



Universiteit
Leiden

The Netherlands

**Een driesnijdend zwaard: bureaucratie, ambtenaren en
vrijheid: bureaucratie en ambtenaren als hulp voor en be-
dreiging van een duurzame democratische recht-staat en
persoonlijke vrijheid**

Meer, F.M. van der

Citation

Meer, F. M. van der. (2024). *Een driesnijdend zwaard: bureaucratie, ambtenaren en vrijheid: bureaucratie en ambtenaren als hulp voor en bedreiging van een duurzame democratische recht-staat en persoonlijke vrijheid*. Den Haag: CAOP. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3947607>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3947607>

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

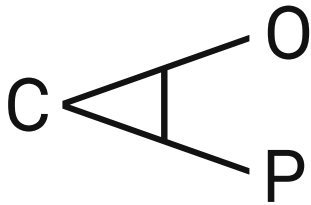


Een driesnijdend zwaard: bureaucratie, ambtenaren en vrijheid

Oftewel

Bureaucratie en ambtenaren als hulp voor en
bedreiging van een duurzame democratische
rechtstaat en persoonlijke vrijheid

Afscheidsrede als hoogleraar Comparative Public Sector and Civil Service Reform
aan de Universiteit Leiden vanwege Stichting CAOP, 18 maart 2024



Universiteit
Leiden

Deze publicatie werd mede mogelijk gemaakt door ABP.



CAOP ondersteunt verschillende leerstoelen: Ien Dales Leerstoel,
Leerstoel Comparative public sector en civil service reform,
Leerstoel Transities in de Publieke Sector, Leerstoel Health Education and Work,
Leerstoel Sociaal-Culturele Achtergronden en Differentiatie, Leerstoel Positive Health at Work,
Leerstoel Innovatie in het Onderwijs

Een driesnijdend zwaard: bureaucratie, ambtenaren en vrijheid

Oftewel

Bureaucratie en ambtenaren als hulp voor en
bedreiging van een duurzame democratische
rechtstaat en persoonlijke vrijheid

Afscheidsrede als hoogleraar Comparative Public Sector and Civil Service Reform
aan de Universiteit Leiden vanwege Stichting CAOP, 18 maart 2024

Frits van der Meer
Instituut Bestuurskunde
Faculteit Governance & Global Affairs
Universiteit Leiden
Stichting CAOP, Den Haag

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en probleemschets	5
2.	Bedreiging van democratie en vrijheidsinperking: over vrijheid en democratie door, voor en van ambtenaren	11
2.1	Bureaucratie en vrijheid	12
2.2	Een eerste tussenbalans	18
3.	Een gebonden ambtenaarschap als voorwaarde voor externe en interne vrijheid	21
3.1	De reikwijdte en begrenzingsen van ambtelijke vrijheid	22
3.2	Concluderend	26
4.	Aandacht voor bureaucratie en vrijheid in de publieke dienst en het bestuurskunde- onderwijs en -onderzoek	29
5.	Tot slot	33

6. Literatuurlijst	37
7. Biografie	47



Het is voor de lezertjes goed om te weten hoe een overheidsbesluit tot stand komt via de ambtelijke molen. Er wordt in die molen papier geladen en er worden missiven en addenda toegevoegd en weer verwijderd. Dat vraagt om een vaardige hand om die molen te draaien. Daaruit komt een besluit en iedere weldenkende lezer zal dan begrijpen: hier valt geen speld meer tussen te krijgen. (Uit Koning Hollewijn en de thesaurier door Marten Toonder)

1.

Inleiding en probleemschets¹

¹ Met dank aan Gerrit Dijkstra, Loes Hodemaekers en Jos Raadschelders voor hun commentaar op een eerdere versie. Natuurlijk behoud ik mijn verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze rede.

*Mijnheer de rector magnificus,
 Mijnheren de decanen,
 Leden van de besturen van de faculteiten,
 Geachte leden van het curatorium,
 Geachte leden van het Bestuur Stichting Bijzondere Leerstoelen,
 Collega's van de Universiteit Leiden,
 Colleagues and friends from abroad and the Netherlands
 Waarde studenten,
 Zeer gewaardeerde toehoorders,
 Vrienden en vriendinnen,*

Met deze aanhef begon ik in 2012 mijn oratie en nu herhaal ik hem welgemeend in mijn afscheidsrede. Van Braam gaf al in zijn proefschrift over 'Ambtenaren en bureaucratie in Nederland' uit 1957 aan, dat ambtenaren in Nederland nooit populair zijn geweest (Van Braam, 1957). Dat heeft hij herhaald in zijn afscheidsrede in 1988: Wat weten wij van ambtenaren? (Van Braam, 1988). Datzelfde negatieve oordeel geldt ook van tijd tot tijd voor de overheid, de politiek en de bureaucratie in algemene zin (Albrow; 1970; Fockema Andreae 1939; Lührs, A. (1946; 1958; Olszewski 1904; Van IJsselmuiden 1999; Van der Meer en Roborgh 1993; Randeraad 1994) Dat hebben anderen in binnen- en buitenland ook geconstateerd. In de strip Koning Hollewijn en de thesaurier van Marten Toonder staat een beschouwing over ambtelijke besluitvorming in de ambtelijke molen (Toonder, 1957). Die ambtelijke molen wordt voorgesteld als een reusachtige contraptie, het betreft heel concreet een machine, in feite het ambtelijk apparaat. Het gebruik van het woord 'apparaat' is interessant, omdat een geheel van ambtenaren tot een instrument met een naar woord wordt 'verdingd'. Nu heeft Toonder wel meer een afstandelijke en van empathie gespeende ambtelijke functionaris en overheidsapparaat geportretteerd. Heel het standsgevoelige Rommeldam van Toonder lijkt daaraan onderworpen.

Nu is Toonder niet a priori een deugdelijke bron van de empirische realiteit van overheid en ambtelijk apparaat, maar deze negatieve beelden komen herhaaldelijk terug in de (bestuurswetenschappelijke) literatuur, de politieke oordeelsvorming sinds de jaren 80, de media en in de volksmond. Niet zozeer betreft het een ambtelijk apparaat dat qua intentie kwaadaardig is, maar als geheel – dus als systeem – een verlaagde menselijke gevoeligheid en een technocratische instelling met zich meevoert. Een constatering van een verminderd vertrouwen, oordelen over een tekortschietende betrouwbaarheid en verminderde prestaties is dan al vlot gemaakt en gepresenteerd, waarbij soms de nuances en concretisering

verloren gaan (Van der Meer, 2021). Ook worden mogelijke oorzaken van een tekortschietende overheid beperkt tot een intern falen van politiek en het overheidsapparaat en andere maatschappelijke en omgevingsfactoren over het hoofd gezien. Ik kom daar verderop in mijn rede op terug.

Het vreemde is wellicht dat oordelen over concrete overheidsprestaties (zie onder meer de OECD-rapportages *Government at a glance* 2023²; *Standard Eurobarometer* 2023³ en eerder; de *EUPACK country briefs* 2019-2022; de *World Development Indicators*⁴; Van der Meer, 2023) minder negatief zijn.⁵ Dit is natuurlijk aanmerkelijk met uitzondering van in het oog springende voorbeelden, zoals de Kindertoeslagaffaire (commissie-Van Dam, 2020)⁶, de zwarte lijst bij de belastingdienst en de afhandeling van de aardbevingsproblematiek in Groningen. Zie bijvoorbeeld de hoge tevredenheidscijfers over de gezondheidszorg, politiek, justitie, defensie (*Standard Eurobarometer* 2023) en de brandweerbzorg, maar zie ook de diensten onder de loep genomen door de commissie-Bosman (2021) en de eerste rapportage over de Staat van de Uitvoering. Ik bagatelliseer niet de eerder genoemde schrijnende situaties waar het ambtelijk handelen daadwerkelijk is ontspoord, maar het gaat wel om dit oordeel van tekortschietend handelen in een juist perspectief te plaatsen.



Is er helemaal niets aan de hand? Ja, er zouden hoge verwachtingen zijn gewekt door politiek en bestuur. Verwachtingen die in de waarneming van mensen niet waargemaakt worden ten aanzien van: een zorgvuldige en doortastende aanpak van de coronacrisis, de Oekraïne-crisis, de klimaatcrisis, de energiecrisis, de bankencrisis, de economische en schuldencrisis, de kinderopvangcrisis, een algemene uitvoeringscrisis, de asielopvang- en statushoudercrisis (zie Ter Apel), de gezondheidszorgcrisis, de jeugd ggz-crisis, de huisvestingcrisis, de politieke vertrouwenscrisis en de bureaucratische vertrouwenscrisis (Van der Meer 2022, 2023). Politiek en ambtelijk apparaat zouden in ogen van critici niet alleen de zaken op hun beloop laten maar de problemen juist ook verergeren. Gemakkelijk is dan de schuld bij de uitvoering en de daar werkzame ambtenaren neer te leggen.

2 <https://www.oecd.org/publication/government-at-a-glance/2023/>

3 <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052>

4 <https://wdi.worldbank.org/table/5.8.2> en <https://wdi.worldbank.org/table/5.8> Governance Indicators 2 en 1

5 Er is wel sinds 2020/2021 een daling in de cijfers, zie onder meer de *Sustainable Government Indicators* van Van der Meer *The Netherlands*, country brief *EUPACK* 2024.

6 https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf

Of ook bij de ambtelijke beleidsmakers. Er zou door bestuurders te weinig een expliciete visie en strategie zijn geformuleerd, laat staan dat deze op succesvolle wijze zijn uitgevoerd. Dan komen we zo ook bij de schuld van de politiek terecht.

Uiteindelijk zouden ook burgers en de samenleving medeverantwoordelijk zijn gegeven hun te hoge verwachtingen en hun al te snelle en niet al te gefundeerde oordelen over misstanden, zoals uitkeringsfraude (Van der Meer, 2023). Die oordelen zijn ook menigmaal de opmaat geweest naar een strenger overheidsoptreden: de nieuwe flinkheid. Natuurlijk, binnen die samenleving kunnen ook weer onderlinge verwijten worden gemaakt. Links tegen rechts en omgekeerd en op een andere schaal progressief versus conservatief en dat ook weer omgekeerd. Kortom: er zijn alleen maar schuldigen aan te treffen in verschillende gradaties en die schuldigen behoren meestal tot de andere partij. De een kan de schuld, de blaam op de ander afschuiven⁷: de zogeheten *blame game* (Hood, 2011). Dat is wel zo makkelijk, niemand treft persoonlijk blaam. Dat is jammer. De aanwijzing van een schuldige en de bestraffing daarvan is een mooi reinigingsritueel voor de goeden of althans diegenen die zich als goed wensen te zien. Wat hierbij natuurlijk ook meespeelt, zijn de ‘wetten’ van de media en de politiek. In de media geldt de wet van *bad news drives out good news*. Dat geldt eigenlijk ook voor de politiek. Geen aandacht voor wat goed gaat, veel aandacht voor wat slecht gaat. Immers: goed nieuws is te genuanceerd en verkoopt niet. Ik kom op dit punt nog terug.

Dat vergeten van het goede in het bestuur wordt sterker wanneer de oorsprong en oorzaken van die eventuele ontsporingen zich uitstrekken tot een verder verleden. De roes van het zalig vergeten leidt dan tot een verdere vermindering van de eigen verantwoordelijkheid onder een schuldig verklaring van de huidige bestuurders. Dat wordt nog versterkt door de schuldvraag te leggen bij politieke opposenten en abstracte entiteiten als een ambtelijk apparaat of een nog veel vagere en veelvormige notie als de bureaucratie. De scheiding tussen goed en kwaad komt onder meer tot uitdrukking in de door Van Loon gemaakte en ogenschijnlijk verbonden aan Habermas populaire tweedeling tussen goedwillende burgers en de boze abstracte systeemwereld. Een systeemwereld die bevolkt wordt door naar macht strevende bureaucratische personen. Ik kom later in mijn betoog hier nog op terug en met name op de bedenkelijke lading hiervan.

7 Minder lijken de minder zelfredzame en minder bureaucratisch competente medeburgers vanuit een geobjectiveerd perspectief iets te verwijten.

Achter dit tweeledige en tegenstrijdige geheel aan opinies is een meer fundamenteel en al lang erkend spanningsveld te herkennen tussen een gewenst en wellicht ook noodzakelijk bureaucratisch denken en optreden en een gevoel van beknotting en wurging van (politieke, maatschappelijke) vrijheid door diezelfde bureaucratie. Ook betekent dit dat er van ambtenaren iets wordt verwacht in termen van het dienen van twee meesters: politiek en samenleving. Dit omvat ook loyale tegenspraak van medewerkers tegen politiek, leiding, collegae en burgers, waar nodig klokkeluiderschap en het bezit van morele moed (Van der Meer & Dijkstra 2017, 2021). Bij deze noodzakelijkheid van loyale tegenspraak is anderzijds in oplopende graad van probleemgehalte de grenzen aan tegenspraak, klokkeluiderschap, de toelaatbaarheid van een petitie democratie van activistische ambtenaren te onderkennen. Dit kan leiden tot een doorgeslagen ambtelijke wil tot zelfsturing met *Beamtenherrschaft* tot gevolg. In de meest extreem vorm van ambtelijke disloyaliteit kan dit mogelijk zelfs uitmonden in een (mate van) ambtelijke sabotage (zie later in mijn betoog).

Bij een verkeerd en oneigenlijk gebruik kan een ambtelijk apparaat de vrijheid aantasten, maar bij het nalaten van een oprecht gebruik en een verwaarlozing van de staat en bureaucratie wordt de vrijheid van burgers en ambtenaren eveneens in gevaar gebracht. Dan gaat het recht van de sterksten overheersen. Een ongelimiteerde vrijheid van de enkeling en van de machtigsten verdrukt die van anderen. Zie hier de basis van de klassieke politieke denkers, waarvan ik de namen om redenen van omvang en het vermijden van *name dropping* niet zal noemen. Men zou kunnen spreken van vrijheidusurpatie. Deze thematiek van bureaucratie, ambtelijke, politieke en maatschappelijke vrijheid staat centraal in deze afscheidsrede. Vandaar de titel: een driesnijdend zwaard: bureaucratie, ambtenaren en vrijheid oftewel iets over bureaucratie als hulp voor en bedreiging van een duurzame democratische rechtstaat en persoonlijke vrijheid

Deze thematiek van de gebonden vrijheden van bureaucratie en in samenhang de rol, het functioneren van ambtenaren als *trait d'union* tussen politiek en samenleving heeft centraal gestaan in mijn bekleding en invulling van de leerstoel Comparative Public Sector en Civil Service Reform. Dit hangt als achtergrond en wellicht ook als een nevel achter door mij behandelde thema's, die ik gedurende deze 12,5 jaar in mijn leeropdracht heb mogen behandelen, maar nog niet expliciet zo heb benoemd. Deze rede is daarom ook te zien als een tussenbalans; een voort te zetten onderzoekagenda voor na mijn emeritaat. Dit laatste aangezien ik na een kleine vijftig jaar verblijf op de Universiteit Leiden eindelijk van (de Leidse) school af ben, maar ik niet ben uitgeleerd. Ik zal proberen dat wat ik te zeggen heb op een zo toegankelijke wijze te formuleren, zonder in simplificaties en oplossingen te vallen. Gegeven het voorgaande (mijn langdurig verblijf aan de Hogeschool Leiden aan het Rapenburg en in Den Haag) zal ik ook aangeven wat die tussenbalans betekent

voor de relatie tussen een heringericht bestuurskunde-onderwijs in Leiden en Nederland en de relatie van dat onderwijs en onderzoek tot het openbaar bestuur en de samenleving. Maar ik vraag u nog even om geduld. Dit slechts terzijde. Laten we eerst beginnen met een bespreking van het aangekondigde onderwerp: bureaucratie als bedreiging en voorwaarde voor democratie en vrijheid. Bij dat laatste is ook de ruimte en vrijheid van en voor ambtenaren inbegrepen.



2.

Bedreiging van democratie en vrijheidsinperking:

over vrijheid en democratie door, voor en van ambtenaren

2.1 Bureaucratie en vrijheid

De term bureaucratie heeft van begin af aan vooral een negatieve betekenis gehad (Albrow, 1970; Mayntz, 1969; Van Braam, 1980). Ook nu is dat nog steeds vaak zo. Dat oordeel is zoals vele kenners van het bureaucratiediscours weten inherent tegenstrijdig. Ik kom hierop nog terug. Maar dat negatieve beeld behelst een bureaucratie (als ambtelijk apparaat) dat hautain, afstandelijk en zich niet inhoudelijk heeft verbonden aan de dienstverlening in de richting van burgers. Daarnaast betreft het een apparaat dat macht tot zich trekt en, zoals we verder zullen bespreken een vrije samenleving verdrukt. Daarnaast is er het beeld van 1) bureaucratie als ambtelijk apparaat dat zich te buiten gaat aan formalisme, traagheid en de afschuiving van verantwoordelijkheden, 2) bureaucratie als ambtelijk apparaat dat zich te buiten gaat aan overdreven dikdoenerij en geheimhouding en 3) bureaucratie als ambtelijk apparaat dat slaafs op de erboven gestelde functionarissen en verantwoordelijkheden is gericht en weinig tegensprekt. Het staan op privileges maar niet bereid zijn tot het nemen van risico voor de publieke zaak: de nieuwe vrijgestelden. Een andere voorstelling is het omvangrijke ambtelijke apparaat waarvan eigenlijk niemand weet wat de ambtenaren doen. Het zijn er veel, maar wat doen ze? Hinderk (Henk) Bleker die in gesprek met de voorzitter van VNO/NCW bij de start van het gedoogkabinet Rutte I sprak over het mogelijke verzet tegen de nieuwe plannen afkomstig uit de grote Haagse ambtelijke torens waar hij wel raad mee wist. We weten hoe dat is afgelopen, maar dit is weer een terzijde. En daar komt ook nog, zeker de laatste tijd, de kritiek van de fysieke en mentale onbereikbare bureaucratie bij, zoals de belastingdienst die alles digitaal wil en telefonisch nauwelijks bereikbaar is en niet of nauwelijks persoonlijk contact toestaat. Het betreft een beeld van ambtenaren die zich verschuilen achter een digitale muur en daarmee slechter bereikbaar zijn voor minder digitaal en bureaucratisch competente burgers. Ook hierop kom ik terug.

Daartegenover staat een veel minder populair beeld van een ambtelijk apparaat, dat onmisbaar is voor een goed functionerende en weerbare democratie en rechtstaat (Etzioni-Halevy, 1985; Page, 1992). Maar zie ook het werk van Alberts (1986), het essay van Wallage (2005); het artikel van De Vries (2007) en het werk van sommige bestuurskundigen in binnen- en buitenland als Charles Goodsell (1983, 1994); Paul DuGay (2000, 2005) en in Nederland Jos Raadschelders (1982, 2020) en Arthur Ringeling (1993). Maar deze geluiden zijn qua sterkte zacht en nauwelijks te ontvangen. Vaak is het slechts een zacht geruis tegen de achtergronden van een storm van anti-overheid- en anti-bureaucratiegeluiden. Laten we daarom terugkeren naar die meer dominante politieke en maatschappelijke negatieve visies.

Hoewel, pas met Max Weber is ook een meer neutraal begrip geïntroduceerd. Er moet wel worden opgemerkt dat ook volgens Weber de gevaren van een overmatige macht van het *Beamtentum* (1917, 1988) op de loer liggen.⁸ Dit geldt ook voor de verslavende werking van rationalisering en bureaucratie voor burgers: de ijzeren kooi waarin mensen gevangen zijn en hun vrijheid ontnomen wordt (Raadschelders, 2020). In een marxistische interpretatie en een *tour de force* van het denken van Weber: bureaucratisch handelen is dan te zien als een opium van het volk. Of in andere meer negatieve richting – maar evenzeer verslavend – bureaucratie is op te vatten als een odium voor het volk, waar op haatgevoelens kan worden afgewend. In een aantal gevallen wordt door bestuurswetenschappelijke auteurs wel ter verdediging gesteld, dat ambtenaren wel deugen maar dat het bureaucratisch keurlijf ook ambtenaren gevangen houdt en dat ze uit hun ijzeren kooi bevrijd moeten worden om de mensen tot dienst te kunnen zijn (Osborne & Gaebler, 1992). Ook veel bestuurskundig werk in de afgelopen decennia valt in deze lijn van denken te plaatsen: zie ook de New Public Governance (Osborne 2006, 2009) en de New Public Service-benaderingen van Robert en Janet Denhardt (2002, 2010, 2015). In populaire woorden: ambtenaren moeten uit hun systeemwereld en weer in de leefwereld terecht komen. De scheiding tussen goed en kwaad komt dan, zoals eerder gesteld, tot uitdrukking in een leefwereld bevolkt door goedwillende en bedreigde burgers en de systeemwereld bevolkt door ontmenselijke naar macht strevende bureaucratische apparatsjiks⁹. Er ontstaat een spanning tussen menselijke maat, maatwerk en empathie enerzijds en bureaucratische technocraten anderzijds waaruit het menselijk (mede) leven is geweken. Deze karikaturen worden tot het oneindige herhaald in kranten, opinieprogramma's en op sociale media. Ook een karikatuur berust deels op inhoud maar verliest zich in een ongerichtheid, een veralgemenisering, de klakkeloze en lege herhaling, het in feite napraten, het in zekere zin inhoudsloos gewauwel en wat ook in het kort het echoïsme, naar het Griekse werkwoord echo napraten genoemd kan worden. Dit belemmert ook het zicht op wat er feitelijk mogelijk loos is. Maar ik ga nu te snel en dreig te ver een verbonden, maar interessant zijpad te gaan bewandelen.



-
- 8 Van Braam heeft opgemerkt in zijn essay 'Max Weber en zijn critici over gezag en bureaucratie' uit 1980, dat het werk van Weber niet 'af' is. Dat heeft te maken met zijn relatief vroegtijdig overlijden aan de Spaanse griep, maar ook dat het werk op punten inconsistent is. Van Braam heeft tevens aangegeven, dat zijns inziens deze lacunes en inconsistenties een stimulans is geweest in het denken over bestuursorganisaties.
- 9 Zie een interessante kritiek op deze door Van der Lans omgewerkte en niet geheel correct geciteerde tweedeling van Habermas door Wouter Mensink <https://www.socialevraagstukken.nl/systeem-en-leefwereld-hoe-de-kloof-te-dichten/>

Een ander punt van kritiek betreft de bureaucratie als bestuursvorm waarbij betaalde functionarissen de plaats van vrijgestelde onbaatzuchtige bestuurders, de burgerij, de samenleving in een democratie innemen dan wel zelfs usurperen. De oude regenten, bestuurders en functionarissen zouden volgens deze kritiek superieur zijn, omdat ze niet afhankelijk zouden zijn van de heerser en op grond van noblesse oblige en burgerzin de publieke zaak en het algemeen belang kunnen dienen.¹⁰ Dit was bijvoorbeeld rond de wisseling van de 18e en 19e eeuw het oordeel van de oude aristocratische elite over de rol van mensen in de handel en in het bestuur in bijvoorbeeld Frankrijk en Groot-Brittannië (Van der Meer, 2021). Legale (rationele) gezagsuitoefening met een bureaucratische *Verwaltungsstab* ambtelijk apparaat zou op grond van kennis, ervaring en andere machtsbronnen een monopolie op de staatsmacht kunnen verkrijgen. Die macht (*Beamtenherrschaft*) zou ten koste kunnen gaan van politiek en samenleving (Weber, 1918; Bendix, 1957). Dit beeld veronderstelt wel een ambtelijke, vrij homogene klasse ofwel kaste. Zie hier ook de basis van de kritiek van Donald Kingsley (1944) op een verondersteld conservatieve kaste van Britse *civil servants*, die een Labour-regering het leven moeilijk zou maken na de overwinning van de labour leider Attlee op Churchill in 1945. Ook veel normatief werk op het terrein van representatieve bureaucratie en diversiteit en inclusie vindt hier zijn basis. Dat *Beamtentum* vormt ook de basis van de Vierde Macht-conceptie van Crinice le Roy (1969, 1971) en zijn navolgers (zie ook de analyse van Mark Bovens in zijn oratie van 2000). Hier ga ik niet verder in op de wat wankelende definiëring van ambtenaren als macht in de termen van Montesquieu en de inhoudelijke onderbouwing van deze Vierde Machtsthese, gegeven ook de sterke fragmentatielijnen in organisaties met voldoende mogelijkheden tot verkokering en bureaupolitiek. Ook dit is weer een inherente tegenstelling in het bureaucratiedebat over macht en onmacht van ambtenaren, politiek en bureaucratie.

Deze kritiek op een mogelijke machtsusurpatie door ambtenaren en meer recent ook de bedreiging daarvan voor de vrijheid van een open democratie is in de geschiedenis rijkelijk terug te vinden. Zie voor een historische en vergelijkende analyse in het standaardwerk 'bureaucracy' van Martin Albrow (1970) met vroege schrijvers als Quesnay, Turgot, De Gournay en Baron de Grimm. Dat heeft zich in de 19e en vroege 20e eeuw voortgezet bij Robert von Mohl (1889), Josef Olszewski (1904), ten dele bij John Stuart Mill in 'On liberty' (1859) maar ook in het werk van Weber en in de Tweede Wereldoorlog bij Ludwig von Mises (1944) en Friedrich (von) Hayek (1944). Ook soortgelijke opvattingen van hun navolgers op rechts,

10 Zie voor een moderne variant in de analyse van Hans Daalder (1995) Van Oude en Nieuwe Regenten. Politiek in Nederland, Amsterdam: Bert Bakker.

maar ook bij anarcho-syndicalisten en voortlevend bij een schrijver als Henry Jacoby (1976) zijn tot op de dag van vandaag terug te vinden. Overigens zijn niet al deze schrijvers een voorstander van democratie, al dan niet in een van de diverse manifestaties. Nu, na deze *name dropping*, ga ik verder met mijn betoog.

Heden ten dage zijn slechts weinig randgroeperingen buiten bestaande dictaturen openlijk tegen de algemene basisprincipes van vrijheid en/of democratie. Vrijheid en democratie zijn zelfs slagzinnen en uitgangspunten geworden voor een ordentelijk leven en samenleven geworden, maar onomstreden waren deze begrippen zeker niet in het directe verleden. Zeker niet alleen bij mensen die vreesden voor hun geprivilegieerde positie of bij personen die een aangrijpen van de volkswil voor zich zagen door een autocratie of oligarchie. Democratie werd ook niet altijd gelijkgesteld aan vrijheid, maar soms als bedreiging gezien voor de deliberatieve democratie. Democratie werd door Robert Lowe zelfs als een potentiële bedreiging voor de vrijheid en de algemene zaak gezien (Briggs, 1955). De noodzaak van een goed debat niet gehinderd door vooringenomenheid, gebrek aan inhoudelijke kennis, afwezige deskundigheid en onkunde, niet beredeneerde en in controle gehouden passie zou in het gedrang komen. Te veel afhankelijkheid van anderen voor het voortbestaan. Zie het voorbeeld van de kritiek van de Britse 19e-eeuwse politicus Robert Lowe, met de mogelijkheid van de manipulatie van de zogeheten volkssysteem door machtigen, media en andere scrupuleuze personen en instituties. Maar wie zijn de besten? Op welke criteria is die meritocratie gegrondvest? Geld, afstamming, kennis, levenservaring et cetera? Vandaar, de oorspronkelijke benadrukking van censeuseisen, zoals opleiding en belastingbetaling. Dat laatste heeft een langer leven geleid bij politiek-economen zoals Niskanen (Van der Meer, 2012). Hoewel met de komst van het algemeen kiesrecht die strijd is gestreden, vallen deze argumenten van criticasters niet zonder meer weg en moet gekeken worden hoe dit is op te lossen. Zoals bekend is dit laatste lastig.

Waar directe democratie en referenda vaak hogeropgeleiden en activistisch ingestelde burgers nog meer dan in de representatieve democratie lijken te bevoordelen, kan dit slechts marginaal en onder de meest stringente randvoorwaarden een aanvulling betekenen. Een verbeterde parlementaire democratie gevestigd op een partijstelsel met een politiek georganiseerde en politiekvaardige bevolking zou een remedie kunnen zijn, maar dat lijkt nogal hoog gegrepen en tot op zekere hoogte utopistisch. Dit kan overigens ook nog teniet worden gedaan door een tendens van mediatisering, een toename van persoonlijk heroïsch leiderschap en een toename van een participatie. Dat laatste betreft een dominante invloed van een in zichzelf gesloten partijstelsel en -apparaat, waarbij de rekrutering van zich conformerende nieuwe vertegenwoordigers



via interne (zelf)selectieprocedures tot stand komt. Bij dit laatste spelen ook de politieke jongerenorganisaties en de aanstelling van persoonlijke en fractiemedewerkers vanuit jongerepartijkringen een rol. In wezen gaat het over een proces van partijpolitieke oligarchisering. Een proces dat leidt tot een verdere eenzijdigheid van de samenstelling van de vertegenwoordigende organen. Een proces dat de steun aan en het vertrouwen van burgers in het politieke stelsel verder kan aantasten.

Nu naar de vrijheid toe: het liefst de ware vrijheid. In het verleden en ook nu nog werd die vrijheidsinperking door middel van overheidsoptreden en bureaucratie veelal door zelfstandigen, studenten en de gegoede burgerij bekritiseerd. De huidige zzp'ers en ondernemers vinden die interventie nog steeds een formidabel probleem, dat de eigen en zelfgezochte maatschappelijke en economische vrijheid bedreigt. Dat gevoel is ook in de loop der tijd gedemocratiseerd met de individualisering en het Unbound Freedom-concept om het beeld van de Unbound Prometheus te parafraseren (Van der Meer & Dijkstra, 2019). Dit raakt bredere groepen in de samenleving. Het opmerkelijke is, dat ook diegenen die baat hebben bij overheidsoptreden zich juist afkeren van een interventie vanwege een veronderstelde vrijheidsbeperking. Interessant is de parallel met de Verenigde Staten bij Obamacare waar de armere staten en hun armere bevolking verzet aantekenden.

Weber was als eerder gezegd al bevreesd voor een al te sterke bureaucratische macht en overheersing van politiek en samenleving (*Beamtenherrschaft*). Daarom moest het idee van het politieke primaat tegen een ambtelijk overwicht beschermd worden. Politici en ambtenaren moeten volgens Weber (1988) over verschillende kwaliteiten beschikken: politici moeten *führen* en *kämpfen*, ambtenaren moeten getrouw de besluiten van politici uitvoeren, goede politici zijn geen goede ambtenaren en ook is het omgekeerde niet het geval (Weber 1918, 1988; Van der Meer 2012, 2022). Een almachtige staat en bureaucratie hebben dan diverse elkaar overlappende uitingsvormen: daaronder zijn zogeheten totalitaire politiestaten te noemen. Met een mildere vorm terug te vinden in de controlestaat (*Überwachungsstaat*), waarbij de staat zijn burgers met juridisch toegelaten instrumenten mag bewaken en controleren ter bescherming tegen mogelijke interne en externe bedreigingen. Met de staat en de bureaucratie ter beschikking staande technologie worden mogelijkheden groter om een surveillancestaat in het leven te roepen. In mijn oratie heb ik naar voorbeelden in literatuur en films verwezen: Big Brother van Orwell, V for Vendetta, Van McTeigue (Van der Meer, 2012). En ook het werk van Ayn Rand (1943, 1952, 1957, 1966), waar ook het verzet tegen een al overheersende overheid centraal staat.

Wat betreft een op het welzijnsterrein overactieve interveniërende staat wordt de variant van de *Nanny State* (een term van Britse oorsprong uit de Thatcher-jaren) zichtbaar. Een Nanny state houdt tot in detail bezig met de zorg van burgers. De kritiek is dan dat een nanny staat de vrijheid van burgers overmatig beperkt en verstikt en in deze verontmenselijkt. Die interventiestaat staat haaks op het eerdere vrijheidsbegrip van Mill, waarbij alleen het schadebeginsel (aantasting van vrijheid van anderen) een interventie en een beperking van de individuele vrijheid rechtvaardigt.¹¹ Datzelfde geldt voor moderne libertariërs en bijvoorbeeld anarcho-kapitalisten (Van der Meer, 2021). Lastig blijft het de meermalen gestelde vraag te beantwoorden wat de begrenzing van die externe schade precies inhoudt, gegeven een toegenomen maatschappelijke complexiteit en interdependentie.

In elk van de boven genoemde gevallen betreft het staten met daartoe ressorterende bureaucratieën, waarbij door technische en IT-middelen de staat en ambtenaren een informatievoorsprong op de burger hebben en die burger zowel fysiek als mentaal kunnen beheersen of althans een poging kunnen doen en waarbij burgers onvoldoende mogelijkheden hebben daarop te reageren of onjuistheden te redresseren. Overigens is er even goed te spreken over een controlesamenleving, waarin private bedrijven eenzelfde informatievoorsprong hebben. Hoe het ook zij: in beide gevallen trekken burgers aan het kortste eind. Zie hier ook de kern van de analyse van Pieter Omtzigt over een vernieuwd bestuur in zijn Binnenhof-lezing (september 2023). Hij stelt dat een nieuw sociaal contract noodzakelijk is. De vraag is of deze analyse niet wat te simpel is en ook te negatief over overheid en bureaucratie, ondanks enkele zeer ernstige schandalen waarop ik eerder heb gewezen.

Die kritiek geldt ook voor het over het algemeen nuttige werk van de Nationale ombudsman. Eerder heb ik in de Staat van de Ambtelijke Dienst 2023 gesteld, dat de suggesties van de Nationale ombudsman in interviews met media over een falende overheid veel te algemeen en te generiek geformuleerd zijn. Terecht echter wijst hij op plekken waar het nodige fout gaat in de uitvoering. Ook wijst

11 De inleiding: The object of this Essay On Liberty is to assert one very simple principle, as entitled to govern absolutely the dealings of society with the individual in the way of compulsion and control, whether the means used be physical force in the form of legal penalties, or the moral coercion of public opinion. That principle is, that the sole end for which mankind are warranted, individually or collectively in interfering with the liberty of action of any of their number, is self-protection. That the only purpose for which power can be rightfully exercised over any member of a civilized community, against his will, is to prevent harm to others. His own good, either physical or moral, is not a sufficient warrant.

hij erop dat de hardheid van een wantrouwende overheid verkeerd kan uitwerken. Maar deze harde en naar mijn mening al te generieke kritiek kan ook te maken hebben met de taak en functie van de ombudsman om klachten van burgers te onderzoeken en waar mogelijk naar een oplossing te zoeken. Hij kiest hier voor kritiek op een hoger abstractieniveau. Zo stelt hij, door de openbaarheid te zoeken, zaken van een hard en wantrouwend overheidsoptreden aan de kaak. Echter, er kan ook gesproken worden van professionele eenzijdigheid of zelfs institutionele vooringenomenheid. Immers: wie zich alleen baseert op de voetangels en klemmen in dat overheidsoptreden, maakt zich ook schuldig aan overmatig negativisme. Om weer een Toonder-beeld te gebruiken: men neemt de rol van de Zwarte Zwaderner (1979), waar alles in een zwart daglicht wordt gesteld en de wereld ontleurd en onttoverd wordt. Dat kan juist een verbetering in de weg staan. Het pleidooi van 't Hart en anderen voor een positieve bestuurskunde om ook kritisch te wijzen waar het goed gaat en oplossingsrichtingen te belichten van waar nodig verbeteringsrichtingen mogelijk zijn, kan zorgen voor een meer gebalanceerd beeld, (zie ook Douglas et al., 2021; Douglas, Steen & Van der Wal, 2019). Eerder heb ik immers ook op de positieve kanten van het bestuur gewezen en gesproken over de prestaties en de vrij hoge mate van tevredenheid. Deze kanttekening is hier niet gemaakt om eventuele problemen te bagatelliseren, maar ook bestuurlijk, politiek en maatschappelijk chagrijn moet zijn grenzen kennen. Het chagrijn kan en mag geen voedingsbodem zijn voor politiek en maatschappelijk eigen belang en gewin.

2.2 Een eerste tussenbalans

Er lijkt – om terug te keren naar een eerdere opmerking – ogenschijnlijk steeds meer een ongeclausuleerd en onbeperkt vrijheidstreven op te komen. Zich neerleggen bij uitkomsten van het politiek en maatschappelijk debat en de grenzen van de wet in acht te willen nemen lijkt voor groepen en individuen lastiger te worden. Dat geldt zowel bij stadionrellen, het accepteren van het handelen van ordehandhavers, hulpverleners, maar ook bij acties en demonstraties. Dat alles geldt ook voor de strijdigheid met het adagium dat mijn vrijheid wordt begrensd door de vrijheid van anderen, met een vrijheidsconflict als gevolg dat door interventie, nieuwe regelgeving voor arbitrage, rijdende rechters, intermediators en rechters moet worden opgelost. Een verdere beperking van vrijheid door scheidsrechters en regels: de groei van regels en bureaucratie liggen dan op de loer met alle gevolgen van dien.

Dat er een spanningsveld tussen vrijheid, overheid en bureaucratie kan bestaan, is zoals van oudsher gesteld. Dat is nog te zwak uitgedrukt: dit is de dominante

visie binnen samenleving, politiek en een deel van de wetenschap. Daarbij is dus vrijheid een groot goed en bureaucratie eigenlijk fout tot erg fout. Bureaucratie gaat in deze visie om onpersoonlijke, verscholen krachten die mensen kunnen vermalen. Het onpersoonlijke heeft inderdaad zeer grote nadelen; daar is veel op gewezen. De achterkant ervan is echter dat de bureaucratie zich ook niet te veel moet laten leiden door persoonlijke voor- en afkeuren en het belang van rechtsgelijkheid – zie ook Vrouwe Justitia met de blinddoek. De scheiding tussen goed en kwaad komt dan tot uitdrukking in de leefwereld bevolkt door goedwillende en bedreigde burgers en de eerdergenoemde systeemwereld bevolkt door ontmenselijkte politieke en bureaucratische apparatsjiks (Van der Meer, 2021; Van der Meer, 2012). Immers, de negatieve effecten van bureaucratie en bureaucratisering voor de individuele en collectieve vrijheid zijn, als eerder aangegeven, al te vinden bij Weber (*stahlhartes Gehäuse* (dwangbuis) of de IJzeren Kooi in zijn werk ‘Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus 1904/1905) en bij Henry Jacoby (1976) met zijn bureaucratisering-van-de-wereld-these.

Hoe kan je in een moderne wereld leven zonder bureaucratische beknutting en hoe kan men zich hieruit bevrijden? Autonome burgers willen zich buiten de samenleving en overheidsbestel plaatsen. Dit laatste is een zelfgekozen illusie. Wellicht is ‘zelfgekozen’ wat te ongenueanceerd. Ook een mogelijke bron is een geromantiseerd vrijheidsbeeld, een ideaal en een terugkeer naar een imaginaire ideale vrijheid als bestaand in het commune leven als gepropageerd door romantici als Thoreau en in Nederland een Frederik van Eeden of de Britse mythe van de *freeborn Englishman* (terug te vinden in de Robin Hood-verfilmingen uit Hollywood). De vrijheid wordt afgebakend, beperkt en ingekaderd. En toch voelt die burger zich met de dichter Kloos te spreken een god in het diepst van zijn gedachten.¹² Een god geknecht door overheid en bureaucratie. Maar vrijheid,



12 Hier zijn de eerste twee strofen:

Ik ben een God in 't diepst van mijn gedachten
En zit in 't binnenst van mijn ziel ten troon
Over mijzelf en 't al, naar rijksgeboën
Van eigen strijd en zege, uit eigen krachten.

En als een heir van donker-wilde machten
Joelt aan mij op en valt terug, gevloën
Voor 't heffen van mijn hand en heldre kroon:
Ik ben een God in 't diepst van mijn gedachten.

zie eerder, is niet absoluut en wordt begrensd door de vrijheid van anderen; bij conflicten kan dat om overheids- en justitieel ingrijpen vragen. Dat valt niet altijd te vermijden, maar empathisch optreden, een begrip voor dat beknottingsgevoel, een uitleg over dat ingrijpen, een onderbouwing en verantwoording van daden door bestuurders en ambtenaren is dan van fundamenteel belang. Dat vraagt ook om een nadere analyse van de vrijheid van ambtenaren in hun relatie met politiek en samenleving. Daar ga ik nu toe over.



3.

Een gebonden ambtenaarschap als voorwaarde voor externe en interne vrijheid

3.1 De reikwijdte en begrenzingen van ambtelijke vrijheid

In de oproep voor een leerstoelbijeenkomst bij het CAOP (november 2023) getiteld: Webinar 'Grote trends, scherpe keuzes!' wordt gesteld dat grote vraagstukken op het gebied van arbeidsmarkt, gezondheid, kansengelijkheid, innovatie en de woningmarkt en velerlei crises ons bezighouden. Maar ook onderwerpen als goed bestuur, de democratische rechtstaat, de rol van de overheid in relatie tot de samenleving, de voorwaardenscheppende staat (Van der Meer, 2012; Page & Wright, 2007) en maatschappelijk onbehagen vragen om aandacht. Dat zijn waarschuwendende woorden. Achter deze crises ligt een onbehagen over het functioneren van het openbaar bestuur, overheden en (hogere) ambtenaren. Het zijn zelfs belangrijke thema's in programma's voor de verkiezingen van november 2023 geworden. Voor het eerst in decennia overigens lijkt men erachter te komen, dat een krakend openbaar bestuur de samenleving en politiek niet goed dienstbaar kan zijn maar daaraan juist afbreuk doet. Ik ga verder niet diep in op de vraag of dat krakende en de soms voorkomende kwalificatie 'disfunctionerend' al te generaliserend is. Daar heb ik boven al enige aandacht besteed. Cijfers tonen overigens aan dat de tevredenheid over de publieke dienstverlening, politie, defensie en gezondheidszorg hoog is. Dat blijkt uit internationaal vergelijkend onderzoek over de jaren heen. Datzelfde blijkt onder meer uit het rapport van de commissie-Bosman (2021) over het concreet functioneren van onderzochte organisaties als UWV en de Belastingdienst, met uitzondering van de concrete crisisgebieden zoals de kindertoeslag (2021).

Maar dit terzijde, ik ben met name in deze rede geïnteresseerd in de ambtenaren en hun bijdrage aan de bevordering van en afbreuk aan de politieke taak, maatschappelijke ontplooiing en vrijheid. In mijn boek Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat (bij het CAOP te verkrijgen en met 420 pagina's voor de gestelde prijs een koopje) haal ik mijn favoriete citaat Van Holthoon (1988) weer aan: "De loyaliteit van ambtenaren tegenover hun taak als bewaarders en hun openheid tegenover de gebruikers – de burgers – is een zeer kostbaar goed. Frederik de Grote vond de ambtenaar uit. Geef hem zekerheid, laat hem werken binnen een apolitieke, bureaucratische orde en men zal merken dat hij bereid is tegen een relatief loon te werken." Verder: zonder een goede ambtelijke organisatie zijn politiek en het openbaar bestuur vleugellam (zie ook Wille et al. (2002). Aandacht voor wat van die ambtenaren wordt verwacht en wat een goede publieke dienst inhoudt, is daarom onontbeerlijk voor een deugdelijk bestuur en vrijheid in gebondenheid."

Bestuurshistorisch werden ambtenaren gezien als ‘de dragers van het staatsgezag’, dat ook in het persoonlijke leven en in opvattingen tot uitdrukking moest komen (De Goede, 1939; Randraad, 1994; Van IJsselmuiden, 1988; Wagenaar et al., 2011). Dat gezag moet constant worden verdiend; immers gezag is een geaccepteerde en daardoor gelegitimeerde macht. Die acceptatie in een democratische rechtstaat berust bij burgers. Die publieke zaak is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van zowel burgers, de eigenaren, politiek en ambtenaren als de dienaren daarvan. Er wordt daarbij veel van ambtenaren gevraagd. We komen hier terecht bij een bepaling van de noodzakelijke ruimte van ambtenaren voor de expressie van hun ideeën en opvattingen. Zonder vrijheid en discretie in de beleidsvorming en uitvoering valt het ambtelijk functioneren stil (Dijkstra, Van der Meer & Winter 2023). We komen bij de ambtelijke vrijheid dadelijk terug bij het recht op en de plicht van loyale tegenspraak in de directe werkrelatie.

Ambtenaren hebben een persoonlijk recht op vrije meningsuiting als neergelegd in de Grondwet. Maar persoonlijke en werkgerelateerde opvattingen en vrijheden zijn niet in alle gevallen scherp gescheiden. Feitelijk is wel zo dat gegeven de ambiguïteit van de inhoud van het ambtenaarschap waar het ambtelijke do's en don'ts in relatie tot ambtelijke vrijheden betreft, onzekerheden zijn ontstaan over de reikwijdte van en mogelijke strijdigheid tussen burgerlijke en ambtelijke vrijheden. Bij dat persoonlijke en ambtelijke spanningsveld spelen vragen, zoals wanneer, in welk opzicht en tot hoever dat ambtelijk recht op vrijheid van meningsuiting reikt. Immers vrijheden kunnen bij wet worden beperkt. Er zijn hierbij juridische en daarnaast professionele en politiek-bestuurlijke perspectieven van belang. Het eerste omvat ook de mogelijkheid, de redelijkheid en de mate van sanctionering in een specifiek geval. Het tweede betreft de invulling van wat nu de ambtelijke professionaliteit is gaan heten. Die invulling betreft niet alleen de inhoudelijke en algemene beroepsmatige vaardigheidscomponenten, maar ook het adequaat kunnen opereren in een politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context. Tussen inhoud, vaardigheden en dat opereren kunnen zich de nodige spanningen voordoen.

Conform de bepaling in de Ambtenarenwet 2017 artikel 6.1 gaat het erom dat de betrokkene zich dient gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. In dit verband is ook artikel 10.1 van belang: de ambtenaar onthoudt zich van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Bij dat goede ambtenaarschap zijn daarbij in algemene zin passende



waarden en normen van belang, toegespitst op de publieke kenmerken van dat openbaar bestuur. Nu zijn de gedragsregels gebaseerd op deze publieke normen en waarden nog leeg en evenmin bieden ze een inhoudelijke richting voor het goede handelen. Natuurlijk: er zijn ethische codes. Maar die zijn vooral gericht op het tegengaan van corruptie en het tegengaan van integriteitsschendingen en bieden slechts weinig kader. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de Code Integriteit Rijk. Evenzeer geldt dat voor de Handreiking van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (december 2023) gegeven de mogelijke verschillende uitleg van deze handreiking. Vandaar ook de intense discussie over de ambtelijke professionaliteit en in het verlengde het ambtelijk vakman-/vakmensschap. Ook die discussie biedt nog onvoldoende houvast vanwege het al te hoge abstractieniveau en soms wat modieus verkoopkarakter. Zoals ik eerder met collega's Dijkstra en Van den Berg (2012) heb gesteld: met de normalisering is er een kans gemist om dit aan de orde te stellen – allerlei los geformuleerde integriteitscodes ten spijt. Overigens een sluitende formulering van een ambtelijke professie met eigen normen en waarden, waar sprake is van een afgesloten groep en een homogeen denk- en handelingskader, is wellicht wat hoog gegrepen en eigenlijk vanwege de achterliggende corpgedachte in een democratische rechtstaat onwenselijk.

Een vorm van een werkgerelateerde ambtelijke vrijheid en plicht is – zoals eerder gezegd – loyale tegenspraak. De kenmerken zijn: het betreft ambtelijke vrijheid van meningsuiting in hun specifieke functie. Het is verder intern gericht, individueel van aard, aan het directe werk gerelateerd en vindt plaats in een situatie van vertrouwelijkheid (Van der Meer & Dijkstra 2021, 2017). Het gaat uit van een dienstbaarheid aan politiek en de maatschappelijke opdracht met de erkenning dat het laatste woord bij de politiek ligt met in de woorden van Hirschman (1970) *loyalty*. Een volgende verstrekkender vorm is het klokkenluiden met weer specifieke kenmerken verbonden aan de eigen specifieke functie en ervaringen. Het klokkenluiden is echter extern gericht: aan de media en bezwaarkanalen en het is ex post, individueel, werkgerelateerd en in een situatie van verbroken vertrouwelijkheid. Er is een sterke dienstbaarheid aan een gepercipieerde maatschappelijke opdracht. Er is wel een ontkenning dat het laatste woord berust bij de politiek met als gevolg externe voice en eventueel een exit.

Verder gaat wat ik een petitie en manifest gedreven ambtelijke meningsuiting wil noemen. Daar heb ik enige vraagtekens bij. Maatschappelijk geëngageerde overheidsdienaren zijn een waardevol goed. Betrokkenheid van ambtenaren op grond van een hoge mate van public service motivation is te zien als belangrijke eigenschap. Die betrokkenheid brengt ook gevaren met zich mee en met name

waar het een eigenstandige interpretatie betreft wat het publiek belang inhoudt. Dit is heel wat anders dan en niet te verwarren met loyale tegenspraak als eerder omschreven. Dat activisme op grond van eigen gekoesterde opvattingen is niet altijd op de directe functie vervulling gebaseerd. Zou dat overigens wel het geval zijn dan zou dit sowieso minder toelaatbaar zijn op grond van artikel 10.1 van de ambtenarenwet 2017. In tegenstelling tot de eerder besproken idee van loyale tegenspraak als door Van der Meer en Dijkstra omschreven is het ambtelijk activisme veelal extern gericht. Het is primair bedoeld om (bevriende) media en de samenleving te beïnvloeden en zo uiteindelijk de besluitvorming. De activistische tegenspraak is daarnaast veelal collectief en in een enkel geval individueel van aard. Betrokken ambtenaren functioneren al doende als leden van een actievoerder en actiegroep. Er bestaat daarnaast een situatie van verbroken vertrouwelijkheid. Het betreft tevens een ontkenning van een politiek primaat onder verwijzing naar een verwijzing naar een eigen verantwoordelijkheid van het ambtelijk apparaat. Er is een ontkenning dat in overheidsverband het laatste woord bij de politiek berust. Er bestaat een loyaliteit aan de eigen persoonlijke opvattingen.

Er is hier sprake van externe voice en eventueel een exit met in laatste instantie het perspectief van ambtelijke sabotage, zie het uitlekken van geredigeerde informatie uit de buitenlandse dienst kort geleden. Die sabotage wordt ook wel met andere woorden door O'Leary geduid met de term 'een ambtelijke guerrillatactiek' (2005, 2010; Van der Meer & Dijkstra, 2018). Bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van ambtelijke sabotage gaat het om de zwaarte van de aangelegenheid en de mate waarin een te saboteren bestuur formeel democratisch is en een functionerende onafhankelijke rechtspraak en een werkende parlementaire democratie bestaat. Dat laatste is niet een zaak van de saboteur om uitiem over te oordelen. Dat maakt het lastig. Tussen de Nederlandse overheid in haar handelen en een dictatoriaal regime bestaat toch wel enig verschil. Dat ambtelijk oordeel zou weer een recht van de sterkste en in dit recente geval een usurpatie van politieke macht door deze uiting van *Beamtentum* betekenen. Overigens: het kan ook een vorm zijn van dominante *agency beliefs* van het ministerie en hier ook de ambassades. Ook daar kan een goed ingewerkt minister zich niet automatisch bij neer leggen. Let wel: dat betekent niet dat zorgen zoals door een deel van de ambtenaren van Buitenlandse Zaken gevoeld niet valide kunnen zijn, maar het lijkt op een ambtelijk politiek zelfbestuur waarbij op brandende onderwerpen extern gelekt en verspreid wordt. Verdere politieke en functionele vormen van politisering kunnen dan een tegenreactie zijn.¹³ De vraag of deze politisering wel zo wenselijk is, wordt door mij negatief beantwoord.



13 Hetzelfde speelt bij de rechterlijke macht wanneer uitspraken gegeven zelf genomen judiciële discretie politiek ter discussie komen te staan.

Concluderend, ambtenaren hebben vrijheid, maar met de randvoorwaarde dat het politieke bedrijf en de organisatie waarbij men werkt geen direct gevaar en schade oplopen. Dat geldt ook voor de geloofwaardigheid van een neutrale ambtelijke advisering. Daar is natuurlijk een afweging mogelijk en ook op rijksniveau advisering. Daarnaast natuurlijk is er de randvoorwaarde van beperkingen aan ambtenaren in de wet opgelegd. Zie hier ook de duiding van artikel 10 van de Ambtenarenwet en de eerder genoemde handreiking van Binnenlandse Zaken.

3.2 Concluderend

Bureaucratie met de daarbij behorende ambtenaren in relatie en in een spanningsveld met maatschappelijke vrijheid is derhalve niet alleen tweesnijdend, maar zelfs een driesnijdend zwaard. Een zwaard of mes kan een nuttig instrument zijn, maar het kan ook een instrument zijn ten kwade. Nu ga ik er niet vanuit dat een instrument per definitie neutraal is. Bij mij treft u geen houding aan als van de National Rifle Association in de VS dat de hand achter de trekker schuldig is en niet het wapen. Maar een postulaat: in een moderne democratische rechtstaat kan men niet zonder bureaucratie en ambtenaren. Van Veenhoven zegt terecht een mens zo gelukkig als een goede ambtenaar: men kan zijn eigen leven leiden en wordt niet bedreigd door de sterkste individu en organisatie. Het is de rechtstaat in werking (Van der Meer, 2021).¹⁴ Maar niets kan ook een mens zo ongelukkig maken als disfunctionerende ambtenaar door doen en laten en nalaten. Daarom is de invulling, het opereren, de attitude en het morele besef van bureaucratie en ambtenaren op collectief en individueel niveau zo belangrijk. Dat is een eerste randvoorwaarde en snijvlak.

Ook betekent het dat er van ambtenaren wordt verwacht twee meesters: politiek en samenleving te dienen om zo ook de vrijheid te dienen. Dit omvat ook loyale tegenspraak van medewerkers tegen politiek, leiding, collegae en burgers, waar nodig klokkenluiderschap en het bezit van morele moed. Eveneens worden in deze omstandigheden vertrouwelijkheid, zelfbeperking, prudentia en dienstbaarheid aan de publieke zaak verondersteld. Evenmin moet er sprake zijn van een al te grote zekerheid en vertrouwen op eigen standpunten. Ook moet men openstaan

14 <https://www.cbs.nl/nl-nl/corporate/2015/48/world-database-of-happiness-brengt-wereldwijde-geluksgevoel-in-kaart>

voor tegenspraak van de andere kant waar tegen men ageert.¹⁵ Wat betreft de publieke zaak: deze is niet eigendom van (activistische) ambtenaren, hoe zeer ook die activistische doelstellingen sympathiek kunnen lijken. Maar goede intenties kunnen ongewild tot politiek-bestuurlijk bederf leiden. De ambtelijke vrijheid is gebonden aan wet en politiek-bestuurlijke institutionele kaders. Zie onder meer de ambtenaren wet art. 10.1 en de daarop volgende jurisprudentie. De ruime stellingname van Wim Voermans in recente columns and x tweets gaat zowel vanuit een enger staatsrechtelijk, arbeidsrechtelijk en vooral politiek-bestuurlijk institutioneel perspectief wat al te ver (2023/2024). Redenerend naar een rechtvaardiging vanuit een verwijzing naar de ambtseed, internationale verdragen en de rechtstaat is bezwaarlijk want wie interpreteert de mate van strijdigheid? Is dat de ambtenaar en zijn/haar professionaliteit? Ook dat laatste is als eerder gesteld een diffuus begrip. Ook is een beroep op loyale tegenspraak minder valide omdat de tegenspraak in vertrouwelijkheid moet plaatsvinden. Dat ambtelijk activisme gaat op *Beamtentum* lijken: een bestuur door niet verkozen ambtenaren (zie de opvattingen Weber). Zoals bij aanvang gesteld: dit tast de vrijheid van burgers, politiek maar ook ambtenaren die de politiek-bestuurlijke lijn volgen aan. Dat is een tweede snijvlak. Eveneens bij het nalaten van het gebruik en een verwaarlozing van de bureaucratie tast dit dezelfde vrijheid aan. Het tast al doende de wortels van de democratische rechtstaat aan.

Men kan een goed mens zijn met mooie en oprechte opvattingen, maar het *coûte que coûte* doorzetten van de eigen opvattingen tegen politiek en bestuur in kan beter elders buiten een arbeidskring in het ambtelijk openbaar bestuur plaatsvinden. Dat is een derde randvoorwaarde en snijvlak. Niet iedereen moet ambtenaar willen worden en dat ook zijn. Ook buiten het ambtelijk apparaat kan men zeer gelukkig worden en goed op zijn plaats zijn. Ik ben het daar ook geworden.

15 Citaat uit mijn hoofdstuk Openbaar bestuur, burgers en het behoud van vertrouwen in F.M. van der Meer (red.), Staat van de Ambtelijke Dienst 2023, Bouwen aan vertrouwen Publicatiereeks overheid & arbeid nr. 54. Den Haag: CAOP. Dat betekent ook zonder reserve elkaar de eigen mening en zienswijze vertellen, voor elkaar openstaan en elkaar waar nodig tegenspreken. Het tegenovergestelde staat in het openingscitataten uit de film 'Dean Spanley' (een vrije bewerking van het gelijknamige boek van Lord Dunsany uit 1936). If I were to tell you, you wouldn't believe me. Fisk Senior: Then by all means don't tell me, I don't believe in enough things already. When something has gone to the trouble of happening, it is best to consider it is inevitable, in my opinion. Learned that lesson the hard way, I did. - Het vervolg van het citaat 'Only a closed mind is certain' betekent dat zekerheden gepaard gaan met geslotenheid. Dat te doorbreken is het doel: hoe onvermijdelijk falen kan lijken. Maar de poging om telkens weer te herhalen is zelfs bij een initieel gebrek aan resultaat ook zonder meer de moeite waard.

4.

Aandacht voor
bureaucratie
en vrijheid in de
publieke dienst
en het
bestuurskunde-
onderwijs en
-onderzoek

De hiervoor geformuleerde aandachtspunten zouden niet alleen voor ambtenaren, maar ook voor politieke bestuurders en vertegenwoordigers een aanknopingspunt kunnen bieden om de kwaliteit van de publieke dienst en daarmee van het overheidsoptreden te kunnen bevorderen en bewaken. Hierin zou op rijksniveau het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en op lokaal niveau vergelijkbare eenheden een rol kunnen spelen en daarop hun inhoudelijke strategie moeten ontwikkelen. Daaruit kan de meerwaarde van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot uitdrukking komen. Een mooie missie en toekomst is dan niet alleen voor dat ministerie weggelegd, maar de samenleving is ermee gediend en daar gaat het uiteindelijk om. Maar wat betekent het voor de bestuurskunde en een Leidse bestuurskunde-opleiding en -studenten? Ik wil hier een aantal eerder uitgesproken aandachtspunten herhalen (zie Bestuurskundige Berichten, 2021) die mij dierbaar zijn.

Voor een deugdelijke en een duurzaam succesvol bestuurskundig onderwijs- en onderzoeksprogramma is het noodzakelijk ruime aandacht te besteden aan vraagstukken van de bestuursorganisatie, de ambtelijke professionaliteit, het ambtenaarschap en de politiek-ambtelijke kwaliteit voor een goede publieke dienstverlening. Dat kan ook in Leiden nog betere en meer centrale aandacht krijgen. Die aandacht is ook voor het bijzondere publieke karakter van dat openbaar bestuur in elk van de bestuurskundige vakken en onderzoeksthema's essentieel (Dijkstra & Van der Meer, 2008). In dit verband is voor de opleiding bestuurskundige aandacht voor de staatsrechtelijke en bestuursrechtelijke implicaties voor het functioneren van het openbaar bestuur onontbeerlijk. Dit is naast adequate kennis van politiek, economie en publieke organisatie en management. Een beperking van bestuurskunde tot bijvoorbeeld politicologische en politiek-economische invalshoeken is het verkopen van het eerste geboorterecht. De noodzaak van een wisselwerking tussen theorie, praktijk en toepassing is de meerwaarde van de academische bestuurskunde. Daarnaast gaat de interdisciplinaire benadering uit boven een naast elkaar plaatsen van het recht, de economie en de politicologie als aparte vakken bij de bestudering van het openbaar bestuur. Bestuurskunde is niet te reduceren tot quasi-politicologie, politieke economie, recht of organisatiesociologie. Die vakgebieden hoeven niet gedupliceerd te worden. Ze zijn al mooi op zichzelf. Een dergelijke reductie noopt tot de oprichting van een bestuurskunde nieuwe stijl. Wellicht een mooie opgave voor de Faculteit Geesteswetenschappen, waar in recente jaren een groot aantal sociaalwetenschappelijke studierichtingen in het leven zijn geroepen. De ondernemende geest van deze faculteit is te prijzen, maar nu dwaal ik wat (verder) af.

Zonder grondige kennis van de huidige en vroegere bestuurlijke vraagstukken en bestuurlijke praktijk – met name in Nederland en Europa – kunnen bestuurskundigen niet goed in de Nederlandse bestuurspraktijk (en daarbuiten) opereren als *academic professionals*. Dat betekent niet dat internationalisering van onderwijs onmogelijk wordt gemaakt. Het gaat alleen over de mate waarin en het accent. Internationalisering mag niet primair een verdienmodel zijn, omdat de financiering van delen van universitaire faculteiten anders precair wordt. Die internationale dimensie bestaat ook uit een blijvende betrokkenheid van de internationale staf, waarbij deze ook gesocialiseerd wordt in dat bestuur. Maak dat ook mogelijk via snelle taalcursussen en houd niet alle vergaderingen in het Engels. Die initiatieven zijn bij bestuurskunde goed in gang gezet. Ook betekent meer aandacht voor het Nederlands niet dat er een provinciaal Nederlands academisch onderwijs- en onderzoeksklimaat ontstaat. Dat argument is een drogreden; een academicus-onwaardig. Ook in Nederlandstalige programma's wordt van oudsher gebruikgemaakt van internationale literatuur en mede een internationale wetenschappelijke productie. Terzijde: verengelsen betekent voor maatschappijwetenschappen niet een daadwerkelijke internationalisering. Het sluit andere talen als het Duits en Frans met hun denksystemen uit. Die meer omvattende internationalisering is in vergelijking afgenomen. Dat is een verarming, omdat taal ook een eigensoortig denksysteem omvat. Daadwerkelijke comparatieve analyse verarmt en komt verder weg te liggen. Dan komt het parochialisme pas echt dichterbij.



Kortom, wetenschappelijk en universitair isolationisme is geen optie. Vandaar dat het vergelijkend perspectief terecht zo veel aandacht krijgt. Maar dat is wat anders dan de nog steeds populairdere op- en misvatting in de moderne Nederlandse academische gemeenschap, dat universiteiten (altijd) de opleiding van zuivere wetenschappers tot doel hebben (gehad). Een visie die bij de maatschappij, sociale en deels geesteswetenschappers ingegeven kan zijn door een onterecht minderwaardigheidscomplex ten opzichte van de harde ('echte') bètawetenschappen. Dat idee van de zuivere wetenschap behoort tot wat men aanduidt als de Duitse 19e -eeuwse romantische opvatting over de taak van universiteiten. Dat was niet in de 19e noch begin 20e eeuw de Nederlandse dominante visie. Hier in Nederland had men binnen ons universitair bestel in een moderne vertaling de opleiding van studenten tot academische professionals tot doel; althans waaronder juristen, medici en heden ten dage sociale wetenschappers waaronder bestuurskundigen kunnen worden begrepen. Toepassingsgerichtheid is natuurlijk maar een facet van het universitair bezig zijn, maar het ontbreken daarvan is geen lakmoesproef voor een hoogwaardig universitair en wetenschappelijk gehalte. Academische professionals zijn in staat oplossingen te vinden voor problemen waar standaardantwoorden uit het

boek tekortschieten en men zelfstandig over de grenzen van het bestaande heen moet gaan; daar is een academische (onderzoekende) houding voor nodig. Dat vraagt om onderzoekende en wetenschappelijke vaardigheden. Ook bij 19e-eeuwse buitenlandse bezoekers bestond hier veel waardering voor die toenmalige Nederlandse met de praktijk verbonden universitaire houding (zie Ramalho Ortigão, 1964)¹⁶. De beperking van die wetenschappelijke houding en taak tot alleen wat ten onrechte fundamenteel onderzoek is gaan heten, getuigt van een miskenning, verschraling van het wetenschappelijk bedrijf en van hybris: academische hoogmoed en eigenwaan (Van der Meer, 2019). Daarnaast dienen bestuurskundigen en bestuurskundigen wel kritisch te zijn ten aanzien van praktijk en wetenschap en niet mee te gaan met op het oog goed scorende bestuurlijke, management- en wetenschappelijke modes. Het is een ultieme eis om leidinggevend (maar ook collega's) in politiek, bestuur maar ook in de wetenschap niet naar de mond te praten. Het gaat uiteindelijk om de publieke zaak en je vak als wetenschapper te dienen. In dit geheel en het voldoen aan deze punten is het bestaansrecht van de (Leidse) bestuurskunde al dan niet te vinden.



16 Ramalho Ortigão, J. D. (1964).

5. Tot slot

Om met Weber in deze afronding te beginnen:

(Dass ich) den Eindruck habe: daß ich es in neun von zehn Fällen mit Windbeuteln zu tun habe, die nicht real fühlen, was sie auf sich nehmen, sondern sich an romantischen Sensationen berauschen. Das interessiert mich menschlich nicht sehr - und erschüttert mich gar und gar nicht. Während es unermeßlich erschütternd ist, wenn ein reifer Mensch - einerlei ob jung oder alt an Jahren -, der diese Verantwortung für die Folgen real und mit voller Seele empfindet und verantwortungsethisch handelt, an irgendeinem Punkte sagt: "ich von uns, der nicht innerlich tot ist, irgendwann eintreten können. Ich kann nicht anders, hier stehe ich". Das ist etwas, was menschlich echt ist und ergreift. Denn diese Lage muß freilich für jeden von uns, der nicht innerlich tot ist, irgendwann eintreten können. (Politik als Beruf 1926).¹⁷

Vanuit een diepe hechting aan een interdisciplinaire universitaire bestuurskunde die praktijk en theorie wederzijds verbindt, heb ik meestal met het meeste plezier en tot volle eigen tevredenheid bij Bestuurskunde gewerkt. Ik heb nu een klus geklaard, energie aan en van studenten en mijn naaste collegae in de tijd gegeven en ontvangen. Ik heb soms met wat minder en in het verleden met wat meer succes bestuurlijk verantwoordelijken (waaronder ikzelf tot voor enige jaren) en collegae met open vizier een kritische spiegel proberen voor te houden. Een kritische spiegel gegrondvest op de gedachte dat de Leidse Bestuurskunde een op de wetenschapsgerichte bijdrage aan de bestuurspraktijk kan geven. Dat laatste is niet een bijzaak. Dat daarvoor een *sense of community*, inspiratie en een *fair* personeel- en beoordelingsbeleid hoort. Dat daaraan een veronachtzaming van de meerwaarde en zelfs aan de *raison d'être* van de Leidse Bestuurskunde afbreuk doet. Deze oproep moet mij van het hart. De verbondenheid met mijn collegae binnen en buiten de bestuurskunde, de leerstoelen van Stichting CAOP, de bestuurspraktijk en gerelateerde academici heeft mij ook nieuwe voeding gegeven.

17 H.H. Gerth & Wright Mills, C. (Translated and edited). From Max Weber: Essays in Sociology, pp. 771-28, New York. Who do not fully realize what they take upon themselves but who intoxicate themselves with romantic sensations. From a human point of view this is not very interesting to me, nor does it move me profoundly. However, it is immensely moving when a mature man no matter whether old or young in years is aware of a responsibility for the consequences of his conduct and really feels such responsibility with heart and soul. He then acts by following an ethic of responsibility and somewhere he reaches the point where he says: 'Here I stand; I can do no other.' That is something genuinely human and moving. And every one of us who is not spiritually dead must realize the possibility of finding himself at some time in that position.

Praesidium Liberatis, het bolwerk van de academische vrijheid en vrijheid van meningsuiting, is mij als leuze van de universiteit uit het hart gegrepen. Vandaar dat ik ook aan het slot van mijn loopbaan heb willen meewerken aan de taskforce voor academische vrijheid; dank ook aan mijn medeleden. Die vrijheid mag niet fysiek, moreel, op intimiderende wijze of vanuit strategische en managementoverwegingen beperkt worden. Een aanhoudende interesse van bestuurders, centraal en lokaal, daarmee staat of valt de garandering van die academische vrijheid. Dat vraagt om moed en zelfvertrouwen. Ook moeten bestuurders vooral varen op hun eigen kompas los van allerlei influisteringen van communicatie en strategische adviseurs. Dat laatste leidt vaak tot verkramping met alle negatieve gevolgen van dien. Een open, soms harde maar respectvolle discussie is in orde, maar graag ook relativerend en mild. Daar maak ik mij bij mijn vertrek wat zorgen over.

Na mijn afstuderen bij (Economische) Geschiedenis aan de toenmalige Faculteit der Letteren ben ik in 1985, na een korte termijn werkzaam te zijn geweest bij de Raad voor het Binnenlands Bestuur – waarvan de staf bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK in het huidige jargon) was ondergebracht, naar Leiden naar de vakgroep Bestuurskunde gekomen. Dit was bij aanvang als medewerker bij de Juridische Faculteit en iets later bij de Sociale Faculteit. De huisvesting was respectievelijk op het Rapenburg 58 waar Bestuurskunde een jaar na de instelling van de studierichting was gevestigd in het Kamerlingh Onnes Laboratorium en Gebouw 5, nu het Pieter de La Courtgebouw.¹⁸ Ik verhuisde met Bestuurskunde naar Den Haag en wel naar de Faculteit Governance and Global Affairs (FGGA). Eerst op de Schouwburgstraat en toen naar het Wijnhavengebouw in Den Haag. Dat is de oorspronkelijke locatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De cirkel is gesloten. Nu na bijna veertig jaar bij Bestuurskunde, vier faculteiten en 47 jaar in Leiden – waarvan 12,5 jaar als bijzonder hoogleraar Comparative Public Sector en Civil Service Reform namens het CAOP – is wat betreft mijn aanstelling het moment van vertrek gekomen. Niet van mijn werk. Natuurlijk voorzichtig, deo volente en gezondheid willende, niet van mijn onderwijs/trainingen in het praktijkonderzoek met nog de nodige boeken, onderzoeksprojecten, artikelen op stapel, consultancy en advisering in het nationale en internationale openbaar bestuur, een aanstaand adviseurschap bij het CAOP, mijn begeleiding van acht externe PhD's en mijn diensten als *associate editor* voor *Public Administration Review*. Er is nog genoeg te doen.

18 De naam is ontleend aan het nummer dat de polikliniek van het Academisch Ziekenhuis had. De verandering in Pieter de la Courtgebouw is wellicht gegeven het leven van Pieter de la Court enigszins ongelukkig.

Wat essentieel was en nog is en hopelijk in de toekomst zal blijven, zijn de nauwe vriendschappen die zich in de loop der tijd ontwikkeld hebben. In Leiden om enkele te noemen met Gerrit Dijkstra, Jos Raadschelders, Theo Toonen, Mark Rutgers, eerder Renk Roborgh, Jouke de Vries, later Caspar van den Berg, Toon Kerkhoff, Trui Steen en Rene Torenvlied. Ik ben jullie daarvoor dankbaar. Dat geldt zeker ook voor de mensen van het secretariaat (Chantal en Sophia) en de mensen van het onderwijsteam en -centrum. Last but not least wil ik mijn waardering uitspreken voor Philip Geelkerken, tot oktober 2023 directeur-bestuurder Stichting CAOP en vooral Loes Hodemaekers, mijn collega-hoogleraren bij het CAOP en in dankbare herinnering mijn promotor Van Braam en mijn leermeester bij Geschiedenis professor Roorda.¹⁹

Gegeven ook de aanhef van deze conclusie afkomstig uit *Politik als Beruf* van Weber wil ik besluiten met wat ik tot mijn motto heb gemaakt en dat uiteindelijk het centrale criterium voor een ieders handelen is, te vinden in de uitspraak: *dixi et salvavi animam meam* (ik heb gesproken en zo mijn ziel/geweten gered).²⁰

Het gaat u goed; zeer goed!

19 Ook wil ik mijn dankbare herinnering uitspreken in de richting van Hans Surie, Marie Louise Bemelmans en mijn broer Marten en Gerard Maas. De laatste twee zijn veel te vroeg overleden.

20 Ik heb gesproken en daarmee mijn ziel/geweten gered. Het is ontleend aan het oudtestamentisch boek Ezechiël en aangewend ter afronding van de biecht, maar is ook door Karl Marx gebruikt in zijn kritiek op het Gotha-programma. *Karl Marx Kritik des Gothaer Programms - Randglossen zum Programm der Deutschen Arbeiterpartei 1875*.

6.

Literatuurlijst

ABD TOPConsult (2020). *Werk aan de uitvoering deel 1: werk aan uitvoering - fase 1 – probleemanalyse publicatie*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/02/14/werk-aan-uitvoering---fase-1---probleemanalyse>

Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. Pall Mall Press.

Bekke, A. J. G. M. (1990). *De betrouwbare bureaucratie. Over veranderingen van bureaucratische organisaties en ontwikkelingen in het maatschappelijk bestel*. Samson H.D. Tjeenk Willink.

Bendix, R. (1960). *Max Weber, an intellectual portrait*. Anchor Books/Doubleday & Company.

Berg, C. F. van den, Meer, F. M. van der, & Dijkstra G. S. A. (2012). *Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van multi-level governance: naar een nieuwe ambtelijke status*. LUP Academic Series, Leiden University Press.

Braam, A. van (1957). *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland*. Den Haan.

Braam, A. van (1980). *Max Weber en zijn critici over gezag en bureaucratie*. In H. P. M. Goddijn (Red.). *Max Weber. Zijn leven, werk en betekenis*. Ambo.

Braam, A. van (1988). *Wat weten we eigenlijk van ambtenaren?* [Afscheidsrede Universiteit Leiden].

Bovens, M. (2020). *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording* [Oratie]. UU²¹.

Briggs, A. (1955). *Robert Lowe and the Fear of Democracy*. In Briggs. *Victorian People* (pp. 232–263).

Crinice Le Roy, R. (1969). *De Vierde Macht* [Oratie UU]. Vuga.

Crinice Le Roy, R. (1971). *De vierde macht. De ambtelijke bureaucratie als machtsfactor in de staat*. Wereldvenster.

21 https://www.recht.nl/exit.html?id=277843&url=https%3A%2F%2Fdspace.library.uu.nl%2Fbitstream%2Fhandle%2F1874%2F11700%2FBovens_00_VIERDEMACHTREVISITED.pdf

Daalder, H. (1995), *Van Oude en Nieuwe Regenten. Politiek in Nederland*, Bert Bakker.

Demmke, C., & Moilanen, T. (2011). *Civil servants in the EU of the 27. Reform outcomes and the future of the civil service*. Peter Lang.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2002). *The new public service: serving, not steering*. M. E. Sharpe.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. (2000). The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.

Denhardt, R. B., & Catlaw, Th. (2015). *Theories of public organization. International edition* (6th Edition). Cengage learning.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2002). *The new public service: serving, not steering*. M. E. Sharpe.

Du Gay, P. (2000). *In praise of bureaucracy*. Sage.



Du Gay, P. (2005). *The values of bureaucracy*. Oxford University Press.

Dijkstra, G. S. A., & Meer, F. M. van der (2000). *The Dutch civil service system*. In A. J. G. Bekke, & F. M. van der Meer (Red.), *Western European civil service systems*. Edward Elgar.

Dijkstra, G. S. A., & Meer, F. M. van der (2008). *In dienst van het publieke belang*. *Bestuurswetenschappen*, 1, 9-19.

Dijkstra, G. S. A., & Meer, F. M. van der (2011). The Civil Service System of the Netherlands. In F.M. van der Meer (Ed.), *Civil service systems in Western Europe* (pp. 149-185). Edward Elgar. Dijkstra, G. S. A., & Meer, F. M. van der (2018, November). Administrative dissent and consent dis (loyal) contradiction, actions and administrative sabotage. NIG conference.

Dijkstra, G. S. A., Meer, F. M. van der, & Berg, C. F. van den (2015). Is er nu wel of niet sprake van een terugtrekkende overheid? In J. J. M. Uijlenbroek (Red.), *Staat van de Ambtelijke Dienst 2015* (pp. 23-27). CAOP.

Dijkstra G. S. A., & Meer, F. M. van der (2022). De zorg voor een deugdelijke ambtelijke dienst en openbaar bestuur: de bestuurlijke en juridische borging. *De Hofvijver*, 12(131).

- Douglas, S. t D., Steen T., & Wal, Z. van der. (2019). Positieve bestuurskunde. *Bestuurskunde*, 3, 3-10.
- Douglas, S., Schillemans, T., Hart, P. 't, Ansell, C., Andersen, L. B., Flinders, M., Head, B., Moynihan, D., Nabatchi, T., O'Flynn, J., Raadschelders, J., Sancino, A., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). Rising to Ostrom's challenge: an invitation to walk on the bright side of public governance and public service. *Policy Design and Practice*, 4(4), 441-451. <https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1972517>
- Etzioni-Halevy, E. (1985). *Bureaucracy and democracy: a double dilemma*. Routledge & Kegan Paul.
- Ferf, H. (1864). *Over de regten van ambtenaren*. [Proefschrift Leiden]. Gebr. Van der Hoek.
- Fockema Andreae, S. J. (1939). Overheid en Ambtenaar. In J. H. de Goede (Red.), *Het orkest der overheid. Ambtenaren op hun post*. Samsom.
- Gerth, H. H., & Wright Mills, C. (Eds.). *From Max Weber: essays in Sociology* (pp. 771-28).
- Goede, J. H. de (1939). *Het orkest der overheid. Ambtenaren op hun post*. Samsom.
- Hart, P. 't, Wille, A. C., Boin, R. A., Dijkstra, G. S. A., Meer, F. M. van der, Noort, W. J. van, & Zannoni, M. (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Boom.
- Hayek, F. J., von (1944). *The road to serfdom*. Routledge.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press.
- Holthoon, F. L. van (1988). De geschiedenis van het publiek domein in Nederland sinds 1815. In A. M. J. Kreukels, J. B. D. Simonis (Red.), *Publiek Domein: de veranderende balans tussen staat en samenleving*, 57-85.
- Hood, Ch. (2011). *The blame game: spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton University Press.

Kerkhoff, A. D. N., Meer, F. M. van der, & Raadschelders, J. C. N. (2011). Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat. Proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw (1880-2005). In F. P. Wagenaar, M. R. Rutgers, & A. D. N. Kerkhoff (Red.). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat* (pp. 221-290). Coutinho.

Kingsley, J. D. (1944). *Representative bureaucracy: an interpretation of the British civil service*. The Antioch Press.

Ladner, A., Meer, F. M. van der, & Becker, P. (2022). Bureaucratic innovation. *Administory. Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte*, 6.

O'Leary, R. (2005, 2013, 2019). *The ethics of dissent: managing guerrilla government*. CQ Press.

O'Leary, R. (2010). Guerrilla employees: Should manager's nurture, tolerate, or terminate them? In *Public Administration Review*.

Lühns, A. (1946). *De ambtenaar in onze samenleving*. Vrij Nederland.

Lühns, A. (1958). De impopulariteit van de ambtenaar. In *Socialisme en Democratie*, 15, 355-365.

Martin, A., Patchett (1893). *Life and letters of the Rt Hon Robert Lowe, viscount Sherbrooke* (Volume 2).

Marx, K. (1875). *Kritik des Gothaer Programms - Randglossen zum Programm der Deutschen Arbeiterpartei*.

Meer, F. M. van der, & Roborgh L. J. (1993). *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*. Samsom.

Meer, F. M. van der. (2009). Public sector reform in Western Europe and the rise of the enabling state: an approach to analysis. In R. Mathur (Red.), *Glimpses of Civil Service reform* (pp. 171-195). Icfai Press.

Meer, F. M. van der (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst* [Inaugurele rede]. Leiden University.



Meer, F. M. van der, & Dijkstra, G. S. A. (2017, 28-30 juni). *Loyal contradiction within bureaucracy. The scope for loyal contradiction (including appraisal) through ex ante voice towards the political and organizational leadership of and colleagues within civil service systems. An agenda for comparative research and analysis.* International Conference on Public Policy (ICPP), Singapore.

Meer, F. M. van der, & Dijkstra, G. S. A. (2021). The latitude for loyal contradiction and public leadership: a conceptual and comparative approach. *International journal of public leadership*.

Meer, F. M. van der (2023). *De staat van de ambtelijke dienst 2023: bouwen aan vertrouwen*. CAOP.

Meer, F. M. van der, & Dijkstra, G. S. A. (2022). An unbound Prometheus: bureaucracy, technology, technocracy and administrative innovation. *Administrative Science Quarterly* 67(1): 208-218.

Meer, F. M. van der (2022). *European public administration country knowledge: country brief 2022 The Netherlands*. Directorate General Structural Reform Support.

Meer, F. M. van der (2022, 25 april). *Naar een betrouwbare, veerkrachtige en robuuste bureaucratie: mogelijke tekortkomingen en herstelwerkzaamheden* [Ter gelegenheid van afscheid Theo Toonen als hoogleraar en decaan].

Meer, F. M. van der (2022). *Politics, bureaucracy and society in crisis? Trust and the quality of public service delivery: causes and solutions* (pp. 1-20) [Paper presented at the NIG conference].

Meer, F. M. van der (2022). Politiek, bureaucratie en samenleving in crisis: de bijdrage van de bestuurskunde aan problemen en oplossingen. In *Bestuurskundige Berichten* 37(1), 18-21.

Meer, F. M. van der (2023, 27 november). *Bureaucratie en samenleving in verandering en crisis? Aard, oorzaak en mogelijke oplossingen* Cleveringa-lezing, Londen, Verenigd Koninkrijk.

Meer, F. M. van der (2021). Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: de gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multilevel governance systeem. *Publicatiereeks Overheid en Arbeid*, 51. CAOP.

Meer, F. M. van der. Openbaar bestuur, burgers en het behoud van vertrouwen. In F.M. van der Meer (Red.), *Staat van de ambtelijke dienst 2023* (Publicatiereeks Overheid en Arbeid, nr., 54). CAOP.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijk Relaties (2023), *Handreiking: Ambtenaar en grondrechten Ruimte én beperkingen*. <https://www.grenzeloossamenwerken.nl/publicaties/brochures/2023/12/18/handreiking-ambtenaar-en-grondrechten-ruimte-en-beperkingen>

Mises, L. von (1944). *Bureaucracy*. Yale University Press.

Mohl, R. von (1862). *Staatsrechts, völkerrecht und politik*.

OECD (2023). *Government at a glance 2023*. [Http://dx.doi.org/10.1787/22214399](http://dx.doi.org/10.1787/22214399).

Omtzigt, P. (2023). *Binnenhoflezing 2023* door Pieter Omtzigt: 'Herstel van de machtsbalans' <https://pieteromtzigt.nl/blog/binnenhoflezing-2023-herstel-van-de-machtsbalans>

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-388.

Osborne, S. P. (2009). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

Olszewski, J. (1904). *Bureaukratie*. Stuber.

Page, E. C. (1992). *Political authority and bureaucratic power. A comparative analysis*. Harvester Wheatsheaf.

Page, E. C., & Wright, V. (2007). *From the active to the enabling state. The changing role of top officials in European nations*. Palgrave.

Painter, M., & Peters, B. G. (2010). *Tradition and public administration*. Palgrave Macmillan.



Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht* (Kamerstuk 35 510). Tweede Kamer. Geraadpleegd op https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf.

Raadschelders, J. C. N. (1992). *De vierde macht. Het ambtelijk apparaat in Nederland*. Stichting Burgerschapskunde, Nederlands Centrum voor Politieke Vorming.

Raadschelders, J. C. N., & Meer, F. M. van der (1999). The senior civil service in the Netherlands: a quest for unity. In V. Wright, E. C. Page (Eds.) (1999), *Bureaucratic elites in Western European states*. Oxford University Press.

Raadschelders, J. C. N., Toonen, Th. A. J., & Meer, F. M. van der (2007). *The civil service in the 21st century*. Palgrave.

Rainey, H. G. (2014). *Understanding and managing public organizations*. John Wiley & Sons.

Ramalho Ortigão, J. D. (1964). *Holland 1883*. Het Spectrum.

Rand, Ayn (1943, 1952). *The fountainhead*. Signet Books.

Rand, Ayn (1957, 1996). *Atlas shrugged*. Signet Books.

Randeraad, N. (1994). Ambtenaren in Nederland (1815-1915). *BMGN*, 109(2), 209-236.

Ringeling, A. (1993). *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector*. Vuga.

Rose, R. (1984). *Understanding big government: the programme approach*. Sage Unwin.

Rosenthal, U. (2023, 28 oktober). Vrijheid om mening te uiten niet onbeperkt. *De Telegraaf*.

Self, P. (1972). *Administrative theories and politics: An enquiry into the structure and processes of modern government*. Allen and Unwin.

Tjeenk Willink, H. D. (2017). *Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: Hoe geloofwaardig is de Overheid?* [Bijlage bij eindverslag informateur Tjeenk Willink].

Toonder, M (1957, 11 april – 9 augustus). *Koning Hollewijn HV14 – Koning Hollewijn en de thesaurier*, 943-1017.

Toonder, M. (1957, 1979). *Heer Bommel en de zwarte Zwadderneel*. De Bezige Bij.

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen beleid en balie* (Kamerstuk 35 387). Tweede Kamer.

Uijlenbroek, J. J. M., & Wal, Z. van der (2019). Technische en sociale innovatie. In *Staat van de Ambtelijke Dienst*. CAOP.

Voermans, W. (2023, 28 oktober). In ons stelsel is ruimte voor tegengeluiden. *De Telegraaf*.

Vries, K. de (2008). Over ambtenaren en politiek. *Bestuurswetenschappen*, 1, 19-29.



Wagenaar, F. P., Rutgers, M. R., & Kerkhoff, A. D. N. (2011). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*. Coutinho.

Wal, Z. van der (2017). *De 21e-eeuwse overheidsmanager*. CAOP.

Wal, Z. van der (2017). *The 21st century public manager*. Palgrave Macmillan.

Wallage, J. (2005). *Lang leve de ambtenaar! Een verkenning naar de rol van beleidsambtenaren, tussen werkveld en politiek*. Uitgeverij Bakker.

Waterink, J. (1939). Wie is geschikt als ambtenaar? In J. H. Goede (Red.). *Het orkest der overheid. Ambtenaren op hun post* (pp. 67-97). Samsom.

Weber, M. (1918). *Parlament und regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen kritik des beamtentums und parteiwesens* (Zweite auflage, Beamtenherrschaft und politisches f hrertum). Duncker & Humblot.

Weber, M. (1976). *Wirtschaft und gesellschaft: grundriss der verstehenden soziologie* [Mit textkritischen erläuterungen hrsg. von Johannes Winckelmann] (Auflage 5). Mohr.

Weber, M. (1988). Politik als Beruf. In M. Weber, *Gesammelte Politische Schriften* (Auflage 5), 505-560. Johannes Winckelmann. 505 bis 560. [Pdf of English translation (typescript) of Politics as vocation, edited and translated by Tony Waters and Dagmar Waters (2015)]. Geraadpleegd op https://www.academia.edu/26954620/Politics_as_Vocation.pdf

Weber, M. (1926). *Politik als Beruf*. Duncker & Humblot. Geraadpleegd op <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59888-1>

Weber, M. (1904). Die protestantische ethik und der „geist“ des kapitalismus. In *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 20, 1–54.

Weber, M. (1905). Die protestantische ethik und der „geist“ des kapitalismus. In *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 21, 1–110.

IJsselmuiden, P. G. van (1988). *Binnenlandse Zaken en het ontstaan van de moderne overheidsbureaucratie in Nederland 1813–1950*.



7. Biografie

Frits van der Meer bekleedde de CAOP-leerstoel Comparative Public Sector and Civil Service Reform in Den Haag. De leerstoel is en was ondergebracht bij het Instituut voor Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Zijn nog steeds lopende onderzoeks- en onderwijsactiviteiten in binnen- en buitenland richten zich op (vergelijkende) hervormingen van de publieke sector, hervormingen van het ambtenarenapparaat in relatie tot de voorwaardenscheppende staat en bestuursgeschiedenis. Thema's zijn bijvoorbeeld de veranderende omvang, samenstelling en professionaliteitsaspecten van overheden en overheidsdiensten enerzijds en hun prestaties anderzijds. Hij is daarnaast betrokken bij onderzoek naar loyale tegenspraak binnen het openbaar bestuur en de legitimiteit van de publieke sector. Hij heeft zijn CAOP-leerstoel sinds 2011 aan de Universiteit Leiden bekleed.



Colofon

ISBN 978-90-75256-15-4

Coördinatie: [Loes Hodemaekers](#) (Stichting CAOP)

Eindredactie: [Christian Goijaarts](#), [Noël Ummels](#),
[Hanneke van Vliet](#) en [Katja Graven](#) (Het Nederlands Tekstbureau)

Vormgeving: [Paul Pleijs](#) (Stichting CAOP)

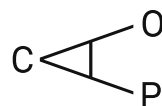
Fotografie: [Lorado](#) (via iStockphoto)

Druk: G3M

© 2024 CAOP



Universiteit
Leiden



Publicatiereeks Overheid & Arbeid, 2024
Nummer 57



9 789075 256154 >