



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## De tweedeling tussen politiek en bestuur: een gedachtenoefening

Overeem, P.

### Citation

Overeem, P. (2005). De tweedeling tussen politiek en bestuur: een gedachtenoefening. *Bestuurskundige Berichten*, 20(1), 31-32. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211339>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211339>

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

## Danielle Ladan: Studieadviseur Bachelor

De studieadviseur: wie is dat en wat kunnen de studenten van mij verwachten?

Laat ik eerst meer over mijzelf vertellen. Zoals je wellicht weet, werk ik sinds 1 september 2003 bij het Departement Bestuurskunde. Zelf heb ik Geschiedenis gestudeerd, ook aan de Universiteit Leiden; het universitaire wereldje is mij dan ook niet vreemd. Binnen mijn studie heb ik mij gespecialiseerd in Nederlandse én Sociale geschiedenis. Buiten de universitaire wereld ben ik voornamelijk actief op het gebied van binnenhuis- en tuinarchitectuur.: tuinen ontwerpen en dergelijke. Zojuist heb ik een nieuw huis gekocht, dus ik kan uitgebreid aan de slag! Hiernaast houd ik van watersport, koken en natuurlijk ook van reizen.

Het studieadviseurschap bevalt mij tot op heden uitstekend. Het takenpakket is erg afwisselend; naast het studieadviseurschap voor de bachelorstudenten fungeer ik ook als stage- en scriptiecoördinator en als blackboardcoördinator. Als studieadviseur ondersteun ik de student: ik ben een soort vraagbaak. Dit houdt in dat studenten altijd langs kunnen komen met vragen over vakken, tentamens, stageoriëntatie en dergelijke. Maar ook voor verdere ondersteuning als bestuurskunde niet de juiste opleiding voor je blijkt te zijn, of als het even niet goed gaat met je studie. Samen met de student probeer ik dan tot een goede oplossing te komen, zodat de student ook verder kan. Hiernaast komen ook studenten langs die meer willen dan alleen bestuurskunde; zij willen bijvoorbeeld extra vakken volgen of met een tweede studie beginnen. Als studieadviseur wijs ik de studenten op de vele mogelijkheden die de Universiteit Leiden biedt: jezelf ontplooien daar gaat het om tijdens je studie!

Voor meer informatie of met vragen kun je gewoon even langskomen of een afspraak maken. Gewoon een babbeltje maken kan natuurlijk ook. De deur staat altijd open!

Daniëlle Ladan


### Public Administration Faculty of Social Sciences



[home](#) [contact](#) [print](#) [search](#)

#### Staff profile Daniëlle Ladan

[Staff listing](#) <<

	<b>Office:</b> <b>Phone:</b> <b>Fax:</b> <b>E-mail:</b>	5655 +31 (0) 71 527 3747 +31 (0) 71 527 3979 <a href="mailto:fdjladan@fsw.leidenuniv.nl">fdjladan@fsw.leidenuniv.nl</a>
	<b>Office hours:</b>	All workingdays except Wednesdays from 09.00 til 17.00
<b>Position/Status:</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Student-advisor</li> <li>■ Counsellor BA</li> <li>■ Traineeshipadviseur</li> </ul>
<b>Full address:</b>		<b>Biography:</b>
Departement Bestuurskunde Pieter de la Court gebouw Wassenaarseweg 52 Postbus 9555, 2300 RB Leiden, The Netherlands		Daniëlle Ladan studied Social History at Leiden University from 1999 until 2003. In September of 2003 she started working as a Student-adviser/counsellor BA at the Departement of Public Administration.

## De tweedeling tussen politiek en bestuur

*Een gedachtenoefening*

Laten we ons een overheid proberen in te denken waarin de tweedeling tussen politiek en ambtelijk bestuur helemaal niet bestaat. Dat is dus niet een overheid waarin deze tweedeling onduidelijk is (die situatie is genoegzaam bekend), maar een overheid waarin ze volkomen afwezig is. Binnen een dergelijke overheid zal om te beginnen geen onderscheid gemaakt kunnen worden tussen politici en ambtenaren op basis van de manier waarop zij worden aangesteld. Het zal daar dus niet zo zijn, dat van alle overheidsfunctionarissen er sommigen worden verkozen en anderen benoemd.

Integendeel, alle functionarissen worden op dezelfde wijze aangesteld, hetzij door verkiezing, hetzij door benoeming, hetzij op een andere manier. Evenmin kan het zo zijn, dat bepaalde functionarissen belast zijn met het nemen van algemene besluiten en andere met het toepassen van die besluiten in specifieke gevallen. Allen zijn in gelijke mate betrokken bij deze verschillende overheidsfuncties. Ook is het (om niet meer te noemen) niet zo, dat sommige functionarissen optreden namens een politieke partij terwijl anderen onpartijdig zijn. Nee, alle functionarissen zijn in principe even partijdig of onpartijdig. Deze en alle overige denkbare verschillen tussen politiek en ambtelijk bestuur zullen in een dergelijke overheid volstrekt afwezig zijn.

Wat te denken van een dergelijke, hypothetische overheid? Vergeleken bij werkelijk bestaande overheden, zoals de Nederlandse, heeft een dergelijke overheid zeker aantrekkelijke kanten. Een belangrijk voordeel is uiteraard het ontbreken van politiek-ambtelijke conflicten. Binnen de bestaande overheden komen dergelijke conflicten veelvuldig voor (de namen Sorgdrager en Docters van Leeuwen, Jorritsma en Van Wijnbergen, Bomhoff en Van Lieshout mogen hier volstaan), maar in deze hypothetische overheid zijn ze per definitie afwezig. Eveneens afwezig is het praktische vraagstuk van de controle en aansturing van tienduizenden ambtelijke specialisten door hooguit enkele honderden politieke generalisten. Meningsverschillen over de politieke ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtelijk falen zijn eenvoudigweg ondenkbaar.

Een overheid zonder politiek-ambtelijke tweedeling heeft echter ook zijn onaantrekkelijke kanten. Zo is er geen doelmatige werkverdeling tussen functionarissen op basis van de verschillende overheidsfuncties. Iedere functionaris is evenzeer betrokken bij de vorming en de uitvoering van het beleid als bij de vaststelling en evaluatie ervan en heeft altijd het recht het uit te voeren beleid publiekelijk ter discussie te stellen. Behalve een duidelijke afbakening van taken is er ook geen duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden. Er is geen mogelijkheid om een functionaris aan de top van een overheidsorganisatie (als organisaties binnen een dergelijke

overheid nog een top hebben) politieke verantwoording te laten afleggen voor het beleid van de organisatie en zelfs binnen de organisatie lijken verantwoordingsprocessen niet te kunnen bestaan. Elke functionaris is immers zowel ambtenaar als politicus en daarmee eigenlijk geen van beide.

De Amerikaanse bestuurskundige Dwight Waldo (1913-2000) heeft zich ook de vraag gesteld naar een overheid zonder

tweedeling tussen politiek en ambtelijk bestuur: "What would a 'polity' that transcends politics and/or administration be?" (1981: 5). Zijn antwoord is interessant en verontrustend tegelijk. Het is tweeledig. Allereerst zegt Waldo, dat het denkbeeld een dergelijke staat te kunnen inrichten volstrekt illusoir en utopisch is. "[A]ny thought that one or both of the two realms might somehow be transformed, or vanish, and that the problem or relating one to the other would thereby vanish, I regard as illusory. Utopias, whatever their differences, predict or presume abolition of

the distinction, or at least present a satisfactory solution to the problem of putting the two together." (1984: 232). Omdat het denkbeeld van een overheid zonder tweedeling tussen politiek en bestuur illusoir en utopisch is, is verwerkelijking ervan onmogelijk. Een dergelijke overheid kan simpelweg niet bestaan. Met andere woorden, binnen elke werkelijk bestaande overheid zal de tweedeling zich manifesteren. Daarom spreekt Waldo van de "perdurability of the politics-administration dichotomy" (1984).

Vooral het tweede deel van Waldo's antwoord is verontrustend. Pogingen om het denkbeeld van een overheid zonder tweedeling tussen politiek en bestuur te verwerkelijken, zijn niet alleen tot mislukken gedoemd, zo stelt hij, maar ook gevaarlijk. Waarom is het nastreven van deze illusie gevaarlijk? Om dat te begrijpen, moeten we ons opnieuw de hypothetische overheid voorstellen. Een dergelijke overheid, waarin politiek en ambtelijk bestuur onherkenbaar vermengd zijn, wordt volgens Waldo uitstekend beschreven in George Orwell's 1984 (1968: 25). Hij stelt vast, dat juist in totalitaire staten zoals nazi-Duitsland en de Sovjet-Unie de lijn tussen politiek en ambtenarij wordt uitgewist. Daar wordt geregeerd door functionarissen van 'de Partij' van wie niet uit te maken

"Dwaldo stelt vast, dat juist in totalitaire staten zoals nazi-Duitsland en de Sovjet-Unie de lijn tussen politiek en ambtenarij wordt uitgewist. Daar wordt geregeerd door functionarissen van 'de Partij' van wie niet uit te maken is of zij politicus of ambtenaar zijn"

is of zij politicus of ambtenaar zijn. "[A] near complete integration of politics and administration is a rather good characterization of totalitarianism, and perhaps liberty is a product of disjunction." (Waldo in Brown & Stillman 1986: 137). Waldo beweert dus, dat opheffing van de tweedeling politiek/bestuur gevaarlijk is en kenmerkend voor totalitaire staten. Handhaving van de tweedeling draagt bij aan instandhouding van de vrijheid.



Waldo's argumentatie kan nog wat worden uitgebreid. Zoals bekend, bestaat er van het totalitarisme zowel een linkse, communistische variant als een rechtse, fascistische variant. Het lijkt er bij nader inzien op, dat de tweedeling tussen politiek en bestuur in deze varianten op een verschillende manier wordt opgeheven. Om dit duidelijk in te zien, moeten we ons niet de historisch bestaande totalitaire staten voorstellen, maar de totalitaire 'heilsstaten', als je ze zo mag noemen, waarvan de historische totalitaire staten een doelbewuste benadering zijn. Hoe wordt de tweedeling tussen de politiek en het ambtelijke bestuur in totalitaire heilsstaten opgeheven? Ter linkerzijde, in communistische heilsstaten, lijken alle activiteiten van de staat (voorzover die er nog is) uiteindelijk neer te komen op administratie, planning en management. In zulke heilsstaten komt geen politiek meer voor: "Zijn in de loop der ontwikkeling de klassentegenstellingen verdwenen en is alle produktie in handen van de geassocieerde individuen geconcentreerd, dan verliest de openbare macht haar politiek karakter." (Marx & Engels 1848/1971: 66). De regering over mensen maakt dan plaats, volgens Marx en Engels, voor de administratie van dingen. Ter rechterzijde, in fascistische heilsstaten, lijken alle staatsactiviteiten niet neer te komen op ambtelijk bestuur, maar juist op politiek, machtsstrijd en uiteindelijk, als 'voortzetting van de politiek met andere middelen', zelfs oorlog. De ideologen van het fascisme keren zich scherp tegen het uitwissen van de scheidlijn tussen vriend en vijand en de 'depolitiserings' van de moderne staat (Schmitt 1932/2001).

In beide varianten van het totalitarisme wordt de tweedeling tussen de politiek en het ambtelijke bestuur opgeheven, maar

op een verschillende wijze. In communistische heilsstaten wordt de politiek overwoekerd door het ambtelijke bestuur; in fascistische heilsstaten gebeurt het omgekeerde (waarbij politiek en bestuur overigens een heel ander karakter hebben dan in democratische rechtsstaten). De historisch bestaande totalitaire staten vormen hiervan, zoals gezegd, een onvolkomen benadering.

Om lering te trekken uit deze analyse keren we terug naar Waldo. Hij constateert, dat pogingen om de tweedeling tussen het politieke en het ambtelijke op te heffen zowel illusoir of utopisch als gevaarlijk zijn. De keerzijde hiervan is, dat instandhouding van de tweedeling, bij alle spanningen die dat met zich meebrengt, ook gunstige effecten heeft. De tweedeling is een kenmerk van democratische rechtsstaten die bijdraagt aan het waarborgen van de vrijheid. "In a situation in which there is principled as well as practical lack of congruence between politics and administration there are opportunities as well as problems, freedoms as well as frustrations. It is close to the mark to say that problems of congruence are a defining characteristic of liberal-democratic institutions. Put the other way around, the term *totalitarian* might best fit an entity in which politics and administration are a seamless robe." (Waldo 1987: 106).

Dit zijn inzichten waarmee onderzoekers van de politiek-ambtelijke verhoudingen ongetwijfeld hun voordeel kunnen doen. □

Patrick Overeem

*Ik geef de pen graag door aan Dimitar Toshkov, met wie ik regelmatig goede discussies heb.*

**Noten**

Brown, B.E.S. & Stillman II, R.J. (1986). *A search for public administration: The ideas and career of Dwight Waldo*. College Station: Texas A&M University Press.  
 Marx, K.H. & Engels, F. (1848/1971). *Het communistisch manifest*. Amsterdam: Pegasus.  
 Schmitt, C. (1932/2001). *Het begrip politiek*. Amsterdam: Boom/Parrèsia.  
 Waldo, D. (1968). *The novelist on organization and administration: An inquiry into the relationship between two worlds*. Berkeley, CA: Institute of Governmental Studies.  
 Waldo, D. (1981). Politics and administration: A profound disjunction. *Dialogue*, 4(1), 1-6.  
 Waldo, D. (1984). The perdurability of the politics-administration dichotomy: Woodrow Wilson and the 'identity crisis' of public administration. In J. Rabin & J. Bowman (Eds.), *Politics and administration: Woodrow Wilson and American public administration* (pp. 219-233). New York: Marcel Dekker.  
 Waldo, D. (1987). Politics and administration: On thinking about a complex relationship. In R.C. Chandler (Ed.), *A centennial history of the American administrative state* (pp. 89-112). New York: Free Press.

Zon, zee, strand en college

Summer School, strand of allebei? Dat stond op de voorpagina van nummer 34 van de Mare. Dat het allebei kan heb ik afgelopen zomer kunnen ervaren. Er kan eigenlijk nog wel meer: feestjes, uitstapjes, shoppen...noem maar op. Hierbij mijn verslag van een summerschool onder de brandende zon van Californië.

Op 1 juli verscheen ik al vroeg op Schiphol, zwaar bekapt met twee koffers want ja, wat kun je allemaal wel niet nodig hebben als je bijna 2 maanden van huis bent. 19.00 uur lokale tijd zette ik voor het eerst voet aan de grond in Californië, San Francisco om precies te zijn. Van daaruit had ik nog een reisje voor de boeg want de University of California at Berkeley was mijn bestemming. Berkeley ligt aan de andere kant van de San Francisco Bay, nog geen 20 minuten van het centrum van San Francisco - als je de weg weet.

Gelukkig had ik een paar dagen om aan het tijdsverschil van negen uur te wennen voordat de colleges begonnen. In die dagen kon ik ook de campus verkennen, sportkaart regelen en natuurlijk naar San Francisco zelf. Ik verbleef in het "International House", zoals de naam al aangeeft veel internationale studenten en contact was dan ook niet erg moeilijk te leggen. Ik had een eigen kamer op de zesde etage met uitzicht op de baai, San Francisco, de Golden Gate Bridge en Alcatraz. Een goed begin is het halve werk. De campus van Berkeley bestaat uit tientallen prachtige gebouwen en ook de sportschool deed meer denken aan een trainingskamp van een of andere rijke sportclub dan aan een sportschool voor studenten. Zeven sportzalen met elk uur een andere les, basketbalhallen (natuurlijk), drie zwembaden, gigantische fitnesszalen noem maar op.

Het USC is er niets bij. En dan nog het weer, dagelijks zo'n 20 tot 25 graden en blauwe lucht. "The Bay Area" staat bekend om de mist maar die was er alleen 's ochtends vroeg en kwam 's avonds als een deken weer aanrollen, maar overdag was het prachtig.

Net toen het vakantiegevoel me begon te bekruipe begonnen de colleges. Daar was ik immers voor gekomen. Ik volgde twee vakken: "Peace and Conflict Studies" en "Individual Morality and Social Justice". Beide vakken werden gegeven door bijzonder interessante docenten. Zo kwam de docent van Peace and Conflict Studies oorspronkelijk uit Iran en heeft daar door zijn kritische houding ten opzichte van het regime geen makkelijke tijd gehad. Toen hij vorig jaar terugging om zijn familie op te zoeken is hij zelfs gearresteerd op verdenking van spionage. Hij heeft drie maanden vastgezeten in een zeer armoedige gevangenis en is bijna dagelijks met marteling gedwongen tot verklaringen. Zijn aandacht voor het onderwerp "Human Rights" was dan ook sterk toegenomen en de problematiek van mensenrechten kwam dus vaak ter sprake in de colleges. Daarnaast is er ingegaan op de oorzaak van en oplossingen voor conflicten, zowel inter- als intra-

statelijk. Diverse theorieën kwamen daarbij aan bod. Bijvoorbeeld theorieën met betrekking tot de vraag: zijn mensen van nature vijandig? Freud en Hobbes vinden van wel, Rousseau is er juist van overtuigd dat mensen in de natuurstaat goed zijn. Als mensen van nature vijandig zijn, verklaart dat natuurlijk al een deel van waarom conflicten ontstaan. Daarnaast is gesproken over de invloed van ideologieën, cultuurverschillen, vorm van regime enz. Deze elementen zijn onder te brengen in drie niveaus van analyse, nl. het individuele niveau, het niveau van de staat en het internationale niveau. Aan de hand van dit analyse schema hebben we talloze conflicten in de wereld geanalyseerd, van de Wereldoorlogen tot etnische conflicten in bijvoorbeeld Afrika. Daarnaast zijn ook theorieën besproken die trachten conflicten te verklaren en oplossingen te bieden. Zo heb je het realisme versus het liberalisme. Waar het realisme de verklaring legt in "a struggle for power among self interested states", ziet het liberalisme juist problemen in het feit dat landen niet voldoende wederzijds afhankelijk zijn. Ik heb door

het volgen van dit vak ontzettend veel geleerd over internationale relaties, daarnaast was de vorm van het college ook erg leerzaam. De docent was maar korte tijd aan het woord, de rest van de tijd werd ingevuld met discussies, rollenspellen enz. Daardoor voelde je de problematiek beter aan en deed je ook praktische ervaring op.

"Berkeley ligt aan de andere kant van de San Francisco Bay, nog geen 20 minuten van het centrum van San Francisco - als je de weg weet"

Het vak "Individual Morality and Social Justice" was voor mij eigenlijk een vervolg op het vak "Ethiek in het Openbaar Bestuur". Hier en daar was er wat overlap maar dat vond ik niet zo erg aangezien het over moeilijke onderwerpen gaat. Het filosofisch denken kan nogal eens frustrerend zijn aangezien er vaak geen antwoorden zijn. De discussie duurt maar voort en op elk punt is wel weer iets af te dingen. Met name bij het schrijven van de papers ondervond ik heel wat moeilijkheden om bepaalde argumenten goed op papier te krijgen. We hebben het onder andere gehad over de Epistemologie, wat gaat over de vraag wat kennis is. De sceptici zeggen daarover dat we helemaal geen redenen hebben om iets aan te nemen van de informatie over de buitenwereld. Om dit te verduidelijken een stukje uit mijn paper:

"I concluded that I might take as a general rule the principle that all things, which we very clearly and obviously conceive, are true: only observing, however that there is some difficulty in rightly determining the objects, which we distinctly conceive" (Descartes, Discours de la Méthode, 1637) In this quotation of Descartes, it is meant that every experience you