



Universiteit
Leiden
The Netherlands

The politics-administration dichotomy : a reconstruction

Overeem, P.

Citation

Overeem, P. (2010, January 13). *The politics-administration dichotomy : a reconstruction*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/14560>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/14560>

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

Samenvatting

De tweedeling tussen politiek en bestuur: Een reconstructie

Voor de meeste mensen lijkt het idee dat er in de staat een tweedeling kan en moet worden gemaakt tussen politiek en (ambtelijk) bestuur niet erg problematisch. Politici worden gekozen, ambtenaren benoemd; de eersten nemen besluiten, de laatsten bereiden deze voor en voeren ze uit – zo hoort dat. Toch wordt de tweedeling door bestuurskundigen al ruim een halve eeuw fel bestreden. Volgens het standaardverhaal in de bestuurskundige literatuur is ze in de late negentiende en vroege twintigste eeuw geïntroduceerd, daarna enkele decennia onkritisch geaccepteerd, maar in de jaren veertig als inadequaar ontmaskerd en sindsdien algemeen (en terecht) afgewezen. Aan de formulering en verspreiding van dit standaardverhaal is sterk bijgedragen door de Amerikaanse auteur Dwight Waldo (1913-2000). In zijn vroege werk, vooral in zijn belangrijke boek *The Administrative State* (1948), zette hij de tweedeling neer als een descriptief en prescriptief onhoudbaar idee. In zijn latere werk is hij hierop echter teruggekomen. Hij stelde vast dat het (Amerikaanse) bestuurskundig denken over de tweedeling bleef steken in het dilemma dat ‘we noch met, noch zonder haar kunnen leven’. Op Waldo’s oproep om de tweedeling opnieuw te doordenken biedt deze studie een antwoord. Ze heeft een dubbel doel: ze wil door een historische reconstructie nagaan hoe we in het door Waldo geconstateerde dilemma zijn terechtgekomen en door een theoretische reconstructie een uitweg voorstellen. Ze probeert antwoord te geven op de vraag: *Wat is de betekenis van de tweedeling tussen politiek en bestuur?* Het complexe begrip ‘betekenis’ verwijst hierbij naar drie aspecten: de inhoud, doelstelling en relevantie van de tweedeling. De studie richt zich sterk op de twintigste-eeuwse Amerikaanse bestuurskunde, omdat de tweedeling daarin het meest is bediscussieerd, maar leunt ook op andere bronnen (vooral uit de negentiende eeuw, West-Europa en de politieke theorie). Vanwege haar dubbele doelstelling en in navolging van Waldo combineert ze een ideeënhistorische met een meer theoretische benadering. Ze behandelt achtereenvolgens de conceptuele wortels van de tweedeling (hoofdstuk 2), haar klassieke formuleringen (3), geuite kritiek (4), gesuggereerde alternatieven (5) en een herinterpretatie van de tweedeling als constitutioneel principe (6) en ze rondt af met een conclusie (7) en een epiloog.

Wie de betekenis van de tweedeling wil begrijpen, moet eerst nagaan waar zij vandaan komt (*hoofdstuk 2*). Omdat een zoektocht naar ‘voorlopers’ al gauw anachronistisch wordt, concentreer ik me op de conceptuele grondslagen van de tweedeling en geef ik behalve aan continuïteit ook aandacht aan discontinuïteit in haar ‘prehistorie’. Zo blijkt, dat de grote politiek-filosofische traditie zeker tot en met de achttiende eeuw weinig aandacht heeft besteed aan de bestuurlijke zijde van de overheid. Het hele idee van een tweedeling tussen politiek en bestuur is daarom lange tijd onbekend of althans ongearticuleerd gebleven. Waldo heeft gesteld dat de politieke filosofie zich te eenzijdig op het ‘civiel-culturele’ Griekse denken heeft georiënteerd, terwijl moderne staten behalve daardoor ook door het ‘imperiale’ Romeinse denken zijn gevormd, en hij oppert dat juist in deze tegenstelling de wortels van de tweedeling liggen (‘onze politiek is Grieks, maar ons bestuur Romeins’). Toch kent de politieke filosofie wel een lange traditie van constitutioneel denken waarin wordt geworsteld met het klassieke vraagstuk dat een overheid enerzijds sterk moet zijn (en daarom een eenheid, geregeerd door bestuurders met verstand van zaken) en anderzijds ook beperkt (en daarom verdeeld en gecontroleerd door burgers of hun vertegenwoordigers). De tweedeling kan worden gezien als een hoogmoderne bijdrage aan deze constitutionele traditie.

Het bekendste antwoord op het constitutionele vraagstuk is het leerstuk van de machtscheiding. De gedachte dat het scheiden en in evenwicht houden van ‘machten’ (instituties die specifieke functies uitvoeren) bijdraagt aan de bescherming van de politieke vrijheid zou later ook ten grondslag komen te liggen aan de tweedeling tussen politiek en bestuur. Toen de machtscheidingsleer werd geformuleerd, hoefde het ambtelijk bestuur echter nog niet als een belangrijk deel van de staat te worden gezien. Alleen daarom al mag het onderscheid tussen politiek en bestuur niet rechtstreeks worden opgevat als het onderscheid tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Toen het ambtelijk bestuur in de achttiende en negentiende eeuw zich begon te ontwikkelen, riep dit uiteenlopende reacties op. Sommigen (geïnspireerd door Montesquieu, hier de Franse benadering genoemd) probeerden de ambtenarij ondergeschikt te houden aan de gevestigde constitutionele machten. Anderen (voortbouwend op het denken van Hegel, de Duitse benadering) hadden meer vertrouwen in de ‘rationele’ ambtenarij en gaven haar een eigen, bijzondere positie in de staat, naast of zelfs boven de traditionele machten. De eersten hielden vast aan de machtscheidingsleer, de laatsten verwierpen of relativeerden deze. In beide gevallen werd een scheiding aangebracht tussen het ambtelijk bestuur en de gevestigde machten, maar bij de eersten was dit bedoeld ter beperking van de staatsmacht en bij de laatsten juist ter versterking ervan. Denkers als Tocqueville en vertegenwoordigers van de

opkomende *science administratif* in Frankrijk als Bonnin en Vivien volgden de eerste denklijn. Zij probeerden het ambtelijk bestuur te integreren in het raamwerk van de machtscheiding en ondergeschikt te houden aan de politiek. Hun versie van de tweedeling zou echter goeddeels onbekend blijven. Vertegenwoordigers van de Duitse *Verwaltungslehre* (vooral Von Stein en Bluntschli) ontwikkelden de tweede denklijn. Hun visie op de verhouding tussen politiek en bestuur – die genuanceerder is dan soms wel is gedacht – zou al gauw buitengewoon invloedrijk worden. In de Amerikaanse bestuurskunde werd namelijk juist hun neo-Hegeliaanse opvatting van de tweedeling geïmporteerd.

De belangrijkste klassieke formuleringen van de tweedeling zijn ongetwijfeld die van Wilson, Goodnow en Weber. Recent hebben diverse bestuurskundigen echter ontkend dat vooral Wilson en Goodnow de tweedeling daadwerkelijk hebben bepleit. In *hoofdstuk 3* zet ik vraagtekens bij deze revisionistische geschiedschrijving en probeer ik de klassieke betekenis(sen) van de tweedeling weer voor het voetlicht te brengen.

Wilsons bekende essay ‘The Study of Administration’ (1887) geldt ondanks de recente aanvallen nog altijd terecht als *locus classicus* voor de tweedeling. Geïnspireerd door Duits organisch en Brits historistisch denken streefde hij naar de bestuurlijke en politieke (zelfs constitutionele) hervorming van Amerika. Daarbij wilde hij ‘bestuurlijke vragen’ duidelijk scheiden van ‘politieke en constitutionele vragen’. Hij probeerde het bestuur bovenal te vrijwaren van partijpolitieke inmenging (het *spoils system*), maar niet zozeer van politiek als zodanig, laat staan van beleidsbepaling (*policy*). Hij stelde dus een robuuste maar tegelijk subtiele versie van de tweedeling voor.

Goodnow gaf een verfijning van Wilsons positie in zijn boek *Politics and Administration* (1900). Zijn functionele onderscheid tussen politiek als de uitdrukking en bestuur als de uitvoering van de staatswil is waardevol, maar zijn institutionele tweedeling tussen het bestuur en de uitvoerende macht rommelig. Net als Wilson had hij met de tweedeling niet alleen een theoretisch, maar bovenal een praktisch doel: de hervorming en verdere uitbouw van de Amerikaanse overheid. Hoe genuanceerd hun posities ook zijn, beiden waren er beslist meer op uit om politiek en bestuur te ontwarren dan om ze met elkaar te verbinden (zoals door revisionisten is beweerd).

Weber, tot slot, bepleitte vooral in zijn politieke geschriften de tweedeling op grond van tegengestelde maar niet minder radicale overwegingen. Tegenover de ook in Duitsland sterk vertegenwoordigde neo-Hegeliaanse visie op de rol van de ambtenarij in de staat wilde hij juist de politiek vrijwaren van overheersing door de bureaucratie (*Beamtenherrschaft*). Hij beschreef het onderscheid politiek/bestuur

in termen van verschillende verantwoordelijkheden en zelfs levenswijzen van individuele gezagsdragers, maar zijn zorg betrof eigenlijk het gehele staatsbestel. Hoewel hij de ambtenarij ondergeschikt wilde houden aan de politiek, beseftte hij (net als Wilson en Goodnow) dat zij geen passief instrument is, maar een eigen wil heeft.

We zien dat de tweedeling in zijn klassieke formuleringen uiteenlopende betekenissen heeft. Er zijn twee basisvarianten. In die van Wilson en Goodnow wordt vooral benadrukt dat het bestuur van de politiek gescheiden moet zijn; in die van Weber dat het aan haar ondergeschikt moet zijn. In de eerste wordt de ambtenarij beschermd tegen de politiek, in de laatste de politiek tegen de ambtenarij. Deze posities zijn behalve uit contemporaine omstandigheden te begrijpen in het licht van traditionele opvattingen over de legitimiteit van de ambtenarij binnen de staat (deze was in Amerika zo twijfelachtig dat Wilson en Goodnow haar wilden veiligstellen, en in Europa zo onomstreden dat Weber haar gevaarlijk vond). Maar hoe begrijpelijk ook, beide varianten zijn eenzijdig en zouden idealiter moeten worden geïntegreerd. In de receptiegeschiedenis is te weinig aandacht besteed aan het doel dat de klassiekers met hun tweedeling beoogden. Zowel voor Wilson en Goodnow als voor Weber diende de tweedeling een breder programma, namelijk de vervanging van het constitutionalisme door meer radicale alternatieven. Alle drie zetten zij haar af tegen constitutionele noties van machtscheiding en machtsbeheersing. Dat (en niet de tweedeling als zodanig) is het werkelijke probleem van hun denken.

Hoofdstuk 4 gaat over de kritiek die tegen de tweedeling is ingebracht. Tot in de late jaren dertig werd de tweedeling breed aanvaard in de Amerikaanse bestuurskunde (al was het denken van Wilson en Weber toen nog grotendeels onbekend). Ze werd onderdeel van een cluster positivistische ideeën dat de bestuurskundige ‘orthodoxie’ is gaan heten. Ook werd zij geassocieerd met simpele democratische opvattingen. Deze associaties hebben de latere reputatie van de tweedeling geen goed gedaan. Ze werd het doelwit van drie vormen van kritiek.

De eerste vorm van kritiek was conceptueel van aard. Auteurs als Gulick, Simon, Appleby en anderen begonnen het onderscheid tussen politiek (*politics*) en bestuur gelijk te stellen aan dat tussen beleid (*policy*) en bestuur. Deze interpretatie was zeer invloedrijk: in toenemende mate werd gedacht dat de tweedeling aan de ambtenarij slechts de rol van klakkeloze uitvoerder toeschreef, zonder eigen inbreng in de beleids- en besluitvorming. Zo opgevat, riep zij natuurlijk veel weerstand op.

In veel empirische kritiek werd er op gewezen dat het ambtelijk bestuur doortrokken is van discretionaire beleids- en besluitvorming. De tweedeling werd daarom afgedaan als 'een ernstig onjuiste beschrijving van de werkelijkheid' (Waldo). Vanaf de jaren zeventig werd bovendien door systematisch onderzoek aangetoond dat tussen politici en (top)ambtenaren vaak een zeer nauwe interactie bestaat. De empirische bezwaren richtten zich daarom vooral tegen het idee van een scheiding tussen politiek en bestuur. Toch laat empirisch onderzoek ook consequent een patroon van verschillen en afstand tussen politici en ambtenaren zien. Belangrijker is nog, dat de klassieke, voornamelijk prescriptief bedoelde tweedeling maar in beperkte mate door empirische bevindingen kan worden aangetast (of ondersteund).

De normatieve kritiek die tegen de tweedeling werd ingebracht, was vooral gericht tegen de notie van ambtelijke onderschikking aan en mogelijke instrumentalisering door de politiek. De tweedeling werd verworpen als 'een tekortschietende en zelfs gevaarlijke aanbeveling voor het handelen'. Standaardverwijzingen werden daarbij gemaakt naar extreme gevallen zoals die van Adolf Eichmann. Bovendien werd betoogd dat het weren van ambtenaren uit de beleidsvorming de kwaliteit van het beleid zou kunnen schaden. Opnieuw moet echter worden gezegd dat het idee dat werd bestreden een 'overgesimplificeerde en verwrongen' versie van het klassieke origineel was (Waldo).

In elk van deze vormen van kritiek speelt het begrip ambtelijke discretie (beleids- en beslissingsvrijheid) een cruciale rol. Vaak wordt gesteld dat, omdat ambtenaren discretionaire ruimte (moeten) hebben, zij daarom ook het beleid mede (moeten) bepalen en zich daarom ook met politiek (moeten) inlaten. Deze redenering gaat echter te snel. Aan discretionaire ruimte, zelfs in de beleidsvoorbereiding, zijn per definitie door een hogere, veelal politieke autoriteit wettelijke en andere beperkingen gesteld. Daarom is de notie van ambtelijke discretie is niet alleen niet onverenigbaar met de tweedeling tussen politiek en bestuur, maar veronderstelt ze die zelfs.

Recent hebben revisionistische bestuurskundigen als Svara behalve bij de orthodoxe acceptatie van de tweedeling voor de Tweede Wereldoorlog ook vraagtekens gezet bij de heterodoxe verwerping ervan daarna. Zij zien een sterke continuïteit tussen beide perioden. Het is echter een feit dat veel heterodoxe auteurs zowel de scheiding van politiek en bestuur in de praktijk als het conceptuele onderscheid tussen beide verwierpen. Zij probeerden de twee niet uit elkaar te houden, zoals de klassiekers, maar deze juist te verbinden. Daarom is de heterodoxe kritiek wel degelijk een breuk in het denken over de tweedeling. Tegelijk moet worden gezegd dat veel critici stroman-versies van de tweedeling hebben bestreden en uiteindelijk niet goed van het idee konden loskomen.

Na de verwerping van de tweedeling tussen politiek en bestuur hebben veel bestuurstheoretici gezocht naar een ‘levensvatbaar alternatief’ (*hoofdstuk 5*). Omdat de oorspronkelijke doelstelling van de tweedeling uit zicht was geraakt, bleven de criteria voor dat alternatief echter onduidelijk en is er een vloed aan alternatieven voorgesteld. Deze kunnen worden ondergebracht in vier categorieën, al naargelang ze van de klassieke tweedeling afwijken. Ten eerste zijn er reconceptualisering van het onderscheid tussen politiek en bestuur die de tweedeling tussen beide verder intact laten. Veelal zijn deze gericht op aanpassing van de instrumentalistische interpretatie van politiek/bestuur als besluiten/uitvoeren (een interpretatie die trouwens als beleid/uitvoering in het *New Public Management*-denken voortleeft). Duidelijke voorbeelden van dergelijke reconceptualisering zijn Simons waarde/feit-onderscheid, Luhmanns functionele onderscheid tussen *Regierung* en *Politik* en veel principaal-agenttheorieën over politiek-ambtelijke verhoudingen. Al met al kan worden gezegd dat zulke ‘quasi-alternatieven’ het onderscheid politiek/bestuur vooral aanscherpen en slechts ‘surrogaten’ voor de tweedeling zijn (Waldo). Alternatieven in de tweede categorie houden daarentegen het onderscheid tussen politiek en bestuur in stand, maar reconceptualiseren de relatie tussen hen. Zij stellen voor de tweedeling te zien als slechts één mogelijke en vaak extreme variant temidden van andere. Goede voorbeelden hiervan bieden de typologieën die worden gebruikt in veel empirisch onderzoek naar politiek-ambtelijke verhoudingen. Ten derde zijn er pogingen gedaan tot de ontwikkeling van wat Harmon noemt ‘verzoeningsstrategieën’. Hier wordt de notie van een ‘tweedeling’ zelfs niet langer als een mogelijkheid temidden van andere gezien, maar vervangen door andere relationele begrippen, zoals ‘complementariteit,’ een begrip dat door Svava is uitgewerkt. Belangrijk om op te merken is echter, dat ook hier het onderscheid tussen politiek en bestuur nog steeds wordt voorondersteld. De laatste categorie bevat pogingen om ook dat onderscheid los te laten en politiek en bestuur samen te vatten in één begrip. Voorbeelden hiervan zijn het begrip ‘*government*’ (Waldo) en het tegenwoordig populaire begrip ‘*governance*’. Zulke paraplu-begrippen zijn vaak onderdeel van onconstitutionele en zelfs utopische manieren van denken en hebben de neiging de tweedeling tussen politiek en bestuur eerder te verhullen dan te overbruggen, laat staan op te heffen.

Alle gesuggereerde alternatieven werpen wel enig licht op de betekenis van de tweedeling tussen politiek en bestuur, maar leveren geen ‘levensvatbaar alternatief’ voor haar op. Dit komt doordat ze niet voldoen aan de oorspronkelijke doelstelling van de tweedeling (het bepalen en beperken van de plaats van het ambtelijk bestuur in de staat). Daarom zullen we met de oude tweedeling moeten leren leven. Gelukkig kunnen uit het voorgaande enkele vereisten voor

een betekenisvolle reconstructie van de tweedeling worden afgeleid. Zo lijkt de tweedeling minder kwetsbaar als zij wordt opgevat op een relatief hoog niveau van algemeenheid, bijvoorbeeld op het niveau van het staatsbestel als zodanig en niet op dat van individuele functionarissen. Verder is duidelijk geworden dat het te veel van de tweedeling vraagt om haar te zien als een descriptief model; ze kan beter prescriptief worden gebruikt. Andersom vraagt het juist te weinig van de tweedeling om haar slechts te zien als een theoretische abstractie (een analytisch onderscheid of een ideaaltipe); de tweedeling dient ook een praktisch doel. Het lijkt mogelijk de tweedeling te begrijpen op een manier die aan deze vereisten voldoet, namelijk als constitutioneel principe.

Terwijl door drie bestuurskundige generaties (de klassiekers, hun heterodoxe critici en de revisionisten) de oorspronkelijke, constitutionele doelstelling van de tweedeling werd veronachtzaamd, staat deze in mijn opvatting juist centraal (*hoofdstuk 6*). Mijn herinterpretatie van de tweedeling als constitutioneel principe sluit welbewust aan bij de zogenoemde ‘Constitutionele School’ die sinds de jaren tachtig in de bestuurskunde is opgekomen. Haar vertegenwoordigers (vooral Rohr) hebben op een overtuigende manier de legitimiteit van het ambtelijk bestuur binnen de constitutionele orde verdedigd. Hun houding tegenover de tweedeling bleef tot dusver echter onnodig ambivalent of zelfs afwijzend.

Voor de gedachte dat de tweedeling als een constitutioneel principe kan worden beschouwd, zijn drie argumenten te geven. Ten eerste heeft ze er alle formele kenmerken van: ze is relatief algemeen, ze betreft de vestiging, verdeling en beheersing van de staatsmacht en ze combineert daarbij empirische en normatieve claims. Ten tweede is er het *a contrario* argument van Waldo, die de vraag heeft gesteld hoe staten er uit zouden zien als de tweedeling tussen politiek en bestuur volledig zou ontbreken. Zijn antwoord is veelzeggend: zulke staten zijn ofwel utopisch ofwel totalitair. (Inderdaad werd in fascistische en communistische regimes – tevergeefs – geprobeerd de tweedeling uit te wissen.) Omgekeerd lijkt de tweedeling kenmerkend voor moderne, constitutionele staten. Ten derde functioneert de tweedeling in de praktijk al daadwerkelijk als een constitutioneel principe. Zo heeft het Amerikaanse Hooggerechtshof consequent de wederzijdse scheiding tussen ambtenarij en (partij)politiek verdedigd ter bescherming van individuele rechten en de democratische vrijheid. Ook in andere landen gelden regels en normen met die strekking. De constitutionele werking van zulke instituties is nog nauwelijks bestudeerd, maar ze lijkt onmiskenbaar.

Maar hoe kan de tweedeling verenigd worden met de *trias politica*? Op drie manieren: ze kan worden gevonden binnen, tussen en achter de traditionele constitutionele machten. *Binnen* elk van de machten is er een hoger, politiek

echelon en een lager, ambtelijk echelon. *Tussen* de machten zijn er verschillen in de mate waarin (partij-) politiek een plaats heeft. Het belangrijkste is echter dat de drie traditionele machten (volgens de traditie van Montesquieu, niet die van Hegel) een verheven constitutionele status hebben boven de ambtelijke ‘rest’ van de overheid. Zij kunnen zelf definitieve besluiten nemen en ambtelijke besluiten ongedaan maken. Daarom is de ambtenarij ook geen ‘vierde macht,’ zoals vaak wordt gezegd.

Deze opvatting van de tweedeling als constitutioneel principe kan helpen om de praktijk in moderne staten te begrijpen, maar ze grijpt ook terug op haar oorspronkelijke doelstelling. In het bijzonder herneemt ze de doodgeboren Franse traditie van Montesquieu, Tocqueville en Vivien – de traditie die werd vergeten toen het neo-Hegelianisme het denken over de tweedeling ‘kaapte’ en de Amerikaanse bestuurskunde ging beheersen. Ze stelt dat de tweedeling er (net als de machtscheiding) door het creëren van machtsverdeling en machtsevenwicht toe bijdraagt tirannie en anarchie te voorkomen. Het ‘grote inzicht van de tweedeling tussen politiek en bestuur’ (Rohr) is dat ze ambtenaren tegelijk onafhankelijk én ondergeschikt laat zijn. De bekende notie van ambtelijke discretie is met deze visie niet in strijd, maar er juist uitstekend mee in harmonie.

Hoofdstuk 7 zet in met de constatering dat het idee van een tweedeling tussen politiek en bestuur bij alle kritiek een opmerkelijke taaiheid vertoont. Dit is wel verklaard vanuit haar (schijnbare) eenvoudigheid, haar rol in het bestuurskundeonderwijs en haar bruikbaarheid als een ‘nuttige fictie’ voor politici, ambtenaren en academici. Zulke verklaringen zijn niet geheel onjuist, maar wel onnodig cynisch. Beter kunnen we opnieuw serieus de vraag stellen: *Wat is de betekenis (in de zin van inhoud, doelstelling en relevantie) van de tweedeling tussen politiek en bestuur?* Kunnen we de tweedeling opvatten op een manier waarmee ‘te leven’ valt?

Veel conceptualisering van de tweedeling zijn nodeloos strikt. Beter kan het onderscheid politiek/bestuur worden beschouwd als een gelaagd construct van onderscheidingen. Heel specifieke onderscheidingen (zoals ‘besluiten/uitvoeren’) zijn daarbij vaak kwetsbaarder dan meer algemene onderscheidingen. Vooral ‘democratie/bureaucratie’ is een veelomvattende en belangrijke onderscheiding in ons Westerse denken en ze sluit goed aan bij mijn constitutionele interpretatie van de tweedeling. Aan critici kan worden toegegeven dat het woord ‘tweedeling’ misschien onnodig scherp is, maar het is nu eenmaal gangbaar en bovendien (net als de uitdrukking ‘machtscheiding’) wel geschikt om het aspect ‘uit elkaar houden’ te benadrukken. Inhoudelijk moet ‘tweedeling’ niet uitsluitend duiden op de onafhankelijkheid van het bestuur jegens de politiek (Hegel), noch uitsluitend

op zijn onderschikking daaraan (Weber), maar op die beiden tegelijk.

De doelstelling van de tweedeling, ten tweede, is tweërlei. Conceptueel blijft het onderscheid politiek/bestuur bruikbaar om het feitelijke gegeven van verschil en afstand tussen politici en ambtenaren te duiden. Praktisch dient de tweedeling om bestuurlijke waarden te beschermen tegen inbreuken door de politiek (Wilson en Goodnow) en politieke waarden tegen inbreuken door het bestuur (Weber), maar vooral om constitutionele waarden en daarmee burgers te beschermen tegen de staatsmacht als zodanig.

De relevantie van de tweedeling, ten slotte, hangt af van wat er mee wordt bedoeld en beoogd. In sommige interpretaties is de tweedeling inderdaad nauwelijks relevant. Mijn pleidooi om de tweedeling te zien als een constitutioneel principe is vooral maar niet uitsluitend prescriptief: de tweedeling is al deel van de constitutionele praktijk, hoewel ze zelden als zodanig wordt (h)erkend. Ze kan worden gezien als een oefening in de constitutionele ‘kunst van het scheiden’ (Walzer) en als onmisbaar element in het constitutionalisme. Zo bezien is de tweedeling nog steeds van groot belang.

Zoals gezegd, is het idee van een tweedeling tussen politiek en bestuur voor de meeste mensen buiten de bestuurskunde weinig problematisch. Daarom is wel beweerd dat zij zoiets is als Newtons natuurkunde: goed genoeg voor mensen in de praktijk, maar te onnauwkeurig voor de gespecialiseerde wetenschapper. Deze vergelijking gaat echter niet op. De tweedeling heeft inderdaad iets grofs, maar het feit dat we geen scherpe lijn kunnen trekken tussen politiek en bestuur diskwalificeert haar niet. Voor een constitutioneel principe is een zekere algemeenheid en grofheid juist gerechtvaardigd. Het *common sense*-karakter van de tweedeling pleit daarom meer in haar voordeel dan in haar nadeel.

De *epiloog* is bedoeld om een mogelijk misverstand te voorkomen. Mijn pleidooi voor de tweedeling tussen politiek en bestuur binnen de overheid impliceert geen pleidooi voor een tweedeling tussen politicologie en bestuurskunde binnen de universiteit. Integendeel, ons begrip van de eerste wordt door de laatste juist gehinderd. Tot dusver is het thema vrijwel uitsluitend expliciet bestudeerd door bestuurskundigen. Een betere doordenking van de betekenis van ‘politiek’ is echter nodig. De constitutionele betekenis van de tweedeling kan alleen worden begrepen als bestuurskundig denken met politieke filosofie wordt gecombineerd. In die zin zal ‘een theorie van bestuur in onze tijd tevens een politieke theorie’ moeten zijn (Gaus, Waldo).

