



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De staf van het Amerikaanse congres

A. Hoogerwerf

Citation

De staf van het Amerikaanse congres. (1967). De staf van het Amerikaanse congres. *Acta Politica*, 2: 1966/1967(1), 29-50. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450709>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450709>

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

Tabel VIII

Enquête-uitkomsten van door 'regelmatige Telegraaf-lezers' opgegeven
stemgedrag bij verkiezingen van 23-3-'66 (Prov. Staten) en van 15-5-'66
(Tweede Kamer)

	PvdA	KVP	VVD	AR	CPN	PSP	CHU	(CDU)	Volkswil	GPV	BP	SGP	niet blanco	ongeldig	wil niet	weet niet	totaal '66
PvdA	29					3											32
KVP		19															19
VVD	3	1	7														11
AR	4			6													11
CPN			2		11											1	15
PSP	10	1	3		1	4											19
CHU							3										3
CDU																	—
Volkswil	1								—								1
GPV	1									—				1			1
BP	1	2				1					—				1		6
SGP												—			1		—
niet blanco	1		1	1		1							—				6
ongeldig														—			—
wil niet	1														2		1
weet niet																	2
totaal '63	51	23	13	7	12	9	3		—	—	—	—	1	1	3	3	127

DE STAF VAN HET AMERIKAANSE CONGRES

HET FUNCTIONEREN VAN EEN PARLEMENTAIRE BUREAUCRATIE

door A. Hoogerwerf

Nu in Nederland een schuchter begin is gemaakt met de benoeming van assistenten voor de Tweede-Kamerfracties, en van enkele zijden op een verdere uitbreiding van de parlementaire staf is aangedrongen, kan het de moeite waard zijn, kennis te nemen van ervaringen met de staf van het Congres der Verenigde Staten van Amerika.

De Nederlandse bezoeker, die in Washington al spoedig aan grote getallen gewend is geraakt, kan toch zijn verbazing niet geheel onderdrukken als hij te horen krijgt dat in dienst van het Congres en zijn leden thans ruim 25.000 personen werkzaam zijn. Daarbij zijn weliswaar stenografen, drukkerij- en kantinepersoneel inbegrepen, maar niettemin behoren er ook duizenden stafleden in de engere zin van het woord toe. Zelfs als men zich realiseert dat het aantal ambtenaren van de federale regering honderd maal zo groot is als het personeel van het Congres, kan men zich bij een bezoek aan de reusachtige gebouwen rondom het Kapitol aanvankelijk toch niet aan de indruk onttrekken dat de staf van het Congres is uitgegroeid tot zoiets als een tegenregering, een parlementaire bureaucratie, gewikkeld in een strijd met de regeringsbureaucratie. In dit artikel zal getracht worden, na te gaan hoe de staf van het Congres functioneert.¹

FUNCTIES EN ROLLEN

Voor het verkrijgen van een goed inzicht in het functioneren van een staf is het nodig iets af te weten van het functioneren der organisatie — in dit geval: het Amerikaanse Congres — waartoe de staf behoort.

Merkwaardigerwijs is ten aanzien van de functies van parlementen in het algemeen en het Amerikaanse Congres in het bijzonder betrekkelijk weinig systematisch onderzoek verricht.² In de literatuur beperkt men zich veelal tot het onderscheiden van twee functies van het

¹ Dit artikel is mede een resultaat van een verblijf van de schrijver in de Verenigde Staten van 1 september tot 18 december 1965. Dit verblijf werd mogelijk gemaakt door een stagebeurs van de Nederlandse organisatie voor zuiver-wetenschappelijk onderzoek (ZWO) en een Amerikaanse beurs.

² Vgl. Norman Meller, 'Legislative Behavior Research', in: *Western Political Quarterly*, vol. 13. (1960) p. 152: 'Most of the research subsumes a basic unity of the legislative process, ignoring the diverse nature of legislative functions'.

parlement: medewerking aan de wetgeving en controle op het regeringsbeleid. De politicoloog Wahlke en zijn medewerkers noemen als kernfuncties van het legislatieve proces: het uitdrukking geven aan behoeften en verlangens van de bevolking, het coördineren en integreren van botsende belangen, het formuleren van publiek beleid en het uitvoeren van het legislatieve werk als zodanig.³

In een empirisch onderzoek kan men trachten, zoals Wahlke c.s. dat ook hebben gedaan, de functies van een parlement te benaderen door vast te stellen hoe de afzonderlijke parlementsleden zich hun rol als parlements lid voorstellen. Wahlke en zijn medewerkers hebben dit onderzocht voor de legislatieve lichamen van vier Amerikaanse deelstaten. Anderen hebben daarop voortbouwend getracht na te gaan hoe de leden van het Huis van Afgevaardigden der Verenigde Staten zich hun rol voorstellen.⁴

Aan de afgevaardigden werd gevraagd hoe zij hun werk opvatten en wat zij als de belangrijkste dingen beschouwden die zij in het Huis moesten doen. Bij de analyse van de antwoorden werd onderscheid gemaakt tussen vijf rollen.

(a) De rol van tribuun ('tribune'): het bepalen, vertegenwoordigen of beschermen van de belangen van het volk. Deze rol kwam het vaakst voor, namelijk in 42 procent van de gevallen. (De tachtig ondervraagde leden van het Huis noemden samen 159 rollen, dus gemiddeld bijna twee per lid).

(b) De rol van ritualist ('ritualist'): het beklemtonen van formele aspecten van het werk, zoals wetgeving, onderzoek of commissiewerk. Dit was de rol-opvatting in 31 procent van de gevallen.

(c) De rol van ontwerper ('inventor'): het oplossen van problemen, het formuleren van een bepaald beleid in het algemeen belang (15 procent).

(d) De rol van makelaar ('broker'): het in evenwicht brengen van verschillende belangen (8 procent van de gevallen).

(e) De rol van opportunist ('opportunist'): het voeren van een verkiezingscampagne om te zorgen dat men herkozen wordt (4 procent van de gevallen).

³ John C. Wahlke, Heinz Eulau, William Buchanan, Leroy C. Ferguson, *The Legislative System: Explorations in legislative behavior*, 1962, p. 242. De term functies keert in het boek steeds terug, maar centraal staat de rol-oriëntatie (pp. 16, 249, 272, 465). Over functies van wetgevende lichamen ook: John C. Wahlke and Heinz Eulau, eds., *Legislative Behavior: A reader in theory and research*, 1959, pp. 78-84 en 281-284.

⁴ *Hearings before the Joint Committee on the Organization of the Congress* (hierna aan te duiden als *Hearings*), part 5, June 7, 8 and 9, 1965, pp. 751-763. In deze hearings werden naast Congresleden ook tientallen politicologen gehoord. Het hierboven geciteerde onderzoek is van Roger H. Davidson, David Kovenock en Michael O'Leary. Het betreft een random sample van de leden van het Huis.

Behalve de rol-opvatting werd ook de tevredenheid van de afgevaardigden over hun werk en over de verrichtingen van het Huis nagegaan. Het blijkt dat deze tevredenheid enigszins samenhangt met de rol-opvatting. In volgorde van toenemende tevredenheid kunnen de rollen als volgt worden gerangschikt: opportunist, ontwerper, ritualist, tribuun en makelaar. Bijzonderheden hierover vindt men in tabel 1.

Tabel 1

Tevredenheid over het werk in het Congres en individuele roltypen bij 80 leden van het Huis van Afgevaardigden (in %)

tevredenheids-index	roltypen van afgevaardigden				
	makelaar	tribuun	ritualist	ontwerper	opportunist
laag	8	12	18	25	57
middelmatig	54	50	55	46	43
hoog	38	38	27	29	0
Totaal	100	100	100	100	100
aantal	13	66	49	24	7

Bron: *Hearings before the Joint Committee on the Organization of the Congress*, part 5, June 7, 8 and 9, 1965, pagina 759.

Deze samenhang tussen rol-opvatting en tevredenheid leidt tot het vermoeden dat het Huis in de huidige verhoudingen, althans naar de mening van de afgevaardigden, vooral de functie van 'makelaar' vervult, in mindere mate die van 'tribuun' en in nog mindere mate die van respectievelijk 'ritualist', 'ontwerper' en 'opportunist'.

Het oordeel van afgevaardigden over de wijze waarop het Huis functioneert, is in het genoemde onderzoek⁵ ook nog op een andere manier gepeild, namelijk door elk van de geënquêteerde leden te vragen alle problemen te noemen die hem beletten de rol te spelen die hij in het Huis zou willen spelen en alle problemen die naar zijn mening het Huis verhinderen te werken zoals het volgens hem behoorde te werken (Zie tabel 2).

Het blijkt dat naar verhouding de meeste leden (78 procent) klagen over de ingewikkeldheid van de besluitvorming en het gebrek aan informatie. Verder zien bijzonder veel leden (58 procent) de dienstverlening aan de kiezers als een probleem.

Zoals we nog zullen zien, zijn dit juist twee van de problemen die men door middel van het aanstellen van een staf heeft willen oplossen. Blijkbaar is de staf in dit opzicht nog ontoereikend.

Samenvattend, kunnen we over het functioneren van het Huis van Afgevaardigden het volgende opmerken. De afgevaardigden zien hun

⁵ *Hearings, op. cit.*, pp. 775, 776.

Tabel 2
Problemen, genoemd door 80 leden van het Huis van Afgevaardigden

probleem-categorie	aantal malen dat probleem genoemd is	percentage van alle problemen	aantal leden dat probleem noemt	percentage van alle leden
1. Ingewikkeldheid van besluitvorming; gebrek aan informatie	96	19	62	78
2. Dienstverlening aan kiezers	46	9	46	58
3. Problemen i.v.m. huidige werking van machtscheiding	61	12	40	50
4. Gebrek aan begrip voor het Congres bij het publiek en gebrek in de communicatie met de kiezers	41	8	36	45
5. Programmering en algemene procedure	46	9	34	43
6. Gebrek aan tijd	31	6	31	39
7. Huidige machtsverdeling en beleidsresultaten van het Huis	41	8	30	38
8. Kiesstelsel en campagne	27	5	24	30
9. Formaat van individuele leden	23	5	23	29
10. Commissiestelsel, senioriteitsstelsel, Rules Committee	24	5	22	27
11. Betaling van leden, toegestane assistentie, de Staf	25	5	21	26
12. Diffusie van leiderschap en falen van zittend leiderschap	17	3	18	23
13. Problemen van samenwerking tussen Huis en Senaat	10	2	10	12
14. Andere problemen	7	1	7	9

Per lid werden maximaal 10 problemen geanalyseerd.

'Gebrek aan tijd' is in de tabel ondervetegenwoordigd, doordat het buiten beschouwing werd gelaten indien een lid reeds tien andere problemen noemde. Bron: *Hearings before the Joint Committee on the Organization of the Congress*, part 5, June 7, 8 and 9, 1965, pagina 776.

rol relatief het vaakst als het bepalen, vertegenwoordigen of beschermen van de belangen van het volk (de rol van tribuun). Het vermoeden rijst dat het Huis in werkelijkheid vooral de functie van 'make-

laar' vervult, want de 'makelaars' onder de afgevaardigden zijn relatief het meest tevreden. Een van de factoren die ertoe leiden dat het Huis niet functioneert zoals het volgens de leden zou moeten functioneren, is gebrek aan informatie, althans naar het oordeel van naar verhouding de meeste leden.

In hoeverre dit alles bij de Senaat anders ligt dan bij het Huis, is niet bekend.

DE STAF: HET BEGRIP EN HET PROBLEEM

Na deze inleidende opmerkingen over het functioneren van het Congres moet nu eerst een ogenblik bij het begrip staf worden stilgestaan.

Men kan van de staf een structurele of een functionele definitie geven. Geeft men een structurele definitie, dan rekent men tot de staf alle personen die een bepaalde positie innemen; daarna kan men nagaan welke functies deze aldus gedefinieerde personen vervullen. Geeft men een functionele definitie, dan rekent men tot de staf alle personen die een bepaalde functie vervullen; vervolgens kan men onderzoeken in welke posities deze functies vervuld worden.⁶

Een derde mogelijkheid is dat men tot de staf alle personen rekent die in een bepaalde organisatie als 'staf' beschouwd worden; vervolgens kan men nagaan welke posities deze personen innemen en welke functies zij vervullen.

Wij geven hier terwille van de uitvoerbaarheid de voorkeur aan de derde mogelijkheid. Als de staf van het Congres zien wij dus in principe alle personen die in de sfeer van het Congres als staf beschouwd worden.

Als hoofdfunctie van de staf wordt, bij alle meningsverschil over de definities, veelal beschouwd het binnen een organisatie steunen van de beleidvoerders door middel van het vervullen van taken die bijdragen tot het bereiken van de doeleinden der beleidvoerders. De staf is, zoals de naam ook aangeeft, iets om op te steunen. Wij zullen in dit artikel trachten na te gaan hoe en in hoeverre de staf van het Amerikaanse Congres bijdraagt tot het bereiken van de doeleinden der Congresleden.

Deze probleemstelling valt uiteen in de volgende vragen:

- (1) Voor welke doelen werd de staf ingesteld en uitgebreid, respectievelijk wordt uitbreiding bepleit?
- (2) Welke structuur heeft de staf?
- (3) Welke werkzaamheden verricht de staf?

⁶ vgl. E. Dale en L. F. Urwick, *De staf in de organisatie* (Marka-pocket, 1963), met name het literatuuroverzicht op pp. 192-205.

(4) Welke relaties heeft de staf met andere groeperingen?

(5) In hoever worden de met de staf beoogde doelen bereikt?

Deze vragen kunnen binnen het bestek van deze beknopte, beschrijvende case-study maar ten dele worden beantwoord, aangezien geen diepgaand onderzoek kon worden ingesteld. De gegevens zijn geput uit de nog schaarse wetenschappelijke literatuur over de staf van het Congres, alsmede uit officiële stukken, waaronder met name verslagen van hearings die in 1965 door het Joint Committee on the Organization of the Congress zijn gehouden, en tenslotte ook uit gesprekken die de schrijver in september 1965 in Washington met ongeveer dertig Congres- en stafleden gevoerd heeft.

DOELEINDEN

Met de instelling en uitbreiding van de staf tracht men onder meer bij te dragen tot een oplossing van problemen zoals die in tabel 2 zijn samengevat: de ingewikkeldheid van de besluitvorming en het gebrek aan informatie; het machtsoverwicht van de regering; gebreken in de communicatie met de kiezers; gebrek aan tijd.

Een eerste doel dat men door middel van de staf tracht te bereiken, is handhaving of vergroting van de invloed van het Congres op de wetgeving en op het regeringsbeleid. In de hearings van de commissie voor de organisatie van het Congres begonnen verscheidene sprekers hun pleidooi voor uitbreiding van de staf met op te merken dat de macht en het gezag van de wetgevende macht zijn verminderd terwijl die van de uitvoerende macht en van de rechterlijke macht zijn toegenomen. Wetsontwerpen worden meer en meer door de uitvoerende macht in plaats van door het Congres opgesteld. De wetgevende last is zo verzwaard dat Congrescommissies zonder uitgebreide staf niet doeltreffend kunnen werken. De controle op de begroting en op het beleid is ontoereikend.

Een afgevaardigde klaagt dat het Huis, werkend in de meest ingewikkelde samenleving die tot nu toe bestaan heeft, jaarlijks een begroting van meer dan honderd *miljard* dollar voor de regering goedkeurt en minder dan zeven *miljoen* dollar besteedt aan een staf van 640 personen voor twintig commissies die op de besteding van de honderd miljard moeten toezien. Slechts weinige rapporten van het General Accounting Office leiden tot een onderzoek of tot andere activiteiten van het Congres. Rapporten en documenten waaraan deskundige ambtenaren van de regering vele weken gewerkt hebben, moeten door stafleden van het Congres in evenzoveel uur gelezen, samengevat en geanalyseerd worden. De vage frasen waarin ambtenaren, getraind in het bureaucratisch jargon, datgene weggestopt hebben wat de regering weggestopt wilde hebben, kunnen op deze wijze

door het Congres niet voorzien worden, meent een Congreslid.⁷ Met dergelijke klachten over de onvoldoende invloed van het Congres op wetgeving en beleid zijn de pleidooien voor uitbreiding van de staf grotendeels gevuld.

Een tweede doel dat men door middel van de staf tracht te bereiken, is handhaving of versteviging van de communicatie met de staatsburgers.

De communicatie van Congreslid naar staatsburgers voltrekt zich behalve langs de bekende wegen van pers, radio en televisie ook in belangrijke mate via tweeërlei brieven: gedrukte of gestencilde brieven van een Congreslid aan al zijn kiezers en meer individueel gericht brieven in antwoord op vragen van bepaalde kiezers.

De communicatie in omgekeerde richting, van staatsburgers naar Congresleden, loopt in aanzienlijke mate via brieven, die uiteenvallen in twee categorieën: verzoeken om inlichtingen en verzoeken om bepaalde diensten, zoals bemiddeling ten aanzien van het verkrijgen van bepaalde uitkeringen, vergunningen en vrijstellingen. Deze laatste categorie brieven noemt men doorgaans 'case-work'. Tot deze categorie behoort, volgens de schatting van twee afgevaardigden, ongeveer 10 tot 15 procent van de 125 à 200 brieven die zij dagelijks ontvangen.⁸ In het kantoor van een senator behoorde bijna acht procent van de binnengekomen post tot het 'case-work'.⁹ Deze acht procent van de binnengekomen post leidde echter tot niet minder dan 36 procent van de uitgaande post in dezelfde week.

Hoe tijdrovend het 'case-work' en de daaruit voortvloeiende 'boodschappen' voor het Congreslid zijn, blijkt ook uit tabel 3. Bijna driekwart (74 procent) van de tachtig ondervraagde afgevaardigden beschouwt 'case-work' en 'boodschappen' voor kiezers als zijn meest tijdrovende of secundair tijdrovende activiteit. Overigens zien de meeste afgevaardigden dit wel als een deel van hun taak: in antwoord op de vraag of het een belangrijk deel van het werk van een Congreslid behoort te zijn om iets voor kiezers op te knappen bij de uitvoerende macht, antwoordde 34 procent positief, 44 procent min of meer positief, 2 procent 'weet niet', 14 procent min of meer negatief en 6 procent negatief.¹⁰

Blijkens de pleidooien voor uitbreiding van de staf zien verscheidene

⁷ *Hearings*, part 1, pp. 56, 57, en part 2, p. 278; voorts Kenneth Kofmehl, *Professional Staffs of Congress*, 1962, pp. 132, 145; Max M. Kampelman, 'The Legislative Bureaucracy: Its Response to Political Change', in *Journal of Politics*, August 1954; Lindsay Rogers, 'The Staffing of Congress', in: *Political Science Quarterly*, vol. 56, March 1941.

⁸ *Hearings*, part 3, pp. 372, 381.

⁹ Warren H. Butler 'Administering Congress: The Role of the Staff,' in: *Public Administration Review*, vol. 26 nr 1, March 1966, pp. 6, 7.

¹⁰ *Hearings*, part 5, pp. 775, 776.

leden de staf als een middel om de communicatie met de kiezers, waartoe ook de 'boodschappen' voor kiezers behoren, te handhaven of te verbeteren.¹¹

Tabel 3
De meest tijdrovende activiteiten van leden van het Huis van Afgevaardigden

activiteit	meest tijdrovend volgens onderstaand percentage van 80 ondervraagde Afgevaardigden	secundair tijdrovend volgens onderstaand percentage van 80 ondervraagde Afgevaardigden
wetgeving, commissiewerk gevallen ('casework'), 'boodschappen' voor kiezers	77	20
publiciteit, communicatie met kiesdistrict	16	58
verkiezingscampagne	3	38
politiek in het Huis	3	14
sociaal leven in Washington	1	10
	0	4
totaal	100	144

Elk van de 80 ondervraagde leden werd gevraagd het werk van het Congreslid zoals hij dat opvatte in bijzonderheden te beschrijven. Vervolgens werd nagegaan welke activiteit het meest tijdrovende deel van zijn werk was. De andere activiteiten werden als secundair tijdrovend beschouwd. De som van deze secundaire categorie is meer dan 100% doordat een aantal leden meer dan één zo'n activiteit noemde. Bron: *Hearings before the Joint Committee on the Organization of the Congress*, part 5, June 7, 8, 9, 1965, p. 775, 776.

Een derde doel dat men met de staf nastreeft, is het ondersteunen van het Congreslid met deskundige en objectieve, of althans niet van de uitvoerende macht afkomstige, informatie. De behoefte aan deskundige informatie doet zich in alle sectoren van het Congres voor, maar met name in de sectoren die zich bezig houden met het regeringsbeleid op de gebieden van techniek en wetenschappelijk onderzoek. De federale regering geeft per jaar ongeveer vijftien miljard dollar voor wetenschappelijk onderzoek uit met het oog op de defensie, de volksgezondheid, de ruimtevaart en andere doeleinden. Elk jaar weer verschijnen tijdens de hearings van de Congrescommissies deskundige getuigen, die verklaren dat zo en zoveel miljoenen dollars voor dit of dat onderzoek moeten worden uitgegeven. In vele gevallen zijn deze deskundigen tevens de mensen die via bedrijven, universitei-

¹¹ *Hearings*, part 3, pp. 369-382; part 5, pp. 773-776.

ten of andere instellingen zelf bij het te verrichten onderzoek betrokken zijn. Bij het beschikbaar stellen van gelden voor wetenschappelijk onderzoek hebben zoveel mensen belang, dat men er slechts zelden argumenten tegen hoort aanvoeren, klaagt een senator. Hij pleit daarom voor het benoemen van wetenschappelijke adviseurs als stafleden van commissies, om de noodzakelijkheid van een bepaald wetenschappelijk onderzoek na te gaan en verspillingen te voorkomen.¹²

Congresleden bepleiten uitbreiding van de staf niet alleen terwille van het verkrijgen van *deskundige* informatie, maar ook met het oog op het verkrijgen van *onafhankelijke* informatie. Zo voerde een van de afgevaardigden aan dat het Congres thans voor het verkrijgen van de informaties, die ter beoordeling van wetsontwerpen nodig zijn, meer en meer van de uitvoerende macht afhankelijk is. Zeer vaak worden van de zijde van het Congres aan de regeringsinstanties statistische gegevens gevraagd. En maar al te vaak blijken die statistieken merkwaardigerwijs het standpunt te ondersteunen dat de regeringsinstantie zelf in een wetsontwerp heeft neergelegd, merkte de hier geciteerde afgevaardigde op.¹³

Samenvattende: de doeleinden die men met de staf beoogt, zijn in de loop der jaren steeds neergekomen op handhaving of versterking van de invloed van het Congres op het regeringsbeleid en de wetgeving, versteviging van de communicatie met de staatsburgers en meer deskundige en onafhankelijke informatie voor de Congresleden. Deze drie doeleinden hangen samen met de structuurveranderingen die zich in het Amerikaanse politieke proces voltrekken: de toegenomen omvang en ingewikkeldheid van het staatsbeleid, de gegroeide betrokkenheid van de Verenigde Staten bij de internationale politiek, de met dit alles gepaard gaande machtsverschuiving ten gunste van de regering en ten ongunste van het Congres, de toegenomen politieke activiteit van belangengroepen, de gegroeide betekenis van de communicatiemedia voor de relaties tussen kiezers en Congresleden. Al deze factoren, zelf weer samenhangend met de differentiatie en integratie van de samenleving, de groei van de bevolking en de ontwikkeling van wetenschap en techniek, werken de behoefte in de hand om de overbelaste Congresleden de steun van een staf te geven.

STRUCTUUR VAN DE STAF

De staf van het Congres kan worden onderscheiden in drie categorieën: de persoonlijke staf van afzonderlijke senatoren of afgevaar-

¹² *Hearings*, part 2, pp. 203, 204; part 5 p. 749; vgl. S. K. Bailey, *Congress Makes a Law: The story behind the Employment Act of 1946*, fifth printing, 1965, pp. 61, 62.

¹³ *Hearings*, part 9, p. 1333.

digden, de staf van Congrescommissies en de staf van het Congres als geheel.

De historische ontwikkeling van deze categorieën kan als volgt worden samengevat.¹⁴ In 1856 gingen enkele commissies van het Congres voor het eerst tot aanstelling van administratief personeel ('clerks') in vaste dienst over. Bij het begin van de twintigste eeuw hadden alle vaste commissies hun vaste administratief personeel. Van die tijd af werden ook gelden voor administratieve assistenten van afzonderlijke leden van het Huis en de Senaat toegewezen. In 1914 kwam de Legislative Reference Service van de Library of Congress tot stand en in 1919 het Office of the Legislative Counsel. Vóór 1946 hadden slechts enkele commissies naast administratief personeel ook specialisten zoals economen, juristen en accountants in vaste dienst. In dat jaar kwam echter de Legislative Reorganization Act tot stand, die in overigens nogal flexibele bepalingen de vaste aanstelling van specialisten ('professionals') in de staf van zowel commissies als van afzonderlijke Congresleden mogelijk en daarmee tot regel maakte.

Het aantal stafleden heeft met name sinds 1946 een snelle groei vertoond.

De persoonlijke staf van senatoren varieert thans van acht tot dertig stafleden per senator. Normaliter heeft een senator dertien tot zestien stafleden. In het Huis van Afgevaardigden loopt het aantal persoonlijke stafleden per afgevaardigde uiteen van drie tot elf; de meeste afgevaardigden hebben zes of zeven stafleden.¹⁵ De financiële tegemoetkomingen die de Congresleden voor hun persoonlijke staf ontvangen variëren naar gelang van het aantal kiesgerechtigden in hun staat of district.¹⁶ Veel leden stellen echter meer stafleden aan dan zij uit hun toewijzingen kunnen bekostigen!

Stelt men het aantal persoonlijke stafleden per senator op gemiddeld veertien en per afgevaardigde op gemiddeld zeven, dan komt men reeds op een totaal van ongeveer 4500 stafleden.

Dan zijn er nog de stafleden van de commissies en sub-commissies. Volgens de beschikbare cijfers bedraagt het aantal leden van commissiestaven in het Huis 640 en in de Senaat 482 (zie de tabellen 4 en 5).

Naast de staf van de leden en die van de commissies is er tenslotte de staf van het Congres als geheel. De daartoe behorende Legislative Reference Service of the Library of Congress had in september 1965 een staf van 220 personen, van wie er 129 specialisten ('professionals')

¹⁴ Kofmehl, *op. cit.*, pp. 3-5, 43, 97, 220; Rogers, *op. cit.*; Gladys M. Kammerer, 'The Record of Congress in Committee Staffing', in: *American Political Science Review*, vol. 45, December 1951, p. 1126.

¹⁵ Butler, *op. cit.*, p. 4.

¹⁶ Kofmehl, *op. cit.*, pp. 167, 180, 260; Charles L. Clapp, *The Congressman: His Work as He Sees It*, Anchor edition, 1964, pp. 67-72.

waren.¹⁷ Het Office of the Legislative Counsel, dat eveneens tot de staf van het Congres kan worden gerekend, telt voor de Senaat en voor het Huis elk een staf van ongeveer vijftien man.¹⁸

De 'fractiestaven' zijn in verband met de beperkte betekenis van de 'fracties' in het Amerikaanse Congres slechts klein. De 'party policy committees' van de Democraten en de Republikeinen hebben elk enkele stafleden en daarnaast hebben de fractieleiders twee tot zeven stafleden boven hun persoonlijke staf.¹⁹

Tabel 4

Stafleden van commissies van het Huis van Afgevaardigden
(1 juli tot 31 december 1964)

Commissie	aantal stafleden	salarissen in dollars
Begrotingscommissie (Appropriations)	93	592.000
Regeringswerkzaamheden (Government operations)	61	386.000
Publieke werken	61	349.000
On-Amerikaanse activiteiten	58	238.000
Rechterlijke macht	56	280.000
Onderwijs en arbeid	55	222.000
Bank- en geldwezen	54	262.000
Binnen- en buitenlandse handel	39	250.000
Middelen (ways and means)	23	131.000
Wetenschap en ruimtevaart	21	136.000
Oudstrijderszaken	19	97.000
Strijdkrachten	18	126.000
Buitenlandse zaken	17	145.000
Landbouw	16	86.000
District of Columbia	11	62.000
Binnenlandse zaken	10	76.000
Posterijen en overheidsdienst	10	76.000
Koopvaardij en visserij	9	68.000
Bestuur van het Huis	5	36.000
Werkwijze (Rules)	4	22.000
	640	3.639.000

Deze tabel betreft een periode van zes maanden. Hij omvat ook de staf van de subcommissies en de part-time staf. De bedragen zijn afgerond op duizenden dollars. Bron: *Hearings before the Joint Committee on the Organization of the Congress*, part 9, August 4, 5 and 9, 1965, pagina 1334. Zie ook pagina 354 en 1410-1413.

¹⁷ Volgens mondelinge opgave van de LRS aan de schrijver.

¹⁸ *Congressional Staff Directory*, edited by Charles B. Brownson, 1963, pp. 70 en 152. Op de werkzaamheden van de Legislative Counsel, die vooral het ontwerpen van wetsontwerpen betreffen, wordt in dit artikel niet nader ingegaan. Zie Kofmehl, *op. cit.*, pp. 183-200.

¹⁹ *Congressional Staff Directory*, 1963, pp. 68, 148.

In ruimere zin kan men tot de staf van het Congres ook nog bijvoorbeeld de volgende functionarissen en hun medewerkers rekenen: de vice-president der Verenigde Staten, de whips, de secretaris van de Senaat, de Speaker van het Huis, de secretaris van het Huis, de 'sergeant at arms', de 'doorkeeper', de 'postmaster', de 'coordinator of information', de Kapitoopolitie, het Government Printing Office, de telefoondienst en de restaurants. Aldus komt men tot ruim 25.000 personen.²⁰ Wij beperken ons in dit artikel verder tot drie categorieën stafleden: de staf van de afzonderlijke leden, die van de commissies en de Legislative Reference Service.

Tabel 5

Stafleden van commissies van de Senaat (11 mei 1965)

Commissie	totaal aantal stafleden	Democraten	Republikeinen
Rechterlijke macht	137	116	21
Regeringswerkzaamheden (Government operations)	56	48	8
Begroting (Appropriations)	35	32	3
Handel	32	28	4
Arbeid en Openbaar Welzijn	28	23	5
Werkwijze en bestuur	22	17	5
Bank- en geldwezen	20	16	4
Buitenlandse betrekkingen	20	20	—
Strijdkrachten	17	14	3
Kleine bedrijven (Small business)	20	18	2
Lucht- en ruimtevaart- wetenschappen	16	14	2
Posterijen en overheidsdienst	15	13	2
Binnenlandse zaken	14	11	3
Bejaarden (Aging)	14	10	4
Publieke werken	13	10	3
District of Columbia	10	8	2
Landbouw en bosbouw	7	5	2
Financiën	6	6	—
totaal	482	409	73

Deze tabel omvat ook de staf van de subcommissies. Bron: *Hearings before the Joint Committee on the Organization of the Congress*, part 2, May 17, 18, 19, and 20, 1965, pagina 206.

Tot de criteria die bij de selectie van stafleden gehanteerd worden, behoren opleiding, vorig beroep en politieke richting.

De gevraagde opleiding varieert naar gelang van het terrein waarop

²⁰ In de *Congressional Staff Directory* worden ook al deze categorieën vermeld.

de commissie of het Congreslid zich in het bijzonder beweegt: hier vindt men meer juristen, daar meer economen, ginds meer ingenieurs. Zowel in de commissiestaven als in de persoonlijke staven werken ook politicologen. Bij de door Kofmehl geïnterviewde stafleden van commissies was het aantal politicologen als volgt: 4 politicologen op 8 stafleden met een doctorsgraad, 7 politicologen op 15 stafleden met een meesterstitel (master's degree) en 8 politicologen op 44 stafleden met een baccalaureaat (bachelor's degree).²¹ Voor de door hem geïnterviewde stafleden van senatoren waren deze aantallen: een politicoloog op twee stafleden met een doctorsgraad, vijf politicologen op tien stafleden met een master's degree en tien politicologen op 35 stafleden met een bachelor's degree.²²

Een opleiding op hoger niveau dan de baccalaureaatsstudie (enigszins vergelijkbaar met het Nederlandse kandidaatsexamen) is volgens Kofmehl voor stafleden minder belangrijk dan ervaring in het werk. Stafleden maken namelijk meer gebruik van de onderzoekresultaten van anderen dan dat zij zelf onderzoek verrichten.²³ Een staflid van een commissie of een senator moet volgens Kofmehl geen specialist, maar een 'generalist' zijn: een commissie of senator houdt zich met zoveel verschillende dingen bezig dat een staflid toch ten hoogste voor een klein deel daarvan als specialist zou kunnen gelden.²⁴

De Congresleden en stafleden hebben over deze kwestie uiteenlopende opvattingen.²⁵ Sommigen verklaren dat er een groeiende behoefte aan 'generalists' is, aangezien de verscheidenheid van de te behandelen problemen toeneemt en het aantal stafleden beperkt is: de specialist is vaak net afwezig als hij er moet zijn. Anderen menen dat er meer behoefte aan specialisten is, die bijvoorbeeld een analyse kunnen maken van het ruimtevaartprogramma of de belastingpolitiek. Het Congreslid zelf is meestal een 'generalist' en heeft daarom de steun van specialisten nodig, zeggen sommigen.

Waarschijnlijk bevinden zich in de staf van de afzonderlijke leden verhoudingsgewijs veel 'generalists', met name met het oog op de communicatie met de kiezers, terwijl in de staf van de commissies relatief veel specialisten werken, met het oog op de wetgeving en de controle op het regeringsbeleid. Zo heeft de Senaatscommissie voor de strijdkrachten stafleden met veelal een militaire opleiding en telt de Senaatscommissie voor buitenlandse betrekkingen stafleden met een doctorsgraad in de internationale betrekkingen.²⁶

De functies die stafleden hebben uitgeoefend alvorens zij in het

²¹ Kofmehl, *op. cit.*, p. 83.

²² Kofmehl, *op. cit.*, p. 168.

²³ Kofmehl, *op. cit.*, p. 85; vgl. p. 169.

²⁴ Kofmehl, *op. cit.*, p. 88; vgl. p. 170.

²⁵ Volgens mondelinge mededelingen aan de schrijver.

²⁶ Kofmehl, *op. cit.*, pp. 74, 75.

Congres kwamen werken, lopen uiteen van journalist, advocaat, zakenman, secretaris van een belangengroep en ambtenaar tot Indiaans stamhoofd.²⁷ Betrekkelijk talrijk zijn de oud-journalisten. Een verklaring hiervan is dat tot de veel voorkomende taken van stafleden het inwinnen van informatie en het schrijven van rapporten en redevoeringen behoort.

Een ruwe indicatie van de hoge eisen die men bij de benoeming van stafleden stelt, is het salaris. Voor het hoofd van een persoonlijke staf of van een commissiestaf ligt dit in de orde van grootte van 23.000 dollar per jaar: overeenkomend met dat van een hoogleraar in Harvard.

Een punt waarover heel veel meningsverschil bestaat, is de verdeling van stafleden van commissies langs partijlijnen. Volgens de Legislative Reorganization Act kunnen de stafleden naar goeddunken van de commissie worden toegewezen aan de voorzitter en aan de leider van de minderheid in de commissie.²⁸ De commissies hebben hiervan in toenemende mate gebruik gemaakt om de meerderheid te begunstigen. In de staf van de Senaatscommissies vindt men thans 409 Democraten tegenover 73 Republikeinen (zie tabel 5). In de staf van de commissies van het Huis ligt dit weinig anders.²⁹ Tijdens de hearings over de organisatie van het Congres is vorig jaar herhaaldelijk op een uitbreiding van de staf voor de minderheid aangedrongen.³⁰

Samenvattend; de staf van het Congres neemt een steeds grotere omvang en differentiatie aan. Tijdens de hearings van het afgelopen jaar is opnieuw van vele kanten voor uitbreiding van de staf gepleit. Anderen menen echter dat de oplossing meer moet worden gezocht in een verbetering van de kwaliteit dan in een toenemende kwantiteit.³¹

WERKZAAMHEDEN

De werkzaamheden van de stafleden lopen zeer uiteen. Allereerst moet onderscheid worden gemaakt tussen de 'clerical staffs' en de 'professional staff members'. Formeel bestaat de eerste categorie uit administratief personeel, de tweede categorie uit academisch gevormde

²⁷ Kammerer, *op. cit.*, p. 1130; Kofmehl, *op. cit.*, pp. 168, 169.

²⁸ Kammerer, *op. cit.*, pp. 1127-1129; Kofmehl, *op. cit.*, pp. 52-68 en 210, 217.

²⁹ *Hearings*, part 3, p. 354.

³⁰ *Interim Report of the Joint Committee on the Organization of the Congress*, 1965, pp. 13, 22, 27; *Hearings*, part 2, pp. 205 e.v., 279, 280, part 5 pp. 749, 762.

³¹ *Interim Report*, *op. cit.*, pp. 13-16, 22; *Second Interim Report of the Joint Committee on the Organization of the Congress*, 1966, p. 21; *Hearings*, part 5, p. 749; Kofmehl, *op. cit.*, pp. 70, 97, 132.

specialisten. In de praktijk worden de werkzaamheden van deze twee echter niet altijd gescheiden.

Schematiserend, kan men zeggen dat de werkzaamheden van de commissiestaven vooral betrekking hebben op wetgeving en controle op het regeringsbeleid, terwijl de persoonlijke staf van Congresleden zich vooral op de communicatie met de kiezers richt en de LRS zich hoofdzakelijk met het verstrekken van informatie bezig houdt. Bij nader inzien blijken zich echter vele nuances en overlappingsen voor te doen.

Eerst iets over het werk van de *commissiestaven*.

Een aanwijzing voor de verscheidenheid der werkzaamheden is dat alleen reeds voor de professionals in de staven van de commissies ongeveer vijftig verschillende titels gebruikt worden, waaronder: research specialist, minority representative, expert, aviation and engineering specialist, consultant, investigator, professional aide, general counsel, legal counsel, law revision counsel, technical consultant, economic consultant, engineering consultant, tax adviser, statistician en executive officer.³²

Ten aanzien van de wetgeving — die in principe in het Congres behoort te geschieden — zijn stafleden van commissies bijzonder actief. In het maken van wetsontwerpen — voor zover dit nog in het Congres gebeurt — en in het wijzigen van door de uitvoerende macht opgestelde wetsontwerpen hebben de commissiestaven een groot aandeel. Zij verzamelen en analyseren met het oog op een wetsontwerp allerlei informatie en treden daarbij onder meer in overleg met stafleden van belangengroepen of regeringsinstellingen. Een rapport van een commissie over een wetsontwerp is vrijwel geheel het werk van de staf. Het komt voor dat geen van de commissieleden ook maar een regel van het rapport geschreven of zelfs gelezen heeft op het moment dat de commissie bijeenkomt om het rapport te aanvaarden of te verwerpen. De besloten zitting van een commissie wordt bijna altijd bijgewoond door het staflid dat het aan de orde zijnde wetsontwerp of rapport heeft gemaakt. Tijdens de openbare behandeling in de plenaire vergadering van Huis of Senaat vergezelt het staflid doorgaans de voorzitter van zijn commissie.³³

Ook bij de al dan niet openbare hearings, die in het geheel van de Amerikaanse wetgeving van groot belang zijn, is de commissiestaf nauw betrokken.³⁴ Stafleden selecteren de getuigen voor hearings, maken vragenlijsten voor de getuigen, stellen in gecompliceerde hearings zelf de meeste mondelinge vragen en verzamelen gegevens

³² Kofmehl, *op. cit.*, p. 37.

³³ S. K. Bailey, *op. cit.*, pp. 63-78; Kofmehl, *op. cit.*, pp. 110-126, vooral p. 122.

³⁴ Het aantal bijeenkomsten van Congrescommissies bedroeg sinds 1953 gemiddeld ongeveer drieduizend per jaar. Daarvan was 30 à 40 procent besloten. Aldus de *Hearings*, part 6, pp. 1017 en 1026.

voor memoranda ter voorbereiding van de hearings. Er zijn zelfs hearings waarbij stafleden volkomen de leiding hebben en in het geheel geen commissieleden aanwezig zijn.

Naast de wetgeving is er de controle op het regeringsbeleid.³⁵ Enkele middelen die de commissies voor deze controle gebruiken zijn: het plegen van overleg met regeringsambtenaren, het instellen van een onderzoek, het vragen van periodieke rapporten over in uitvoering zijnde programs en het reageren op klachten van kiezers ('case-work'). In elke fase van een commissie-onderzoek, van af de resolutie waarbij tot het onderzoek wordt besloten tot en met het eindrapport, heeft de staf een groot aandeel. De begrotingcommissies (Appropriations Committees) lenen voor hun onderzoekstaf personeel van het Federal Bureau of Investigation en andere regeringsinstanties. Over de objectiviteit van deze staf blijkt men in het Congres tevreden te zijn, evenals over de hoeveelheid werk die door de staf wordt verzet. In de jaren 1962 tot en met 1964 produceerde de onderzoekstaf van de begrotingscommissie van het Huis 67 rapporten over onderwerpen variërend van het program voor de huisvesting van gezinnen van militairen tot het concessiebeleid van de National Park Service en de buitenlandse verkoop van graan. Over het geheel genomen schatten de door Kofmehl geïnterviewde stafleden van commissies dat ten hoogste twintig procent van hun tijd aan controle op het regeringsbeleid wordt besteed. Het case-work heeft daarin het grootste aandeel.³⁷

Incidenteel is een staflid van een commissie ook wel een bepaald Congreslid van dienst door een brief te beantwoorden of een rede te schrijven. De reden waarom een Congreslid in zo'n geval aan een commissiestaf lid de voorkeur geeft boven een lid van zijn persoonlijke staf is gelegen in de grotere deskundigheid van de commissiestaf ten aanzien van ingewikkelde onderwerpen.

Over de *persoonlijke staf van afzonderlijke Congresleden* moet om te beginnen gezegd worden dat de werkzaamheden variëren per Congreslid en per staf lid. Een aanwijzing voor de verscheidenheid vormen ook hier weer de titels (zie tabel 6), waarbij overigens moet worden aangetekend dat eenzelfde titel voor heel verschillende werkzaamheden gebruikt kan worden. De leden van het Huis hebben, vergeleken met de senatoren, verhoudingsgewijs veel administrative assistants en executive assistants. Omgekeerd hebben de senatoren verhoudingsgewijs veel legislative assistants, research assistants en press secretaries (de laatste vergeleken met de public relations assistants van de afgevaardigden).

Vergeleken met de stafleden van commissies houden de stafleden

³⁵ Kofmehl, *op. cit.*, pp. 127-146.

³⁶ *Hearings*, part 11, pp. 1630-1635.

³⁷ Kofmehl, *op. cit.*, p. 131.

Tabel 6

Titels van hogere stafleden van Congresleden in 1965

	Huis	Senaat
Administrative assistants	303	77
Legislative assistants	111	82
Executive secretaries	95	23
Personal secretaries	62	44
Staff assistants	31	—
Research assistants	28	29
Executive assistants	18	21
Special assistants	11	21
Office managers	10	9
Case workers	15	9
Administrative secretaries	5	—
Public relations assistants	7	—
Press secretaries	—	40
22 andere titels	48	—
10 andere titels	—	21
totaal	744	376

(Bron: W. H. Butler, *op. cit.*, p. 4. Hoewel Butler dit niet expliciet vermeldt, heeft hij zich bij deze telling blijkbaar beperkt tot het hogere stafpersoneel. De 'clerks', 'secretaries' e.d. die wel in de *Congressional Staff Directory* voorkomen, zijn door hem kennelijk buiten beschouwing gelaten).

van afzonderlijke Congresleden zich minder met de wetgeving en de controle op het regeringsbeleid bezig en meer met het onderhouden van de communicatie met de kiezers en diverse groeperingen. De belangstelling van de kiezers voor wat in het Congres gebeurt is de laatste twintig jaar — vermoedelijk mede in verband met de gegroeide omvang van de staatsactiviteit en de opkomst van de televisie — volgens insiders toegenomen en dit heeft voor de Congresleden en hun staf tot een sterke uitbreiding van het werk geleid.³⁸ Een groot deel van de werkzaamheden in het kantoor van een Congreslid bestaat uit het beantwoorden van brieven. De staf van een senator uit een grote staat verzendt gemiddeld meer dan honderdduizend brieven per jaar.³⁹ Tijdrovend is ook het schrijven van redevoeringen, artikelen en zelfs boeken namens Congresleden.

Daarnaast houdt de staf van een Congreslid zich ook met wetgeving en controle op het regeringsbeleid bezig. Vaak vervangt een staf lid zijn senator of afgevaardigde in een besloten commissievergadering of als getuige bij een openbare hearing. Bovendien heeft de staf veel contact met ambtenaren van de regering of vertegenwoordigers van belangengroepen om informatie in te winnen en opinies te peilen

³⁸ *Hearings*, part 7, p. 1129.

³⁹ Kofmehl, *op. cit.*, pp. 171-180.

met het oog op wetgeving en beleid. Niettemin kan men de klacht vernemen dat de senatoren en afgevaardigden met name voor wat de wetgeving betreft niet van voldoende staf zijn voorzien. Zelfs de 'legislative assistants' van de leden houden zich in de meeste gevallen slechts weinig met wetgevende initiatieven bezig. Hun werk betreft klachten of verzoeken om inlichtingen van kiezers over de wetgeving, het analyseren van wetten, public relations werk en het schrijven van redevoeringen.⁴⁰

Tenslotte nog iets over het werk van de *Legislative Reference Service* (LRS) van de Library of Congress.⁴¹

De LRS heeft onder meer afdelingen voor Amerikaans recht, economie, onderwijs en publiek welzijn, buitenlandse zaken, binnenlands bestuur, en wetenschapsbeleid. Het doel van alle afdelingen is het verstrekken van informatie en documentaties, ten dienste van de leden en commissies van het Congres, maar ook ten dienste van de kiezers.

De werkzaamheden worden bepaald door wat de Congresleden en hun stafleden wensen: rapporten, redevoeringen, antwoorden op brieven, of korte informatie. Per Congreslid ontving de LRS in 1964 gemiddeld 153 verzoeken. In 1965 werden er in totaal bijna honderd-duizend beantwoord. Vele van deze verzoeken betroffen standaardinformaties, die binnen enkele minuten 'uit voorraad leverbaar' waren. De gevraagde redevoeringen kunnen echter variëren van een betoog voor een algemeen publiek over wat het Congres in het afgelopen seizoen heeft tot stand gebracht tot een specialistische beschouwing over invoerrechten. De rapporten kunnen handelen over de ontwikkeling van de Amerikaans-Dominicaanse betrekkingen in de laatste vijftien jaar of het vermoedelijke effect van een bepaalde wet voor een bepaald kiesdistrict. De gevraagde gegevens kunnen bestemd zijn voor een commissierapport, een hearing, een rede in het Congres of een rede voor kiezers.

Vaak wordt een verzoek van een staatsburger om bepaalde inlichtingen door de staf van een Congreslid naar de LRS doorgezonden. Van de honderdduizend verzoeken om inlichtingen die de LRS per jaar ontvangt, is ruim de helft — indirect d.w.z. via Congresleden — van buiten het Congres afkomstig. Hiermee is ongeveer negentien procent van de werktijd van de LRS-staf gemoeid. In vele gevallen zijn die verzoeken om inlichtingen afkomstig van scholieren, die informatie wensen met het oog op het maken van een opstel. Een senator heeft naar aanleiding daarvan verzocht dat een speciale straf bedacht zou moeten worden voor onderwijzers die hun leerlingen aanraden hun

⁴⁰ Butler, *op. cit.*, pp. 11, 12; Clapp, *op. cit.*, pp. 67-72.

⁴¹ *Hearings*, p. 7, pp. 1112, 1132, 1133, 1146 e.v., 1176-78; Butler, *op. cit.*, pp. 7, 8; Kofmehl *op. cit.*, pp. 9-10, 95-96, 190.

opstellen te laten schrijven door hun Congresleden. Een klacht die niet geheel onbegrijpelijk is, aangezien het verstrekken van deze informatie gaat ten koste van de tijd die de LRS-staf anders aan het steunen van de Congresleden bij hun wetgevende taak zou kunnen besteden. Van verscheidene kanten is er reeds voor gepleit de 'constituent service' van de LRS te scheiden van de 'legislative service'.

Resumerend: het werk van de commissiestaven betreft vooral de wetgeving en de controle op het regeringsbeleid; de persoonlijke staf van de Congresleden houdt zich vooral met de communicatie tussen Congreslid en kiezers bezig; de LRS verstrekt informatie, zowel ten dienste van de commissies en de leden als ten dienste van de kiezers.

Overziet men dit alles, dan is het duidelijk dat de staf een groot aandeel in de voorbereiding en uitvoering van het beleid der Congresleden heeft. De vraag rijst in hoever het staflid het beleid ook naar eigen voorkeur ontwerpt en vormt, in hoever het staflid tot beleidvoerder is geworden. Om deze vraag te beantwoorden, zou een diepgaand onderzoek nodig zijn. Op basis van de beschikbare gegevens krijgt men de voorlopige indruk dat de stafleden weliswaar invloed op de beleidsvorming hebben, — een invloed die varieert per staflid en per Congreslid — maar dat de Congresleden hun beleid toch meestal overwegend zelf bepalen.⁴² De hoofdfunctie van de staf zoals hij op het ogenblik functioneert is niet het vormen van het beleid, maar het verstrekken van informatie aan Congresleden en namens Congresleden ten dienste van het beleid van die Congresleden. Verscheidene waarnemers blijken voorts de indruk te hebben dat de staf in zijn huidige vorm nog te weinig informatie aan de Congresleden verstrekt en verhoudingsgewijs teveel informatie namens de Congresleden levert.

CONTACTEN MET ANDEREN

Om de gewenste informatie te ontvangen, moet een staflid in vele gevallen bij anderen terecht. Het is zeer gebruikelijk dat een staflid van een senator of afgevaardigde inlichtingen inwint bij een collega,

⁴² De mate van invloed van stafleden op de beleidsvorming in het Congres is nog niet onderzocht. Wel kan worden opgemerkt dat klachten van Congresleden over te grote invloed van stafleden veel zeldzamer zijn dan pleidooien voor meer stafleden. Voor verspreide opmerkingen over deze kwestie zie men Kofmehl, *bijv.* pp. 26, 30, 46/49, 122, 123. Men vergelijk hiermee ook de analyse van de invloed van stafleden op het beleid van de vakbeweging bij: Harold L. Wilensky, 'The Influence of the Staff Expert', in: Cyril Roseman, C. G. Mayo and F. B. Collinge, *Dimensions of Political Analysis*, 1966, pp. 223-231. Over de invloed van ambtenaren op het beleid van ministers in Nederland: dr. W. Drees, *De vorming van het regeringsbeleid*, 1965, pp. 41-43.

een commissiestaf lid of een LRS medewerker.⁴³ Bovendien staan stafleden van het Congres in communicatie met ambtenaren van regeringsinstanties en vertegenwoordigers van belangengroepen. Er zijn zelfs Congresleden die een door henzelf uit te spreken rede laten schrijven door een ambtenaar of door een medewerker van een belangengroep.

De afhankelijkheid van Congresleden en hun staf ten opzichte van de uitvoerende macht stuit in Washington op een toenemende weerstand. Het centrale probleem waarmee het Congres te maken heeft is dat van het ontwikkelen van onafhankelijke bronnen van informatie, heeft de politicoloog John F. Manley opgemerkt. Het Congres heeft de bureaucratie van de uitvoerende macht tot op zekere hoogte geabsorbeerd om zijn gebrek aan gespecialiseerde kennis te compenseren. Om zijn plaats in het politieke proces te behouden moet het Congres zichzelf bureaucratiseren, zegt deze politicoloog.⁴⁴

RESULTATEN

De vraag in hoever de doeleinden die met de staf beoogd werden, reeds bereikt zijn, is niet eenvoudig te beantwoorden. En voor zover die doeleinden bereikt mochten zijn, blijft de vraag in hoever dit aan de staf of aan andere factoren te danken is.

Hierboven zagen we dat de Congresleden ondanks de aanwezigheid van de staf nog allerminst tevreden zijn over de wijze waarop het Congres functioneert. Dit hangt onder meer samen met de aanvang van de staatsactiviteit en andere factoren. Uit de pleidooien voor uitbreiding van de staf mag echter worden afgeleid dat men de staf nog steeds ziet als een geschikt middel voor de drie doelen die men er steeds mee beoogd heeft: handhaving of vergroting van de invloed van het Congres op wetgeving en regeringsbeleid, verbetering van de communicatie met de kiezers en het ondersteunen van het Congres met deskundige en onafhankelijke informatie. Tevergeefs zoekt men in de hearings over de organisatie van het Congres naar de opmerking dat het Congres ook zonder staf goed zou kunnen functioneren. Integendeel, verscheidene malen is opgemerkt dat het Congres zonder staf geheel niet meer zou kunnen doen wat het behoort te doen.

⁴³ G. Russell Pipe, 'Congressional Liaison: The Executive Branch Consolidates Its Relations with Congress', in: *Public Administration Review*, vol. 26 nr 1, March 1966, pp. 14-24; Kofmehl, *op. cit.*, pp. 148-162.

⁴⁴ *Hearings*, part 13, pp. 2025-2029; vgl. part 9, 1333.

BETEKENIS VOOR NEDERLAND

Gezien de verschillen tussen het Amerikaanse en het Nederlandse politieke bestel lijkt het duidelijk dat een staf zoals het Congres die heeft niet zonder meer voor Nederland kan worden aanbevolen. De problemen die men in de Verenigde Staten door middel van de staf van het Congres heeft getracht op te lossen, doen zich echter min of meer ook in Nederland voor. Ook hier klaagt men althans over vermindering van de invloed van het parlement op wetgeving en regeringsbeleid, onvoldoende communicatie tussen parlement en staatsburgers en ontoereikende informatie van parlementsleden.

De oplossing heeft men tot nu toe in ons land met name gezocht in verandering van de werkwijze van het parlement, zoals de invoering van openbare commissievergaderingen, openbare hearings en een algemene begrotingscommissie. Slechts in beperkte mate heeft men hier tot nu toe aan het voorzien van ons parlement met een staf gedacht.

Tot de huidige staf van de Tweede Kamer kan men rekenen: (1) De griffie, bestaande uit een griffier, 3 plaatsvervangende griffiers en drie assistenten van de griffier. Het kamerlid Westerterp heeft hier over opgemerkt: 'Deze 7 (overigens voortreffelijke) ambtenaren zijn maar net voldoende voor het maken van de notulen van de tientallen commissievergaderingen en voor het 'aaneenrijgen' van de inbreng der diverse fracties in de zogenaamde voorlopige verslagen.'⁴⁵

(2) De (hier wordt nogmaals drs. Westerterp geciteerd) 'prima bibliotheek met uiterst bekwaam personeel, dat de Kamerleden graag en deskundig terzijde staat bij het 'nasnuffelen'. Doch voor het opstellen van nota's over een bepaald onderwerp ontbreekt nu eenmaal de nodige mankracht'.

(3) Op de begroting voor 1966 is voor het eerst een bedrag van f 320.000 uitgetrokken voor de aanstelling van wetenschappelijke medewerkers in dienst van de Tweede-Kamerfracties.⁴⁶ De meeste fracties zijn inmiddels tot aanstelling van enkele assistenten overgegaan, veelal als part time medewerkers.

In de Eerste Kamer lijkt men de voorkeur te geven aan het uitbouwen van de griffies tot informatie- en documentatiecentra.⁴⁷

Bij een verdere bezinning op de bewerktuiging van ons parlement zal men aan de ervaringen van de Verenigde Staten en andere lan-

⁴⁵ *Het Parool*, 6 januari 1966. Zie ook het rapport van de Prof. Mr. B. M. Teldersstichting, *De Rijksuitgaven, I, Een terreinverkenning*, 1960, waarin gepleit wordt voor een bepaalde uitbreiding van de staf der Staten-Generaal.

⁴⁶ *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1966*, hoofdstuk II, Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin, artikel 10 (Stuk 8300, zitting 1965-1966).

⁴⁷ Zie de opmerkingen in *Handelingen Eerste Kamer*, 4 januari 1966, pp. 268-270.

den met een parlementaire staf niet kunnen voorbijgaan.⁴⁸ Men zal zich daarbij rekenschap moeten geven van de gewenste wijze van functioneren alvorens tot een bepaalde structuur te besluiten. De keus van de doeleinden behoort ook hier aan de keus van de middelen vooraf te gaan. Hieraan mag worden toegevoegd dat het politicologisch onderzoek naar het feitelijk functioneren van het Nederlandse parlement nog geheel moet beginnen.

⁴⁸ De griffier van de Tweede Kamer, mr. A. F. Schepel, die zo vriendelijk was dit artikel kritisch te lezen, vestigde er de aandacht op dat de Tweede Kamer nog vier specialisten in dienst heeft die hierboven niet genoemd werden: twee, van wie één 'half-time', voor het B.W. en twee, beiden 'half-time', voor de belastingontwerpen.

HET VERGELIJKEN VAN FEDERATIES MET BEHULP VAN SYSTEEM-ANALYSE

door G. H. Scholten

In een vorig nummer van dit tijdschrift werd betoogd dat voor zinvol vergelijkend onderzoek van politieke stelsels een theoretisch kader noodzakelijk is. Het bleek echter dat aan de functionele benadering van G. A. Almond een aantal bezwaren kleefde.¹ Dit leidt tot de vraag of een andere benadering wellicht de voorkeur verdient. Wij menen dat dit inderdaad het geval is en dat David Easton ons hierbij in *A Systems Analysis of Political Life* een zeer goede weg heeft gewezen.² Daarom wilden wij hier enkele opmerkingen maken naar aanleiding van een poging om een drietal federaties — Canada, India en Nigeria — aan de hand van het door Easton geschetste kader te vergelijken.³

Wij willen daarbij eerst de voornaamste elementen van Eastons systeem-analyse aan de orde stellen. Daarna worden mogelijkheden en moeilijkheden bij de politicologische toepassing van systemanalyse besproken en enkele voorlopige resultaten van ons onderzoek weergegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de toepassing op federaties en op enkele bijzondere aspecten die zich hierbij voordoen.

Easton heeft in *A Systems Analysis of Political Life* niet getracht om een inleiding tot vergelijkend onderzoek te schrijven. Hij poogt om tot een algemene politieke theorie te komen en gaat daarbij uit van de vraag: 'How does it come about that any type of system can persist at all, even under the pressures of frequent or constant crisis?'⁴

Dit vormt voor hem het centrale probleem van de empirische politieke theorie. Het is tevens de vraag die by lezing van vrijwel elke studie over de drie genoemde federaties naar voren komt. Als het waar is dat Easton de grondslag voor een algemene empirische poli-

¹ Constance E. van der Maesen en G. H. Scholten, *De functionele benadering van G. A. Almond bij het vergelijken van politieke stelsels*, in: *Acta Politica* I, afl. 1-4, 1965-66, blz. 220-226.

² David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, etc., 1965.

³ Deze poging werd gedaan in het kader van een werkcollege voor kandidaten in de politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. De werkgroep werd geleid door drs. A. Nuis en de schrijver van dit artikel. Eventuele verdiensten van dit artikel dienen voor een groot deel aan de heer Nuis en de deelnemers aan het werkcollege te worden toegeschreven. Tekortkomingen zijn uitsluitend voor verantwoordelijkheid van de schrijver.

⁴ Easton, *op. cit.*, blz. vii. De woordcombinatie 'constant crisis' is o.i. niet geheel duidelijk. Easton bedoelt waarschijnlijk frequente crisis of constante situaties met grote spanning.