



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De overheidsbureaucratie in politiek perspectief

Rosenthal, U.

Citation

Rosenthal, U. (1971). De overheidsbureaucratie in politiek perspectief. *Acta Politica*, 6: 1971(4), 334-353.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451305>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451305>

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

I, Inleiding

1 — Langzamerhand krijgt men in de politicologie weer meer aandacht voor de betekenis van de politieke structuren in het politieke systeem. Men ziet in dat een grote nadruk op de functies in politieke systemen¹ eenzijdigheid bij de bestudering van politieke verschijnselen in de hand kan werken.

Dit geldt ook voor de bestudering van de 'output'-zijde van het politieke systeem: Heady pleit voor een structurele benadering van de bureaucratie² en Riggs spreekt, na het begrip 'bureaucracy' in structurele termen gedefinieerd te hebben,³ als zijn mening uit, dat de structurele benadering de politicologie nog meer dan genoeg te bieden heeft.⁴ Ook Downs prefereert de bestudering van de intern- en extern- structurele facetten van de bureaucratie.⁵

Het opbloeien van de aandacht voor structuren als studieobjecten van de politicologie, en voor 'output structures' in het bijzonder, mag ons niet tot de misvatting brengen dat men dergelijke eenheden kan bestuderen zonder hen in de functionele context van het politieke systeem te plaatsen. Dat onderzoek naar de positie van de bureaucratie in ontwikkelingslanden gebaseerd moet zijn op de studie van het gehele politieke systeem, zowel in zijn 'nationale' als 'internationale' aspecten, wordt algemeen erkend.⁶ Een geïsoleerde bestudering van het overheidsapparaat wordt eveneens verworpen ten aanzien van totalitaire politieke systemen met hun interpenetratie van partij- en staatsbureaucratie.⁷ Doch wanneer het gaat om Westerse landen met een 'relative uniformity of environmental factors',⁸ is genoemde misvatting vaak terug te vinden.

2 — Zowel Amerikaanse politicologen als 'public administration' deskundigen bekijken de overheidsbureaucratie steeds meer als een subsysteem in het politieke systeem, al blijft hun aandacht voor andere omgevingsfactoren — zoals de sociaal-economische, culturele en internationaal-politieke — vaak gering. Hun interesse voor de politieke aspecten van de overheidsbureaucratie lijkt door vele Nederlandse onderzoekers amper gedeeld te worden.⁹ De 'a-politieke' visie, waarop de studie van de overheidsbureaucratie in Nederland meestal gebaseerd is, komt sterk tot uiting in het rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie over de 'Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971'.¹⁰

In dit artikel zullen wij het verschil in benadering tussen de Amerikaanse en Nederlandse deskundigen op het terrein van de overheidsbureaucratie bespreken. Daarbij zullen wij enige factoren, die tot dit verschil in benadering bijgedragen hebben, bekijken. Tenslotte zullen wij trachten aan te tonen dat het rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie op vele punten het slachtoffer is geworden van de 'Nederlandse' benadering.

II, Enige opmerkingen over de Amerikaanse benadering

1 — In kringen van Amerikaanse politicologen en 'public administration' auteurs is het reeds lang gebruikelijk de overheidsbureaucratie in zijn politieke context te bestuderen. Zo schreef Long in 1949: 'The lifeblood of administration is power. Its attainment, maintenance, increase, dissipation, and loss are subjects the practitioner and student can ill afford to neglect. Loss of realism and failure are almost certain consequences.'¹¹ Rourke ziet in de mobilisering van politieke steun één van de twee belangrijke machtsbronnen van overheidsinstanties. Men kan, zo meent hij, de meeste beleidsbeslissingen binnen het overheidsapparaat zien als het resultaat van de interactie tussen de behoeften en verlangens van groepen in de samenleving, waarmee de desbetreffende instanties nauwe contacten onderhouden, enerzijds, en de zuivere deskundigheid van degenen, die in het overheidsapparaat werkzaam zijn, anderzijds.¹² Hij gaat zelfs zo ver te zeggen dat de macht van overheidsinstanties in essentie berust op de politieke steun welke zij ontvangen.¹³ Holden baseert zijn denkbeelden op eenzelfde uitgangspunt: 'The condition of power is a favorable balance of constituencies. Constituency means any group, body or interest to which the administrative politician looks for aid and guidance, or which seeks to establish itself as so important (in his judgment) that he 'had better' take account of its preferences even if he finds himself averse to these preferences.'¹⁴ Wil een overheidsinstantie blijven voortbestaan, dan moet zij steun zoeken bij andere bureaucratistische lichamen, parlementsleden, de politieke leiding van de bureaucratie, de 'clientele'-groepen en het publiek, zeggen Simon, Smithburg en Thompson.¹⁵

De aandacht voor het mobiliseren van steun door overheidsinstanties wijst erop dat men zich bewust is van de noodzaak de overheidsbureaucratie als element in een groter geheel, zo men wil: als subsysteem in het politieke systeem te beschouwen. Elke bureaucratistische instantie maakt deel uit van een gecompliceerd patroon van interacties, zowel binnen als buiten het overheidsapparaat: 'The public administrative structures are not autonomous. They are part of the political system and operate with directions, restraints, and influences of various kinds from the many components of the political system, such as the President, the Congress, and interested organizations outside the government.'¹⁶

2 — Vraagt men zich af, wat tot de aandacht voor 'Administration as politics'¹⁷ in de Verenigde Staten heeft bijgedragen, dan kan onder meer gewezen worden op (1) de constellatie van het Amerikaanse politieke systeem en (2) de 'realistische' wijze, waarop men de plaats van de overheidsbureaucratie in het politieke systeem observeert en waardeert.

(1) *De constellatie van het Amerikaanse politieke systeem*

a — De geografische representatie in het Congres maakt het voor vele Congresleden dringend noodzakelijk een netwerk van relaties met bureaucratische instanties op te bouwen, teneinde de belangen van hun 'constituency' te kunnen behartigen. Dergelijke betrekkingen stoelen op wat Key de doctrine van de bureaucratische vertegenwoordiging noemt.¹⁸ Bureaucratische instanties worden beschouwd als het aan de 'output'-zijde van het politieke systeem aanwezige verlengstuk van de in de samenleving opgekomen belangen: 'Organizations constituting the administrative state are . . . representational — that is to say, they have positions with respect to interests.'¹⁹

b — De relatie tussen Congresleden en bureaucraten is vaak allesbehalve één van parlementaire ignorantie tegenover bureaucratische 'expertise'. Over de defensiespecialisten in het Congres merkt Huntington op, dat Congresleden, die zich soms reeds langer dan tien jaar in militaire aangelegenheden verdiept hebben, zeker zoveel kennis van zaken bezitten als de meeste functionarissen in het Pentagon.²⁰ Betreft men het senioriteitsbeginsel in de Congrescommissies en de voor een deel door middel van patronage gerecruteerde ambtelijke functionarissen²¹ in zijn overwegingen, dan ziet men de kloof kleiner worden. Seidman constateert trouwens dat 'A close affinity often exists between a committee chairman and the senior career staff of the departments and agencies under his jurisdiction.'²²

'In functional terms, the bureaucracy can be expected to be primarily involved in the output function of rule application, to a lesser extent in the output function of rule-making, and to a quite limited degree in input functions such as interest aggregation', zegt Heady in zijn beschouwing over de functies van de overheidsbureaucratie in de 'modernized polities'.²³ Alleen al de vaagheid van termen als 'rule application' en 'rule-making' doet ons huiverig staan tegenover deze opvatting, die ons, hoe voorzichtig geformuleerd zij ook moge zijn, via de terminologie van Almonds vroege werken naar de traditionele leer van de machtenscheiding en de klassieke 'public administration' terugvoert.²⁴ Het is juist in een politiek systeem met een ten dele via patronage gerecruteerde bureaucratie, dat de nauwe relatie tussen 'beleidsvorming' en 'beleidsuitvoering' tot grote voorzichtigheid in de analyse aanleiding moet geven. Het besef, dat hoge ambtenaren het beleid van de politieke gezagsdragers helpen bepalen, heeft rechtstreekse gevolgen voor de 'politieke' betekenis die men de bureaucratie toedenkt.

c — Voor Congresleden kan het van grote betekenis zijn hechte relaties met één of enkele bureaucratische instanties op te bouwen. Hetzelfde geldt voor pressiegroepen, wier taak per definitie grote aandacht vraagt voor een deel van het overheidsbeleid.²⁵ Dat Congresleden en pressiegroepen samenwerken bij hun interacties met het overheidsapparaat, is in vele gevallen vanzelfsprekend. De structuur en de zowel formele als informele regels, die het reilen en zeilen van het Congres beheersen, leiden volgens Seidman tot een constellatie, die

pressiegroepen ruime mogelijkheden biedt Congresleden bij hun activiteiten in te schakelen.²⁶ Samen kunnen zij vervolgens de daartoe geschikte overheidsinstanties benaderen.

Beperken wij ons nu tot de relaties tussen pressiegroepen en de bureaucratie, dan blijkt ook hier de doctrine van de bureaucratische vertegenwoordiging een cruciale rol te spelen.²⁷ Zeer opmerkelijk zijn de nauwe banden tussen pressiegroepen en een 'clientele agency',²⁸ eventueel een 'clientele department'. Soms zijn het dergelijke groepen, die de stoot geven tot het instellen van een department of een andere overheidsinstantie. Het splitsen van het 'department of Commerce and Labor' in twee afzonderlijke departementen (1913) kwam mede onder pressie van de 'American Federation of Labor' tot stand en mocht als 'a symbol of the recognition of labor as a legitimate component of the social system' beschouwd worden.²⁹

In het algemeen gaan de interacties tussen pressiegroepen en de overheidsbureaucratie niet boven het intra-departementale niveau uit. Juist in die gevallen, waarin intensieve interacties plaatshebben, is meestal sprake van een zeer gerichte 'access' tot een intra-departementale instantie: 'Clientele interests rarely focus . . . at the departmental level. The department is valued mainly as a symbol. Departmental constituencies, even for acknowledged partisans such as Agriculture, Commerce, and Labor, represent a diversity of interests and may speak with conflicting voices. That there is a contest for access and power among diverse elements in each constituency is demonstrated by the struggle between the Farm Bureau, the Grange, and the Farmer's Union, and, before the merger, the American Federation of Labor and the Congress of Industrial Organizations.'³⁰

d — De meeste interacties tussen pressiegroepen en het overheidsapparaat komen, voorzover het 'executive departments' betreft, op intra-departementaal niveau tot stand. Daarnaast moet gewezen worden op de grote verscheidenheid van 'institutional types' in de federale bureaucratie. Seidman noemt, behalve de 'executive departments', onder meer het 'Executive Office of the President', de 'independent agencies', 'foundations', 'institutions', 'institutes', 'claims commissions', 'conferences', 'government corporations', 'interagency boards', 'interagency councils' en 'interagency committees', advieslichamen, 'Executive-Congressional Commissions' en 'intergovernmental organizations'.³¹ Zijn poging tot een hiërarchische classificatie is van weinig betekenis, omdat de door hem gebruikte formele criteria zeer vaak in de politieke realiteit doorkruist worden.³²

In de structuur van het overheidsapparaat worden politieke beslissingen gereflecteerd: 'The basic nature of an administrative agency (executive department, other agency, board or commission, corporate states, insulation from

executive direction), its basic structural arrangement and its basic program assignment are political decisions made by the political organs of decision-making in our government.³³

Participanten in de besluitvorming, die tot een keuze uit de verschillende institutionele vormen leidt, zijn onder meer het Congres,³⁴ pressiegroepen,³⁵ de 'Chief Executive',³⁶ en intra-bureaucratische instanties.³⁷ Daarbij dient men rekening te houden met de mogelijkheid, dat een verschil in institutionele vorm conflicten tussen bureaucratische instanties kan verscherpen.³⁸

e — Uit de beschrijving van de interacties van bureaucratische instanties met externe groepen is reeds duidelijk geworden, dat de mobilisering van steun in hun 'constituency' voor de bureaucratische instanties van grote betekenis is. Het is een aspect, dat zijn theoretische uitdrukking heeft gekregen in de 'support theory', die 'holds that all organizations depend upon their environment for certain needed resources (including a market for their product), and that the capability of any organization is importantly a function of the extent to which it is able to capture such resources . . . support theory concerns itself with bargaining between the organization and relevant external groups. From these groups the organization draws the resources of skill, money, and prestige necessary for its survival and growth. In return, it provides the community with some socially valued service or product.'³⁹ Opmerkelijk zijn de pogingen, die door sommige bureaucratische instanties ondernomen worden om hun 'constituency' een krachtige positie in de omgeving te verschaffen: een bekend voorbeeld is de oprichting van de 'American Farm Bureau Federation', tot stand gekomen onder druk van het departement van landbouw.⁴⁰ Soms gebruiken overheidsorganen 'hun' pressiegroepen voor het uiten van verlangens, die door henzelf amper verantwoord zouden kunnen worden. Voor de strijdkrachten 'the 'backstop' association is unique in its ability to act on the service's behalf. The Chief of Staff speaks for his service but also for the Administration and the Department of Defense. The service association speaks only for the service.'⁴¹ Bovendien 'The association . . . can engage in political tactics and methods which are denied to the service.'⁴²

Bureaucratische organen moeten zich steeds bewust zijn van het gevaar ingekapseld te worden door een bepaalde pressiegroep. Vanzelfsprekend 'the tendency for capture by an outside group to take place is greatest when an agency deals with a single-interest constituency. In a case of this kind, an agency has nowhere else to turn if the group upon which it depends should threaten to withdraw its support.'⁴³ Een te gefixeerde gerichtheid op de omgeving kan ertoe leiden dat men geen oog heeft voor verschuivingen in de machtsverhoudingen binnen de 'constituency'. Huntington beschrijft hoe de 'Interstate Commerce Commission' bepaalde ontwikkelingen in haar omgeving inadequaat

taxeerde ten gevolge van een te hechte band met de spoorwegmaatschappijen. Hij noemt vier aspecten van de verminderde betekenis van de commissie: (1) 'alienation of non-railroad interest groups', (2) 'alienation of other government agencies', (3) 'subversion of congressional intent' en (4) 'passivity and loss of leadership'.⁴⁴ Een bureaucratische instantie kan een dergelijke ontwikkeling tegengaan door te streven naar een 'de-monopolisering' in haar omgeving.⁴⁵ Maar dat is niet altijd even gemakkelijk, zeker niet, indien het overheidsorgaan zijn ontstaan te danken heeft gehad aan de acties van 'zijn' belangengroep. Bovendien wordt vanuit de omgeving huiverig gereageerd op de diversificatie van activiteiten van bureaucratische instanties. Indien een overheidsinstantie zich met een aantal uiteenlopende zaken bezighoudt, bestaat de neiging, zo constateert Millett, haar organisatiestructuur in formele regelingen vast te leggen. En wanneer men een aantal overheidsinstanties samenvoegt behouden zij in de meeste gevallen toch een duidelijk herkenbaar, eigen karakter.⁴⁶

(2) *Een realistische visie op de plaats van het overheidsapparaat in het politieke systeem*

'Public administration . . . is neither a unique nor an independent class of phenomena. It is instead an aspect of a form of organized social behavior called administration. The connotation of 'public' is not legal status, but involvement in the collective or communal affairs. Public administration loses its syzygial character; 'public' becomes an adjective, modifier of the noun 'administration'. The test of the relevance of any institution or event for the student of public administration would . . . be the extent of its involvement in or impact upon public affairs. To illustrate: in the pluralistic technological society of mid-twentieth century America, the Boeing Corporation or the United Automobile Workers *may be* as significantly involved in public administration as the Post Office or the Office of Indian Affairs.'⁴⁷ Deze uitspraak van Caldwell kan als een 'public administration' variant beschouwd worden van de in de politicologie gangbare opvatting over het begrip 'politiek': 'Obviously General Motors is not the United States government. However, there is a basic similarity between the two: they both authoritatively allocate values for the society', zo zegt Bachrach bijvoorbeeld.⁴⁸ De betekenis van deze opvatting voor de 'public administration' analyse ligt onder meer in de bijdrage, die zij kan leveren tot het verkleinen van de kloof in het onderzoek van 'private' en 'public' structuren. Zonder de verschillen te loochenen,⁴⁹ begint men, ook onder invloed van vergelijkend organisatie-theoretisch onderzoek, de overheidsbureaucratie te ontdoen van haar 'Obrigheid'-elementen.⁵⁰ Men erkent dat de overheidsbureaucratie een 'less closed and more competitive'⁵¹ systeem is dan men lange tijd

gedacht heeft.

Vooral het competitieve element binnen het overheidsapparaat vraagt onze aandacht. Seidman merkt op: 'Executive branch structure is in fact a microcosm of our society. Inevitably it reflects the values, conflicts, and competing forces to be found in a pluralistic society'. En hij voegt eraan toe: 'The ideal of a neatly symmetrical, frictionless organization structure is a dangerous illusion.'⁵²

Seidman mag de mate, waarin de verschillende 'values, conflicts, and competing forces' van de Amerikaanse samenleving in de federale bureaucratie teruggevonden kunnen worden, wellicht overschatten — hij geeft er in elk geval blijk van, dat hij de concurrerende elementen in het overheidsapparaat niet onderschat. Holden zegt daarover, in een artikel met de titel "Imperialism" in *Bureaucracy*, dat concurrentie tussen overheidsinstanties een fundamentele bijdrage kan leveren tot het verduidelijken van wat zich in het overheidsapparaat afspeelt — een apparaat, waarin verwarring en onzekerheid aan de orde van de dag blijken te zijn.⁵³ Kennelijk is hij de mening toegedaan, dat competitieve elementen in de overheidsbureaucratie niet zonder meer als dysfunctioneel kunnen worden beschouwd. Holden staat hierin niet alleen. Zo schrijft Rourke over de strijd tussen bureaucratische instanties: 'While the overt objective of this struggle is to strengthen the agencies that participate in it, an unanticipated consequence of such inter-bureaucratic combat is that the agencies involved become such more susceptible to outside control.'⁵⁴ Huntington meent dat de rivaliteit tussen de Amerikaanse land-, zee- en luchtmacht van wezenlijk belang is voor de handhaving van de civiele suprematie in de civiel-militaire betrekkingen.⁵⁵ Redford gaat nog verder. Hij ziet in de interacties tussen 'countervailing factors', ook binnen de overheidsbureaucratie, een fundamentele bijdrage tot het in stand houden van wat hij 'democracy in the administrative state' noemt.⁵⁶ Het besef, dat competitieve elementen binnen het overheidsapparaat eufunctioneel kunnen zijn, brengt met zich mee dat wij ons behoedzaam moeten opstellen ten opzichte van het klassieke 'public administration' standpunt over "economy and efficiency" as the criteria for Government organization.⁵⁷ Daarnaast — en wellicht verdient dat nog meer nadruk — zal men, ook indien men over de activiteiten van het overheidsapparaat spreekt, een kritiekloos gebruik van de begrippen 'public interest' en 'general interest' moeten vermijden. Toch lijkt dit van vele 'public administration' deskundigen, hoezeer ook de aanwezigheid van conflict en competitie binnen de overheidsbureaucratie onderkend, te veel gevraagd. Emmerich merkt op dat 'we must continue to strive to keep public activities public in nature, to insist that they be harnessed to that intangible thing called the public interest.'⁵⁸ Seidman blijkt bij zijn evaluatie van de pluriformiteit en competitie binnen het

overheidsapparaat steeds weer 'the public interest' als leidraad te gebruiken.⁵⁹ Mag men het Emmerich en Seidman echter kwalijk nemen, wanneer zelfs een politicoloog als LaPalombara de rol van de bureaucratie in het politieke systeem bestudeert in termen van het nastreven van het algemeen belang?⁶⁰ In het algemeen mag men zeggen, dat de opvatting, dat ook binnen het overheidsapparaat een voortdurende concurrentie en strijd plaatsheeft, moeilijk te combineren is met de gedachte dat de bureaucratie als de directe reflectie van 'het algemeen belang' functioneert. Daarmee is niet gezegd dat begrippen als 'public interest' en 'general interest' irrelevant zijn. Men mag bij de bestudering van de overheidsbureaucratie niet vergeten dat het 'algemeen belang' in de politieke arena een grote rol speelt: 'Even should scholars reject the public interest for their own analysis, they must observe and record its prevalence and influence in the political system. But it is only as political datum that the public interest has a definable relevance to the study of politics and public policy.'⁶¹

III, Enige opmerkingen over de Nederlandse benadering

In de voorgaande bladzijden is een aantal factoren besproken, die bijgedragen hebben tot de aandacht voor de politieke aspecten van de overheidsbureaucratie in de Verenigde Staten. Het zou onjuist zijn deze elementen, zowel de politiek-structurele factoren als die, welke wij de 'realistische visie' op de plaats van de overheidsbureaucratie in het politieke systeem noemden, in een al te scherpe tegenstelling tot de Nederlandse situatie te plaatsen. Dit geldt met name voor de politiek-structurele factoren.

(1) De constellatie van het Nederlandse politieke systeem

a — Bij een enquête onder Nederlandse kamerleden⁶² is gebleken dat ruim 18% van de leden van de Tweede Kamer⁶³ bij de omstandigheden, die tot hun kandidaatstelling leidden, 'regionale bindingen' vermeldde.⁶⁵ Geografische factoren spelen geen dominerende rol, zo lijkt het, bij de relatiepatronen tussen het parlement en het overheidsapparaat.

b — De nogal onbelangrijke rol van geografische criteria betekent echter niet dat de kamerleden een ongedifferentieerde 'access' tot het bureaucratische apparaat nastreven. De aanwezigheid van 'specialisten' en de daarmee veelal verbonden relaties van kamerleden met pressiegroepen⁶⁶ doen vermoeden dat de 'access' vaak een gericht karakter heeft.

Voor hun intrede in het parlement was 41,1% van de door Daalder c.s. geënquêteerden ooit bestuurder van een maatschappelijke organisatie.⁶⁷ 50 van de in 1967 benoemde Kamerleden waren bij eerste intrede als zodanig werkzaam.⁶⁸ Uit een vergelijking tussen beroepen, vervuld bij eerste intrede, en die, waarin men in 1968

werkzaam was,⁶⁹ trekt Daalder de conclusie, dat men dergelijke bestuursfuncties 'sterk verlaten'⁷⁰ had. Daarmee is geenszins gezegd dat de desbetreffende Kamerleden hun speciale interesse voor de sector, waarin zij hun bestuursfunctie vervulden, sinds hun eerste intrede in het parlement verloren hadden: het onderhouden van hechte contacten met bepaalde bureaucratische instanties zal voor hen nog altijd van belang zijn geweest.⁷¹

Dit vermoeden wordt nog versterkt door het feit dat kamerleden vaak in overheidsdienst zijn geweest voor hun intrede in het parlement: 16,3% was ooit als rijksambtenaar werkzaam, 2,8% als beroepsmilitair.⁷² 17 van de in 1967 benoemde kamerleden waren bij eerste intrede 'ambtenaar' en vier waren beroepshalve in de krijgsmacht werkzaam.⁷³ Gegevens over nevenfuncties van deze kamerleden in 1968⁷⁴ tonen aan, dat ook ten deze zeer velen hun beroep sinds hun eerste intrede in de Kamer 'verlaten' hebben.⁷⁵ Verwacht mag worden dat men, eenmaal kamerlid geworden, zijn toegang tot de bureaucratische instantie, waar men gewerkt heeft, zal trachten te consolideren. In elk geval zal een gewezen rijksambtenaar vrij goed op de hoogte zijn van de meest effectieve toegangswegen tot de belangrijke 'points of decision' in de sector, waar hij werkzaam geweest is.

c — De nauwe relaties tussen pressiegroepen en die bureaucratische instanties, die zich op hetzelfde gebied bewegen, zijn indirect reeds hierboven aan de orde gekomen. Rechtstreekse contacten tussen pressiegroepen en een bepaalde overheidsinstantie leiden ook in Nederland soms tot een constellatie, waarin de overheidsinstantie de belangen van deze pressiegroepen gaat verdedigen. Het meest opmerkelijk zijn de intensieve betrekkingen tussen de landbouworganisaties en het departement van Landbouw en Visserij, zowel op het formele als informele vlak.⁷⁶

d — In het Nederlandse overheidsapparaat nemen departementen van Algemeen Bestuur een dominerende positie in.⁷⁷ De minister-president heeft geen 'executive office' tot zijn beschikking; 'independent agencies' kent het Nederlandse politieke systeem niet. Wel vermeldt de Staatsalmanak, zonder hierover precies verantwoording af te leggen, de Algemene Rekenkamer in een apart hoofdstuk⁷⁸ en geeft zij onder meer de Rechterlijke Macht en de publiek-rechtelijke bedrijfsorganisatie een aparte plaats. Bovendien zijn niet alle intradepartementale eenheden op een gelijksoortige wijze en in dezelfde mate in het departementale kader onder te brengen.⁷⁹

e — Uit het bovenstaande is, naar wij hopen, duidelijk geworden dat ook in Nederland de mobilisering van steun door bureaucratische instanties erg belangrijk kan zijn. Het kan zo ver gaan dat, net als in de Verenigde Staten, het gevaar door bepaalde pressiegroepen ingekapseld te worden niet langer denkbeeldig is. De opkomst van de 'Vrije Boeren', en vervolgens de Boerenpartij, kan mede te danken geweest zijn aan de nogal eenzijdige oriëntatie van het

departement van Landbouw en Visserij op de traditionele organisaties in de landbouw. Het gaat daarbij om een wederzijds inkapselingsproces van pressiegroepen, die in het kader van de publiek-rechtelijke bedrijfsorganisatie een partiële verantwoordelijkheid voor het overheidsbeleid aanvaarden, en een departement, dat te veel geloof heeft gehecht aan de vertegenwoordigende kracht van deze pressiegroepen.⁸⁰

(2) *Denkbeelden over de plaats van het overheidsapparaat in het politieke systeem*

Nederlandse auteurs besteden weinig aandacht aan het competitieve element binnen de overheidsinstantie en dragen zonder behoedzaamheid, Kleerekoper ten spijt,⁸¹ de conceptie van het 'algemeen belang' met zich mee. Zo men al inziet dat het overheidsapparaat geen monolithisch blok is,⁸² dan weigert men toch de mogelijke eufunctionele facetten van de concurrentie tussen overheidsinstanties op te merken. Nog altijd beschouwt men het overheidsapparaat als een 'verheven', 'boven de partijen staande' organisatie, die vanuit een a-politieke oriëntatie 'administreert'.

G. A. van Poelje vertrouwt ons toe: 'Het bestuur moet opvoedend en leidend staan tegenover de bestuurden, het moet tegelijkertijd van de geest der bestuurden vervuld zijn, drager van wat er in hen gemeenschappelijk leeft, streven naar de verwezenlijking van wat door allen vaag wordt begeerd, door de besten en grootsten wordt uitgebeeld en onder woorden gebracht.'⁸³ Wat 'door allen vaag wordt begeerd', pogen Brasz, Kleijn en In 't Veld enigszins te concretiseren, getuige hun opmerking, dat 'de regering bij haar voorstellen, behalve met de beginselen, die uit haar signatuur voortvloeien, tevens rekening heeft te houden met een min of meer geobjectiveerd algemeen belang.'⁸⁴ Omdat zij daarnaast van mening zijn, dat het overheidsapparaat geen politieke inzichten in zijn bezigheden mag verwerken en een 'administrerende' functie heeft, denken zij het kennelijk een belangrijke rol bij het bevorderen van dit 'min of meer geobjectiveerde algemeen belang' toe. Is een optimale 'eenheid van bestuur' afwezig, dan wordt de 'bureaucratie' als bron van alle kwaad ten tonele gevoerd.⁸⁵

Samson meent dat het de taak van het openbaar bestuur is zich bezig te houden met 'de grote verscheidenheid van basisdoeleinden binnen de éne fundamentele doelstelling: de verzorging van het algemeen belang.'⁸⁶ Hij definieert het begrip 'algemeen belang' als 'de waarborging, bevordering en harmonisering van de ontplooiing der delen, te zamen het geheel vormende. Algemeen belang is de zorg voor een sociaal milieu, dat optimaal is voor aller onderling evenwichtige ontplooiing', en voegt er blijmoedig aan toe: 'Ziedaar wat Van Duyne noemt: het proportionaliteitsbeginsel.'⁸⁷ Hoewel hij zich bewust

is van de zeer brede scala van activiteiten van het overheidsapparaat, komt Samson niet toe aan een onderzoek van de competitie binnen het apparaat. De uiteindelijke gevolgen zijn duidelijk. Een politieke analyse van het overheidsapparaat als subsysteem in het politieke systeem en participierend in het netwerk van betrekkingen, die tezamen het politieke systeem vormt, blijft achterwege. Het lijkt erop, dat een dergelijke benadering als iets onbetamelijks gezien wordt. 'The politics of administration' vormen een vrijwel onontgonnen studieterrein.⁸⁸

IV, Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971: het rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling Coördinatie⁸⁹

1 — Wij hebben bij de beschouwing over de besluitvormingsprocessen, die in de Verenigde Staten leiden tot de keuze van een bepaald 'institutional type', gewezen op de politieke facetten, die daarbij de boventoon voeren (zie II, 2). Millett spreekt in dit verband over 'Organization as a political problem'.⁹⁰

De politieke aspecten van de overheidsorganisatie worden zeer duidelijk, wanneer men tot reorganisatie van het overheidsapparaat overgaat of wanneer verlangens daartoe naar voren gebracht worden. Leemans noemt als één van de variabelen van bestuurlijke hervorming terecht de 'machtsfactor'.⁹¹ Dimock, Dimock en Koenig menen: 'reorganization is an implement in the struggle for power, a means by which programs, prestige, and positions may be redistributed to the advantage of some and to the disadvantage of those whose influence is less'.⁹²

Het rapport van de Commissie Van Veen staft deze opvatting in die zin, dat aan de machtsfactor zeer weinig aandacht besteed wordt. Dat reorganisatieproblemen een directe relatie met de machtsstructuur in het politieke systeem hebben, is nergens zo duidelijk als daar, waar men deze relatie min of meer als gegeven aaneemt.

Scholten verwijt de Commissie Van Veen 'bureaucentrisch denken'.⁹³ Wij willen drie punten bespreken, die door dit 'bureaucentrisch denken' teweeggebracht kunnen zijn:

- de Commissie Van Veen verwaarloost de externe betrekkingen van het bureaucratische apparaat;
- de Commissie Van Veen besteedt te weinig aandacht aan het loyaliteitsprobleem in de relaties tussen de politieke leiding en de ambtenaren binnen de gezagsstructuren van het politieke systeem;
- de Commissie Van Veen veronachtzaamt eufunctionele aspecten van competitie en conflict binnen het overheidsapparaat.

2 — De Commissie Van Veen plaatst het overheidsapparaat slechts zelden in

de context van het Nederlandse politieke systeem. Op die plaatsen, waar de externe betrekkingen van de bureaucratische lichamen aan de orde komen, reageert de Commissie bijna voortdurend op een afwerende manier. Het pleidooi voor bepaalde nieuwe departementen wordt verworpen met verwijzingen naar de ongepastheid van 'clientele departments'.⁹⁴ Het is niet toevallig dat men zich expliciet verzet tegen 'het toevoegen van nieuwe departementen voor middenstandszaken, consumentenbelangen e.d.'.⁹⁵ Evenmin mag het toevallig heten dat de Commissie zich beraden heeft over 'de vraag of de afnemende betekenis van de landbouw in het Nederlandse economische bestel niet zou moeten leiden tot de opheffing van het ministerie van Landbouw en Visserij, en overbrenging van de taken daarvan naar het ministerie van Economische Zaken enerzijds en naar het departement dat met landschapsbescherming en de recreatie is belast anderzijds'.⁹⁶ De geringe aandacht voor de externe relaties van het overheidsapparaat blijkt tevens uit de wijze, waarop in het door de Commissie opgestelde 'coördinatiemodel'⁹⁷ de 'maatschappelijke inspraak' wordt weggedrukt naar de uiterste zijkant van de schematische voorstelling.⁹⁸ Dat de commissie 'de mogelijkheid van contact bij de beleidsvorming met allerlei groepen en sectoren van de maatschappij' bestempelt als een 'essentieel onderdeel van het... coördinatiemodel',⁹⁹ blijft een niet nader uitgewerkte, geïsoleerde uitspraak.

3 — De betrekkingen tussen de politieke leiders van het overheidsapparaat en de door middel van het 'merit system' gerecruteerde ambtenaren worden door de Commissie Van Veen tamelijk uitvoerig besproken. Maar men houdt zich in dit verband nauwelijks bezig met het probleem van de loyaliteit van ambtenaren jegens hun gekozen superieuren. Zo beklemtoont de Commissie in haar rapport herhaaldelijk de noodzaak van een versterkte positie van de topambtenaren, zonder mogelijke nadelen te vermelden. Bij de uitgebreide argumentatie ter verdediging van haar voorstel de positie van de secretaris-generaal te verstevigen rept zij niet over de gevolgen, die dat kan hebben in geval van 'bureaucratic sabotage'.¹⁰⁰ De Commissie gaat, zo lijkt het, uit van een axiomatisch aanwezig 'samenspel van ministers en ambtenaren'.¹⁰¹ Des te opvallender is het, dat de Commissie wel een in bepaalde opzichten vergelijkbare problematiek ziet, wanneer het om de gekozen politieke leiders gaat: zij acht het 'vrijwel ondenkbaar, dat... minister en onderminister'¹⁰² niet tot dezelfde politieke partij zouden behoren.¹⁰³

De onderschatting van het politieke element blijkt ook uit de splitsing tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering.¹⁰⁴ Weliswaar spreekt de Commissie ten aanzien van de beleidsvorming ook over het ambtelijk aandeel daarin — feit is dat de

scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering amper mogelijk is. Van Braam beseft dit kennelijk: in zijn bijlage bij het rapport bespreekt hij naast de beleidsvorming ook de beleidsuitvoering, hoewel de Commissie zich slechts met de beleidsvorming zegt bezig te houden.¹⁰⁵

4 — Het belangrijkste punt van kritiek op het rapport van de Commissie Van Veen is, dat het een te grote nadruk op de onmisbaarheid van een 'consistent en geïntegreerd beleid'¹⁰⁶ legt. De Commissie schenkt geen aandacht aan de eufunctionele aspecten van concurrentie en conflict binnen het overheidsapparaat. Zij klaagt: 'Centrifugale krachten die naar verzelfstandiging streven, zetten de organisatie onder druk. Daartegenover is het noodzakelijk, effectieve voorzieningen te treffen voor de vorming van een consistent en geïntegreerd beleid.'¹⁰⁷ Wellicht ten gevolge van haar opdracht stelt de Commissie 'coördinatieproblemen' en 'moeilijkheden in het functioneren van de rijksdienst' gelijk.¹⁰⁸ De criteria van 'interne efficiency', 'toegankelijkheid van de organisatie voor de burgers' en 'politieke opportuniteit' worden door de Commissie voortdurend in verband gebracht met de 'consistentie' en 'integratie' van het beleid.¹⁰⁹

Concluderend kan men zeggen dat de Commissie Van Veen onvoldoende aandacht heeft gehad voor het feit, dat het overheidsapparaat een organisatie is, waarvan de segmenten actief aan de — politieke! — strijd tussen maatschappelijke groepen, inclusief pressiegroepen, politieke partijen en buitenparlementaire acties, deelnemen. Ook in het Nederlandse politieke systeem mag niet als uitgesloten worden beschouwd, dat bureaucratische instanties inniger met extra-departementale structuren samenwerken dan met elkaar. Coördinatie is het richten van verschillende onderdelen van de staatstaak naar een hoger gemeenschappelijk doel', zegt de Commissie Van Veen.¹¹⁰ Tevens merkt zij op dat 'coördinatie geen doel op zichzelf behoort te zijn, maar middel om te komen tot een goed overheidsbeleid.'¹¹¹ De Commissie lijkt onvoldoende rekening gehouden te hebben met diegenen, die uiteindelijk bepalen, wat een 'goed overheidsbeleid' is.

Noten

¹ Zie bijvoorbeeld G. A. Almond, Introduction: a functional approach to comparative politics, in: G. A. Almond and J. S. Coleman, eds., *The politics of the developing areas*, Princeton, 1960, pp. 3-64, en G. A. Almond, A developmental approach to political systems, in: *World Politics*, vol. 17, no. 2, jan. 1965, pp. 183-214.

Almond zelf baseert zich uiteindelijk op structurele uitgangspunten (zie hierover onder meer W. J. M. Mackenzie, *Politics and the social sciences*, Londen, 1967, pp. 319-320).

² Zie F. Heady, *Public administration: a comparative perspective*, Engl. Cl. (N.J.), 1966, pp. 18-20.

³ Zie F. W. Riggs, Professionalism, political science, and the scope of public administration, in: J. C. Charlesworth, ed., *Theory and practice of public administration: scope, objectives and methods*, Philadelphia, 1968, p. 37.

Zie ook F. W. Riggs, The structure of government and administrative reform, in: R. Braibanti, ed., *Political and administrative development*, Durham (N.C.), 1969, pp. 220-324.

Zie voor een kritiek op een dergelijke definitie B. B. Schaffer, The deadlock in development administration, in: C. Leys, ed., *Politics and change in developing countries: studies in the theory and practice of development*, Cambridge, 1969, pp. 177-211, vooral pp. 185-191.

⁴ Zie F. W. Riggs, *Professionalism*, p. 58.

Men zou hieraan kunnen toevoegen: politicologen hebben zeker nog genoeg te doen aan de structurele analyse van de 'output' mechanismen in het politieke systeem. Men heeft zich te lang overgegeven aan wat Macridis de 'fallacy of inputism' noemt (R. C. Macridis, *Comparative politics and the study of government: the search for focus*, in: *Comparative Politics*, oktober 1968, vol. I, no. 1, p. 84).

⁵ Zie A. Downs, *Inside bureaucracy*, Boston, 1967, hoofdstuk 5 en 6, pp. 41-74. Downs' begrippen 'bureaucracy' en 'bureaus' bestrijken niet alleen het gebied van de 'public administration'.

⁶ Zie diverse bijdragen in J. LaPalombara, ed., *Bureaucracy and political development*, Princeton, 1963; eveneens de bijdragen in R. Braibanti, ed., *Political and administrative development*, Durham (N.C.), 1969; en talloze werken van F. W. Riggs, onder meer: *The ecology of public administration*, New York, 1961, waarin ook een 'ecologische' benadering van de Amerikaanse overheidsbureaucratie wordt gegeven (pp. 1-58).

⁷ Zie onder meer M. Fainsod, *How Russia is ruled*, 2nd ed., Cambridge (Mass.), 1967, hoofdstuk 12, pp. 386-420, en H. Mommsen, *Beamtenum im Dritten Reich*, Stuttgart, 1966.

De interpenetratie van partij- en staatsbureaucratie is overigens geenszins dezelfde voor de Sowjet-Unie en Nazi-Duitsland (zie hierover K. D. Bracher, *Die deutsche Diktatur: Entstehung, Struktur, Folgen des Nationalsozialismus*, Berlijn, 1969, pp. 251-258).

⁸ F. W. Riggs, The 'sala' model: an ecological approach to the study of comparative administration, in: N. Raphaeli, ed., *Readings in comparative public administration*, Boston, 1967, p. 413.

⁹ Onder de bestuurskundigen mag Leemans als een uitzondering worden beschouwd. Zie met name A. F. Leemans, *Hervorming in het bestuur*, Alphen aan den Rijn, 1970.

¹⁰ *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971: Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie*, 's-Gravenhage, 1971.

¹¹ N. E. Long, Power and administration, in: F. E. Rourke, ed., *Bureaucratic power in national politics*, Boston, 1965, p. 14 (repr. from *Public Administration Review*, vol. 9, autumn 1949, pp. 257-264).

¹² Zie F. E. Rourke, *Bureaucracy, politics, and public policy*, Boston, 1969, p. 2.

¹³ Zie F. E. Rourke, *Bureaucracy*, p. 1.

Vergelijk Webers nadruk op 'expertise' als machtsbron: 'Der entscheidende Grund für das Vordringen der bürokratischen Organisation war von jeher ihre rein technische Ueberlegenheit über jede andere Form. Ein voll entwickelter bürokratischer

Mechanismus verhält sich zu diesen genau wie eine Maschine zu den nicht mechanischen Arten der Gütererzeugung' (M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1925, tweede, vermehrte Aufl., p. 660).

¹⁴ M. Holden, Jr., 'Imperialism' in bureaucracy', in: *The American Political Science Review*, december 1966, vol. 60. no. 4, p. 944.

¹⁵ Zie H. A. Simon, D. W. Smithburg and V. A. Thompson, *Public administration*, 10de druk, 1967, pp. 383-386.

¹⁶ E. S. Redford, *Democracy in the administrative state*, New York, etc., 1969, p. 4. Het begrip 'administrative state' omschrijft Redford als 'administrative institutions and their relationships with the rest of the political system' (p. 30).

¹⁷ V. O. Key, Jr., *Politics, parties and pressure groups*, 5th edition, New York, 1967, p. 690.

Peabody en Rourke gebruiken de term 'the politics of administration' (R. L. Peabody and F. E. Rourke, *Public bureaucracies*, in: J. March, ed., *Handbook of organizations*, Chicago, 1965, p. 817).

¹⁸ Zie V. O. Key, Jr., *Politics*, p. 692.

¹⁹ E. S. Redford, *Democracy*, p. 30.

²⁰ Zie S. P. Huntington, *The common defense: strategic programs in national politics*, New York etc., 1966 (paperback), p. 130.

Huntington voegt eraan toe dat de Congresleden langs formele zowel als informele weg adequate informatie kunnen verwerven (p. 130). Dat het hier gaat om een zeer kleine groep van Congresleden, en wel juist een groep, die weinig kritiek op het algemene defensiebeleid pleegt te hebben, zwakt Huntingtons opmerking enigszins af (zie M. Pilisuk and T. Hayden, Is there a military-industrial complex which prevents peace?: consensus and countervailing power in pluralistic systems: in: *The Journal of Social Issues*, vol. 21, 1965, pp. 67-117).

²¹ Hoewel sprake is van een trend op lange termijn in de richting van 'political neutralization' van de federale bureaucratie, 'as the first term of the Kennedy-Johnson administration drew to a close, the percentage of civil positions in the competitive service remained where it has been for over a decade, at about 86 per cent' (H. Kaufman, The growth of the federal personnel system: a profile of the federal civil service, in: W. S. Sayre, ed., *The federal government service*, Engl.Cl. (N.J.), 1965, p. 52).

Zie ook de tabel in genoemd artikel (pp. 41-43).

²² H. Seidman, *Politics, position and power: the dynamics of federal organization*, New York etc., 1970, p. 47.

²³ F. Heady, *Public administration*, p. 39.

²⁴ a. Met 'de terminologie van Almonds vroege werken' refereren wij aan Almonds categorisering van 'output functions' in 'rule-making', 'rule application' en 'rule adjudication' functies (zie onder meer G. A. Almond, Introduction, in: G. A. Almond and J. S. Coleman, eds., *The politics*, pp. 3-64).

b. Almond geeft de critici van bovenstaande categorisering ten dele gelijk, getuige de gewijzigde benadering van de 'output' zijde van het politieke systeem in latere werken (zie bijvoorbeeld G. A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative politics: a developmental approach*, Boston, 1966, pp. 1-41).

Desondanks blijft hij de theorie van de machtscheiding als uitgangspunt gebruiken: daarin verschilt zijn analyse naar eigen zeggen wezenlijk van die van onder meer Easton en Deutsch (zie G. A. Almond and G. Bingham Powell, *Comparative*

politics, noot 10, p. 12).

²⁵ Pressiegroepen zijn 'organisaties, die pogen het beleid van de overheid op een bepaald gebied te beïnvloeden, zonder daarbij zelf kandidaten voor het lidmaatschap van vertegenwoordigende lichamen te stellen of de verantwoordelijkheid voor het overheidsbeleid te aanvaarden' (werkcollege 'Pressiegroepen', doctoraal-werkcollege politicologie Universiteit van Amsterdam, 1963-1964).

²⁶ Zie H. Seidman, *Politics*, p. 38.

²⁷ Zie voor een klassieke studie van de relaties tussen pressiegroepen en het overheidsapparaat D. B. Truman, *The governmental process: political interests and public opinion*, New York, 8th printing, 1962.

²⁸ 'The group within society that is most immediately interested in an organization's program may be called its *clientele*', aldus H. A. Simon, D. W. Smithburg and V. A. A. Thompson, *Public administration*, p. 384 (zie ook pp. 461-462).

Het voordeel van een dergelijke ruime definitie van het begrip 'clientele' is dat zij benadrukt, dat elke bureaucratische instantie een specifiek relatiepatroon met bepaalde groepen of groeperingen opbouwt. Bij een 'clientele agency' zijn deze relaties bijzonder hecht; de 'clientele' wordt rechtstreeks beïnvloed door de 'outputs' van de bureaucratische instantie en heeft van haar kant invloed op dit overheidslichaam.

²⁹ H. Zeigler, *Interest groups in American society*, Engl.Cl. (N.J.), third printing, 1965, p. 142.

³⁰ H. Seidman, *Politics*, p. 126.

³¹ Zie H. Seidman, *Politics*, pp. 200-204.

³² Zie H. Seidman, *Politics*, pp. 206-235.

Seidman gebruikt de 'Executive Schedule Pay Rates' en erkent de betrekkelijkheid van de daarin vastgelegde hiërarchie volledig. Het is wel duidelijk, dat de 'executive departments' in het algemeen 'at the apex of the organizational hierarchy' staan (p. 207).

De politieke leider van een 'executive department' zit qualitate qua in het kabinet: zie R. F. Fenno, Jr., *The President's cabinet: an analysis in the period from Wilson to Eisenhower*, Cambridge (Mass.), 1959.

³³ J. D. Millett, *Organization for the public service*, Princeton (N.J.) etc., 1966, p. 44.

Seidman spreekt over 'the politics of institutional type' (H. Seidman, *Politics*, p. 193 e.v.) en merkt op: 'in the choice of institutional types... we are making decisions with significant political implications' (p. 271).

³⁴ 'I believe we may accept the generalization that whether establishing new programs or consolidating existing ones, the legislature tends to be reluctant to create additional executive departments in the federal government', constateert Millett bijvoorbeeld (J. D. Millett, *Organization*, p. 39).

Interessant is Jacob's betoog over de 'non-decisions' van het Congres, die leidden tot de instelling van 'regulatory commissions' (zie C. E. Jacob, *Policy and bureaucracy*, Princeton (N.J.) etc., 1966, p. 87).

³⁵ Millett is van mening, dat 'interest groups watch organizational provisions of public service with great care and seek arrangements which they consider satisfactory from their point of view' (J. D. Millett, *Organization*, p. 44).

³⁶ Zie bijvoorbeeld L. W. Koenig, *The chief executive*, New York etc., 1964, pp. 158-185.

Koenig beschrijft onder meer de mogelijke spanningen tussen de 'executive depart-

ments' en het 'Executive Office of the President' (pp. 161-165). Seidman merkt op dat 'Congress has been unwilling to give the President a free hand with respect to the organization of the Executive Office of the President. Most department heads now have authority to organize and reorganize their agencies without formal congressional approval, but the President lacks comparable power' (H. Seidman, *Politics*, p. 213).

³⁷ Stijgt een bureaucratische instantie in de formele hiërarchie van 'institutional types', dan verandert de machtsconstellatie in het overheidsapparaat. Zo wijzigt zich de 'access' van de verschillende bureaucratische instanties tot extra-bureaucratische instellingen, onder meer tot de 'chief executive' (zie bijvoorbeeld J. D. Millett, *Organization*, pp. 36-39), en wordt indirect het patroon van 'allocational' en 'functional' betrekkingen tussen de bureaucratische instanties onderling gewijzigd (zie bijvoorbeeld A. Downs, *Inside bureaucracy*, pp. 9-10).

³⁸ Dit aspect wordt vaak vergeten (bijvoorbeeld door Jacob: zie C. E. Jacob, *Policy*, p. 69).

³⁹ R. Presthus, *Behavioral approaches to public administration*, Alabama, 1965, pp. 74-75.

Zie voor een analyse in deze richting met name A. Downs, *Inside bureaucracy*. Steunverlening en -opwekking zijn belangrijke componenten in sommige functionele analyses in de politicologie: zie bijvoorbeeld D. Easton, *A systems analysis of political life*, New York etc., 1965.

⁴⁰ Zie D. B. Truman, *The governmental process*, pp. 90-92.

⁴¹ S. P. Huntington, *The common defense*, p. 397.

⁴² S. P. Huntington, *The common defense*, p. 397.

⁴³ F. E. Rourke, *Bureaucracy*, p. 23.

⁴⁴ S. P. Huntington, The marasmus of the ICC: the commission, the railroads, and the public interest, in: F. E. Rourke, ed., *Bureaucratic power*, pp. 73-86 (repr. from *Yale Law Journal*, april 1952, pp. 467-508).

⁴⁵ Zie H. Zeigler, *Interest groups*, p. 294.

'If an agency can create and nourish competition by contributing to the bifurcation of interest, its independence from that interest will be enhanced' (p. 294).

⁴⁶ Zie J. D. Millett, *Organization*, p. 44.

⁴⁷ L. K. Caldwell, Methodology in the theory of public administration, in: J. C. Charlesworth, ed., *Theory and practice*, p. 215.

⁴⁸ P. Bachrach, *The theory of democratic elitism: a critique*, London, 1967, p. 102. Deze opvatting gaat terug tot de befaamde definities van Easton:

— 'Political life concerns all those varieties of activity that influence significantly the kind of authoritative policy adopted for a society and the way it is put into practice' (D. Easton, *The political system: an inquiry into the state of political science*, New York, 1953, p. 128);

— 'a political system can be designated as those interactions through which values are authoritatively allocated for a society' (D. Easton, *A systems analysis*, p. 21).

⁴⁹ Zie hiervoor onder meer L. C. Gawthrop, *Bureaucratic behavior in the executive branch an analysis of organizational change*, New York etc., 1969, pp. 249-260.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld A. Downs, *Inside bureaucracy*.

Seidman zegt bij zijn beschouwingen over 'institutional types', dat 'Some institutional types are more acceptable than others because they have been borrowed from and are identified in the public mind with non-Government institutions. This has proved

to be of critical importance when the Federal Government has entered into new and controversial areas of activity' (H. Seidman, *Politics*, p. 205).

⁵¹ F. Heady, *Public administration*, p. 48.

⁵² H. Seidman, *Politics*, p. 13.

⁵³ Zie M. Holden, Jr., 'Imperialism' in *bureaucracy*, p. 950.

⁵⁴ F. E. Rourke, *Bureaucracy*, pp. 143-144.

⁵⁵ Zie S. P. Huntington, *The common defense*, pp. 369-425.

⁵⁶ Zie E. S. Redford, *Democracy*, met name pp. 38-82.

⁵⁷ H. Seidman, *Politics*, p. 15.

Zie met name H. Seidman, *Politics*, pp. 3-36.

⁵⁸ H. Emmerich, The scope and practice of public administration, in: J. C. Charlesworth, ed., *Theory and practice*, p. 99.

⁵⁹ Getuige bijvoorbeeld zijn opmerking, dat 'In many program areas, the administrative system is biased toward the parochial and particular as against the general interest' (H. Seidman, *Politics*, p. 272).

⁶⁰ Zie J. LaPalombra, Bureaucracy and political development: notes, queries and dilemmas, in: J. LaPalombara, ed., *Bureaucracy*, pp. 51-53.

Ook bij politicologen als Key (zie bijvoorbeeld V. O. Key, Jr., *Politics*, pp. 709-712) en Truman (zie hierover bijvoorbeeld M. Rogin, Nonpartisanship and the group interest, in: P. Green and S. Levinson, eds., *Power and community: dissenting essays in political science*, New York, Vintage Books Edition, 1970, pp. 112-141) zien wij uiteindelijk een dergelijke conceptie.

⁶¹ F. J. Sorauf, The conceptual muddle, in: C. J. Friedrich, ed., *The public interest*, *Nomos V*, New York, 1962, p. 190.

In de door Friedrich geredigeerde bundel vindt men een summier overzicht van denkbare en over 'the public interest'.

Zie voor een literatuuroverzicht P. Herring, Public interest, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 13, z.p., 1968, pp. 170-175.

⁶² Onderzoek Afdeling Politieke Wetenschap van Leidse Universiteit: zie H. Daalder en S. Hubée-Boonzaaijer, Sociale herkomst en politieke recruterende van Nederlandse kamerleden in 1968, in: *Acta Politica*, jaargang V, 1969/1970, no. 4, april 1970, pp. 292-333, en no. 4, juli 1970, pp. 371-416.

Het onderzoek had betrekking op kamerleden, die per 1 februari 1968 zitting hadden (p. 297).

⁶³ In het vervolg zullen wij alleen leden van de Tweede Kamer bedoelen, als wij over kamerleden spreken. Zo ook leden van de Eerste Kamer in de beschouwingen moeten worden opgenomen, zullen wij dit expliciet vermelden. Voor leden van de Tweede Kamer: N=141.

⁶⁴ H. Daalder en S. Hubée-Boonzaaijer, *Sociale herkomst*, pp. 407-411.

⁶⁵ H. Daalder en S. Hubée-Boonzaaijer, *Sociale herkomst*, pp. 411-412.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld K. J. Vrijling, De landbouw, pressiegroep zonder het zelf te weten, in: *Socialisme en Democratie*, jaargang 19, 1962, pp. 681-689.

⁶⁷ H. Daalder en S. Hubée-Boonzaaijer, *Sociale herkomst*, pp. 404-407.

⁶⁸ CBS-verkiezingsstatistieken, opgenomen, in aangepaste vorm, in: H. Daalder en S. Hubée-Boonzaaijer, *Sociale herkomst*, pp. 304-305.

⁶⁹ H. Daalder en S. Hubée-Boonzaaijer, *Sociale herkomst*, tabel 6, p. 309.

⁷⁰ H. Daalder en S. Hubée-Boonzaaijer, *Sociale herkomst*, p. 308.

⁷¹ 35,5% der geënquêteerden noemde als één van de factoren bij de kandidaatstelling

'deskundigheid' (getuige de voorbeelden op p. 407 kennelijk bedoeld in de zin van 'specifieke deskundigheid'), 21,9% 'specifieke bindingen met een maatschappelijke organisatie' (p. 410). Gevraagd naar hun oordeel over de vereisten, waaraan een goed kamerlid dient te voldoen, noemde 23,2% van de leden der beide Kamers (N=211) 'technische deskundigheid op een bepaald terrein' 'erg belangrijk' en achtte 43,1% het 'belangrijk'; 'vertegenwoordiging van een bepaalde maatschappelijke groep' werd slechts door 3,8% 'erg belangrijk' en door slechts 17,1% 'belangrijk' genoemd. Men zou hieruit wellicht kunnen opmaken dat bestuurlijke banden met pressiegroepen minder zwaar wegen dan deskundigheid op een bepaald terrein.

⁷² H. Daalder en S. Hubée-Boonzaaijer, *Sociale herkomst*, p. 406.

⁷³ CBS-verkiezingsstatistieken, opgenomen, in aangepaste vorm, in: H. Daalder en S. Hubée-Boonzaaijer, *Sociale herkomst*, pp. 304-305.

⁷⁴ H. Daalder en S. Hubée-Boonzaaijer, *Sociale herkomst*, tabel 6, p. 309.

⁷⁵ Zie H. Daalder en S. Hubée-Boonzaaijer, *Sociale herkomst*, p. 308.

Uiteraard was hier vaak sprake van formele onverenigbaarheid, aldus de auteurs (p. 308).

⁷⁶ Het zet zich voort tot op de hoogste politieke niveaus. De minister van Landbouw is sinds 1945 steeds voortgekomen uit 'landbouwkringen'. Hij moet voor de ondernemersorganisaties in de landbouw aanvaardbaar zijn.

⁷⁷ Departementen worden bij K.B. ingesteld (zie hierover onder meer P. J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, Zwolle, 1967, p. 418).

⁷⁸ Tezamen met de Staten-Generaal: zie *Staatsalmanak*, Den Haag, 1970, pp. 17-25.

⁷⁹ Zie onder meer A. van Braam, *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland*, Zeist, 1957, pp. 68-71.

Van Braams beschouwing is na 15 jaar nog steeds van belang: de omvang van de departementen is in vele gevallen drastisch vergroot, maar de wijze van structurering van de werkzaamheden is nauwelijks veranderd.

⁸⁰ Zie voor een analoge problematiek P. J. A. ter Hoeven, *Arbeiders tussen Welvaart en onvrede*, Alphen aan den Rijn, 1969, vooral de hoofdstukken 2 en 5.

Het departement van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de erkende vakbewegingsorganisaties maken deel uit van het 'economisch-politieke (beslissings)systeem'. De niet-erkende organisaties staan erbuiten (pp. 60-68 en pp. 177-182). Hun 'access' tot bureaucratische instanties is buitengewoon gering.

⁸¹ S. Kleerekoper, *De fictie van het 'algemeen belang'*, afscheidscollege, Deventer, etc., 1964.

⁸² Bijvoorbeeld S. O. van Poelje, *Verscheidenheid in eenheid*, oratie, Alphen aan den Rijn, 1966.

⁸³ G. A. van Poelje, *Algemene inleiding tot de bestuurskunde*, derde druk, Alphen aan den Rijn, 1964, pp. 188-189.

⁸⁴ H. A. Brasz, A. Kleijn en J. in 't Veld, *Inleiding tot de bestuurswetenschap*, Arnhem, z.j., p. 91.

⁸⁵ Zie H. A. Brasz, A. Kleijn en J. in 't Veld, *Inleiding*, pp. 227 e.v.

⁸⁶ R. Samson, *Openbaar bestuur en privaat ondernemingsbestuur: proeve ener vergelijking van bestuursdoeleinden, bestuurselementen en bestuursbeginselen*, Alphen aan den Rijn, 1971, p. 49.

⁸⁷ R. Samson, *Openbaar bestuur*, p. 31.

⁸⁸ In de goede richting gaan A. F. Leemans, *Hervorming*, en, op een deelgebied,

L. Koopmans, *De beslissingen over de rijksbegroting*, Deventer, 1968.

⁸⁹ Uitgegeven in 's-Gravenhage, 1971.

Hierna te citeren als: rapport Commissie Van Veen.

⁹⁰ J. D. Millett, *Organization*, pp. 28-64.

⁹¹ A. F. Leemans, *Hervorming*, p. 15.

Het is niet geheel duidelijk, waarom Leemans deze variabele loskoppelt van de twee andere door hem genoemde variabelen, 'hinder' en 'risico' (pp. 10-15).

⁹² M. E. Dimock, G. O. Dimock en L. W. Koenig, *Public administration*, New York, rev.ed., 1961, p. 217.

Zie ook A. F. Leemans, *Hervorming*, pp. 15-17.

⁹³ G. H. Scholten, Stellingen, vergadering Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek, 7 mei 1971. (Zie ook blz. 379 e.v. van dit nummer van Acta Politica).

⁹⁴ Zie onder meer rapport Commissie Van Veen, pp. 12-14, p. 16 en p. 36.

⁹⁵ Rapport Commissie Van Veen, p. 36.

⁹⁶ Rapport Commissie Van Veen, p. 20.

⁹⁷ Zie rapport Commissie Van Veen, pp. 65-70.

⁹⁸ Zie rapport Commissie Van Veen, p. 66.

In het schema wordt trouwens de suggestie gewekt, dat 'maatschappelijke inspraak' op politiek-coördinerend niveau onnodig is.

⁹⁹ Rapport Commissie Van Veen, p. 70.

¹⁰⁰ Zie rapport Commissie Van Veen, pp. 88-89.

¹⁰¹ Rapport Commissie Van Veen, p. 22.

¹⁰² Zie over de 'onderminister' rapport Commissie Van Veen, pp. 83-84.

¹⁰³ Rapport Commissie Van Veen, p. 84.

¹⁰⁴ Zie rapport Commissie Van Veen, p. 5.

¹⁰⁵ Zie rapport Commissie Van Veen, pp. 131-132.

¹⁰⁶ Rapport Commissie Van Veen, p. 8.

¹⁰⁷ Rapport Commissie Van Veen, p. 8.

¹⁰⁸ Rapport Commissie Van Veen, p. 16.

¹⁰⁹ Zie onder meer rapport Commissie Van Veen, pp. 15-16.

¹¹⁰ Rapport Commissie Van Veen, p. 63.

¹¹¹ Rapport Commissie Van Veen, p. 62.