pp. 278-335, p. 333: ‘Weber’s hankering after personal leadership – along with his ineradicable nationalism is enough to make us question the whole basis of his political thinking’. Het gedachtegoed waardoor Weber zich liet inspireren op dit punt, schrijft Hughes, ‘was frequently dangerous’. Dat is ook de mening van: W. J. Mommsen, *Max Weber und die deutsche Politik*, Tübingen, 1959. Een meer recente bundel met beschouwingen over Weber in relatie tot democratie is: R. Schroeder, ed., *Max Weber, Democracy and modernization*, Houndmills etc., 1998.

10 Vgl. M. Weber, *Politik als Beruf*, Siebente Auflage, Berlijn, 1982 (1919), p. 28: ‘Ehre des Beamten ist die Fähigkeit, wenn – trotz seiner Vorstellungen – die ihm vorgesetzte Behörde auf seinem ihm falsch erscheinenden Befehl beharrt, ihn auf Verantwortung des Befehlenden gewissenhaft und genau so auszuführen, als ob er seiner eigenen Überzeugung entspräche (...)’.

11 Van grote betekenis voor de kritiek op de planningsidee en het centralisme was: F.A. Hayek, *The road to*

klein waren, kon zo bestuurd worden.' Dat is de boodschap die ons tegemoet schalt in vele dissertaties en jaargangen van tijdschriften op het terrein van management en openbaar bestuur.¹² Oud-minister Hirsch Ballin formuleert de moderne houding kort en bondig met de woorden: 'Als je tot een gemeenschappelijke doelformulering komt en samen op werkbezoeken gaat, dan wordt het project er één van jou als politicus en de ambtenaar samen. Dat werkt het beste, ook al is het misschien niet volgens het boekje van het staatsrecht: politici zeggen hoe het moet, ambtenaren voeren het uit zonder eigen denkvermogen.'¹³

Het anarchie-argument ten gunste van Weber

Wat kan een Weberiaan hierop antwoorden? Ja, kán een Weberiaan hierop iets antwoorden? Ik denk het wel. Dat is allereerst dat het Weberiaanse model ideaaltypisch aangeeft hoe anarchie in het overheidsapparaat kan worden voorkomen: door hiërarchie. Het is, zoals ik het hier nu geschetst heb, een theorie over 'behoren'. Wij weten allemaal dat in deze ondermaanse wereld het feitelijk gebeuren maar zeer onvolkomen functioneert overeenkomstig de norm. Religies en zedelijke systemen zijn in het leven geroepen om norm en feit bij elkaar te brengen. Maar men kan in ieder geval niet de norm aanvechten met de stelling dat weinigen zich daaraan iets gelegen laten liggen. Wat men zou moeten doen om de normatieve dimensie van het Weberiaanse model te kritiseren is het presenteren van een betere theorie die orde kan genereren in het systeem. Zolang men dat niet kan lijkt het onverstandig om Weber los te laten door hem ziek te verklaren.

Het voorgaande argument zou men het *anarchie-argument* ten gunste van Weber kunnen noemen.¹⁴

12 Vgl. M.J.W. van Twist, E.F. Heuvelhof, J. Edelenbos, *Ontwikkelingen in wetenschap en technologie – ICT: mogelijkheden voor sturing en ontwerp in landelijke gebieden*, NRLO-rapport nr. 98/12, juni, Den Haag, 1998. De stelling van Van Twist, Ten Heuvelhof en Edelenbos is dat de moderne samenleving niet langer als maakbaar, maar eerder als ongrijpbaar te typeren valt. Het is een samenleving geworden waarin kennis zacht is en waarin burgers assertief en veeleisend zijn geworden. Netwerken zijn versplinterd en gefragmenteerd geraakt. Daardoor is veel ruimte ontstaan voor individuele boeren, burgers en buitenlui om invloed uit te oefenen op en ook om deel te nemen aan de besluitvorming. Onze samenleving is veranderd van een bevelshuishouding naar een onderhandelingshuishouding. Daardoor zijn de oude sturingstechnieken en ontwerpmethoden aan verandering onderhevig. Min of meer dezelfde boodschap vindt men bij: P. Frissen, 'De justitiecrisis in bestuurskundig perspectief', *Nederlands Juristenblad*, 17 april 1998; P.H.A. Frissen, 'Justitie en postmodern bestuur', *Justitiële verkenningen*, 23 (1997) 4, pp. 9-19.

13 Hirsch Ballin, geciteerd in een interview in: J. Hes, *Voetangels voor kopstukken. De invloed van media en politiek op ambtsdragers bij Justitie*, Amsterdam, 1999, p. 76.

14 Het hiervoor aangehaalde citaat van Weber over de 'Ehre des Beambten' gaat verder met 'ohne dies im

Het democratie-argument ten gunste van Weber

Sinds de ontwikkeling van de parlementaire democratie is daar een tweede argument bijgekomen. Hoewel het model van Weber niet is ontwikkeld binnen een democratische context en misschien ook niet om als theoretische grondslag voor een goed functionerende parlementaire democratie te dienen, leent het zich daarvoor uitstekend. Sinds 1848 geldt de regel dat de minister verantwoordelijk is voor het beleid. De koning is daarmee de facto buiten spel gezet, zij het dat we in de symboliek van onze politieke orde om redenen van traditie en piëteit voor de mythe van het koningschap een plaats blijven inruimen¹⁵ en ook nog bepaalde overblijfsels van royale macht zijn overgebleven. Sinds 1866/68 geldt bovendien dat het parlement de suprematie over de minister heeft gekregen. Weliswaar kan de regering de Kamer ontbinden, maar dan toch alleen maar als lakmoesproef om te zien of de Kamer daarna in een geheel andere samenstelling bijeen komt.¹⁶ Is dat niet het geval dan trekt de volksvertegenwoordiging aan het langste eind. De soevereiniteit van de vorst is daarmee verplaatst naar die van het volk.

Hoe kan nu de volksvertegenwoordiging invloed uitoefenen op het politieke beleid? Dat kan alleen maar wanneer de volksvertegenwoordiging volledige beheersing heeft over een centrale figuur of een collectief. Volgens de huidige constitutionele verhoudingen is die figuur de minister. Noodzakelijk is dat niet. Men kan ook de hoogste ambtenaar op het ministerie daarvoor aanwijzen of een collectief van hoogste ambtsdragers. Maar wie dat ook moge zijn, essentieel is dat de volksvertegenwoordiging volledige beheersing heeft over die figuur of dat collectief.

Daarvoor is de procedure gegroeid dat de aangesproken figuur (of het collectief) zijn *congé* krijgt wanneer hij of zij niet meer kan rekenen op de steun van de volksvertegenwoordiging, waarmee de weg vrijkomt voor een nieuwe figuur of collectief van figuren.

15 Mooi beschreven door: P. Allot, 'The theory of the British constitution', in: H. Gross en R. Harrison, eds., *Jurisprudence, Cambridge Essays*, Oxford, 1992, pp. 173-205.

16 Minder juist lijkt mij de opvatting van: H.R.B.M. Kummeling, 'Het primaat van de politiek en bestuur', in: W.J. Witteveen, e.a., *Het primaat van de politiek*, Staatsrechtconferentie 1999, Publicatie van de staatsrechtkring, Deventer, 2000, pp. 25-41, p. 28. Kummeling meent dat hoewel wij leven in een parlementair stelsel, geen sprake is van een hiërarchische relatie van de volksvertegenwoordiger ten opzichte van de minister. Onder onze grondwet bestaat er nog steeds zoiets als het recht op Kamerontbinding voor de regering. De functie van die Kamerontbinding laat Kummeling naar mijn idee ten onrechte buiten beschouwing: dat is te sonderen of de Kamer nog overeenkomstig de wensen van de kiezer handelt. Is

Maar zo gaat het niet, zeggen Webers critici

Opnieuw wordt de Weberiaan wat meelijwekkend aangekeken: 'maar zo gaat het helemaal niet', zegt men. Ik heb hiervoor al gezegd dat dit voorzover het de normatieve dimensie van het Weberiaanse model betreft een slecht argument is. Maar laten we nu ook eens de feitelijke kant bekijken. Hebben de critici gelijk? Blijft het Weberiaanse model slechts een ideaaltype, een norm die de harde grond van de bestuurspraktijk uit 2001 niet raakt?

Misschien zou hier empirisch onderzoek naar verricht moeten worden, hoe moeilijk dat ook te operationaliseren lijkt. Wat in ieder geval wel kan worden gesteld, is dat getuigenissen van oud-bewindslieden elkaar tegenspreken. Enerzijds zijn daar de verhalen zoals van oud-bewindsman van binnenlandse zaken Ed van Thijn.

Van Thijn lijkt onder de indruk van de kritiek op het Weberiaanse model.¹⁷ En misschien is ook wel zijn eigen ervaring dat het zo niet functioneert. Daar staan echter getuigenissen van bewindslieden als Pronk en Ritzen tegenover die als min of meer vanzelfsprekend alle tegenwoordig zo gekoesterde ideeën uit de bestuurskundige theorie en managementliteratuur terzijde schuiven, voorzover zij daarvan überhaupt kennis hebben genomen.

Zijn politieke credo formuleerde oud-minister Ritzen in een boek onder de titel *De Minister. Een handboek*:¹⁸

'Niet iedereen zal het met mijn stelling eens zijn dat de bewindspersoon stevig op de bok van zijn departement moet zitten. Sommigen zullen zeggen dat je daar je secretaris-generaal en directeuren-generaal voor hebt. Dat zijn inderdaad belangrijke steunpilaren, maar de bewindspersoon is verantwoordelijk. Dat is ook het wezen van democratie. De politiek kan geen primaat hebben als ze geen verantwoordelijkheid draagt. Niet in het abstracte, maar in het concrete: de verantwoordelijkheid voor het goede en voor de fouten ligt bij personen. Diezelfde personen kunnen ook de verantwoordelijkheid claimen voor het primaat.'¹⁹

We zouden Ritzen een 'onbekommerde Weberiaan' kunnen noemen

17 E. van Thijn, 'Contempt of parliament', *Openbaar Bestuur Magazine*, jg. 1, winter 1998, pp. 8-9: 'Het zou toch te dol voor woorden zijn als de moderne ambtenaar met iedereen rechtstreeks mag communiceren behalve met parlementariërs, de echte dragers van het politieke primaat?' Als voorbeeld om te illustreren 'hoe achterhaald' de ideeën van sommige ministers zijn haalt Van Thijn minister Ritzen aan die aangeeft dat parlementariërs alleen met de minister moeten praten en ambtenaren met parlementariërs alleen na goedkeuring door de minister.

18 Het is mij niet duidelijk hoe Ritzen deze titel bedoelt. Ironisch? Provocerend? Of is hij bloedserius? In ieder geval is alles wat in dat boek vermeld wordt een regelrechte provocatie aan het heersend paradigma in de bestuurskundige theorievorming.

19 J. Ritzen, *De minister. Een handboek*, Amsterdam, 1998, p. 22. Hij geeft ook het volgende advies aan ministers: 'Zelf het heft in handen houden. Zelf je eigen tijdsindeling bepalen. Aangeven met wie je wel en met wie je niet wilt spreken. Zelf de onderwerpen bepalen waar je je aandacht op wilt richten. Zelf de agen-

in een tijd dat dit door de intellectuele *chattering class* als volkomen naïef wordt beschouwd.

Interessant is ook een categorie bewindslieden die een tweesporenbeleid voert: enerzijds belijdt men lippendienst aan de als modern ervaren principes van polyarchie, wegvallende grenzen, internet-democratie, niet-hiërarchische sturing enzovoorts²⁰, maar anderzijds hanteert men voor de bestuurlijke praktijk *unverfroren* het Weberiaanse model. Dat lijkt bijvoorbeeld te gelden voor voormalig burgemeester en – eveneens – minister van binnenlandse zaken Bram Peper. In een ‘essay’²¹ schetste hij het vertrouwde beeld van het jachtig vocabulaire dat zo populair is tegenwoordig. Weber is verouderd. We zouden in een netwerksamenleving leven waarin alles ingewikkeld is geworden. Gezag zou niet meer vanzelfsprekend zijn en moeten worden verdiend. ‘Top down’ zou niets meer klaar te spelen zijn en alles moet ‘bottom up’. Een bevelshuishouding zou hebben plaatsgemaakt voor een onderhandelingshuishouding.²² Horizontalisering, polycentrisme, dynamiek, interactief bestuur. Democratie opgevat als het systeem waarin ambtenaren mede het beleid mogen bepalen. Maar – en daar komt het – toen de korpschefs in hun nieuwjaarstoespraken inderdaad overeenkomstig de beginselen van de verlichte bestuursideologie standpunten innamen die de minister niet voor zijn rekening wilde nemen, werd ijlings geprobeerd weer sturing te krijgen volgens de klassiek Weberiaanse uitgangspunten.

Volgens Peper moeten politiechefs tijdens publieke optredens zoals bij nieuwjaarstoespraken, minder hoog van de toren blazen.²³ Zij zijn ondergeschikt aan de korpsbeheerder. Er was enige commotie ontstaan over standpunten die politiechefs in hun nieuwjaarsspeeches lanceerden. Minister van Boxtel antwoordde op 7 februari 2000 op vragen van de Kamerleden Van de Camp en Rietkerk (CDA), waarbij hij mede sprak

20 Invloedrijk lijkt hier het werk van: M. Castells, *The rise of the network society*, volume 1 van *The information age*, Oxford, 1996; M. Castells, *The power of identity*, volume 2 van *The information age*, Oxford, 1997, evenals het boekje van J.M. Guéhenno, *La fin de la démocratie*, Parijs, 1993. Vgl. voor een meer nuchtere bespreking van ‘the internet as anarchy’: G. Graham, *The internet. A philosophical inquiry*, Londen en New York, 1999 en voor het vermeend verdwijnen van soevereiniteit: N. MacCormick, *Questioning sovereignty. Law, state, and nation in the European commonwealth*, Oxford, 2001.

21 B. Peper, ‘Op zoek naar samenhang en richting. Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving’, 12 juli 1999, te vinden op: www.nrc.nl/Doc/peper.html. Vgl. voor een bespreking: H.R. van Gunsteren, ‘Politieke verantwoording: de waarde van incidenten. Ministeriële verantwoordelijkheid volgens Peper en Geelhoed’, *NJB*, 11 februari 2000, pp. 307-311.

22 Termen die bekend zijn geworden door De Swaan. Zij hebben allengs hun beschrijvend karakter verloren. De bevelshuishouding is een schrikbeeld. De onderhandelingshuishouding is iets moois. Vgl. A. de Swaan, *Uitgaansbeperking en uitgaansangst: over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding*, rede bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de sociologie aan de Universiteit van Amsterdam, 28 mei 1979, ook in: *De draagbare De Swaan*, samengesteld door J. Heilbron en G. de Vries, Amsterdam, 1999, pp. 151-186. Ik kom over het opstel van De Swaan nog uitvoerig te spreken.

23 Dit is de typering van de situatie door de krant. Vgl. ‘Van Boxtel fluit namens Peper korpschefs terug’.

namens de minister van Binnenlandse Zaken (ziek op dat moment) en de minister van Justitie. Geen ongevraagde adviezen meer, gedaan tijdens openbare toespraken, aldus de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Justitie.

Deze stand van zaken leidt op zijn minst tot de volgende vraag. Zou het kunnen zijn dat – als het aankomt op bestuurlijke *theorievorming* – het moderne ‘anti-hiërarchische’ vocabulaire richtinggevend is, maar dat als het aankomt op de bestuurlijke *praktijk* het toch nog grotendeels functioneert zoals Ritzen beschrijft in zijn *De minister. Een handboek?* Dus toch een handboek, *after all?*

Soms lijkt het daar wel op. Zelfs diegenen die goed op de hoogte lijken te zijn van het anti-Weberianisme dat de hedendaagse theorievorming doortrekt kunnen toch niet onder de bekoring komen van het alternatief dat ons door Weber wordt voorgehouden. Mijn laatste voorbeeld ontleen ik aan een toespraak van de huidige minister van Binnenlandse Zaken, K. de Vries.²⁴

Minister De Vries gelooft niet in afzien van idealistische en normatieve aspiraties

De Vries bezint zich op de vraag hoe wij ‘de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving tegemoet kunnen treden’. Net als vele anderen is De Vries onder de indruk van de snelle veranderingen. ‘Onze samenleving laat zich in veel opzichten nauwelijks meer vergelijken met de samenleving van nog maar kort geleden.’ Sommige van die ontwikkelingen komen praktisch ongestuurd op ons af, zoals ICT en internet. Andere ontwikkelingen zouden nog wel te reguleren zijn: Europeanisering.

Ook De Vries denkt – met een beroep op De Swaan – dat zich een ontwikkeling heeft voorgedaan die hij aanduidt als een ‘transformatie van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding’. Maar in tegenstelling tot vele academische commentatoren voert hij aan dat hier een probleem opdoemt ten aanzien van de politieke representatie. ‘Hoe ga je daarmee om?’, vraagt De Vries. ‘Wie zijn en blijven in die paradoxale situatie uiteindelijk aanspreekbaar op het algemeen belang?’

Het Weberiaanse probleem, het probleem ook van de parlementaire democratie, de vraag: ‘Quis custodiet custodes?’, verdwijnt kennelijk

24 K. de Vries, *Renaissance van de politiek*. Speech van K. de Vries, minister van Binnenlandse Zaken, tijdens een debat over de rol van de overheid, De Balie, Amsterdam 28 maart 2000, in: www.nrc.nl/Doc/renais-

toch niet in de ICT-roes van wegvallende grenzen, communicatieve dynamiek en onophoudelijk onderhandelen.

De Vries erkent wel dat de samenleving niet meer 'vanuit één centrum bestuurd' kan worden, maar hij voelt goed aan dat met dit soort constatering nog geen bijdrage is geleverd aan een bezinning op de vraag hoe men overheidsmacht kan breidelen. Bovendien, zo zegt De Vries, wil het feit dat je niet meer vanuit één centrum kan sturen niet zeggen dat je geen richting meer aan kunt geven of normen kunt ontwikkelen en uitdragen. De overheid wordt gekenmerkt door de *bevoegdheid* tot het nemen van voor de burgers bindende beslissingen. En op basis daarvan wordt De Vries gestimuleerd tot een politiek credo waarin afstand wordt genomen van het anti-Weberiaanse ethos dat tegenwoordig zo wijd verbreid is onder theoretici en politici die van deze theorieën onder de indruk zijn:

'Ik sta niet aan de kant van diegenen die menen dat overheid en politiek in de post-moderne samenleving zouden moeten afzien van idealistische en normatieve aspiraties. Omdat mensen zich daar in de verder individualiserende maatschappij niet meer in zouden herkennen en zich daarvoor niet meer aangesproken zouden voelen. Ik geloof daar niet in.'

Als centrale waarden wijst De Vries op legitimiteit, verantwoording en democratische controle, transparantie, partnerschap en co-productie. De politiek, zo zegt hij, moet het voortouw nemen. Ontwikkelingen als decentrerende en ontgrenzing hebben vele nieuwe inzichten opgeleverd, meent De Vries, maar vooral ook veel nieuwe vragen.

De Vries is zich dus, zo blijkt, bewust van het jachtig vocabulaire dat vigerend is in de hedendaagse theorievorming, maar hij zegt terecht: 'U, mijne dames en heren, vaandeldragers van het vocabulaire dat *en vogue* is, kunt mij niet helpen bij de beantwoording van het centrale probleem van een parlementaire democratie.'²⁵

De Vries heeft gelijk.

Volgt het spoor van Weber naar Eichmann?

Tot zover heb ik geprobeerd voortdurend het feitelijk functioneren en behoren uit elkaar te houden. Dat betekent ook dat zelfs wanneer Weber in de praktijk richtinggevend is (hoewel miskend in de academische theorievorming en politieke retoriek) hieruit nog niet kan worden afgeleid dat het model van Weber ook moreel of anderszins normatief *verantwoord* is. Men kan hier de vergelijking maken met een dictatuur of een totalitair

bestuurd land. Misschien is het *mogelijk* een land op die manier te besturen. Maar dat neemt niet weg dat daartegen allerlei normatieve bezwaren kunnen worden aangevoerd.

Zo ook met Weber. Als kritiek op zijn model wijst men op het volgende. 'Het Weberiaanse model is autoritair. Het plaatst ambtenaren in een ondergeschikte positie die niet meer "van deze tijd" is. We zijn geëvolueerd van een bevelshuishouding naar een onderhandelingshuishouding. Ambtenaren hebben ook grondrechten, waaronder vrijheid van meningsuiting.²⁶ Men kan hen niet instrumenteel gebruiken, als verlengstuk van de wil van de politicus. Niemand zou ook meer willen werken in de ambtelijke dienst wanneer deze werd ingericht volgens de strakke hiërarchische verhoudingen die aan Weber voor ogen stonden. De expertise van een hooggekwalificeerde dienst brengt met zich mee dat deze zich niet meer alle kanten laat uitsturen.'

In dit soort kritiek treffen we vaak een amalgaam aan van vooruitgangsgeloof²⁷, morele overwegingen, taxatie van wat haalbaar is en andere opvattingen, maar het normatieve is overheersend. De kritiek op Weber krijgt zelfs een gedragen toon wanneer impliciet of expliciet verwijzen worden gemaakt naar het recente verleden. Heeft de oorlogperiode ons niet geleerd hoe gevaarlijk een Pruisische kadaverdiscipline kan zijn?²⁸ Moeten wij niet juist sympathie en waardering opbrengen voor de klokkenluiders die op basis van eigen eer en geweten soms verzet aantekenen tegen de wensen van 'Den Haag'?

Het antwoord van de Weberianen op deze kritiek zou kunnen zijn dat ook zij zich op het standpunt stellen van de verlichtingsprincipes. Het staat verre van hen een pleidooi te voeren voor een autoritaire vorm van bestuur. Waar het meningsverschil over gaat, is alleen *hoe* een vrijheidslievend regime het beste verwerkelijkt kan worden en de Weberianen menen dan dat autoriteit alleen te beteugelen valt door hiërarchie. De overheidsmachinerie valt alleen onder controle van burgers te houden wanneer de functionarissen die tegenover democratisch gelegitimeerde

26 Dat meent bijvoorbeeld C.R. Niessen, 'Ambtenaar en grondrechten, ofwel: leve het poldermodel!', *NJCM-Bulletin*, jr. 24 (1999), nr. 7, pp. 947-961, die denkt hiervoor steun te vinden bij een uitspraak van het EHRM: *Ahmed versus Verenigd Koninkrijk* (1998). Ten onrechte. Het Hof beperkt juist de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren in het belang van de democratie.

27 Opvallend in de hedendaagse theorievorming is überhaupt de preoccupatie met vooruitgang en een onderschatting van het gevaar van verval en desintegratie van een politieke orde. Vgl. voor verstandige opmerkingen daarover: E. Voegelin, *The new science of politics. An introduction*, Chicago en Londen, 1952, p. 31.

28 Vooral juristen en rechtsfilosofen hebben zich beziggehouden met de vraag welke sociale consequenties een ethos van gehoorzaamheid aan de wet en autoriteiten heeft gehad. Vgl. daarover: I. Müller, *Hitler's justice. The courts and the Third Reich*, translated by D. Lucas Schneider (oorspronkelijke titel: *Furchtbare Juristen: Die unbewältigte Vergangenheit unserer Justiz*, 1987), Cambridge (Mass.), 1991 en R.A. Posner, 'The

organen verantwoording afleggen, sturing hebben op het apparaat. En sturing vooronderstelt bevoegdheden.²⁹

Er is niets verdachts aan hiërarchie zolang deze maar democratisch controleerbaar is en gereguleerd wordt door wet en recht.³⁰

Voor de anti-Weberianen is dat een paradoxale stand van zaken. Hiërarchie is verkeerd. Autoriteit is verkeerd. Zij denken dat zij door hiërarchie en autoriteit in diskrediet te brengen een bijdrage leveren aan het realiseren van een vrije politieke orde. Het omgekeerde is echter het resultaat: zij leveren een bijdrage aan stuurloosheid, aan chaos en ook nog aan een vergroting van het democratisch deficiet.³¹

De anti-Weberianen lijken in de ban te zijn van een illusie, de illusie dat de beginselen die hebben bijgedragen tot emancipatie van de burger klakkeloos kunnen worden getransplanteerd naar de ambtelijke dienst. Maar de emancipatie van de burger kan alleen gerealiseerd worden door het onder strenge controle stellen van de overheid. En 'de overheid' dat is dan niet dat deel van de overheid dat opereert op basis van democratische legitimatie (ministers, regering), maar het deel dat is aangesteld ter implementatie van de wensen van burgers en hun vertegenwoordigers. In een democratie *kan* de ambtelijke dienst niet anders dan 'ondergeschikt' zijn aan de burgerij. Haar van die ondergeschiktheid willen laten 'emanciperen' is het terugzetten van de klok van onze constitutionele geschiedenis. Als *mens* kan een ambtenaar nooit als instrument worden gebruikt ter implementatie van de wil van een ander, als *functionaris* mag hij niets anders zijn dan juist dat.

De anti-Weberianen hebben met een dergelijke visie enorme moeite. Zij denken niet alleen dat Weber ziek is, maar dood. Hij stierf in de

29 Uitvoeriger hierover: P.B. Cliteur, 'Indien verantwoordelijk dan bevoegd?', in: M.C. Burkens, E.C.M. Jurgens, A.K. Koekkoek, J.J. Vis, red., *Gelet op de grondwet*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 1998, pp. 124-137.

30 Webers 'somewhat romantic beliefs in the saving grace of charismatic heroes' die hij ook van belang achtte als countervailing powers tegenover bureaucratische macht laat ik hier buiten beschouwing. Vgl. L.A. Coser, 'Max Weber', in: L.A. Coser, *Masters of sociological thought. Ideas in historical and social context*, New York, 1977 (1971), pp. 217-260, p. 234 en P. Dassen, *De onttovering van de wereld. Max Weber en het probleem van de moderniteit in Duitsland, 1890-1920*, Amsterdam, 1999, pp. 343-361.

31 Vgl. voor een verdere illustratie van deze stelling: R. Scruton, 'Burke's relevance today', als lezing uitgesproken voor de Edmund Burke Stichting op 5 juli 2001 in Den Haag, in vertaling onder de titel 'Het conservatieve hart' verkort gepubliceerd in *Trouw*, 7 juli 2001, die aangeeft wat hij van Burke heeft geleerd: 'The first was the defence of authority and obedience. Far from being the evil and obnoxious thing that my contemporaries held it to be, authority was, for Burke, the root of political order. Society, he argued, is not held together by the abstract rights of the citizen, as the French Revolutionaries supposed. It is held together by authority – by which is meant the right to obedience, rather than the mere power to compel it. And obedience, in its turn, is the prime virtue of political beings, the disposition which makes it pos-

Duitse concentratiekampen. Kunnen we niet dáár zien waartoe een houding van 'Befehl ist Befehl' moet leiden?³²

Misschien is het 'Eichmann-argument' tegen het Weberiaanse model nog wel het meest belangrijk. Het lijkt tallozen ertoe te stimuleren om theorieën te omarmen die weliswaar intellectueel bepaalde tekortkomingen hebben, maar die een aura van emancipatie, vooruitgang en progressiviteit rond zich dragen.

Want 'intellectuele tekortkomingen' is toch niet te zwaar aangezet voor al die anti-Weberiaanse opvattingen die geen antwoord hebben op zeer elementaire vragen. Als de politicus zegt dat bij een werkbezoek het project er een wordt van hem zelf en de ambtenaar dan klinkt dat natuurlijk sympathiek, maar verkwanselt een democratisch politicus daarmee niet zijn mandaat van het electoraat? Waarom zou het toelaatbaar zijn in een democratie dat een groot deel van de beslissingsmacht wordt overgedragen aan bezetters van ambten die geen democratische legitimatie hebben? Zou men dan geen verkiezingen moeten houden voor de ambtelijke dienst of een systeem van politieke benoemingen voor al die ambtenaren die met de minister 'op werkbezoek gaan' (spoils-systeem)?

Ook het argument dat de hedendaagse ambtelijke dienst zo hooggekwalificeerd is dat democratische controle daarmee niet te rijmen valt is niet sterk. Men kan allereerst al betwisten dat het hedendaagse openbaar bestuur zo professioneel is vergeleken met vroeger tijden. De expertise in het apparaat is *altijd* hooggekwalificeerd geweest ten opzichte van die van de politieke leiding. Dat was in de Romeinse republiek of de tijd van Richelieu³³ niet anders dan in Nederland anno 2001. Zowel de Romeinse keizer als de Amerikaanse president hebben zich bij belangrijke beslissingen altijd moeten verlaten op advies van functionarissen die beter in de materie waren ingevoerd dan zijzelf. Waarop is dan de hiërarchische bovengeschiedheid van de 'politische Beampte' boven de 'Fachbeampte'?

32 Het Eichmann-argument tegen het Weberiaanse model wordt overigens vaker gesuggereerd dan expliciet aangevoerd. Een uitzondering daarop vormt de opmerking van Henk Koning. Vgl. H. Koning, *Directe democratie in Nederland. Een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief in onze rechtsorde*, Den Haag, 1995, p. 150, die expliciet stelt: 'Welke edele motieven er ook aan de klassieke leer ten grondslag lagen, al in het Derde Rijk en in de Tweede Wereldoorlog zou blijken, tot welke consequenties ze konden voeren. Als meest extreme voorbeeld van de klassieke model-ambtenaar is wel de persoon van Adolf Eichmann genoemd: een man die stipt en efficiënt de vernietiging van miljoenen joden organiseerde, omdat hem dat nu eenmaal was opgedragen. Geen wonder, dat men na de tweede wereldoorlog toch vraagtekens bij deze leer is gaan plaatsen.' Dat gebeurde natuurlijk nog sterker na de experimenten van de psycholoog Milgram over gehoorzaamheid. Vgl. S. Milgram, 'The perils of obedience', *Harper's Magazine*, 1974, onder de titel 'An experiment in autonomy', ook in: L. P. Pojman, ed., *The moral life. An introductory reader in ethics and literature*, New York en Oxford, 2000, pp. 625-640.

33 Vgl. C. J. Burckhardt, *Richelieu. Der Aufstieg zur Macht*, Bern/München/Wenen, z.j.

gebaseerd?³⁴ Hierop, dat de 'Fachbeamten' nooit met één mond spreken. Tegenover advies A staat altijd een advies B. En dan blijft de politieke beampte toch altijd zitten met de vraag: wie moet ik volgen? Er is dus geen sprake van – zoals de anti-Weberianen denken – dat een hooggekwalificeerde ambtelijke dienst niet meer zou harmoniëren met de noodzaak van een politieke controle of van een gecentraliseerde beslissingsmacht bij één persoon.

Er is ook geen sprake van dat een *brain drain* het noodzakelijke gevolg zou zijn van voortvarende politieke leiding voor het ambtelijke apparaat. Waarom? Misschien dat een enkeling de ambtelijke dienst zal verlaten bij een voortvarende herinvoering van het primaat van de politiek, zoals aan het eerste paarse kabinet voor ogen stond en waarmee intussen aanzienlijke vorderingen zijn gemaakt, maar dat is dan toch alleen maar omdat het soort werk, de strenge discipline (de 'im höchsten Sinn sittliche Disziplin und Selbstverleugnung')³⁵ van het Weberiaanse model, de een meer ligt dan de ander. Deze discipline kan misschien niet meer worden betracht door sommige vertegenwoordigers van de hedonistische baby-boom-generatie, maar aan wie ligt het dan?

De veelvuldig aangevoerde argumenten ten gunste van Webers ziekte zijn, zo lijkt het, heel wat minder overtuigend dan de brede aanhang zou suggereren. Blijft over het Eichmann-argument. Hebben de Weberianen daarop een antwoord? Er zijn misschien verschillende antwoorden, maar één ervan zou kunnen zijn dat waarden, deugden, theorieën inderdaad contextueel gebonden zijn. Wat een deugd is in de ene politieke orde kan een ondeugd in de andere zijn. Onder omstandigheden van een goed functionerende democratische en rechtsstatelijke orde is het een deugd netjes belasting te betalen, je aan de wet te houden, de politie te gehoorzamen. Maar onder exceptionele omstandigheden kan het moreel noodzakelijk zijn niet je belasting te betalen, de wet te negeren en de politie te bestrijden. Watergeuzen zijn morele helden in de strijd tegen de Spaanse overheersing, maar in tijden van orde en rust zou hun houding minder gepast kunnen zijn.

De naoorlogse generatie, paradoxaal genoeg *niet* zij die de oorlog hebben meegemaakt, maar de generatie die opgroeide in weelde en overvloed, heeft aan de oorlog een trauma overgehouden.³⁶ Men werd verleid om overal hiërarchische structuren af te breken, maar wat men vergat

34 Vgl. M. Weber, *Staatssoziologie. Soziologie der rationalen Staatsanstaht und der modernen politischen Parteien und Parlamente*, Mit einer Einführung und Erläuterungen herausgegeben von Johannes Winckelmann, Zweite durchgesehene und ergänzte Auflage, Berlin, 1966, p. 44.

35 Weber, *Politik als Beruf*, p. 28.

36 Populair waren auteurs van de Frankfurter Schule, zoals Adorno, Marcuse, Horkheimer en later Habermas. Vgl. C. Offermans, *Macht als trauma. Essays over de kritische theorie van de Frankfurter Schule*, Amsterdam 1987.

was dat juist een vorm van hiërarchie het enige middel is dat we hebben uitgevonden om macht onder democratische controle te krijgen en daarmee te beheersen.

Over bevelen en onderhandelen

Hoewel een nadere analyse van de bezwaren van de anti-Weberianen tegen het klassieke model van de representatieve democratie enige twijfels doet rijzen aan de houdbaarheid daarvan moeten we voor een diepgravender beoordeling tevens ingaan op de geestelijke wortels van het hedendaags anti-Weberianisme. Hoe heeft het zo sterk om zich heen kunnen grijpen? En hoe sterk zijn de argumenten van anti-Weberianen dat de ontwikkeling die zou hebben plaatsgevonden van een bevelshuishouding naar een onderhandelingshuishouding het primaat van de politiek, zoals verondersteld in het klassieke model, omver haalt?

Ter beantwoording van die vraag zouden we eerst moeten proberen vast te stellen wat moet worden verstaan onder die bevelshuishouding en onderhandelingshuishouding. De termen zijn geïntroduceerd, althans in Nederland, door de socioloog Abram de Swaan. De Swaan leunt voor zijn uitwerking van die begrippen echter zwaar aan tegen de Duitse socioloog Norbert Elias. Cruciaal voor de stelling van De Swaan (en Elias) is dat weliswaar op sommige terreinen een bredere variatie is toegestaan, maar *steeds onder de voorwaarden van wederzijds overleg en wederkerige toestemming*.³⁷ Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van een bevelshuishouding naar een onderhandelingshuishouding. Het accent is verschoven van de vraag *welke* relaties tussen mensen zijn toegestaan naar de vraag hoe ze hun verhoudingen dienen te regelen.³⁸ Ten aanzien van dat 'hoe' geldt dan de norm dat wederzijdse toestemming het beslissend criterium voor legitimiteit is geworden. Een cruciale passage is de volgende:

‘In seksueel en ook wel in ander maatschappelijk verkeer is voor mensen de bewegingsruimte toegenomen, maar onder de nieuwe, beperkende, voorwaarde dat betrokkenen hun omgang regelen in onderling overleg en naar wederzijdse toestemming. Daardoor worden deze verhoudingen tussen mensen verscheidener en minder voorspelbaar, minder onderworpen immers aan regels die het resultaat voorschrijven; maar juist strikter geregeld is het proces waarin zij die verhoudingen vorm geven:

37 A. de Swaan, *Uitgaansbeperking en uitgaansangst: over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding*, rede bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de sociologie aan de Universiteit van Amsterdam, 28 mei 1979, ook in: *De draagbare De Swaan*, samengesteld door J. Heilbron en G. de Vries, Amsterdam, 1999, pp. 151-186, p. 168.

38 *Ibidem*, p. 169.

in onderhandeling tussen de naast betrokkenen.’³⁹

Inderdaad valt dit proces op sommige en misschien zelfs wel vele gebieden van het leven te onderkennen (Let op de eerste zin van het citaat waarin nogal losjes wordt gesteld dat ‘ook wel’ in ander maatschappelijk verkeer de bewegingsruimte is toegenomen). De voorbeelden op het terrein van seksualiteit en omgangsvormen liggen voor de hand. Zo wordt homoseksualiteit niet meer in het algemeen afgewezen maar toegelaten wanneer het tenminste gaat om *consenting adults*.

Is de ontwikkelingswet van De Swaan en Elias iets bijzonders?

Overigens mag het opmerkelijk heten dat de ontwikkelingswet van bevel naar onderhandeling zo gemakkelijk als universele wetmatigheid geaccepteerd is in geleerde kringen. Geschiedsfilosofie en theoretische sociologie waarin men grossierde in uitspraken over dit soort grootse ontwikkelingen zijn na de negentiende eeuw sterk in diskrediet geraakt. Maar misschien is het systeem van Norbert Elias ook wel een bijzondere verschijning in een postmodern geestelijk klimaat dat hoogst sceptisch is over dit soort benaderingen. Comte’s driestadia-leer kan nu op geen enkele sympathie meer rekenen, noch Marx’ typering van het historisch ontwikkelingsproces. Maar hoe dat ook zij, de ontwikkelingswet van bevelen naar onderhandelen is kennelijk een uitzondering.

Niet alleen naar zijn vorm, maar ook naar zijn inhoud is de ontwikkelingswet van De Swaan en Elias door vele andere negentiende-eeuwse geleerden geformuleerd. De grote Britse jurist en classicus Henry Sumner Maine (1822-1888) schreef in 1861 een beroemd geworden boek onder de titel *Ancient law*.⁴⁰ Daarin formuleerde hij een ontwikkeling die zou hebben plaatsgevonden in alle *progressive societies* die hij aanduidde als ‘from status to contract’. ‘Status’ is de statische toestand waarin mensen door een goddelijk raadsbesluit onveranderlijk aan dezelfde positie zijn gekluisterd. ‘Contract’ is de situatie wanneer mensen door vrijwillige associaties hun toestand kunnen veranderen.

Enkele jaren eerder had ook John Stuart Mill in *On liberty* (1859) de geschiedenis geschetst als één van strijd tussen het beginsel van de vrijheid en het gezag: ‘The struggle between Liberty and Authority is the most conspicuous feature in the portions of history with which we are

39 Ibidem.

40 H.S. Maine, *Ancient law. Its connection with the early history of society, and its relation to modern ideas*, Foreword by Lawrence Rosen, Tucson 1986 (1861). Vgl. over hem: S.G. Utz, ‘Maine’s *Ancient law* and legal theory’, *Connecticut Law Review* 16 (1984) nn 871-857

earliest familiar, particularly in that of Greece, Rome, and England.⁴¹ Vrijheid zal en moet triomferen in die grote strijd. En vrijheid houdt in dat het individu alleen in zijn handelen mag worden gebreedeld wanneer het nodig is ter bescherming van de rechten van anderen ('he must not make himself a nuisance to other people').⁴² Gaat het echter om het gebied waarin het individu geen inbreuk maakt op de rechten en belangen van anderen dan moet hij vrij worden gelaten. Eigen keuzevrijheid is dan de norm. Die eigen keuzevrijheid of individualiteit is niet alleen iets waarbij het individu wel vaart, maar ook de samenleving. De 'spirit of liberty' is ook die van vooruitgang. 'Moral police'⁴³ moeten we verwerpen.

Tallose keren zou nog op dit thema worden gevarieerd. Niet alleen in de negentiende eeuw, maar ook in de twintigste.⁴⁴ Maar hoe vaak ook nagevolgd, Mill kan toch wel gelden als de meest welsprekende vertolker van het vrijheidsethos en de glorificatie van de individuele keuzevrijheid.

Hoe verhoudt zich zijn these tot die van De Swaan? Zoals gezegd, *inhoudelijk* formuleren zij hetzelfde verschijnsel. Er is een ontwikkeling te onderkennen van een situatie waarin mensen vast zaten in hun positie naar één waarin men de eigen rol kan definiëren. De hedendaagse vulgarisators van de 'van bevel naar onderhandelingswet' hebben ook met in ieder geval Mill gemeen dat dit proces wordt voorgesteld als een grootse vooruitgang waarvan geen schaduwzijden worden onderkend. De Swaan is echter – wellicht beïnvloed door de enigszins pessimistische Duitse sociologie van Elias en Weber – voorzichtiger.

Het eerste punt waarop hij terughoudend is, is dat hij schrijft dat de vrijheid niet altijd zoveel groter is geworden. 'Het is een wijd verbreide opvatting dat in de laatste honderd jaar op vele, of zelfs op alle gebieden sprake is van een verruiming van omgangsvormen en gevoelsuitingen', schrijft De Swaan.⁴⁵ Ter onderbouwing van die ontkenning beroept hij zich op klassieke denkers als Marx, Weber, Freud en in hun voetspoor zijn eigen leermeester Norbert Elias. Voor deze klassieken geldt dat zij veel nadruk hebben gelegd op het steeds beperkender en onderdrukkender karakter van sociale normen.

De Swaan sluit zich aan bij Elias. Typerend voor het beschavingsproces is een steeds sterkere mate van zelfbeheersing. Niet alleen hun aanvalslust proberen mensen in te tomen, ook andere aanvechtingen proberen zij

41 Vgl. J.S. Mill, *Three essays. On liberty (1859), Representative government (1861), The subjection of women (1869)*, Oxford etc., 1975, p. 5.

42 Ibidem, p. 69.

43 Ibidem, p. 104.

44 Vgl. I. Berlin, *Four essays on liberty*, Oxford etc., 1975 (1969), die schatplichtig is aan Mill.

45 Ibidem, p. 165.

steeds meer te bedwingen. Zo noemt hij de neiging om je boven anderen te stellen en het honen van gebrekkige, lelijke of arme mensen. Ook de kennelijke minachting voor minderen of minderheden hebben we steeds meer weten te bedwingen evenals het zelfingenomen vertoon van grotere kennis of rijkdom, rang of stand en de zucht om anderen te overtreffen moesten we allemaal achter ons laten bij een voortschrijdende beschaving. 'Ambitie; wedijver, eerzucht tellen steeds meer als ondeugden.'⁴⁶

De eerste relativering bij het bevrijdend karakter van de 'van bevel naar onderhandelings-these' is dus dat ook op allerlei terreinen zelfbeheersing moet worden betracht waar dat vroeger niet het geval was. Men kan het ook als volgt stellen. Er is weliswaar sprake van verruiming van omgangsvormen en uitingswijzen, maar dat geldt slechts voor *enkele levensgebieden*, bij uitstek voor de seksuele verhoudingen tussen mensen.⁴⁷

Is de ontwikkeling naar een onderhandelingshuishouding altijd een emancipatoir gegeven?

Een tweede punt dat De Swaan tot voorzichtigheid noopt in het glorificeren van de onderhandelingshuishouding, is dat kennelijk macht en statusverschillen tussen de onderhandelaars niet altijd kunnen worden geloofend. De onderhandelingshuishouding vooronderstelt een bijzonder assertieve houding van de onderhandelaars. Wie niet zo'n goede onderhandelaar is, trekt aan het kortste eind. 'Vandaar ook dat deze onderhandelingshuishouding, ook al zou die op te vatten zijn als vrijheid, zo zelden als bevrijding wordt ervaren.'⁴⁸

Zó sterk zet De Swaan zelfs bepaalde nadelen van het proces van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding uiteen dat hij schrijft: 'Het kan nu lijken alsof de moeilijkheden die mensen van elkaar en van zichzelf ondervinden in de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding alleen maar zijn toegenomen.'⁴⁹

Daarvan is – nogmaals – in de vulgarisering van het verhaal dat ons tegemoet treedt in de vele verwijzingen ervan bij commentatoren over het openbaar bestuur geen sprake. Hier is het alleen gejuich dat men ontmoet.

46 Ibidem, p. 167.

47 Ibidem, p. 168.

48 Ibidem, p. 170.

49 Ibidem, p. 171.

Wat is het toepassingsbereik van de ontwikkelingswet?

Het belangrijkste probleem met de ontwikkelingswet van Elias en De Swaan hebben we echter nog niet behandeld. Het betreft het *toepassingsbereik* van die wet wanneer we deze als een normatief gegeven verstaan. Noch de vulgarisatoren, noch De Swaan zelf, noch vele klassieke sociologen (met uitzondering van Weber) hebben oog gehad voor de zeer verschillende typen van organisaties waarin de ontwikkelingswet onderkend en geïmplementeerd zou moeten worden. Toch ligt het voor de hand dat men hier scherp zou onderscheiden. Een organisatie als het leger is iets heel anders dan een organisatie op de private markt of een overheidsinstelling die onder democratische leiding moet functioneren of de intensieve care-afdeling van een ziekenhuis.

De Swaan maakt over dit onderwerp echter slechts heel algemene en weinig vruchtbare opmerkingen – althans niet voor ons onderwerp. Hij meent dat de van bevel-naar-onderhandelswetmatigheid zich ook voltrekt in de verhouding tussen burgers en autoriteiten. Hij verwijst naar Weinstein en Plat die de politieke ontwikkelingen van democratisering, verlichting en de revolte tegen het gezag en de vader met elkaar in historisch verband brengen.⁵⁰ En dan gaat De Swaan in één adem door met de opmerking: 'Plaatselijke bestuurders zien zich gedwongen om rekening te houden met de verlangens van actiegroepen en georganiseerde buurtbewoners, en een rijk vocabulaire is opgeschoten om deze onderhandeling mee te beschrijven en voor te schrijven: inspraak, participatie, medezeggenschap, hoorzitting, buurtoverleg (...).'⁵¹

Een overeenkomstige verschuiving zou zich volgens De Swaan hebben voltrokken in organisaties. Hij noemt de democratisering van de universiteiten als een 'schoolvoorbeeld' van de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding, maar die ontwikkeling zou ook in andere organisaties zijn aan te tonen. 'Telkens weer dienen chefs, bazen, superieuren meer rekening te houden met meer verlangens van ondergeschikten en zelfs de hier gebruikte termen met hun betekenis van 'meerdere' en 'mindere' zijn in snel tempo pijnlijk aan het worden en onuitsprekelijk.'⁵²

Nergens vindt men bij De Swaan enige aanwijzing dat hij zich bewust is van de grote verschillen tussen de te onderscheiden typen van organisatie. Nergens ook besteedt hij aandacht aan het specifieke karakter van een overheidsorganisatie die onder democratische controle moet kunnen

50 Ibidem, p. 326. Vgl. F. Weinstein en G.M. Plat, *The wish to be free. Society, psyche and value change*, Berkeley, 1969.

51 A. de Swaan, *Uitgaansbeperking en uitgaansangst*, p. 170.

52 Ibidem, p. 170.

functioneren. Weliswaar is de wijze waarop de van bevel-naar-onderhandelings-wetmatigheid door De Swaan wordt geschetst genuanceerder dan in de vulgariseerde these die alleen het emancipatoire karakter van deze wetmatigheid schetst, maar ook bij hem blijft het zeer grofmazig, omdat hij niet, zoals bij Weber wél het geval was, zich bewust is van het specifieke van de vraag hoe we een overheidsbureaucratie onder controle van burgers kunnen houden.

Het centrale probleem is eigenlijk een kwestie van een onjuiste identificatie. De van bevel-naar-onderhandelings-wetmatigheid had niet eens zulke desastreuze gevolgen behoeven te hebben voor het politiek bestuur als theoretici maar goed hadden geïdentificeerd wat de juiste actoren in het emancipatieproces zijn. Zij dachten: 'de ambtenaren moeten zich kunnen bevrijden van hun superieuren, de regering'. Zij hadden moeten denken: 'de burgers moeten zich kunnen emanciperen van het staatsapparaat en dat vooronderstelt dat we de overheidsorganisatie onder een strakke controle van onze vertegenwoordigers stellen'. In de heersende theorie is men de vertegenwoordigers van burgers, de regering, gaan opvatten als de 'bevelgevers' die tot 'onderhandelaars' moeten worden getransformeerd, terwijl men de aangestelde ambten had moeten identificeren als de historische opvolgers van de staatsleviathan van weleer. Het 'conglomeraat van bureaucratische apparaten dat de staat genoemd wordt en waarin miljoenen mensen werk vinden en honderden miljoenen mensen ingeschakeld kunnen zijn als burger en cliënt'⁵³ – dát is de bevelgever die we onder controle moeten krijgen. En dat zijn dus *de ambtenaren* en niet de verzamelde ministers. Opmerkingen als 'de aard van die organisaties is veranderd, juist de laatste decennia'⁵⁴ zijn in deze vorm nogal misleidend. De niet oplettende lezer denkt dan: 'Ah, ook de overheidsorganisatie mag niet onder curatele worden gesteld; dat is immers in strijd met de algemene wetmatigheid van bevelen naar onderhandelen' die we in alle 'progressive societies' (Maine) kunnen onderkennen. En op basis van dit soort misverstanden krijgen we dan inderdaad de politici die daadwerkelijk gaan onderhandelen met hun ambtenaren over het beleid dat de bureaucratie bereid is 'voor haar rekening te nemen'. Niet de vraag *of de politicus* bereid is een bepaald beleid voor zijn rekening te nemen, maar de vraag *of de ambtelijke dienst* (tenslotte geprofessionaliseerd!) bereid is een bepaald beleid voor zijn rekening te nemen wordt bepalend. De minister wordt geacht zich tot spreekbuis te maken van de ambtelijke dienst die hij in zekere zin tegenover de volksvertegenwoordiging representeert. Wat weinigen zich realiseren is dat we dan *au fond* ons ont-

wikkelen van een onderhandelingshuishouding naar een bevelshuishouding en de klok van onze constitutionele geschiedenis – alle goede bedoelingen ten spijt – terugzetten. En moeten we dan niet veeleer stellen dat de critici van Weber, al hun vrijheidslievende en emancipatoire motieven ten spijt, in feite de bevelshuishouding die zij *zeggen* te willen verlaten *wind in de zeilen blazen*?

Wat moet mijnheer Pietersen doen?

Hiervoor werd mijnheer Pietersen opgevoerd. Hij voelt zich goed. Hij denkt ook dat hij gezond is, maar de hele wereld om hem heen verklaart hem ziek. De overmacht is zelfs zo groot dat Pietersen zich bijna ziek zou wanen.

Over de oorzaken van de *maladie imaginaire* hebben we reeds het nodige gezegd. Één punt is echter nog niet aangestipt, namelijk de *unfaire* vergelijking die in dit verband opgeld doet. Wat doorgaans gebeurt in de literatuur is dat men de vermeende tekortkomingen van het Weberiaanse model breed uitmeet om deze te contrasteren met zeer voorlopige gedachten over alleen in theorie bestaande scenario's, waarvan de nadelen zich in de harde praktijk nog niet hebben gemanifesteerd. De manier van denken is als volgt:

- De ziekte van Weber wordt voorondersteld.
- Het primaat van de politiek heeft zich daarmee gecompromitteerd, zo denkt men.
- Vervolgens worden voorlopige scenario's geschetst die zich nog niet in de praktijk hebben bewezen, maar die zelfs in hun theoretische uitgangspunten innerlijk tegenstrijdig zijn.
- Die tegenstrijdigheden willen echter niet doordringen tot de voorstellingswereld van de anti-Weberianen, omdat het rationele sterk onder invloed staat van het emotieve en voluntaristische (denk aan wat hiervoor is gezegd over de theorie van William James).

Wat de criticus van het Weberiaanse model vervolgens van ons vraagt is een vergaand vertrouwensvotum. Soms is hij zelfs zo eerlijk om toe te geven dat hij geen alternatief heeft. Maar dan zegt hij: 'Laten we nu beginnen om het oude model te verlaten, dan dienen zich vanzelf wel alternatieven aan.' Maar de Weberiaan vindt dat zeer onvoorzichtig. 'Spring nu maar eerst van de Eiffeltoren en op de weg omlaag bedenken we wel iets voor een zachte landing.' Is het niet veel verstandiger geen oude schoenen weg te gooien voordat we nieuwe hebben? En zouden we die nieuwe schoenen niet eigenlijk eerst even moeten testen? Vooralsnog

wegvallende grenzen, verdampende soevereiniteit en verplaatste politiek vooral een *vocabulaire* – zij het retorisch nogal sterk ontwikkeld. Eén van de zaken die verbetering in onze toestand zouden kunnen brengen is een hernieuwde doordenking van de beginselen waarop het bestaande systeem van de representatieve democratie berust en een geringere preoccupatie met – wat Hayek noemde – ‘the creation of “better worlds”’.⁵⁵ Als we ons weten te bevrijden van het paradigma dat ons sinds de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw in de greep heeft, bestaat wellicht een kans op herstel. Want ziek is niet mijnheer Pietersen, ziek dat zijn wij zelf.