



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Het prestige van departementen

Rosenthal, U.; Gronden, E. van den; Gerrichhauzen, L.G.; Giessen, M. van

### Citation

Rosenthal, U., Gronden, E. van den, Gerrichhauzen, L. G., & Giessen, M. van. (1986). Het prestige van departementen. *Acta Politica*, 21: 1986(2), 133-147. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452617>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452617>

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

## Acta Politica

tijdschrift voor politicologie

### Kernredactie

Dr. R. B. Andeweg dr. C. van der Eijk, drs. K. Koch (secretaris), drs. Percy B. Lehning, dr. R. H. Lieshout, drs. O. Schmidt.

### Redactieraad

Jhr. drs. G. van Benthem van den Berg, drs. H. W. Blom, prof. dr. H. R. van Gunsteren, prof. dr. A. Hoogerwerf, dr. C. P. Middendorp, prof. dr. J. van Putten, prof. dr. U. Rosenthal, prof. mr. dr. I. Th. M. Snellen, prof. dr. J. A. A. Thomassen.

### Bijdragen

en andere mededelingen voor de redactie zende men aan de redactiesecretaris, drs. K. Koch, p.a. Erasmus Universiteit 4-66, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam; de kopij dient persklaar te worden ingezonden, in zesvoud en in machineschrift.

### Boeken ter recensie

en boekbesprekingen zende men aan de boekenredacteur, drs. Percy B. Lehning, Erasmus Universiteit 4-77, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam; terugzending van ongevroegde recensie-exemplaren kan niet plaatsvinden.

### Administratie

Voor abonnementen en advertenties richt men zich tot de uitgever, Boompers boeken- en tijdschriftuitgeverij bv, Postbus 58, 7940 AB Meppel (05220-54306); postrekening 2756509.

Acta Politica verschijnt driemaandelijks; de abonnementsprijs bedraagt f 89,50, voor instellingen f 128,75, voor studenten f 72,- (maximaal gedurende vier achtereenvolgende jaren. Abonnementen kunnen wel tussentijds ingaan maar niet tussentijds beëindigd worden.

Opzeggingen tenminste één maand voor het einde van de jaargang. Voor het buitenland gelden aangepaste tarieven die op aanvraag te verkrijgen zijn.

Advertentietarieven: 1/1 pagina f 440,-; 1/2 pagina f 260,-.

Indien men het abonnementsgeld gireert voor een ander gelieve men op het girostrookje naam en adres van de abonnee te vermelden, ter vermindering van dubbele incasso.

© Boom, Meppelen Amsterdam



## Prestige van departementen

U. Rosenthal, E. van den Gronden, L.G. Gerrichhauzen en M. van Giessen

### 1. Inleiding

Het prestige van departementen is een van de meest besproken, tegelijkertijd evenwel een van de minst onderzochte verschijnselen van openbaar bestuur. In andere landen, waar verschil in prestige tussen departementen en tussen overheidsorganisaties van andersoortige aard als een vanzelfsprekendheid opgevat wordt, treft men zowel in politieke bellettrie als in politiek-wetenschappelijke en bestuurskundige analyses beschouwingen over dit verschijnsel aan. Terwijl het hem geen enkele moeite kost de betekenis van departementen, die buiten zijn actieradius vallen, te kleineren, laat Richard Crossman er in zijn memoires geen misverstand over bestaan dat de Treasury het meest prestigieuze Britse departement is (Crossman, p. 134-135). In Frankrijk is er een onmiskenbare prestige-rangorde van ministeries, die goeddeels gekoppeld is aan het prestige van de met hen verbonden grands corps (Suleiman, p. 90 e.v.). Een vergelijkende analyse van departementale stelsels toont aan dat in een groot aantal landen overduidelijke prestigeverschillen tussen departementen bestaan; zulke verschillen zijn vaak verweven met verschillen in politieke status, in officiële benaming en in geografische locatie ten opzichte van het symbolische centrum van het politieke bestel (Blondel, p. 137-217).

In Nederland worden prestigeverschillen tussen departementen daarentegen graag buiten de orde verklaard. Het politiek-bestuurlijke bestel kent formeel geen onderscheid tussen de ministeriële departementen. De hoofden van de ministeriële departementen zijn elkaars gelijk; voor het hoofd van Algemene Zaken (de premier) wordt tot op zekere hoogte een uitzondering gemaakt (Van den Berg, p. 220-225). Als de politieke realiteit tot andere conclusies aanleiding geeft, heeft niemand er baat bij zo iets met een beschrijving van prestigeverschillen te benadrukken. De politieke cultuur verzet zich bovendien tegen al te schrille contrasten. Superministeries en departementen, die leiding moeten geven aan hoofdbeleidsgebieden, zijn en blijven uit den boze.

In de Nederlandse verhoudingen is met voor de hand liggende indicatoren van departementaal prestige niet veel te doen. De Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden houdt een volgorde van departementen aan waarin weliswaar enige systematiek te ontdekken is; maar het blijkt daarbij niet te gaan om plaatsing naar volgorde van 'binnenkomst' of op grond van andere factoren die mogelijkwijze met prestigeverschillen te maken hebben. In de ministerraad worden voor de positie van de ministers, premier en vice-premier(s) uitgezonderd, aan de vergadertafel criteria gebruikt die nauwelijks verband hebben met het prestige van de ministeriële departementen. Voor zover bekend, wordt bij de opstelling van net beëdigde ministers voor de foto-met-de-koningin alleen voor de premier en de vice-premier(s) een speciale plaats geselecteerd; voor de overige ministers hangt hun prominentie vooral af van hun fysieke eigenschappen (de 'kleintjes' vooraan).

In wetenschappelijke analyses, memoires, dagboeken en dagboek aantekeningen over kabinetsformaties ligt veel informatie besloten die voor inzicht in prestigeverschillen tussen departementen van belang kan zijn. Maar het is opvallend dat vrijwel steeds met veel omhaal van woorden en onder verwijzing naar allerlei andere motieven en argumenten overwegingen van prestige, status en eergevoel onbesproken blijven (Duynstee; Maas; Van Thijn). Telkens heet het, ook bij sterk persoonsgebonden concurrentie om de portefeuilles, te gaan om strijdpunten en om invloeds- en machtspolitieke verhoudingen. Zelden komt men onomwonden formuleringen tegen. Het dichtst bij komt dit soort ontboezemingen: 'Voor Binnenlandse Zaken voelt hij (Van Agt) niets. Dat is een lichtgewicht departement. "Wat is daar nu helemaal aan de orde?" vraagt hij. Ik protesteer. "Erg veel" en ik begin aan mijn zo vaak in gedachten gemaakte opsomming. "Weet je", zeg ik, "als wij Binnenlandse Zaken krijgen ben ik daarvoor kandidaat". "Niet doen, Ed", zegt Dries, "in alle vriendschap, daar ben jij veel te zwaar voor"' (Van Thijn, p. 183).

Het is dan ook niet verwonderlijk dat men op de nodige weerstand mag rekenen bij een eerste poging tot onderzoek naar het prestige van departementen. Dat geldt des te sterker naarmate dergelijk onderzoek in verband wordt gebracht met discussies over departementale herindeling, over naderende verkiezingen en een daarop volgende kabinetsformatie. Alsof het in het algemeen al niet moeilijk genoeg is om de coalitiepolitieke rekenkunde met succes te bedrijven.

Toch kan hier verslag worden gedaan van een tentatief onderzoek naar het prestige van Nederlandse departementen. Na een korte conceptuele verhandeling over prestige en een theoretische beschouwing over mogelijke verbanden tussen prestige en verwante verschijnselen worden empiri-

sche gegevens gepresenteerd en becommentarieerd. Deze gegevens resulteren uit een tweetal schriftelijke enquêtes. De eerste enquête is gehouden onder de bezoekers van het voorjaarscongres van de Vereniging voor Bestuurskunde in april 1985. Daarbij was derhalve sprake van een niet-representatieve, desondanks belangwekkende steekproef uit enkele categorieën van de Nederlandse bestuurlijke (sub)elites. De tweede enquête is in de zomer van 1985 gehouden onder de directeuren-generaal en hoofd-directeuren van de rijksdienst. Met alle beperkingen die aan die enquête kleven, biedt dat onderzoek een frappant inzicht in het prestige van departementen onder invloedrijke en vaak spraakmakende leden van de politiek-ambtelijke elite.

## 2. Prestige: 'echte of vermeende prestaties'

Een begripsmatige duiding van prestige is moeilijker dan het op het eerste gezicht lijkt. Ten eerste geldt dat een groot aantal termen gebruikt wordt. Elk van die termen heeft haar eigen nuances en levert verschillende associaties op. De specifieke context van afzonderlijke culturen en taalgebieden levert extra problemen op. In veel beschouwingen wordt bij voorbeeld teruggerepen op de analyses van Max Weber over status en standen, maar 'the term Stand with its derivatives is perhaps the most troublesome single term in Weber's text' (Henderson and Parsons, p. 347).

Ten tweede zijn de eigen nuances en verschillende associaties van een aantal termen (aanzien, erkenning, reputatie, status) moeilijk grijpbaar. Het gaat bij al deze termen om de benoeming van subjectieve interpretaties van sociale betrekkingen. Deze subjectieve interpretaties hebben een sterk waarderende dan wel afkeurende strekking. Men staat in aanzien, of niet. Men heeft een goede of een slechte reputatie. Men heeft veel of weinig status. Het is gemakkelijker een dergelijk oordeel te geven dan het te beredeneren.

Ten derde moet men bij een begripsmatige duiding van prestige de theoretische verbanden met andere begrippen in het oog houden. De positie van prestige ten opzichte van andere begrippen – in het bijzonder het invloeds- en machtsbegrip – kan vanuit nogal uiteenlopende perspectieven bekeken worden. Daarbij kan prestige opschuiven van het ene naar het andere uiterste in een causale relatie: van onafhankelijke naar afhankelijke variabele.

Ten vierde is er het probleem van de 'historical fallacy'. Uit menig onderzoek lijkt naar voren te komen dat prestige een anachronistisch begrip is. Het lijkt primair voer voor historisch onderzoek: naar 'le droit de

présence dans les assemblées des États généraux des Pays-Bas au XVe siècle' of naar 'de plaats in de kerk' (Wellens; Lucassen en Trienekens). Prestige zou een relevante factor zijn in een standenmaatschappij en slechts geringe betekenis hebben in moderne, prestatiegerichte samenlevingen. Sociologen die zich met sociaal stratificatieonderzoek bezig houden en daartoe het aanzien van beroepen bestuderen, is nogal eens verweten dat hun inspanningen gespeend zijn van historisch besef (zie Ultee, p. 28).

*Prestige en status* – In een aantal sociologische beschouwingen over prestige wordt dit begrip gerelateerd aan het statusconcept. Men sluit zich aan bij Webers analyse van standen en statusgroepen. Van belang is vooral Webers omschrijving van 'status-situaties': 'In contrast to the purely economically determined "class situation" we wish to designate as "status situation" every typical component of the life fate of men that is determined by a specific, positive or negative, social estimation of honor' (Gerth and Mills, p. 186-187). Prestige heeft hier een historische connotatie. Het wordt verbonden met eer en daarmee met een begrip dat in de moderne samenleving weinig betekenis heeft (Berting, p. 38-41).

Parsons geeft prestige een ruimere strekking: 'The relative esteem in which an individual is held in an ordered total system of differentiated evaluation' (Parsons, p. 132). Het gaat hem om een stratificatiesysteem dat de verschillende elementen voor een positieve of negatieve waardering van leden van een sociaal systeem integreert. Sociale stratificatie heeft bij Parsons primair betekenis voor de statuspositie van individuen en wordt, in elk geval analytisch, losgezien van de allocatie en verwerving van macht.

Een van de meest belangwekkende conceptuele verhandelingen vindt men bij Ilchman en Uphoff. Zij definiëren prestige als 'a social currency that represents an claim on esteem and deference' (Ilchman and Uphoff, p. 64). Prestige is een afgeleide van status; het mag niet ermee gelijkgesteld worden. Wat men gewoonlijk statussymbolen noemt, zijn eigenlijk manifestaties van prestige. Het door elkaar halen van hulpbronnen (status als 'resource') en het gebruik ervan in het maatschappelijk verkeer (prestige als 'currency') is enigszins begrijpelijk. Een groeiend prestige kan immers onder bepaalde omstandigheden tot een hogere statuspositie leiden.

*Prestige en macht* – In veel analyses wordt prestige in verband gebracht met macht. In zijn standaardwerk over sociale stratificatie maakt Lenski gebruik van drie kernvariabelen: macht, privilege en prestige (Lenski, p. 45). Prestige is eerst en vooral te beschouwen als een afgeleide van macht en privilege; Lenski illustreert deze stelling met gegevens uit onderzoek naar het prestige van beroepen, individuen en families. Dit neemt niet weg dat

prestige op zijn beurt kan leiden tot macht en, in mindere mate, tot het verkrijgen van voorrechten (Lenski, p. 46). Statusincongruentie werkt een ontwikkeling naar onderlinge beïnvloeding van macht, privilege en prestige in de hand (Lenski, passim; Hopper, p. 145). Een groep of instelling die haar machtspositie ontleent aan specifieke invloedsmiddelen, heeft baat bij een met symboliek omgeven waardering. Die waardering kan gebruikt worden om het reservoir van invloedsmiddelen te vergroten.

De relatie tussen prestige en macht kan geanalyseerd worden met behulp van een dubbel-trechter model. Een groot aantal specifieke 'resources' (machtsmiddelen) kan, al dan niet via doelbewuste aanwending daarvan (machtsuitoefening), tot prestige leiden. Prestige kan tot meer en gevarieerder 'resources' leiden. Het is eveneens denkbaar dat prestige vooral op bepaalde 'resources' (bij voorbeeld aantrekkingskracht en het verwerven van 'fringe benefits') inwerkt en geen of zelfs een negatieve uitwerking heeft op het mobiliseren van 'resources' die aan een prestigieuze reputatie afbreuk doen (bij voorbeeld het verwerven van fysieke geweldsmiddelen of van externe financieringsbronnen).

Met behulp van dit perspectief kan het prestigebegrip nader inhoud krijgen. Prestige kan omschreven worden als *diffuse invloedreputatie*. Ten eerste is het duidelijk dat het gaat om een subjectief concept. Reputaties zijn soms het resultaat van waarneembare prestaties, soms worden zij 'opgehouden'. Van Dale is op dit punt trefzeker: prestige staat voor 'aanzien op grond van echte of vermeende prestaties of capaciteiten'. Eventuele 'objectieve' indicatoren ('de plaats in de kerk' en dergelijke) zijn in elk geval nooit meer dan indirecte aanwijzingen voor prestige.

Ten tweede is sprake van een reputatie van diffuse aard. Prestige bundelt een groot aantal factoren (March and Simon, p. 69). Het is moeilijk te achterhalen welke afzonderlijke factoren tot het prestige van een individu of groep of andere entiteit bijdragen – en in welke mate. De betekenis van prestige in sociale en politieke processen ligt bovendien juist besloten in het generaliserende karakter ervan.

Ten derde moet duidelijk zijn dat deze definitie geen één-op-éénrelatie tussen prestige en invloedsoefening veronderstelt. Prestige is alleen in algemene zin terug te voeren tot de aanwezigheid of beschikbaarheid van 'resources' en duidt op een globale mogelijkheid invloed en macht uit te oefenen. Zoals eerder is opgemerkt, is het in specifieke situaties goed mogelijk dat 'resources' die voor invloed- en machtsuitoefening essentieel zijn, weinig of niets aan het prestige van personen of instellingen bijdragen en dat prestige bij enige pressie blijkt neer te komen op hol gezag (Zijderveld, p. 19).

### 3. Prestige van departementen: empirisch onderzoek

Het empirisch onderzoek naar het prestige van departementen, waarover hierna gerapporteerd wordt, is gebaseerd op wat Van Heek de 'subjectief-synthetische methode' noemt: prestige wordt bepaald op grond van waardeoordelen van personen die in belangrijke mate zelf bij het object van onderzoek betrokken zijn en daarvan veelal zelf deel uitmaken (Van Heek, p. 95). Zo ontstaat een prestigerangorde die gebaseerd is op onderlinge waarderings.

De empirische gegevens resulteren uit een schriftelijke vragenlijst. In die vragenlijst werden de departementen, Algemene Zaken uitgezonderd, twee maal opgesomd in volgorde van plaatsing in de Staatsalmanak. De eerste keer werd gevraagd naar het eigen oordeel van de respondent over het prestige van de departementen: 'Wilt u aangeven welk departement bij u het hoogst in aanzien staat door het cijfer 1 in het desbetreffende vak te plaatsen? Kunt u tevens aangeven welk departement bij u het laagst in aanzien staat door het cijfer 12 in het desbetreffende vak te plaatsen?' Gevraagd werd beide scores kort te motiveren.

Daarna werd volgens hetzelfde patroon gevraagd welke departementen naar het oordeel van de respondent in de laatste tien tot vijftien jaren het meest aan prestige gewonnen respectievelijk ingeboet hadden. Ten slotte werd gevraagd in het kort aan te geven welke betekenis men toekende aan prestige.

De vragenlijst werd allereerst uitgezet onder de bezoekers van het voorjaarscongres van april 1985 van de Vereniging voor Bestuurskunde. Van de 173 deelnemers aan het congres namen 105 een lijst af; wij ontvingen 85 ingevulde vragenlijsten terug (een respons van ongeveer 50%). Van de respondenten was 36% werkzaam bij de rijksoverheid, 25% bij lagere overheden en 39% bij een onderwijs- of adviesinstelling. Wie bij een departement werkte, moest het eigen departement bij de beantwoording buiten beschouwing laten.

Na een mondelinge proefenquête onder een aantal deskundigen (uit de sectoren massamedia, openbaar bestuur en wetenschap) werd, Algemene Zaken uitgezonderd, de vragenlijst in de zomer van 1985 ter beantwoording gezonden naar de directeuren-generaal (N = 44), hoofddirecteuren (N = 8) en de directeuren voorlichting/externe betrekkingen (N = 12) op de departementen. Ook hier werd gevraagd het eigen departement buiten beschouwing te laten.

In eerste instantie kregen wij bijna de helft van de verzonden vragenlijsten ingevuld terug, inclusief de formulieren van drie directeuren voorlichting. Na het verzenden van een herinnering kwam de totale respons

onder de directeuren-generaal en hoofddirecteuren uit op 69% (N = 36); voor dit type onderzoek mag dat een succes genoemd worden.

De herinnering werkte helaas contra-effectief bij de directeuren voorlichting/externe betrekkingen. Er kwam een categorische weigering aan het onderzoek mee te doen. Telefonische navraag bij enkelen leverde onder meer deze kwalificaties op: 'te gevoelig', 'daarvoor moet u bij de politieke leiding zijn'. De respons van de drie voorlichters in eerste ronde is door ons verder buiten het onderzoek gehouden.

Tabel 1: Prestige van departementen: congresdeelnemers

Departement	Hoogst	Laagst	Gewonnen	Ingeboet
Buitenlandse Zaken	4	5	3	9
Justitie	8	—	3	—
Binnenlandse Zaken	8	8	5	5
O & W	5	11	4	12
Financiën	21	10	33	—
Defensie	—	15	—	19
VROM	26	—	24	—
Verkeer en Waterstaat	4	3	—	5
Economische Zaken	5	17	4	27
Landbouw en Visserij	11	5	8	3
Sociale Zaken/W.	5	9	4	4
WVC	4	17	12	16
N = 85	100%	100%	100%	100%

*Van het halve naar het hele wereldwonder* – In tabel 1 worden de cijfermatige resultaten van de enquête onder de deelnemers aan het congres van de Vereniging voor Bestuurskunde weergegeven. Uit de resultaten van de enquête is op te maken dat bij bestuurders, ambtenaren en wetenschapsbeoefenaren (de doorsnee congresdeelnemers) Financiën en VROM hoog in aanzien staan en naar hun oordeel aan prestige gewonnen hebben. Het tegendeel moet gezegd worden van Economische Zaken en – lichtelijk verrassend – Defensie. Controversiële resultaten boeken WVC (weliswaar door 17% laag gewaardeerd en door 16% als 'verliezer' beoordeeld, maar toch ook door 12% als 'winnaar') en, minder pregnant, Binnenlandse Zaken.

De hoge score van Financiën (de centrale positie in het budgetproces en de wijze waarop ambtenaren van het departement die positie vorm en inhoud geven) behoeft weinig commentaar; de lage score van Economi-

sche Zaken (het RSV-drama) ligt eveneens voor de hand. Defensie lijkt haar lage score vooral te danken te hebben aan een mengeling van 'inhoudelijke' afkeer en haar perifere positie ten opzichte van de werkkring van de respondenten: onbekend maakt onbemind. De controversiële score van WVC kan duiden op de zeer uiteenlopende associaties die dit departement oproept. Welzijn is niet hetzelfde als het management van de gezondheidszorg; en de omroepwereld is ook weer een wereld apart. Deze interpretatie wordt door kwalificaties als 'rommelig' en 'gebrek aan interne coördinatie' gesteund.

Een geval apart in dit deel van het onderzoek is VROM. De hoge score van dit departement moet althans gedeeltelijk in verband worden gebracht met een toevallige gebeurtenis. Op het congres, waar het onderzoek werd uitgezet, ging de minister van VROM de deelnemers in een gloedvolle inleiding voor op weg 'van het halve naar het hele wereldwonder' (Winsemius, p. 41-71). Bij het beantwoorden van de vragen in de schriftelijke enquête werkte dit aantoonbaar door. Niet alleen was er sprake van een hoge score voor VROM, maar tevens klonken ingrediënten van Winsemius' betoog soms woordelijk in motiveringen door: 'visie', 'resultaatgericht management', 'strategische beleidsvoering', 'dynamische leiding'.

Dit doet op het eerste gezicht denken aan wat Weber 'submission to fashion' noemt (Gerth and Mills, p. 278). Prestige zou dan kennelijk een buitengewoon vluchtig verschijnsel zijn.

Het kan echter ook zijn dat het optreden van de minister een aantal respondenten bevestigde in een positieve 'bias' ten gunste van diens departement. De 'levenscyclus van het beleid', die de minister in zijn inleiding presenteerde, was velen al bekend (Winsemius, p. 42). Dit kan erop wijzen dat de toedeling van prestige aan zijn departement vooral getuigde van 'dat beetje extra' dat departementaal prestige toevoegt aan grijpbaarder factoren (bij voorbeeld bevoegdheden, jurisdicties en andere specifieke invloedsbronnen) in het interdepartementale en politieke krachtenveld.

*De ambtelijke top: een hard oordeel* – De resultaten van het onderzoek onder directeuren-generaal en hoofddirecteuren zijn zowel in cijfermatig opzicht als te oordelen naar de door hen gebezigde kwalificaties over andere departementen onthutsend te noemen. Sommige respondenten voorzagen een dergelijke uitkomst: 'Dit is echt belangrijk, hier gaat het de hele dag over; u zult zien dat er departementen zijn die bij de meesten buitengewoon slecht liggen'. Anderen – het zij gezegd – lieten door hun commentaar merken geen oog te hebben voor de 'collectieve rationaliteit' van dit door een redelijke respons gesteund onderzoek: 'Wat moet ik hiermee? Wat kunt u eigenlijk uit mijn bijdrage opmaken?' Zij begrepen kennelijk niet

dat bij dergelijk onderzoek resultaten geboekt worden dank zij de medewerking van een belangrijk segment van vergelijkbare respondenten.

In tabel 2 worden de rechte tellingen van de enquête onder de directeuren-generaal en hoofddirecteuren gepresenteerd. Uit de gegevens is op te maken dat de respondenten uitgesproken opvattingen hebben over het prestige van sommige departementen.

Tabel 2: Prestige van departementen: de ambtelijke top

Departement	Hoogst	Laagst	Gewonnen	Ingeboet
Buitenlandse Zaken	3	–	–	1
Justitie	1	–	4	–
Binnenlandse Zaken	1	10	1	5
O & W	–	1	3	2
Financiën	12	1	15	1
Defensie	–	–	1	1
VROM	5	1	7	–
Verkeer en Waterstaat	–	2	–	3
Economische Zaken	1	5	–	8
Landbouw en Visserij	9	–	3	–
Sociale Zaken/W.	–	2	–	1
WVC	–	9	1	11
N = 36	32	31	35	34

Er is een aantal overeenkomsten met de uitkomsten van de andere enquête. Zo staan Financiën en VROM hoog in aanzien bij de topambtenaren; deze departementen hebben naar hun oordeel het sterkst aan prestige gewonnen. Sommige departementen werken in een misschien wel aangename luwte. Evenals in de congresenquête roepen Justitie, Verkeer & Waterstaat en Sociale Zaken & Werkgelegenheid weinig geprononceerde meningen – cijfermatig en qua overwegingen – op.

In veel opzichten zijn er evenwel verschillen te constateren. Die zijn daarom zo opvallend, omdat het bijna zonder uitzonderingen neerkomt op een veel scherper oordeel van de kant van de ambtelijke elite, gekoppeld aan onverbloemde uitspraken ten gunste en vooral ten nadele van bepaalde departementen. Om aan de bovenkant te beginnen: onder de topambtenaren staat Financiën nummer één en moet VROM, na Landbouw & Visserij, volstaan met een derde plaats. Aan de onderkant van de prestigeladder valt het onomwonden negatieve oordeel over Binnenlandse Zaken en WVC op. Het lage prestige van Economische Zaken verschilt niet van de score in de andere enquête.

De winst- en verliesrekening laat geen misverstand bestaan over de zienswijze van topambtenaren op ontwikkelingen in de laatste tien jaren en, voor zover ook zij zich laten leiden door de herinnering aan min of meer actuele gebeurtenissen, in de afgelopen paar jaren. Financiën mag als de grote winnaar worden beschouwd; bijna de helft van de ondervraagde topambtenaren is van mening dat dit departement het meest aan prestige gewonnen heeft. VROM is een goede tweede.

Een trieste verliesscore wordt toegekend aan WVC, Economische Zaken en, in iets mindere mate, Binnenlandse Zaken. Het prestigeverlies van WVC is zeer opvallend. In deze enquête is er geen sprake van controverse. Aan de winstkant komt WVC nauwelijks voor. Een-derde van de topambtenaren meent daarentegen dat WVC het meest aan prestige ingeboet heeft. Dat is moeilijk toe te schrijven aan een geïnflateerde positie in vroeger tijden. Het is immers niet aannemelijk dat de voorganger van WVC – CRM – kon bogen op een glorieuze positie op departementale prestigeladders. Het pittige prestigeverlies van Economische Zaken stemt naar de mate overeen met dat in de congresenquête. Voor Binnenlandse Zaken is de verliesscore hoger. Het is de vraag of het feit dat het prestigeverlies van Binnenlandse Zaken nog binnen de perken blijft, het trieste beeld tempert. Men zou uit de verliespost voor Binnenlandse Zaken, gecombineerd met de positie onderaan de prestigeladder, ook kunnen concluderen dat dit departement in de ogen van veel topambtenaren als 'opgegeven' kan worden beschouwd.

*Motiveringen* – De motiveringen van de kant van de ambtelijke top zijn in het algemeen in steviger bewoordingen gesteld dan in de congresenquête. Voor de departementen die hoog in aanzien staan, kunnen de volgende karakteristieken genoemd worden:

- Financiën heet professioneel en essentieel voor alle besluitvorming. 'Finance always attracts the best people';
- Landbouw & Visserij wordt getypeerd als geruisloos, harmonieus en cliëntelegericht. 'Ondanks de belangentegenstellingen binnen dat departement is er altijd een opvallende eenheid van optreden naar buiten geweest';
- VROM kenmerkt zich door 'goed inspelen op ontwikkelingen', een goed management en een goede organisatie. Uit de typeringen krijgt men de indruk dat Milieubeheer de andere directoraten-generaal mee omhoogtrekt.

De formuleringen van de ambtelijke top over departementen met een gering prestige zijn fel:

- WVC wordt veroordeeld om zijn 'rommeligheid', onduidelijkheid

en zelfs 'spastische' optreden. Het departement heeft de naam slecht georganiseerd te zijn;

- Economische Zaken wordt in globale termen getypeerd: 'falend beleid', 'zwakke organisatie'. Het oordeel krijgt meer substantie door de karakteristieken 'opportunistisch' en 'volstrekt gespeend van creativiteit';
- Binnenlandse Zaken wekt een opmerkelijk soort ambtelijke agressie op. Men kan kwalificaties vernemen als 'erbarmelijk', 'abstract-dogmatisch' en – voor een departement dat beoogt te coördineren een nare typering – 'desintegrerend'. In de proefenquête werd opgemerkt dat een negatieve oordeelsvorming over Binnenlandse Zaken onder meer gevoed wordt door het feit dat de andere departementen veel last ondervinden van dit departement, maar – anders dan bij Financiën – niets van al deze bemoeienis te verwachten hebben: 'Binnenlandse Zaken komt altijd met lege handen, bij Financiën kun je in elk geval met stevig onderhandelen iets bereiken'.

*Dimensies van prestige* – Uit de scores en de daarbij gegeven motiveringen kunnen ideaaltypen van een departement met veel en een departement met weinig prestige afgeleid worden. Een departement met veel prestige is een departement dat resultaat- en cliëntgericht werkt, een cruciale rol in de politiek-bestuurlijke besluitvorming speelt en een goed intern en extern management kent. Een departement zonder prestige is een departement dat zich kenmerkt door een niet herkenbaar produkt, door een weinig overtuigend optreden in politiek-bestuurlijke processen en door een zwakke politiek-ambtelijke leiding.

De enquête onder directeuren-generaal en hoofddirecteuren wijst sterk in de richting van twee dimensies van prestige: de ene dimensie betreft de departementale machtsuitoefening, de andere heeft betrekking op het management en de organisatie van de departementen. Het behoeft geen verbazing te wekken dat de ambtelijke top een lichte 'management-bias' tentoonspreidt. Daarbij passen trefwoorden die in hoge mate op het interne functioneren van de departementen slaan: 'een goed evenwicht tussen de directoraten', deskundigheid, professionalisme, 'goede onderlinge relaties op de verschillende organisatieniveaus'.

Wellicht wordt er veel tussen en door ambtenaren over departementaal prestige gepraat: 'Jansen kan zijn tent absoluut niet runnen, dat hangt als los zand aan elkaar', maar: 'Pietersen heeft die club echt onder controle, die heeft zijn zaken goed voor elkaar'.

Deze prestigedimensies bevestigen tot op zekere hoogte de betekenis van het dubbel-trechtermodel. De empirische gegevens omtrent departementaal prestige hebben stuk voor stuk betrekking op extreme posities. In

het onderzoek werd immers gevraagd alleen te scoren op de hoogste en laagste prestigepositie. Een score aan de onderkant van de prestigeladder of aan de verlieszijde van de winst- en verliesrekening kan derhalve op geheel andere overwegingen of criteria gebaseerd zijn dan een hoge of winstscore. Men doet er om die reden goed aan te denken in conglomeraten van factoren. Voor zover daarbij invloed in het geding is, gaat het om een diffuse invloedsreputatie (zie paragraaf 2). Het dubbel-trechtermodel duidt erop dat de gevolgen van veel departementaal prestige van een andere aard kunnen zijn dan de oorzaken. Een departement dat zijn prestige vooral te danken heeft aan een tot de verbeelding sprekend beleid, trekt kwalitatief goede ambtenaren (en politici) aan. Met een goede personele bezetting komt men weer gemakkelijker tot resultaten.

*Hoog-en-laag* – Voor zover het onderzoek zich daartoe leent, is nagegaan of er een hoog-en-laag patroon in het toeschrijven van prestige te ontdekken is: respondenten die veel prestige voor het ene departement koppelen aan weinig prestige voor het andere. Uit tabel 3 is op te maken dat er enkele belangwekkende patronen zijn. Directeuren-generaal en hoofddirecteuren zijn geneigd prestigecontrasten te zien tussen departementen die betrekkelijk ver van elkaar staan: Financiën vooral tegenover WVC ('spending department'), veel minder tegenover Binnenlandse Zaken en Economische Zaken; Landbouw en Visserij contrair aan Binnenlandse Zaken, maar vrijwel niet tegenover het dichterbij staande EZ; VROM in elk geval nauwelijks polair tegenover EZ.

De gegevens wijzen mogelijk in de richting van clusters van departementen. Naarmate de afstand tot het eigen cluster (bij voorbeeld een sector of coördinatieverband) toeneemt, wordt de contrastwerking groter. Men heeft geen problemen met 'vergelijkbare' departementen (Landbouw & Visserij/EZ of Financiën/Binnenlandse Zaken), wel met departementen van uiteenlopende stijl en ambtelijke cultuur en gekenmerkt door ander-soortige belangen.

Tabel 3

		Hoog		
		Financiën	L&V	VROM
Laag	BiZa	2	5	2
	WVC	5	2	2
	EZ	2	1	1

#### 4. Conclusies

Prestige is een moeilijk grijpbaar begrip. Uit de omschrijving van prestige als diffuse invloedsreputatie blijkt dat het begrip een subjectieve strekking heeft. Daarbij komt dat het tot de meer 'gevoelige' begrippen behoort; het heeft een sterk emotieve lading. Prestige kan gebaseerd zijn op veel en verscheiden factoren; het kan veel en verscheiden effecten hebben. Prestige verwijst naar een dynamisch perspectief waarin feiten, redenen en drogredenen elkaar kruisen. Echte en vermeende capaciteiten komen in het prestigebegrip bij elkaar, evenals scherpzinnige waarnemingen en botte vooroordelen.

Dit doet allerm minst af aan de betekenis van het prestigebegrip en empirisch onderzoek naar het prestige van departementen. Ook als uit het empirisch onderzoek – juist ook dat onder de directeuren-generaal en hoofddirecteuren – gebleken is dat het gemakkelijker is over departementen te oordelen dan dat oordeel te motiveren, is en blijft het een feit dat het politiek-bestuurlijke klimaat, waarin departementen functioneren, in belangrijke mate op die wijze bepaald wordt. In het interdepartementale verkeer zijn het nu eens echte, dan weer vermeende prestaties die voor andere departementen richtsnoer voor hun handelen zijn. In het politiek-bestuurlijke bestel is dat niet veel anders. Niet voor niets legt Ilchman er de nadruk op dat prestige een transactiemiddel is (Ilchman and Uphoff, p. 65). Een departement kan zijn prestige gebruiken om vermeende prestaties in echte om te zetten. Is departementaal prestige gebaseerd op echte prestaties, dan kan het een middel zijn om de prestaties omhoog te schroeven.

Uit het empirisch onderzoek naar het prestige van departementen kunnen enige conclusies getrokken worden. De congresenquôte suggereert dat prestige een belangrijke rol kan toekomen ter bevestiging of completering van specifieke indrukken en waarnemingen ten aanzien van een departement. In die zin is prestige een 'polariserend' begrip. Het kan 'ten goede' polariseren (VROM) en 'ten kwade' (in de congresenquôte naar Defensie).

Het empirisch onderzoek onder directeuren-generaal en hoofddirecteuren levert een duidelijk beeld op van 'onderlinge' taxaties. Financiën, Landbouw & Visserij en VROM kunnen zich gelukkig prijzen. Zij weten hoe in de Nederlandse ambtelijke supertop over hen gedacht wordt; zij kunnen er hun voordeel mee doen. De positie van Financiën kan er, althans in het interdepartementale verkeer, alleen beter van worden: 'Finance always attracts the best people'. Landbouw & Visserij doet er goed aan gewoon door te gaan – met de landbouworganisaties, op afstand van de andere departementen. Voor VROM is de fundamentele vraag of het snel

gegroeide prestige zich over de verschillende sectoren (niet alleen milieu-beheer, maar ook volkshuisvesting en ruimtelijke ordening) zal uitbreiden.

Het beeld is onthutsend voor Binnenlandse Zaken, WVC en Economische Zaken. Bij Binnenlandse Zaken wreken zich het centrifugalisme van de afzonderlijke directoraten-generaal, de zwakke bezetting van de ambtelijke topposities in de voorbije tien jaar en het effectieve verzet van de sectordepartementen tegen een organisatie met procedures, maar zonder geld en bevoegdheden. WVC mag zich het slachtoffer noemen van plotse-linge, ondoordachte samenvoegingen van departementen op het hoogtepunt van de 'no nonsense mood'. Een toch al weinig in aanzien staand onderdeel van de rijksdienst (CRM) heeft, mede door onrust in de politiek-ambtelijke top, de binnenkomst van Volksgezondheid niet kunnen verwerken. Voor Economische Zaken is het RSV-schandaal weliswaar een belangrijke factor bij de zeer negatieve beoordeling geweest, maar in de overwegingen klinkt toch ook ernstige twijfel over de algehele rol van het departement in het economische bestel door. Economische Zaken heeft zich in menig opzicht tot een negatieve tegenpool van VROM ontwikkeld.

Hiermee is niet gezegd dat Binnenlandse Zaken, WVC en Economische Zaken in een maalstroom van elkaar versterkende factoren terecht gekomen zijn. Uit het onderzoek blijkt dat er 'manipuleerbare variabelen' zijn: bewindslieden die in staat zijn het beter te doen dan hun voorganger; nieuwe topambtenaren die het verloren terrein willen terugwinnen; het ontwikkelen van een beleidsconcept dat intern en extern aanspreekt. VROM is noch een half noch een heel wereldwonder.

## Literatuur

- Berg, J.Th.J. van den, De regering, in: R.B. Andeweg e.a. (red.), *Politiek in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1984, p. 220-245.
- Berting, J., Eer en solidariteit, in: *De gewone ervaring leert al anders*, Afscheidsbundel ter nagedachtenis van A.N.J. den Hollander, Alphen aan den Rijn 1976, p. 38-52.
- Blondel, J., *The organization of governments: A comparative analysis of governmental structures*, Londen 1982.
- Crossman, R., *The Crossman diaries*, Londen 1979.
- Duynstee, F.J., *De kabinetformaties 1946-1965*, Deventer 1966.
- Gerth, H.H., en C. Wright Mills (vert.), *From Max Weber*, Londen 1967.
- Heek, F. van, Van hoogkapitalisme naar verzorgingsstaat, Meppel 1973.
- Henderson, A.M., en T. Parsons (vert.), *Max Weber: The theory of social and economic organization*, New York 1947.

- Hopper, E., *Social mobility*, Oxford 1981.
- Ilchman, W.F., en N.T. Uphoff, *The political economy of change*, Berkeley 1969.
- Kaufman, H., *The administrative behavior of federal bureau chiefs*, Washington DC 1981.
- Lenski, G., *Power and privilege: A theory of social stratification*, New York 1966.
- Lucassen, J., en G. Trienekens, Om de plaats in de kerk, *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 1978, p. 239-304.
- March, J., en H.A. Simon, *Organizations*, New York 1958.
- Maas, P.F., *Kabinetformaties 1959-1973*, Den Haag 1982.
- Parsons, T., *The social system*, Londen 1951.
- Suleiman, E.N., *Politics, power, and bureaucracy in France*, Princeton 1974.
- Thijn, E. van, *Dagboek van een onderhandelaar*, Amsterdam 1978.
- Ultee, W.C., Het aanzien van beroepen, op andere plaatsen en vooral in andere tijden, *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 1983, p. 28-48.
- Wellens, R., *Le droit de présence dans les assemblées des États Généraux des Pays-Bas au XV<sup>e</sup> siècle*, Mons 1968.
- Winsemius, P., Van het halve naar het hele wereldwonder, in: A.B. Ringeling (red.), *Ambtelijke cultuur en verandering van het openbaar bestuur*. Congresspublicatie 1985, Vereniging voor Bestuurskunde, Den Haag 1985, p. 41-71.
- Zijdeveld, A.C., *De dynamiek van macht en gezag*, Den Haag 1985.

## 2. Ontwikkelingen rond de planning van gezondheidszorgvoorzieningen

In 1974 werd in de bekend 'Structuurnota Gezondheidszorg' van minister Hendrika een schets gegeven van de problemen met betrekking tot de structuur en de bestuurbaarheid van het terrein van de gezondheidszorg. De problemen laten zich als volgt kort samenvatten: er is gebrek aan samenhang in het zorgstelsel als geheel, tot uitdrukking komend in een onevenwichtige spreiding van voorzieningen over het land, achterblijvende ontwikkeling van de geestelijke gezondheidszorg en de eerstelijnszorg, onvoldoende ontwikkeling van de tweedelijnszorg en ongelijke ontwikkeling van de basigezondheidszorg. De bestuurbaarheid van dit terrein laat zich te