

Prof.dr. Anchrit Wille

De illusie van het politieke primaat

Macht en onmacht van de Nederlandse politiek



Universiteit
Leiden

Bij ons leer je de wereld kennen

De illusie van het politieke primaat
Macht en onmacht van de Nederlandse politiek

Oratie uitgesproken door

Prof.dr. Anchrit Wille

bij de aanvaarding van het bijzonder hoogleraarschap
ingesteld door het CAOP met als leeropdracht

Transities in de publieke sector

aan de Universiteit Leiden

op 21 november 2022.



Universiteit
Leiden

Mevrouw de rector magnificus, leden van het bestuur van het CAOP en leden van het curatorium van deze bijzondere leerstoel Transitie in de publieke sector, zeer geachte aanwezigen.

I. De politiek is de baas: de erfenis van Weber

Is de politiek nog wel de baas in ons land? De coronacrisis, de energiecrisis, de asielcrisis, de stikstofcrisis. Kan de politiek de grote maatschappelijke opgaven nog wel oplossen? En is de politiek nog wel de baas over de ambtenaren? Ook die vraag keert in Haagse kringen geregeld terug. Zelfs vorige week nog, toen de ambtelijk top van de Tweede Kamer opstapte, en zich volgens sommigen in het politieke primaat zou hebben gemengd.

Het primaat van de politiek is een van de kerndoctrines van het openbaar bestuur dat in alle bestuurskundige en politicologische handboeken staat en dat teruggaat op Max Weber.

Voor mensen die geen bestuurskunde of politicologie hebben gestudeerd: Max Weber formuleerde het idee van het politieke primaat in 1919 in zijn openbare lezing 'Politik als Beruf'.¹ In deze lezing stelde Weber dat durf, visie en leiderschap kernkwaliteiten zijn voor een politicus. Loyaliteit, dienstbaarheid en deskundigheid zijn de kernkwaliteiten voor een ambtenaar, die ondergeschikt dient te zijn aan het politieke gezag.

Weber vond namelijk dat de overheidsbureaucratie democratisch betoegeld moest worden, en dat zou kunnen als aan de top van de ambtelijke organisatie een politieke leider staat. Politici worden direct of indirect gekozen, ambtenaren niet. Politici moeten daarom de baas zijn en niet de ambtenaren.

Het primaat van de politiek is na de rede van Weber vaker onderwerp van openbare lezingen geweest. Crinice Le Roy sprak in 1969 in zijn oratie over de bureaucratie als 'vierde macht'.² En Ed van Thijn stelde 30 jaar later in zijn oratie 'Politiek en bureaucratie' dat het primaat van de politiek was verzwakt.³ Hierdoor was

de balans in de politiek-ambtelijke verhoudingen teveel doorgeslagen naar de bureaucratie.

Vandaag wil ik in mijn deel van deze dubbeloratie de vraag stellen: is het idee van het politieke primaat nog wel werkbaar? Mijn antwoord zal zijn: het primaat van de politiek is een illusie.

II De macht van ministers: de politisering van het primaat

Over wie hebben we het bij het politieke primaat? Wie in de politiek is nu eigenlijk de baas? De minister, de Kamer, de kiezer, de politieke partijen? Vandaag richt ik me op de rol van ministers in de politiek-ambtelijke verhoudingen.

De enorme verandering die de politiek sinds Weber heeft ondergaan, blijft sterk onderbelicht in de analyses van Crinice Le Roy en van Thijn. Die oraties richtten zich hoofdzakelijk op de ontwikkelingen in de bureaucratie. Als we naar de politiek-ambtelijke verhoudingen in de afgelopen decennia kijken, dan durf ik te stellen dat de politiek steeds meer de baas is geworden.

Er zijn drie terreinen waarop dat duidelijk zichtbaar is.

Het regeerakkoord: de politieke teugels voor de ambtelijke dienst

Ten eerste zijn in de relatie tussen ministers en ambtenaren de regeerakkoorden steeds meer als de politieke teugels voor de ambtelijke dienst gaan functioneren. Regeerakkoorden zijn alsmatig omvangrijker en dwingender geworden in de samenwerking tussen ministers, en tussen de ministers en de Kamer.

Maar ook de ambtelijke top heeft zich te schikken naar deze politieke agenda van het kabinet. Ambtelijke topfiguren in Nederland, zo blijkt uit onderzoek, nemen de binding aan het regeerakkoord zeer serieus.⁴ Regeerakkoorden laten weinig ruimte voor ijverige topambtenaren om zelf beleid te ontwikkelen. De politiek is hier de baas.

De politisering van de politiek-ambtelijke top

Een tweede terrein waar de politiek steeds overheersender is geworden, is de selectie van ministers en ambtelijke top.

Ooit zat er een jurist op Justitie, een militair op Defensie en een ingenieur op Verkeer en Waterstaat. Waar vroeger vakkennis een gewenste kwaliteit was, zijn politieke ervaring en bestuurlijke sensitiviteit steeds belangrijker geworden. We zien een verschuiving van technische competenties naar meer politieke competenties bij de selectie van zowel ministers als topambtenaren.⁵

Deze meer politieke benadering heeft zich ook vertaald in een groeiend aantal vertrouwelingen die de minister bijstaan. De bontkraag, sommige spreken zelfs van een hofhouding, bestaat uit politiek assistenten, woordvoerders, medewerkers van bijvoorbeeld het Bureau SG, en soms ook DG's. De groei van deze groep politieke ondersteuners is een reactie op het toenemend mediageweld en de politieke drukte in het verkeer met de Tweede Kamer.

Politisering is ook zichtbaar bij de ambtelijke top. De oprichting van de banencarroussel van de Algemene Bestuursdienst (ABD) 30 jaar geleden, bedoeld om de mobiliteit en de kwaliteit van de ambtelijke dienst te verbeteren, beteugelde niet alleen de macht van te lang zittende topambtenaren.⁶ Het maakte ook dat politieke competenties belangrijker werden bij de selectie.

Topambtenaar zijn is niet langer een kwestie van rustig adviseren en nog even tijd hebben om dingen uit te zoeken. Het vereist steeds meer inlevingsvermogen in het kortebaanschuiven. Daarbij moeten ambtenaren goed weten wat politieke partijen denken en wat de politieke marges zijn. Recent onderzoek van Erik-Jan van Dorp naar de loopbanen van topambtenaren, toont niet alleen dat de hoogste ambtenaren op de ministeries, in de afgelopen 20 jaar bovengemiddeld vaak partijpolitiek actief zijn geweest binnen de regeringspartijen (VVD, CDA, D66, PvdA,

CU).⁷ Maar ook dat zij bovengemiddeld vaak op het Torentje (ministerie van Algemene Zaken) hebben gewerkt.

Topambtenaren fungeren steeds vaker als schaduwpolitici. Van Dorp laat zien hoe de politiek in de gedachten van topambtenaren doordringt.⁸ De zin 'de minister wil het' bezegelt vaak discussies op departementen. In de afwezigheid van de bewindspersonen, nemen topambtenaren een deel van de politieke rol over om hun collega's de koers van de minister te laten varen.

De nadruk op politieke verantwoording

Ook op een derde terrein, dat van de publieke verantwoording door de minister, zien we een veel politiekere invulling van de rol.

De Kamer stelt steeds meer vragen, neemt meer moties aan, organiseert meer parlementaire onderzoeken en enquêtes. De politiek is de baas en dus verantwoordelijk. De gevoelde verantwoordingsplicht op de ministeries,⁹ heeft er voor gezorgd dat veel bestuurlijke en ambtelijke energie is gaan zitten in een gerichtheid op de politieke overleving van bestuurders en de instandhouding van coalities.¹⁰ Het 'uit de wind houden' van de minister is een primaire ambtelijke taak geworden.

Dit komt ook omdat het risico op voortijdig opstappen voor bewindslieden is toegenomen. Kon Ed van Thijn aan het einde van de jaren 90 nog over een 'sorry-democratie' spreken, omdat er tijdens de Paarse kabinetten vrijwel geen bewindslieden om politieke redenen tussentijds opstapten, vanaf de kabinetten Balkenende is dat sterk veranderd.¹¹ Zo zijn in Rutte II en III alleen al 14 van de 20 voortijdig opgestapte bewindspersonen om politieke redenen afgetreden.

Vanaf de jaren 90 is de ministeriële verantwoordelijkheid van een staatkundig beginsel, dat de relatie tussen parlement en regering regelt, een organisatiekundig model geworden waarbij de regering ook steeds meer de zeggenschap over de overheidsbureaucratie naar zich toe wist te trekken.¹²

Kortom: van Thijn's zorg over de erosie van het politieke primaat is niet terecht geweest. Het omgekeerde is het geval. Het politieke primaat is steeds sterker verankerd in de politieke ambtelijke verhoudingen. Dit komt door de politisering op de drie zojuist genoemde terreinen: het regeerakkoord, de rekrutering van de ambtelijke top en de nadruk op de politieke verantwoording.

III Onzekerheid en onmacht van de politiek

U zult wel denken, maar dit gaat toch niet over de illusie van het politieke primaat. Politiek is aardig de baas zo. De doctrine van Weber is van wenselijkheid werkelijkheid geworden. Maar Weber formuleerde het idee van het politieke primaat ruim honderd jaar geleden. De kiezer, het politieke landschap, de ambtelijke organisatie en het beleidsproces, de context waarbinnen bewindspersonen en ambtelijke top opereren, zijn in de laatste decennia sterk veranderd. Dat zorgt ervoor dat het idee van het politieke primaat niet meer doet waarvoor het bedoeld was. Hoe sterk ook, het politieke primaat is een illusie.

Dit komt door drie ontwikkelingen.

De onzekerheid van het primaat: de veranderlijke kiezer

Ik begin met de kiezers. Het politieke primaat is heel instabiel. Tijdens de verzuiling konden verkiezingen nog bestempeld worden als rituele volkstellingen waarvan de uitkomst in grote lijnen wel vaststond. Na de ontzuiling zijn burgers steeds meer hun eigen afweging gaan maken en stemmen ze niet meer vanzelfsprekend op dezelfde partij.

Die veranderlijkheid van de kiezer zorgt voor grote onzekerheid bij de politiek.¹³ De onderhuidse angst voor electorale afstraffingen is in alle haarvaten van de politiek gekropen. Politici staan hierdoor voortdurend in de campagnestand. Als tussentijdse opiniepeilingen aangeven dat een partij nog maar de helft van het aantal zetels overhoudt, als er verkiezingen zouden worden gehouden, komen partijleiders onder druk te staan. Dan zijn de stikstofdoelstellingen uit het regeerakkoord niet heilig meer

(voor Wopke Hoekstra), of volgt er een pittig gesprek met de Kamerfractie over de nieuwe asielwet (door Mark Rutte).

De angst voor electorale gevolgen zorgt ervoor dat politici telkens weer bakzeil halen met grote hervormingsplannen. Dit politieke mechanisme is een van de belangrijkste verklaringen waarom langetermijnhervormingen van het beleid zo lastig zijn.¹⁴ Kijk naar het stikstofbeleid, maar ook naar de hervormingen van de arbeidsmarkt, de woningmarkt, het pensioenstelsel, of de plannen voor rekeningrijden. Een selectie van beleidshervormingen die al jaren op de politieke agenda prijken.

Kortom: de emancipatie van de kiezer zorgt voor electorale instabiliteit en voor grote onzekerheid bij politieke leiders, waardoor het primaat model minder goed werkt.

De onmacht van het primaat: de versplintering van het politiek landschap

Ook de toenemende versplintering in het politieke landschap verzwakt het primaat van de politiek. Inmiddels bevolken 20 partijen en groeperingen de Tweede Kamer, en bestaan er geen grote middenpartijen meer. Ter vergelijking, in 1995 hadden de drie grootste fracties samen nog 130 zetels, vandaag de dag zijn dat er 75.

Ook buiten het parlement zien we versnippering. Activisten, politieke bewegingen, lobby- en belangengroepen, allemaal spelen ze een rol bij totstandkoming van beleid. Het stikstofdossier is hier een illustratie van. Onafhankelijk bemiddelaar Johan Remkes nodigde alleen al 20 boerenorganisaties uit voor gesprekken over het stikstofbeleid. Daarnaast zat hij aan tafel met vertegenwoordigers van natuur- en milieuorganisaties, het bedrijfsleven, banken, voer- en zuivelfabrikanten, en de provincies om de mogelijkheden voor het stikstofbeleid te verkennen.

Wat betekent deze politieke fragmentatie voor het primaat van de politiek? Vanwege de beperkte machtsbasis moet het kabinet

elke keer weer tussentijds op zoek naar bredere politieke steun. Begin dit jaar gingen premier Rutte en minister Kaag alle 16 oppositiefracties af, om te zien wat ze wilden in ruil voor steun aan de kabinetsplannen uit de Voorjaarsnota.

Ook buiten het parlement moet worden gezocht naar draagvlak van politieke besluiten. Zo wordt tegenwoordig vaker gebruik gemaakt van de *tafelisering* van besluitvormingsprocessen, zoals Ruud Koole dat noemt.¹⁵ Allerlei belanghebbenden, adviseren het kabinet over lastige beleidsdossiers door deze aan zogeheten tafels te bespreken, en dan een akkoord te sluiten. Denk aan de klimaattafels en droogtetafels, maar ook het Energieakkoord en het Preventieakkoord waren het resultaat van onderhandelingen aan tafels.

Kortom: De politieke versnippering binnen en buiten het parlement, en vooral het ontbreken van grote fracties, beperken de doorzettingsmacht van de politiek (zeker als het gaat om grotere beleidshervormingen). Door de grote hoeveelheid gefragmenteerde belangen, kunnen politici slechts tegen zeer hoge politieke kosten grote beleidswijzigingen doorvoeren. Het toont het onvermogen van de politiek om de maatschappij te sturen

De onmacht van het beleid: de verkrumpling van de ambtelijke organisatie

Ten derde, verzelfstandiging, privatisering en decentralisatie, hebben de politieke aansturing steeds moeilijker gemaakt. Neem de energievoorziening: door de privatisering in de afgelopen decennia heeft de overheid relatief weinig mogelijkheden om op de energiemarkt in te grijpen. Of neem de coronacrisis: daar had Den Haag formeel weinig te zeggen over de ziekenhuizen en GGD's. Maar ook een schijnbaar eenvoudige maatregel als de verlaging van de btw op groenten en fruit kost zeker twee jaar voorbereiding voordat deze kan worden ingevoerd.

Kortom: de complexiteit van de uitvoering en de enorme versplintering in verantwoordelijkheden zijn een groot probleem.¹⁶

De overheid lijkt steeds onmachtiger om beleid te ontwikkelen en uit te voeren in overeenstemming met de politieke wensen. Het demonstreert de beperkte maakbaarheid van het beleid.

IV De illusie van het politieke primaat

Wat is nu de illusie van het politieke primaat? De politisering van de politiek-ambtelijke relaties heeft van ministeries politieke burchten gemaakt. De ministers, omringd door hun hofhouding en generaals (SGs en DGs) in de Haagse torens, zijn primair gericht op uitvoering van het grote strijdplan (regeerakkoord) en op de verdediging van bewindspersonen.

Maar buiten de politieke burcht heeft het leger weinig in te brengen. De veranderlijke kiezer, het versnipperde politieke landschap en de verkrumelde ambtelijke organisatie hebben gezorgd voor onmacht en onzekerheid in de Haagse burchten. Het politieke primaat is verworden tot een luchtkasteel. De politiek is de baas, maar tegelijkertijd is niemand de baas. Dit is een institutioneel probleem, en niet slechts een kwestie van politieke cultuur.

De ironie wil dat door een te sterke nadruk op Webers doctrine van het politieke primaat de ambtelijke organisatie te veel de logica van de politiek is gaan volgen, en klassiek weberiaanse waarden, zoals 'Fachwissen' en 'Dienstwissen' in het gedrang zijn gekomen.

Wat te doen?

Uit het voorgaande vallen een paar conclusies te trekken, die tegelijkertijd uitgangspunten vormen voor mijn onderzoeksprogramma.

- Om te beginnen is het van belang dat er meer reflectie komt op het politieke primaat. Generaties lang zijn bestuurskundigen en politicologen met dit leerstuk grootgebracht, en is het steeds meer van een doctrine een dogma geworden. Een kritische reflectie is nodig op de vraag of dit idee van Weber nog wel past bij de veranderende condities in onze huidige

democratie. Volatiliteit en versnippering in het politieke landschap zijn 'facts of life'.

- Hoe kunnen we het politiek-ambtelijke systeem inrichten op de post verzuilingssamenleving? Veel suggesties voor verandering richten zich op de democratie kant, op verbetering van de responsiviteit van de politiek, en vergroting van de input van burgers. Echter, het belang van een professionele bureaucratie voor de democratie moet niet worden onderschat. Beleidsinhoudelijke deskundigheid en ambtelijke professionaliteit zijn belangrijke kwaliteiten voor een goede beleidsontwikkeling en wetgeving, en zijn gebaat bij een zekere depolitisering.
- Tegelijkertijd zijn ook de bontkragen, de politieke ondersteuners en adviseurs nodig. In een zeer versplinterd politiek landschap is het essentieel dat politieke professionals bewindspersonen bijstaan bij het verkrijgen van draagvlak voor beleidsplannen.
- Dit pleit voor een duidelijker scheiding tussen de politieke en ambtelijke professionaliteit. Nederland zou daarbij een voorbeeld kunnen nemen aan de Europese Commissie. Het is opvallend hoeveel ambitieuze beleidsplannen er in de laatste jaren vanuit Brussel op ons afkomen. Denk aan de wetgeving die de macht van Big Tech moet beperken, het Coronaherstelfonds, of het enorme pakket maatregelen waarmee de EU in 2050 klimaatneutraal moet zijn. Mijn onderzoek naar de politiek-ambtelijke relaties aan de top van de Europese Commissie heeft laten zien hoe hervormingen in dat instituut hebben geresulteerd in een sterkere afbakening van de rollen van de eurocommissarissen en hun politieke kabinetten aan de ene kant en hun topambtenaren aan de andere kant.¹⁷ Daarmee verdween de vage scheidslijn tussen politiek en bureaucratie, die lange tijd de Commissie kenmerkte. Het heeft er, onder meer, voor gezorgd dat de Commissie haar strategische beleidsrol binnen het EU-systeem goed is kunnen blijven spelen, ondanks de groeiende politisering.

Den Haag kan inmiddels dus het nodige leren van Brussel. Met mijn leerstoel hoop ik aan dit leren te kunnen bijdragen.

V Ik wil afsluiten met een dankwoord

Dank aan allen die aan de totstandkoming van mijn benoeming hebben bijgedragen. Het bestuur van het CAOP voor het instellen van deze bijzondere leerstoel, en ook het bestuur van de FGGA, in het bijzonder de decaan, voor hun vertrouwen in mij als leerstoelhouder.

Het is een voorrecht om deze leerstoel te bekleden aan de universiteit waar ik al ruim 30 jaar werk.

Dank aan alle studenten van en met wie ik ontzettend veel heb mogen leren.

Dat ik met Caspar van den Berg deze dubbel-oratie mag uitspreken, is bijzonder. Jarenlang hebben wij een kantoortje gedeeld aan de Schouwburgstraat. Ik hoop dat het delen van de leerstoel tot een vruchtbare samenwerking leidt.

Ik bedank de vele fantastische collega's met wie ik in de afgelopen jaren heb samengewerkt en met wie ik nog steeds werk, onder meer bij het Instituut Bestuurskunde. Zonder anderen tekort te doen, dank ik Caelesta en Kutsal voor hun steun en collegialiteit in de laatste jaren.

Tot slot, Bronte, Ofra, Kaeye, ik ben blij dat jullie erbij zijn. Na alle jaren dat ik heb geholpen bij jullie spreekbeurten, kunnen jullie nu zien hoe ik het klaarspeel. Van jullie suggestie om me met twee componentenlijm aan het hoogste kathedertafel vast te plakken om zo impact te geven aan deze rede, en aandacht te vragen voor een betere wereld, heb ik afgezien.

Ik heb gezegd.

Referenties

- 1 Weber, M. (1968). *Politik als Beruf* (5. Aufl.). Berlin: Duncker & Humblot.
- 2 Crinice le Roy, R. (1969). *De vierde macht* (oratie Universiteit Utrecht). Den Haag: Vuga.
- 3 Thijn, E. van (1997). *Politiek en bureaucratie: baas boven baas* (oratie Universiteit van Amsterdam). Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting /Van Gennep.
- 4 Moury, C., & Timmermans, A. (2013). Case study three: the Netherlands. In: C. Moury, *Coalition Government and Party Mandate* (pp. 82-100). Abingdon, Oxon: Routledge.
- 5 Bakema, W. E., & Secker, I. (1990). Vakbekwame Ministers. In R.B. Andeweg (Red.), *Ministers en Ministerraad* (pp. 71-96). Den Haag: SDU Uitgeverij.
- 6 Bekker, R. (2009). *Liaisons dangereuses: enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren* (oratie). Universiteit Leiden.
- 7 Dorp, G. H. van (2022). *Senior Civil Servants' Craftwork* (Doctoral dissertation, Utrecht University).
- 8 Dorp, G. H. van (2022). *Senior Civil Servants' Craftwork* (Doctoral dissertation, Utrecht University).
- 9 Overman, S., & Schillemans, T. (2022). Toward a public administration theory of felt accountability. *Public Administration Review*, 82(1), 12-22.
- 10 Hart, P. 't. (2018). *Dienen en beïnvloeden. Verhalen over ambtelijk vakmanschap. Paul't Hart in gesprek met Wim Kuijken*. Den Haag: NSOB.
- 11 Thijn, E. van (1998). *De Sorry-democratie: Recente politieke affaires en de ministeriële verantwoordelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- 12 Yesilkagit, K. (2021) Zelfstandige bestuursorganen en de ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw bezien, https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257939/essay_zbo_yesilkagit_definitief.pdf (geraadpleegd op 9/11/2022).
- 13 Andeweg, R.B., & Thomassen, J.J.A. (2011). Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie, in: R. B. Andeweg, & J.J.A. Thomassen (Reds). *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.
- 14 Pierson, P. (2001). *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- 15 Koole, R. A. (2019). Is een 'akkoorden-democratie' wel een echte democratie?. *RegelMaat: Kwartaalblad voor Wetgevingsvraagstukken*, 34(2), 95-111.
- 16 Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties (TCU) (2021). *Klem tussen balie en beleid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25-02-2021, K. 35 387* Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties.
- 17 Wille, A. (2013). *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*. Oxford: Oxford University Press.

PROF.DR. ANCHRIT WILLE



Anchrit Wille studeerde politicologie en promoveerde aan de Universiteit van Amsterdam. In haar onderzoek werkt ze op het grensvlak van bestuurskunde en politicologie. Centrale thema's zijn onder andere: politiek-ambtelijke verhoudingen in het Nederlands en Europees bestuur; publieke verantwoording, de invloed van experts en beleidsevaluaties; diplomademocratie en opleiding als sociale en politieke scheidslijn, politieke participatie en vertrouwen. Per 1 november 2021 is ze benoemd tot bijzonder CAOP hoogleraar 'Transities in de Publieke Sector' aan de Faculteit Governance and Global Affairs van de Universiteit Leiden.

Het politieke primaat is steeds sterker verankerd in de politieke ambtelijke verhoudingen. Het regeerakkoord, de selectie van ministers en ambtelijke top, en de politisering van de publieke verantwoording hebben van de ministeries politieke burchten gemaakt. Maar buiten de politieke burcht is het politieke primaat verworden tot een illusie. De veranderlijke kiezer, het versnipperde politieke landschap en de verkruimelde ambtelijke organisatie hebben gezorgd voor onmacht en onzekerheid op de Haagse ministeries. In haar oratie schets Anchrit Wille een hedendaags dilemma: de politiek is de baas, maar tegelijkertijd is niemand de baas.



Universiteit
Leiden