

Rivaliteit en strijd tussen ambtelijke bureaus

Bureaupolitiek, verkokering, stammenstrijd, samenwerking

A.F.A. Korsten

Inhoudsopgave

A Inleiding
1 Inleiding
B Algemeen overzicht
2 Begrippen: bureaupolitiek en bureaupolitisme
3 Begrippen: bureaucratie, bureaucratisering, bureaucratisme
4 Max Weber: legale heerschappij door bureaucratie
5 Economie van de bureaucratie (1): Tullock
6 Economie van de bureaucratie (2): Niskanen
7 Budget- en stemmenmaximalisatie
8 Bureaupolitiek: wat het is
9 Bureaupolitieke tactieken volgens Halperin
10 Bureaupolitisme
11 Denken achter het bureaupolitiek model
12 Samenvatting van bureaupolitiek denken in vijf proposities
13 De theorie van Rosati over mate van bureaupolitiek
14 Voor- en nadelen van bureaupolitiek
15 Misverstanden rond bureaupolitiek
16 Bureaupolitiek als normatief kader
17 Nuanceringen van de bureaupolitieke benadering
18 Bureaupolitiek: kader voor opsporen van verschuivingen in beleid?
19 Klassieke studie over bureaupolitiek: Allison
C Uitwerking
20 Herkenning van bureaupolitiek in het Heizeldrama
21 Wetgeving en bureaupolitisme
D Balans
22 Balans: bureaupolitiek

A Inleiding

1 Inleiding

Casus: de strijd tussen directies op Buitenlandse Zaken en bureaupolitisme

Minister Jozias van Aartsen (VVD) volgde in 1998 in het paarse kabinet Kok-II Hans van Mierlo (D66) op Buitenlandse Zaken (BZ) op en Evelien Herfkens (PvdA) neemt het werk van Jan Pronk (PvdA) over. Herfkens slaat meteen aan het 'ontPronken'. Ze bepleit effectievere hulp voor veel *minder* landen en projecten want onder Pronk kreeg de 'halve wereld' geld en was er geen overzicht meer van projecten. Herfkens pakte het beheerprobleem op BZ aan, deint mee op de stemming na een Wereldbank-publicatie die inhield dat minder geld aan een derde-wereldland effectiever kan zijn dan veel geld, en kreeg voor haar snel geëxpliciteerde beleidskoers lof uit de Tweede Kamer. Op de hitlijst van ministers, die Binnenlands Bestuur begin januari 1999 publiceerde scoorde ze met Van Aartsen relatief hoog. Zichtbaar strijd hebben de twee onderling nog niet gehad. Hoe anders was het in het departement zelf. Lees en gruwel.

Minister Van Aartsen liet het departement uiteraard niet links liggen. Hij ging enkele keren, zoals in een interview in Elseviers Magazine op de tenen van ambtenaren staan. Begin januari opnieuw. De ambassadeurs waren uit alle delen van de wereld naar Nederland gekomen en op 15 januari tijdens een ingelaste toespraak voor hen wijst Van Aartsen de ambtelijke top aan als schuldige van *het slechte management* op het ministerie van Buitenlandse Zaken (VK, 160199).

Onder de ambassadeurs was grote onvrede ontstaan over de weigering van de minister, enkele dagen eerder, om in te gaan op het personeelsbeleid op het ministerie, dat maar niet van de grond wou komen. Van Aartsen gaf de ambtelijke top, van wie sommigen bij de bijeenkomst aanwezig waren, op 15 januari in de ingelaste speech onder applaus een 'onvoldoende' en won daarmee enige sympathie van de ambassadeurs terug. Enkele dagen daarvoor was hij nog uitgelachen toen hij zei dat 'Den Haag luistert, en ook antwoordt' (VK, 160199).

Van Aartsen hield de ambassadeurs medio januari 1999 in de ingelaste toespraak (hij moet de onvrede onder ambassadeurs 'blussen'!) voor dat hij zich als bewindsman met beleid bezig houdt en dat *de interne gang van zaken de verantwoordelijkheid is van de ambtelijke top*. Er wordt volgens hem 'te vaak smekend naar boven gekeken met de vraag wat de bevelslijn is'. Zo werkt het volgens de bewindsman niet. Van Aartsen heeft de ambtelijke top daarom een smeekbede voorgehouden: *communiceer met elkaar beter!* De minister is niet van plan om de organisatie te veranderen. De secretaris-generaal en de vier directeuren-generaal op Buitenlandse Zaken blijken begin 1999 'verwikkeld in een loopgravenoorlog over competenties', zo meldt de Volkskrant (160199) naar aanleiding van de speech van de minister. Daardoor is van de herijking van het buitenlands beleid, die moest leiden tot *betere* samenwerking

tussen directies, niet veel terecht gekomen. Daaraan droeg bij dat de vorige minister Van Mierlo en Pronk niet goed konden samenwerken (de krant schrijft 'niet' konden samenwerken).

Van Aartsen zegde de ambassadeurs toe geen ambassades te zullen sluiten als gevolg van het verminderen van het aantal landen dat hulp krijgt van Nederland.

Aldus onze samenvatting op basis van publicaties in dagbladen, die illustreert dat sprake is van ambtelijke belangenconcurrentie en rivaliteit tussen directies op Buitenlandse Zaken. Blijkbaar is die uitgemond in *bureaupolitisme*, want de tekst maakt gewag van een ... loopgravenoorlog. Die is niet productief volgens de minister. Bureaupolitisme duidt op *doorgeschoten intradepartementale ambtelijke belangenconcurrentie*, die negatieve gevolgen heeft. Bureaupolitisme kan zich uiten in bureaupolitieke verlamming, bureaupolitieke ondoelmatigheid, bureaupolitieke incompetentie en bureaupolitieke desintegratie, aldus Rosenthal e.a. (1994).

Literatuur over herijking buitenlands beleid

- Bestebreur, A. en A. Kraak, Modern financieel management - De rijksbegroting belicht, Sdu, Den Haag, 1997.
- Breunese, J. en L.J. Roborgh (red.), Ministeries van algemeen bestuur, Spruyt, Van Mantgem & De Does, Leiden, 1992 (2e druk).
- Buurma, H. en C. Jacobs (red.), Integraal management in overheid en publieke sector, Lemma, Utrecht, 1996.
- Ditzhuyzen, R.E. e.a., Twee honderd jaar ministerie van Buitenlandse Zaken, Sdu, Den Haag, 1998.
- Hoogendoorn, L.K. en V. Stokman, Decentralisatie, deregulering en integraal management - De ervaringen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, in: B&G, febr. 1998, pp. 32-36.
- Voorhoeve, J., Premier moet buitenlands beleid gaan coördineren, in: NRC, 6 maart 1998, p. 7.

Het openbaar bestuur kent samenwerking, concurrentie, rivaliteit en conflicten

- binnen een overheidsorganisatie (bijvoorbeeld binnen een departement),
- tussen organisaties op een zelfde overheidslaag (bijvoorbeeld tussen departementen of gemeenten),
- tussen organisaties uit verschillende overheidslagen (bijvoorbeeld tussen rijk en gemeenten), en
- tussen overheid en samenleving.

Hier gaat het ons om belangenconcurrentie tussen bureaus en ambtenaren in het ambtelijk apparaat over een beleidsissue, dus om *bureaupolitieke strijd*.

Bureaupolitiek rond Srebrenica

'Dat het met de besluitvorming over de uitzending van militairen naar het buitenland niet zo best is gesteld, wisten we eigenlijk wel. Maar dat het zo erg is als bleek uit de openbare verhoren van de Commissie-Bakker had ik niet verwacht. Duidelijk is dat bij

het besluit of er wel of niet militairen worden uitgezonden niet de situatie in de oorlogsgebieden voorop staat, maar de bureaupolitieke belangen van landmacht en ministeries. Doel en middelen worden omgedraaid', aldus de columnist dr. P. Bordewijk, voormalig wethouder in Leiden en sinds jaar en dag lezer en criticus van overheidsvraagstukken (Intermediair, 220600: 47). 'We geven geen geld uit om op te kunnen treden tegen moord en verkrachting, maar vredesoperaties zijn een welkome aanleiding om het voortbestaan van het Nederlandse leger te rechtvaardigen. Tegelijkertijd kan Nederland daarmee meer invloed claimen in internationale organisaties, zoals het felbegeerde lidmaatschap van de Veiligheidsraad'. Binnen Defensie bestonden er verschillende opvattingen zoals oud-generaal Couzy en betrokkene bij de Srebrenica-zaak in zijn boekje, na het aftreden als bevelhebber liet zien.

Twee grondvormen van bureaupolitiek

Als die concurrentie kan zich binnen een organisatie, bijvoorbeeld een departement voordoet, heet dat intro-organisatiele bureaupolitiek. Doet de ambtelijke concurrentie zich tussen organisaties voor, dat wordt dat interorganisatiele bureaupolitieke concurrentie genoemd. Twee basisvormen van bureaupolitiek dus. De bekendste is de interorganisatiele. Met name schermutselingen in het interdepartementaal circuit - bijvoorbeeld om te komen tot een regeringsstandpunt ovr een kwestie- zijn bekend geworden, omdat die wel eens uitlekken naar de pers en zo de krant halen. Dagbladen melden dan dat in Den Haag sprake is van stammenstrijd.

Waar komt bureaupolitiek voor?

Bij crisis krijgt interorganisatiele of intra-organisatiele concurrentie en rivaliteit een kans, maar daartoe is bureaupolitiek niet beperkt. Tijdens een crisis, zoals de oliecrisis in de jaren zeventig, blijft de ambtelijke organisatie niet zonder meer en in alle opzichten de goed-geoliede machine en 'eenheid' waarvoor die bij de buitenwacht pleegt door te gaan. Waarom?

1 Een crisis vereist herallocatie van middelen, zoals de aanstelling van crisismanagers, delegatie van werkzaamheden en de inzet van ambtenaren voor andere dan reguliere taken. Onderzoek naar de 'impact' van een 'milde crisis' als de oliecrisis van 1973 wijst dat zelfs voor een ministerie als EZ uit (Rosenthal en Scholten, 1977: 95).

2 Binnen een ambtelijke organisatie wordt een externe crisis meestal verschillend beleefd. Dat bleek althans uit het onderzoek naar de gevolgen van de oliecrisis uit 1973 voor de verschillende directoraten-generaal bij het ministerie van Economische Zaken (Rosenthal en Scholten, 1977: 109 e.v.). Een opmerkelijk resultaat is dat niet omdat er verschil is in de mate waarin een crisis een organisatiedeel raakt, dus werk bezorgt. Wie dagelijks met een crisis te maken krijgt, wordt er meer door geraakt dan de ambtenaren die gewoon met hun werk doorgaan.

3 Er kunnen interorganisatiele wrijvingen en bureaupolitieke tegenstellingen tussen organisatiedelen optreden (1977: 78, 109 e.v.). De ene dienst kan als een actiegroep

contra de andere werken! Tijdens de oliecrisis van 1973 deden zich binnen het departement van Economische Zaken conflicten voor, met name tussen het directoraat-generaal voor de Industrie en dat voor de Energievoorziening. Vanuit eerstgenoemd d.g. ontstond zelfs een actiegroep om het standpunt van het directoraat-generaal voor de Energievoorziening naar buiten te brengen (Rosenthal en Scholten, 1973). Zo zijn er meer voorbeelden te geven. Crises gaan veelal gepaard met conflicten tussen en binnen organisaties (Rosenthal, 1984: 57).

Omschrijving van bureaupolitiek

Als diensten binnen een overheidsorganisatie rond een beleidsissue of -complex met elkaar in competitie zijn vanuit verschillende posities, belangen en ook een verschillende perceptie hebben op een kwestie en eventueel een verschillende oplossingsrichting wensen, wordt wel gesproken van bureaupolitiek. Bureaupolitiek houdt *belangenconcurrentie* in het ambtelijk apparaat in, die zich uit in door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen (zie Rosenthal, Geveke en 't Hart, 1994: 309).

Te vaak bureaupolitiek? Wallage aan het woord

Ambtelijke competitie is niet op voorhand geheel verwerpelijk. Dat geldt wel voor het 'doorslaan' van de bureaupolitieke strijd in bureaupolitisme. Bureaupolitisme geldt als verderfelijk.

Bestaat die te ver gaande bureaupolitieke strijd echt? Zeker. Zelfs te vaak, althans op rijksniveau, volgens sommigen. Jacques Wallage, ooit staatssecretaris van Onderwijs en daarna 'op Sociale Zaken' zei, toen hij in 1997 nog fractieleider van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer was, dat er door de ambtelijke top van departementen '*te vaak*' een '*stammenstrijd*' werd uitgevochten. Dat ging ten koste van het politiek bestuur meende hij: de politiek bestuurder hoort te beslissen. De politieke democratie wordt weggedrukt als ambtelijke bureaus onderling vechten. Bovendien gaat zo veel energie verloren (Volkskrant, 130997).

Domein en aspecten van bureaupolitiek

Deze beschouwing handelt over een bureaupolitiek perspectief op besluitvorming. Dat is internationaal het domein van auteurs als Allison, Halperin, Art, Kanter, Nathan, Snyder, Paige. In Nederland: Rosenthal, Geveke, 't Hart, Abbas, Ringeling, Koppenjan.

Rond dit thema bureaupolitiek zijn allerlei vragen te stellen, zoals onder meer:

- Welke theoretici kwamen met het bureaupolitieke perspectief?
- Welke casus analyseerde een van die die theoretici? Welke drie perspectieven hanteerde hij?
- Wat houdt bureaupolitiek is?
- Welk opvatting over bestuur gaat achter het bureaupolitiek denken schuil?
- Welke kenmerken heeft bureaupolitiek?
- Is bureaupolitiek door onderzoek goed vast te stellen?

- Wat is bureaupolitisme?
- Wanneer is de kans op bureaupolitiek groot en wanneer klein?
- Maak zelf een handleiding met bureaupolitieke adviezen. Welke adviezen gaf Halperin aan een senior-beleidsambtenaar om succesvol te zijn bij bureaupolitiek?
- Hoe is positief gebruik te maken in management van het bureaupolitiek denken?
- Met welke maatregelen is de kans op bureaupolitisme te beperken?

Vraag uit de praktijk

Voor deze bechouwing hebben wij gebruik kunnen maken van empirisch voorwerk. We refereren aan

- het boek 'Groepsdenken in het openbaar bestuur' ('t Hart, De Jong en Korsten),
- alsmede de analyse van de totstandkoming van het ministerstandpunt over het innovatief onderzoeksprogramma biotechnologie (iop), in opdracht van het ministerie van OC&W (toen O&W) (De Vries, Korsten en Gooren, 1984), en
- een artikel gericht op departementale herindeling (Korsten, 1986) waren voor ons van nut.

De iop-casus was intrigerend. De duur van totstandkoming van een innovatief onderzoeksprogramma biotechnologie was 3 maanden. Het formuleren van een ministerstandpunt hierover duurde meer dan 12 maanden. vier keer zo lang. Verbazingwekkend? Bureaupolitiek speelde hierbij een rol. Om dat te voorkomen, kregen we opdracht voor een onderzoek. En praktische vraag is ons dus 'behelpzaam' bij het schrijven over dit onderwerp.

B Uitwerking

Beleid is vaak een resultaat van verandering van bestaand beleid. Bij de discussie over beleid is niet zelden sprake van invloed van de organisatie op beleid. Een uiting daarvan is strijd tussen bureaus, die strijden om bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden.

Tabel: Enkele specifieke benaderingen voor de interpretatie van beleidsveranderingen

Benadering ter interpretatie van beleidsveranderingen	Klassiek auteur	Aspect van verandering
Previous policies	Lindblom, Greiner	Conditioes voor verandering
Agenda building	Cobb & Elder	Erkenning en verwerving plaats op agenda
Actors and ideas	Roberts & King/ Teske & Schenieder	Initiatoren/ entrepreneurs
Problem change/ stage model	Nakamura	Fase conditioneert volgende fase
Trendbreuk in omgeving organisatie	Porter/ Mintzberg	Wijziging strategisch beleid
Crisis, ramp, rel	Rosenthal e.a.	Crisis noopt tot beleidsaanpassing
Negatieve beleidsevaluatie	DeLeon/Pröpper/ Korsten	
Organization does matter	Scharpf/ Lynn	Public policy management

Bureaupolitieke strijd	Allison, Rosenthal	Beleidsverandering resultante van competitie
Policy feedback	Pierson	Eindfase leidt tot nieuwe cyclus
Policy innovation	Polsby	Bepaald type
Shift of policy paradigm	Hall	
Policy windows	Kingdon	Bepaalde momenten geschikt of ongeschikt
Sensitizing concepts/ ideologie	Yanow/DeLeon	Ideologie als ijsbreker voor verandering
Indirect causes and effects	Jordan	Actie als oorzaak en gevolgen van verandering (Brent Spar)
Policy dynamics	Hogwood & Peters	Aard van verandering
Policy termination	DeLeon	Aard van verandering
ACF framework/ policy learning	Sabatier	Aard van verandering
Symbolic politics	Edelman	Aard van verandering
Immortal organizations	Kaufman	Omvang verandering Onsterfelijkheid organisaties
Cultural theory	Thompson, Ellis & Wildavsky	Verschillen in beleid en beleidsveranderingen tussen culturen
Cultural dynamics	Namenwirth	Verschil en herhaling in de tijd
Path dependency	Esping Andersen/ Rose & Davies	erfelijkheid
Punctuated-equilibrium	Baumgartner & Jones	

Opbouw van deze beschouwing

We centreren deze tekst rond vier auteurs en hun denken over bureaucratie en bureaupolitiek: Weber, Niskanen, Halperin en Allison. Waarom en wat is de opbouw? Ze belichten elk een tematiek rond bureaus en bureaupolitiek.

• 1 Bureaucratie verkend

Wat betekent bureaucratie (in neutrale zin)? Wat zegt Max Weber er in zijn klassiek werk daarover en welke ambtenaar past in zijn concept? Is Weber niet 'ingehaald' door de McDonaldization, zoals recent door Ritzer betoogd? De bureaucratie ontwikkelt zich, onder meer door pleidooien voor de 'ondernemende ambtenaar' en door verzelfstandiging. Vastgesteld wordt dat de bureaucratie een multi-organisatie is die vele verschijningsvormen kent, zoals die van een simpele structuur of die van een machinebureaucratie of die van een professionele organisatie (Mintzberg). De rol van de ambtenaar verschilt hierin. Wie dan nog mer van bureaucratie wil weten, raadplege Anthony Downs klassieke boek '*Inside bureaucracy*' of het boek van Wilson '*Bureaucracy*'.

Na dit voorwerk om de lezer naar het water van de bureaupolitieke concurrentie in het ambtelijk apparaat te leiden, behandelen we de volgende thema's.

• 2 Hebben ambtenaren belangen en is concurrentie nuttig?

Het (economisch gericht) denken vanuit de '*public choice*' over politieke aspecten van bureaucratie. De namen van Gordon Tullock en William Niskanen zullen vallen. Met name de denkbeelden van William Niskanen over concurrentie tussen ambtelijke

bureaus komen aan bod. Niskanen is een verfant voorstander van concurrentie, van een competitief overheidsbestel. Waarom? Welke bedenkingen zijn daartegen in te brengen.

- *3 Vechten ambtenaren van bureaus en met welke wapens?*

Daarna stappen we over naar het meer vanuit de (politicologische) beleidskunde geïnspireerde denken over bureaupolitiek van Morton Halperin, die in de jaren zeventig beroemd werd met een boek hierover. Halperin, een voormalige adviseur van president Johnson, behandelt de bureaupolitieke strategieën en tactieken vanuit de empirische vaststelling dat belangenconcurrentie tussen ambtelijke bureaus (in de VS) aan de orde van de dag was en is, of we dat nu leuk of wenselijk vinden of niet. We gaan vervolgens onder meer in op wat bureaupolitiek is, wat bureaupolitisme is en welke uitingsvormen dit kent, waar bureaupolitiek zich voordoet, onder welke condities het een grote of kleine kans krijgt (theorie van Rosati), welke tactieken zich voordoen, welke voor- en nadelen te onderkennen zijn van bureaupolitieke concurrentie op de kwaliteit van beleidsvoorbereiding en besluitvorming.

- *4 Bureaupolitiek als analyse-instrument*

Het derde cluster van onderwerpen centreert zich rond het denken van Graham Allison over de Cubacrisis. Hij ging niet in op de normatieve wenselijkheid van concurrentie maar analyseerde Cubacrisis vanuit drie theoretische concepten, waaronder bureaupolitiek. Hij kon - zogezegd - bureaupolitiek als analyse-instrument niet missen. Hier geven we Allison's aanpak weer en bezien we welke discussie dat leidde onder meer over het nut van een multiperspectivische aanpak bij een analyse.

De praktische betekenis voor de lezers is groot. Moet een topmanager concurrentie tussen bureaus stimuleren? Hoe kan men te ver doorschietende concurrentie de kop indrukken? hoe kan iemand opereren die voor zijn bureau in het interdepartementaal overleg moet optreden?

2 Begrippen: bureaupolitiek en bureaupolitisme

Bureaupolitiek houdt in: 'door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen als gevolg van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat (Rosenthal, Geveke en 't Hart, 1994: 309).

Bureaupolitisme impliceert een te ver doorschietende belangencurrentie in het ambtelijk apparaat. Bureaupolitisme kan zich uiten in bureaupolitieke verlamming, bureaupolitieke ondoelmatigheid, bureaupolitieke incompetentie en bureaupolitieke desintegratie, aldus Rosenthal e.a. (1994).

Kennen we voorbeelden hiervan? We geven een voorbeeld om aan het denken te zetten.

Voorbeeld

In het klassieke werk *'Openbaar bestuur'* (Rosenthal e.a., 1996: 250) is de volgende casus, die bureaupolitieke strijd (belangenconcurrentie en rivaliteit) binnen de drie krijgsmachtonderdelen illustreert, te vinden.

Citaat: 'In Rijswijk staat het Instituut Defensieelergangen. Op dat instituut krijgen officieren uit de drie krijgsmachtonderdelen opleidingen die hen naar de hoge militaire rangen moeten brengen. In de kantine van het instituut is dat goed te zien. Aan de uniformen ziet men het verschil tussen de officieren van de Koninklijke Landmacht, de Koninklijke Luchtmacht en de Koninklijke Marine. Voor insiders is het verschil ook af te lezen aan subtielere zaken, zoals de manier van lopen, de wijze van praten en de haardracht.

Achter het eenheidssymbool van 'de krijgsmacht' gaan aldus verschillen in traditie, cultuur en opvattingen, taakstelling en belang schuil. Militairen zeggen niet dat zij bij de krijgsmacht of bij de strijdkrachten werken, maar bij de KL, de KLu of de Km. Wanneer besloten moet worden over financiële, personele of materiële middelen voor de krijgsmacht, wordt steeds erop toegezien dat de drie krijgsmachtonderdelen hun aandeel krijgen. Lange tijd bestond een ijzeren wet: de 2: 1: 1 - regel. De landmacht kreeg evenveel middelen als de twee andere krijgsmachtdelen samen. Door de ingrijpende veranderingen in de internationale veiligheidssituatie is de regel losgelaten en zijn de verhoudingen tussen de drie krijgsmachtonderdelen ook in andere opzichten aan sterke wijzigingen onderhevig, maar dit neemt niet weg dat de belangen van de KL, de KLu en Km telkens zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen.

De verschillen in traditie, taakstelling en belang manifesteren zich in een voortdurende rivaliteit tussen de krijgsmachtdelen. Die rivaliteit doet zich ook voor bij het opleiden van de officieren. De KL, KLu en Km houden de opleidingen in eigen hand. Het samenbrengen van hoge militaire opleidingen op een plaats riep dan ook sterk verzet op. Wat de gewoonste zaak van de wereld lijkt, heeft in de praktijk heel wat voeten in aarde gehad. Aan de oprichting van het Instituut Defensieelergangen zijn jaren van discussie, onderhandelen en duwen en trekken voorafgegaan. Bepalend voor de oprichting was uiteindelijk niet een groot beeld van een geïntegreerde krijgsmacht - zoals de *Unified Forces* van Canada - maar een prozaïsch streven van de ministers van Financiën en Defensie naar bezuinigingen bij de krijgsmacht. Dat kwam ook in het woordgebruik tot uiting. Allen die bij de moeizame besluitvorming betrokken waren, wisten dat zij nooit mochten spreken over een geïntegreerde opleiding. Het dossier heette het *dossier Co-locatie*: vestiging van drie instituten op één locatie.

Het Instituut Defensieelergangen bestaat nu een aantal jaren. Er is één geïntegreerde module waarin de officieren van de drie krijgsmachtdelen bij elkaar zitten. De drie krijgsmachtdelen bereiden hun officieren verder in gescheiden trajecten op hun toekomstig werk voor. Het hoofdgebouw van de co-locatie kent aparte vleugels voor de drie krijgsmachtonderdelen. Dat is geen toeval. Daarmee is bij de constructie van het gebouw minitieuus rekening gehouden. Natuurlijk biedt de co-locatie de officieren

uit de verschillende krijgsmachtonderdelen wel meer mogelijkheden tot onderling contact. Maar zij maken daar niet al te veel gebruik van. In de kantine zitten KL, Klu en Km steeds aan eigen tafels en tafeltjes'. Einde citaat.

Alvorens uit te diepen wat bureaupolitiek is, gaan we eerst in op begrippen.

Enige begrippen rond bureaupolitiek en bureaupolitisme

We geven enkele begrippen, die verderop terugkeren.

- *Bureaucratie*: het moderne, omvangrijke, functioneel gedifferentieerde en hiërarchisch opgebouwde ambtenarenapparaat bij de overheid.

- *Bureaucratisme*: uitwassen van de bureaucratie, zoals bijvoorbeeld trage besluitvorming, en van het kastje naar de muur sturen..

- *Bureaupolitiek*: 'door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen als gevolg van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat (Rosenthal, Geveke en 't Hart, 1994: 309).

- *Bureaupolitisme* impliceert een te ver doorschietende belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat. Bureaupolitisme kan zich uiten in bureaupolitieke verlamming, bureaupolitieke ondoelmatigheid, bureaupolitieke incompetentie en bureaupolitieke desintegratie, aldus Rosenthal e.a. (1994).

- *Bureaupolitieke verlamming* betekent dat de belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat geen of onvoldoende voortgang meer brengt in het proces van beleidsvoorbereiding en besluitvorming.

- *Bureaupolitieke ondoelmatigheid* betekent dat het proces van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat met zich brengt dat er onevenredig veel tijd en energie gestoken moet worden in beleidsvoorbereiding en besluitvorming.

- *Bureaupolitieke incompetentie* impliceert dat het proces van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat compromisvorming niet spoort met de oplossing van specifieke problemen.

- *Bureaupolitieke desintegratie* betekent dat de belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat uitloopt op een loopgravenoorlog, 'mijdgedrag' of 'verzelfstandigde conflicten' (Rosenthal, Geveke en 't Hart, 1994: 310).

Er zijn meer begrippen in gebruik, zoals *bureaupolitieke tactieken*.

3 Begrippen: bureaucratie, bureaucratisering, bureaucratisme

De term *bureaucratie* wordt in het spraakgebruik van alledag gebruikt voor zeer uiteenlopende zaken. Soms bedoelt men er een traag werkende of ogende organisatie mee, soms een efficiënte organisatie, soms een instelling met veel macht van ambtenaren, de vierde macht. Veelal heeft het woord bureaucratie een ongunstige betekenis. Hier wordt het woord bureaucratie in neutrale zin gebruikt. In meer neutrale zin wordt bureaucratie wel gelijk gesteld aan ambtelijke dienst of ambtelijk apparaat. Dan wordt bedoeld op het moderne, omvangrijke, functioneel gedifferentieerde en hiërarchisch opgebouwde ambtenarenapparaat, vooral van de overheid. Door bestuurskundigen wordt bureaucratie als term doorgaans in deze zin gebruikt.

De bureaucratie kent een *structuur* en een *cultuur*. Naast de statica is er dynamiek. Er is sprake van groei, van herverkaveling door bijvoorbeeld departementale herindeling en van verdere differentiatie door de komst van nieuwe departementen (welk sinds 1945?), van reorganisatieprocessen, van cultuurbeïnvloedingspogingen.

Bureaucratisering betreft de groei van het ambtelijk apparaat.

Bureaucratisme

De als negatief beoordeelde verschijnselen die zich bij een ambtelijk apparaat kunnen voordoen worden wel gezien als *bureaucratisme*. Dit betreft de uitwassen van ambtelijk gedrag: formeel handelen uit zich in formalisme; het gebruik van schriftelijke stukken wordt paperasserie; de taakverdeling wordt een kwestie van 'van het kastje naar de muur sturen', enz. (zie Hoogerwerf, 1978: 51; 1985).

Als antwoord op de vraag 'Wat vindt U de belangrijkste problemen in dit land?' noemt in de jaren tachtig minder dan 5 procent van de burgers de bureaucratie of de ambtenarij. Maar een meerderheid onderschrijft uitspraken als 'Overheid betekent: teveel formulieren en te veel loketten'. Sommige overheden doen daar iets aan door wat men noemt een beleid gericht op grotere klantgerichtheid (zie Korsten, 1988). Een middel in dat verband kan een 'service centre' zijn. De rechter en de ombudsman geven de burger ook een zekere bescherming tegen bureaucratisme.

Bureaucratisme ruimer

Bureaucratisme kan men ook wat ruimer zien als 'een omvang, macht en wijze van functioneren van het ambtelijk apparaat die onevenredig zijn, dat wil zeggen die niet doeltreffend en doelmatig zijn en ongewenste neveneffecten hebben met het oog op de (langs democratische weg vastgestelde) doeleinden van overheidsbeleid' (Hoogerwerf, 1985a: 48). Onevenredigheid qua omvang slaat dan op een groter aantal ambtenaren dan nodig is voor het bereiken van doeleinden. Onevenredigheid van macht dient zich aan als ambtenaren de inhoud van het beleid bepalen en niet slechts voorbereiden of uitvoeren. Onevenredigheid van de wijze van functioneren heeft betrekking op ondoelmatige en ondoeltreffende 'uitwas' van kenmerken van bureaucratie: de bevoegdheden, de hiërarchie, de schriftelijke stukken en de regels. In de driedeling wordt dus een verbinding gelegd tussen *bureaucratie en beleid*.

Literatuur over bureaucratie

Over organisaties

- Daft, R.L., Organization- Theory and design, South-Western College Publishing, Cincinnati, 1998 (zesde druk).
- Berg, A.H., De eigen aard van de overheid, Sdu, Den Haag, 1998.
- Berg, A.H., Managers bij de overheid, Vuga, 's-Gravenhage, 1988.
- Breunese, J.N., en L.J. Roborg (red.), Ministeries van algemeen bestuur, Spruyt, Van Mantgem en De Does, Leiden, 1992.

Klassiek, over bureaucratie

- Goddijn, H.P.M. (red.), Max Weber, Ambo, Baarn, 1980.

- Weber, M., Gezag, bestuur en bureaucratie, in: Braam, A. van (red.), *Sociologie van het staatsbestuur II*, Rotterdam, 1970, pp. 482-492.
 - Blau, P.M. & M.W. Meyer, *Bureaucracy in modern society*, Random House, New York, 1965 (1971; 2e editie).
 - Dunsire, A., *Control in a bureaucracy*, Martin Robinson, Oxford, 1978.
 - Mouzelis, N.P., *Organisation and bureaucracy*, Routledge and Kegan Paul, Londen, 1975.
 - Vroom, C.W., *Bureaucratie*, Samsom, Alphen, 1980.
- Bureaucratisering*
- Hoogerwerf, A., *Bureaucratisering en overheidsbeleid*, in: Rademaker, L., (red.), *Sociale problemen 1*, Utrecht, 1978, pp. 51-77.
 - Hoogerwerf, A., *De groei van de overheid in Nederland sinds 1900*, in: *Bestuurswetenschappen*, juli/aug. 1977, pp. 243-265.
- Sociologisch perspectief op bureaucratie*
- Lammers, C.J., A.A. Mijs en W.J. van Noort, *Organisaties vergelijkenderwijs*, Het Spectrum, Utrecht, 1997 (zevende geheel herziene druk).
- Economisch perspectief op bureaucratie*
- Williamson, O.E., *Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective*, Paper for the 'Bureaucracy conference' organized by the Journal of Law, Economics and Organization, april 2-4 1998.
- Politologisch perspectief op bureaucratie*
- Etzioni-Halevy, E., *Bureaucracy and democracy*, Routledge and Kegan Paul, Londen, 1983 (rev. edition).
- Bestuurskundig perspectief (integratief)*
- Hoogerwerf, A., *Een beleid tegen bureaucratisme*, in: Heijden, H. van der e.a., red., *Succes- en faalfactoren bij bestuurlijke reorganisaties*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1985a, pp. 47-62.
 - Peters, B.G., *The politics of bureaucracy*, Longman, New York, 1984 (2e druk), 1995 (4e druk).
 - Rourke, F.E., *Bureaucracy, politics and public policy*, Little, Brown and Company, Boston, 1984 (3e druk).
 - Wilson, J.Q., *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it?*, Basic Books, New York, 1989.

Aspecten van bureaucratie

Aspect: Inertia en de bureaucratische vicieuze cirkel

- Crozier, M., *Inertia en de bureaucratische vicieuze cirkel*, in: Braam, A. van (red.), *Sociologie van het staatsbestuur II*, Rotterdam, 1970, pp. 575-589.
- Crozier, M., *The bureaucratic phenomenon*, University of Chicago Press, Chicago, 1964, pp. 187-198.

Aspect: Rigiditeit en onzekerheid

- Blau, P., *Rigiditeit en onzekerheid*, in: Braam, A. van (red.), *Sociologie van het staatsbestuur II*, Rotterdam, 1970, pp. 589-592.
- Blau, P.M. & M.W. Meyer, *Bureaucracy in modern society*, Random House, New York, 1965 (1971; 2e editie).

- Blau, P.M., *The dynamics of bureaucracy: a study of interpersonal relations in two government agencies*, Chicago Press, Chicago, 1955, pp. 198-290 (ook 1963).
Aspect: Persoonlijkheid
- Merton, R.K., *Social theory and social structure*, The Free Press, Glencoe, 1957, pp. 195-206.
Aspect: Disfunctionele verandering
- Cohen, H., *The demerits of bureaucracy: problems of change in a government agency*, The Iowa State University Press, Ames, 1965.
Aspect: Ambtelijke loyaliteit
- Bovens, M.A.P., *Wie geldt de ambtelijke loyaliteit*, in: Berg, A. e.a., *Handboek Strategie en beleid in de publieke sector*, Samsom, Alphen, 1995, B2710.
- Bovens, M.A.P., H.G. Geveke en J. de Vries, *Strikt vertrouwelijk: lekken in het openbaar bestuur*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1993, nr. 2, pp. 61-81.
- Bovens, M.A.P., *Het geweten als bureaucratisch probleem*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1987a, nr. 3, pp. 87-99.
- Bovens, M.A.P., *Bescherming van 'klokkeluiders'*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1987b, nr. 5, pp. 160-172.
- Tuurenhout, M.E., *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid*, Gouda Quint, Arnhem, 1992.

De ambtenaar

Een bureaucratie kent ambtenaren. Ambtenaren zijn wel gezien als een bijzonder type functionarissen: toegewijd, vervangbaar, neutraal en loyaal aan de politieke bazen. Ambtenaren hebben lang een bijzondere status gehad. Geleidelijk is daar verandering in gekomen. Ambtenaren en bureaus articuleren voorkeuren en bedrijven daarmee politiek en zijn dus niet neutraal. Ze worden daartoe ook opgeroepen, maar daarbij wordt het woord 'politiek' vermeden. Immers, zij verantwoorden zich niet naar de volksvertegenwoordiging in een politieke democratie, dat doen de politieke bestuurders.

De verzelfstandigde ambtenaar

Ambtenaren zijn door verzelfstandiging meer 'op afstand gezet'. Er zijn agentschappen en zelfstandige bestuursorganen, zbo's, ontstaan. Bij zbo's is de ministeriële verantwoordelijkheid niet meer onverkort aanwezig, bij agentschappen nog wel. Verzelfstandiging werd ook nodig geacht om uitvoeringseenheden meer bedrijfsmatig te laten werken.

De bedoeling van verzelfstandiging is onder meer om de politieke top qua verantwoordelijkheid te ontlasten, beleidsontwikkeling en uitvoering te scheiden, de uitvoering door verzelfstandiging de ruimte te geven ('publiek ondernemerschap') en efficiënter te laten werken, en afspraken te maken tussen kerndepartement en verzelfstandigde (uitvoerings-)eenheid over te behalen resultaten.

15 Jaar ondernemende overheid

Door de verzelfstandiging ontstaan 'verzelfstandigde ambtenaren'. Verzelfstandigde ambtenaren moeten beter en goedkoper werken. In de praktijk is nog niet gebleken dat ze echt goedkoper werken (diss. Ter Bogt). Het denken in termen van 'de ondernemende overheid' moet daarom enigszins gerelativeerd worden (Siddiqui, 1998: 13-15).

Literatuur over politiek van ambtenaren en bureaus

- Peters, B.G., *The politics of bureaucracy*, Longman, New York, (1984, 2e druk), 1995 (vierde druk), hoofdstuk 6.
- Rourke, F.E., *Bureaucracy, politics and public policy*, Little, Brown and Company, Boston, 1984 (3e druk).
- Denhardt, R., *Theories of public organization*, Brooks/Cole, Monterey, 1984, hst. 4.
- Dijk, F.A. van, OOW-operatie: Overheidspersoneel Onder de Werknemersverzekeringen, in: *Management in overheidsorganisaties*, april 1998, F3200.
- Siddiqui, F., Bureaucratie in bedrijf, in: *Intermediair*, 19 nov. 1998, pp. 13-15.

4 Max Weber: legale heerschappij door bureaucratie

De achttiende-eeuwse Franse denker De Gournay is de geestelijke vader van de term bureaucratie. Het denken over bureaucratie is in het begin van de twintigste eeuw sterk geïnspireerd door de Duitser Max Weber.

Weber maakt het onderscheid in drie typen van heerschappij, waarvan de legitimiteit rationeel, traditioneel of charismatisch gefundeerd is. Bij rationele heerschappij is sprake van geloof in de legaliteit van de gevestigde ordeningen of regels tot aanwijzing van hen die geroepen worden tot uitoefening van de heerschappij. Het zuiverste type van legale heerschappij is de heerschappij door de bureaucratische administratieve staf. Daarin zijn *ambtenaren* opgenomen die:

- slechts aan zakelijke ambtsplichten gehoorzamen;
- behoren tot de vaste ambtelijke hiërarchie;
- vaste ambtelijke bevoegdheden hebben;
- op basis van vrije selectie aangesteld zijn;
- op basis van een kwalificatie voor een beroep zijn aangesteld;
- een vast salaris ontvangen;
- hun ambt als enig beroep uitoefenen of als hoofdberoep;
- een loopbaan met promoties, op grond van ambtsduur of prestaties of beide, afhankelijk van het oordeel van hoger geplaatsten, voor zich hebben en doorlopen;
- aan ambtelijke discipline en controle onderworpen zijn;
- geen eigenaar van de administratieve hulpmiddelen en van de ambtelijke positie zijn.

Volgens Weber kan bureaucratie ook in bedrijven en andere organisaties aangetroffen worden.

Een bureaucratie is een interessante, rationele vorm van heerschappij?

Weber oordeelt positief over de bureaucratie omdat deze berekenbaar is voor boven- en ondergeschikten, universeel toepasbaar is voor taken, gebaseerd is op vakkennis en tot grote prestaties kan leiden. Weber meende dat slechts sprake was van de keuze tussen bureaucrativering van bestuur of dilettantisering (Hoogerwerf, 1978: 53). Een bureaucratie zou onmisbaar zijn bij bestuur van grote massa's van mensen of goederen.

Specifieke wijze van functioneren van het ambtelijk apparaat

Deze wijze van functioneren van het ambtelijk apparaat komt volgens Weber in de volgende *kenmerken* tot uiting (zie Hoogerwerf, 1978: 53-54).

- a Er bestaan regels die de bestuurlijke verdeling van taken en bevoegdheden aanduiden en ordenen.
- b Er is sprake van ambtelijke hiërarchie, dus van ambtelijke boven- en onderschikking - waarbij het ondergeschikte ambt onder toezicht staat van het hogere -, en er is de hiërarchieke weg.
- c De ambtsuitoefening geschiedt via schriftelijke stukken, die in oorspronkelijke vorm of in concept bewaard worden.
- d Ambtelijke werkzaamheden veronderstellen een vakopleiding.
- e Ambtelijke werkzaamheden eisen de gehele arbeidskracht op; het is geen ere- of nevenambt. Het gaat om een gehonoreerde hoofdbetrekking. Binnen de ambtelijke dienst bestaat de mogelijkheid van een loopbaan.
- f Voor het ambtenaren gelden algemene, aan te leren regels.

Deze verschijnselen acht Weber kenmerkend voor de bureaucratie in 'ideaaltypische' zin, wat betekent dat de werkelijkheid niet steeds deze kenmerken hoeft te vertonen.

Informatiestromen

De ambtsuitoefening geschiedt via schriftelijke stukken. Deze hebben niet allemaal dezelfde status en zijn soms ook maar voor een beperkte kring bestemd. Stukken worden wel voorzien van aanduidingen als 'strikt vertrouwelijk'. De overheid heeft overigens sinds ongeveer 1981 met openbaarheid van bestuur te maken.

Deze kenmerken zeggen nog weinig over de *informatiestromen* in een bureaucratie. Toch zijn die er uiteraard. Stukken komen en gaan. Ze moeten worden voorzien van een paraaf. De *paraaf* is zeer typerend voor de ambtelijke bureaucratie. 'Ambtenaren vullen een belangrijk deel van hun tijd met het verlenen van hun paraaf op stukken van collegae. Immers, een ambtelijk stuk zonder paraaf bereikt de volgende parafant niet en zonder alle benodigde parafen komt het niet 'bovendrijven'. Zolang niet alle benodigde parafen zijn verworven wordt er geen beslissing genomen en wordt er

niets in gang gezet. De paraaf komt daarmee over als een zeer belangrijke, zo niet de belangrijkste, schakel in het verkeer tussen de onderdelen van de ambtelijke bureaucratie' (Kickert en Snellen, 1986: 257).

Basisliteratuur over departementen en beleid

Recent:

- Bekke, A.J.G.M., e.a. (red.), *Departementen in beweging*, Vuga, Den Haag, 1994.
- Twist, M.J.W. van, e.a. (red.), *Kerndepartementen op afstand?*, Eburon, Delft, 1996.
- Twist, M.J.W. van, en R. in 't Veld (red.), *Over kerndepartementen*, Vuga, Den Haag, 1993.
- Veenswijk, M., *Departementale cultuur*, Eburon, Delft, 1996.

Ouder:

- Breunese, J.N. en L.J. Roborgh (red.), *Ministeries van algemeen bestuur*, Spruyt, Van Mantgem en De Does, Leiden, 1989.
- Hakvoort, J.L.M. en J.M. de Heer, *Wetenschap over departementen*, Vuga, Den Haag, 1989.
- Pitt, D.C. en B.C. Smith, *Government departments - An organizational perspective*, Routledge & Kegan Paul, Londen, 1981.

Internationaal-vergelijkend:

- Bekke, J.A.G.H., J.L. Perry en Th.A.J. Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*, Indiana UP, Bloomington, 1996.

Van Max Weber naar Mx Weber

McDonald's, een keten van restaurants, wordt wel gezien als een amendement op Max Weber. De bureaucratie is de markt op gegaan en zo Mx Weber geworden. Dat houdt de socioloog George Ritzer ons in het boek *'McDonaldization of society'* voor.

Max Weber analyseerde hoe oude tradities weken voor efficiency, hiërarchie en controle van de bureaucratie. Maar intussen is er recenter weer het een en ander veranderd. Oude tradities zijn grotendeels verdwenen. Efficiëntiestreven heeft een nieuwe gedaante aangenomen. McDonald's staat daarvoor model.

'Alles draait om het efficiënte. Bedienden in fastfoodrestaurants moeten alleen maar efficiënt werken, de hamburgers worden voorgebakken en geassembleerd zoals in een montagefabriek. De klant wil zijn voedsel efficiënt krijgen en opeten, er wordt trouwens ook niet anders van hem verwacht. Het voorrijloket is voor beide partijen het makkelijkst. Het systeem van het restaurant is doortrokken van normen, regels en procedures. Bovendien werkt de efficiëntie van de een vanzelf het efficiënte gedrag van de ander in de hand. Bovendien moet alles berekend kunnen worden. Al het werk gebeurt in tijdseenheden. De nadruk op hoeveelheid en snelheid gaat vaak ten koste van de kwaliteit. Ook vanuit het oogpunt van de werknemer, die wordt ontevreden, het werkt vervreemdend, hij moet buitensporige omzetten halen. Klanten worden geacht zo kort mogelijk in het restaurant te verblijven, de stoelen zijn zo ontworpen dat je het er niet langer dan twintig minuten op uithoudt.

Ook moet alles vooral voorspelbaar zijn. Daarom zijn winkelen en dienstverlening zo veel mogelijk geritualiseerd. Ook hier lokt het voorspelbare gedrag van de werknemer spiegelgedrag van de klant uit. Zodra die binnenkomt, wordt hij volgens een script begroet en te woord gestaan. (...) Tenslotte is er een hoge mate van controle in een McDonaldization-maatschappij. Veel van die controle wordt door machines uitgeoefend. Niet meer de mens aan de knoppen, maar knoppen die over mensen regeren. Die technologie overheerst de werknemers van nu al, maar zal de mens nog veel meer verdringen'. Aldus Ritzer (in VN, 14 febr. 1998).

McDonaldization

Enkele aspecten komen aan bod.

- *Wortels van McDonaldization*

De McDonaldization-these van Ritzer heeft wortels in de wetenschap. Met name in het werk van Max Weber vinden we de stelling dat zich in het westen een proces van rationalisering voordoet, waarvan de bureaucratie een uiting was. Als 'paradigma' heeft het fastfoodrestaurant evenwel de bureaucratie verdrongen, volgens Ritzer. Het fastfood-model wordt nu overal nageaapt. Het is een nastrevenswaardig model geworden, meent Ritzer. McDonald's is de ultieme Amerikaanse icoon. De hiërarchie uit de (oude) bureaucratie van Weber leent zich niet meer voor een resultaatgerichte, kengetallen- en service-benadering van gemeenten en andere overheden op het einde van de twintigste eeuw.

- *Herkenning van McDonaldization*

Kunnen we de McDonaldization herkennen? Ritzer laat daar geen twijfel over bestaan. De nieuwe MxWeber-top wil door een eenheid van benadering een mal maken voor succes, volgens Ritzer. McDonald's zijn over het hele land hetzelfde. Er is dan ook sprake van een keten van nagenoeg gelijk functionerende bedrijven. Volgens Ritzer krijgen Amerikaanse burgers, net als bij McDonald's afgemeten producten, afgemeten pakketten vakantie in Disney World. Mensen volgen een computer-cursus als one-minute manager. Begravenissen worden 'besteld' bij rouwketens. Zodra je in veel zaken en winkels binnenstapt doen burgers/ cliënten niet meer wat ze zelf willen, maar wordt hun gedrag gereguleerd. Slaat de (McDonald's-) aanpak van een organisatie niet genoeg aan dan moet de aanpak 'een slag draaien' en wordt met inschakeling van marketingspecialisten gewerkt aan een nieuw imago. Via computeruitdraaien wil de leiding de verkoop volgen, de voorraden registreren en aanvullen - zo mogelijk 'just in time -, en verliesgevende activiteiten snel afstoten.

- *Diffusie van het concept McDonaldization*

De werkwijze van de hamburgerketen staat model voor verdere *rationalisering* van de samenleving, waarvoor F. Taylor al de aandacht vroeg. Door het succes van McDonald's en de klonen ervan is er een neiging om het concept over te nemen, te volgen. Het concept beperkt zich niet tot restaurants. Ritzer spreekt, zoals gesteld, van de McDonaldization van de samenleving.

- *Kenmerken van McDonaldization*

Kenmerkend voor McDonaldization:

- meer aandacht voor meetbaarheid (de producten zijn vrijwel eender in elk McDonalds),
- voorspelbaarheid, en
- controleerbaarheid door computers.

Door middel van automatisering, vereenvoudigingen en afslankingen hebben instellingen en bedrijven de principes van McDonald's snelrestaurants verwerkelijkt. Kenmerkend is ook: de klant wordt geactiveerd. De burger haalt geld op uit een automaat en in een restaurant haalt hij of zij de eigen maaltijd op. Daar blijft het niet bij. Kenmerkend is verder: werknemers zijn minder klantvriendelijk. Zij behoeven slechts eenvoudige handelingen te verrichten. Werknemers kunnen ook in een mal. De mal bleef niet dezelfde; deeltijdarbeid werd mogelijk.

- *De positie van burgers bij McDonaldization*

Ligt de McDonaldization alleen aan de organisaties? Volgens Ritzer doen de burgers vlijtig mee aan de McDonaldization. Burgers laat de goed opgeleide duurdere ambachtsman (behoorlijk) links liggen. Ook de burgers denken aan de portemonnaie. En ze willen snel veel en goedkoop.

- *Herkenning van McDonaldization in Nederland*

Universiteiten werken met modules, dus met lesblokken, en studiepunten. Het ministerie volgt de output in het HOOP, een overzicht met onder meer rendementcijfers, en visitatiecommissies vergelijken de onderwijs- en onderzoeksoutput. Scholen worden geordend in een computeroverzicht. De Riaggs maken productie-overzichten van het aantal contacten per cliënt, dat door tijdschrijven van medewerkers is verkregen. En grotere gemeenten gaan over op outputsturing door contractmanagement. Voor vacaties zijn er McBungalows en voor de vrijetijd de McDisco's.

- *Effecten van McDonaldization.*

De McDonaldization heeft niet alleen positieve kanten. Klanten en personeel hebben te lijden onder irrationaliteiten die samengaan met de rationaliteit van de McDonaldization. 'De efficiëntie van McDonald's verplaatst zich naar de inefficiëntie van de rijen voor de kassa of de file voor het voorrijloket. De uiterste irrationaliteit is de ontmenselijking. Dat geldt voor de banen en voor de omstandigheden waaronder de klant moet eten'. Hij noemt het een degradatie (Ritzer, 1998).

- *Waardering van McDonaldization*

Duidelijk is dat George Ritzer niet van McDonaldization houdt. McDonald's zullen wel weer verdwijnen maar de McDonaldization zal doorzetten. De korte kwieke man met zware bril, kort baartje en snor trok anno 1998 nog steeds door de wereld met zijn anti-McDonaldization-preek. In 1975 woonde hij een tijd in de Amsterdamse Beethovenstraat. Daar dacht hij terug aan zijn jeugd in New York. Aan Amsterdam schijnt hij genoeg te hebben beleefd. De Beethovenstraat was in 1975 vol met zaken

als van concurrerende bakkers, groentemannen, de zuivelhandel en delicatessenzaken. Winkelen was er een genoegen want de winkeliers kenden veel van hun klanten. In Amerikaanse steden waren dergelijke winkelstraten toen al uitgestorven. Ze hadden plaats gemaakt voor supermarktketen nabij grote parkeerplaatsen (zie NRC 12 februari 1998).

- *Biedt McDonaldization inspiratie?*

De studie van Ritzer zou aanleiding kunnen zijn voor studies naar bijvoorbeeld de productieverslaggeving in Riaggs of ziekenhuizen. Kritiekloze aanvaarding van zijn stellingen lijkt ongewenst. Het beeld dat Ritzer schetst is wat overtrokken maar geeft toch te denken. Dat er van een algehele uniformiteit sprake zou zijn, lijkt te kort door de bocht. De overheidsorganisatie is een heterogeen geheel van organisaties (een multi-organisatie) en er bestaan configuraties van organisaties (organisatietypen), iets wat Ritzer lijkt te miskennen. Bovendien hebben veel overheden getracht om de klantgerichtheid te bevorderen.

Literatuur over Weber

- Goddijn, H.P.M. (red.), Max Weber, Ambo, Baarn, 1980.

De overheid als multi-organisatie

De overheidsbureaucratie bestaat niet omdat er sprake is van vele overheden en dus van vele ambtelijke apparaten, met daarbinnen weer uit bureaus (diensten, afdelingen) die werken aan specifieke beleidsprogramma's. Er is vrijwel geen beleid dat uitsluitend door één organisatiedeel wordt ontwikkeld én wordt uitgevoerd. Vaak is sprake van afhankelijkheid. Denk aan de uitvoering van een Bijstandswet. De wet zelf behoort tot het aandachtsgebied van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de uitvoering ligt bij gemeenten. Daarnaast is sprake van toezicht.

Soms is sprake van een heterogeen geheel van organisaties met elk een eigen taak maar die in zekere mate afhankelijk zijn van elkaar. Men kan dat een *beleidsnetwerk* noemen. Als de indruk is dat het geheel van betrokken organisaties vanuit de problemen van een doelgroep gezien en de probleemaanpak te heterogeen is, spreekt men wel van *verkokering*.

Structuren in de bureaucratie als multi-organisatie

In een kritiek op Ritzers' beschouwing over McDonaldization, die ook de bureaucratie in de greep kreeg, wezen we er op dat een overheidsorganisatie vaak een *multi-organisatie* is en dat er sprake is van configuraties. Wat bedoelen we met configuraties?

De typering van een overheidsorganisatie als bureaucratie is onvoldoende. De in Canada werkzame hoogleraar Henry Mintzberg (1979), ooit nog korte tijd werkzaam bij het Limburgse DSM, onderscheidt vijf *organisatieconfiguraties*: vijf natuurlijke clusters van *organisatiestructuren* op basis waarvan we concrete organisaties in de realiteit beter kunnen begrijpen: de simpele structuur, machinebureaucratie, professionele organisatie, divisiestructuur, adhocracy (zie Kickert in: Korsten en Toonen, 1988). Elk van deze typen onderscheidt zich van de andere. Criteria voor

onderscheid zijn een verschil in coördinatie, in dominantie van een organisatieonderdeel en in decentralisatie. Mintzberg zegt het zo:

'In each structural configuration, a different one of the coordinating mechanisms is dominant, a different part of the organization plays the most important role, and a different type of decentralization is used' (1979: 300-301).

Mintzberg noemt als een van de vijf de simpele structuur. De strategische top is daarin dominant. In dit type organisatiestructuur is de structuur niet complex, weinig geformaliseerd en sterk gecentraliseerd. De coördinatie, de afstemming van activiteiten geschiedt door de strategische top, zoals Mintzberg het noemt. De macht in de organisatie ligt in deze configuratie meestal bij een persoon. Waarom komt dit type voor? Een heel kleine gemeente van twee wethouders en minder dan 20 personeelsleden, kent vaak een simpele structuur. In deeltijd werkzame wethouders hebben niet eens een eigen kamer in het kleine gemeentehuis. Nieuwe organisaties hebben vaak een simpele structuur. De structuur is contingent in een situatie van een eenvoudige en dynamische omgeving. De simpele structuur is ook geschikt in een crisissituatie.

Simpele structuren blijven niet altijd wat ze zijn. Ze ontwikkelen zich tot een ander type, bijvoorbeeld het *machinebureaucratietype*, dat Mintzberg noemt, of dat van de *professionele organisatie*. De machinebureaucratie kent een machtsconcentratie bij de beheersingsstaf ('technostructure') en de professionele organisatie kent een machtsconcentratie bij uitvoerders (1979: 468-480). De configuraties van Mintzberg zijn dus in dynamisch opzicht te bekijken.

In het openbaar bestuur is een kleine gemeente met een klein ambtelijk apparaat van 20-30 medewerkers vaak te beschouwen als een organisatie met simpele structuur. De gemeentesecretaris speelt hierin een grote rol (Berveling e.a., 1997: 49). Een gemeentelijke organisatie die veel groter is, waarbij sprake is van complexiteit van taken en sprake is van bedrijfsmatig werken, zal een configuratievorm vaak die van een *divisiestructuur* zijn (Berveling e.a., 1997: 50). De strategische top neemt een meer afstandelijke positie in. Soms wordt zelfs letterlijk van '*sturen op afstand*' gesproken. De daadwerkelijke macht is dan geconcentreerd bij het *middenmanagement*, dat *integraal management* pleegt (Buurma en Jacobs, 1996). De activiteiten worden gecoördineerd door standaardisatie van uitkomsten. De positie van een gemeentesecretaris is in een divisiestructuur een andere dan in een simpele structuur.

In het openbaar bestuur vinden we ook legio voorbeelden van een machinebureaucratie. Lange tijd bleken *sociale diensten* als een machinebureaucratie te typeren (Korsten, 1988) maar dat is veranderd door de nieuwe Bijstandswet die van deze diensten verwacht dat ze niet slechts uitkeringen verstrekken maar mensen ook aan werk helpen. Dat betekende hier en daar een cultuuromslag. Hoe een sociale dienst dan in termen van configuraties te typeren?

Door de opmars van de informatie- en communicatietechnologie hebben sociale diensten veranderingen doorgemaakt, waardoor ze volgens Zuurmond (1994) niet goed meer volgens het Weberiaanse bureaucratiemodel zijn te typeren. Hij spreekt van *een infocratie*.

Literatuur over organisatiestructuren bij de overheid

Algemeen

- Geut, L. e.a., Overheidsorganisaties en hun structuren, in: Lemstra, W. e.a. (red.), Handboek overheidsmanagement, Samsom, Alphen, 1996, pp. 115-151.

Over Mintzberg

- Wilke, H.A., Organisatiepsychologie, Van Gorcum, Assen, 1993 (3e druk).

Afzonderlijke organisaties bezien

In de literatuur treffen we allerlei studies van specifieke organisaties aan. Voor het geval u studie wil maken van de vraag welke configuratie van Mintzberg recent in zo'n organisatie actueel is, geven we enkele aanduidingen van studies.

- *de belastingdienst:*

- profiel van een organisatie (Van Kommer en Muizelaar, 1995);

- de organisatiecultuur (Swanink, 1991);

- planning & control (Gerritsen en Van Breukelen, 1992);

- klantgerichtheid (Koster en Muizelaar, 1992);

- strategische kengetallen (Van Kommer en Haitsma, 1996);

- herstructurering en verzelfstandiging (De Kam en Van Wuijtswinkel, 1993; Gerritsen en Van Wuijtswinkel, 1993);

- de 'performance' (Koers, 1998).

- *rijksmusea:*

- de 'performance' (Koers, 1998)

- *een elektriciteitsbedrijf als de N.V. MEGA-Limburg:*

- de 'performance' (Koers, 1998)

- *een politiekorps:*

- organisatiedoorlichting (Treur, 1998);

- veranderingen geboekstaafd (Treur, 1998);

- resultaatverantwoordelijkheid en effectiviteit (Treur, 1992, 1993, 1998);

- bedrijfsvoering (Treur, 1998);

- bestuursconvenant (Treur, 1998).

Problemen multidimensioneel, dus samenwerking

De wet van Miles zegt: de standpunten die ambtenaren vertolken hebben vaak veel van doen met waar men zit. Dat we hier een relevant punt op het spoor zijn blijkt bijvoorbeeld uit de overgang van openluchtrecreatiebeleid van WVC naar Landbouw. Met die overgang werd het beleid ook anders. De kijk van het LNV-departement op vraagstukken, de werkwijze, de cultuur was blijkbaar niet gelijk aan die van (het vroegere) CRM.

Maar vaak kan een departement niet domineren en met begrippen en aanpak domineren. Als beleidsproblemen die uitgangspunt zijn voor overheidsbeleid zich 'integraal' aandienen, is begrijpelijk dat een probleem vaak niet slechts in het aandachtsgebied van een departement of gemeentelijke dienst ligt. Dus is coördinatie en samenwerking nodig. Die kennen we ook in de vorm van reguliere interdepartementale verbindingen, zoals rond economisch beleid. Vaak zullen er evenwel ad hoc-verbanden in het leven geroepen worden (Kottman, 1993). Die samenwerking blijkt niet vanzelf te gaan.

Literatuur over taakverdeling en coördinatie

- Kottman, R.H.P.W., Horizontale taakverdeling en coördinatie, in: A.Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Samsom, Alphen, 1993, pp. 258-278.
- Coolen, J.A.I., De integratie van een voorzieningensysteem: een onderzoek naar coördinatie en integratie in de gezondheids- en welzijnszorg voor oude mensen, Enschede, 1986 (diss.).
- Tacke, P.J. en J.F. Zaaier, Goed werken met commissies, in: M&O, 1987, nr. 3, pp. 174-191.
- Ridder, J. de, en M. Herweyer, Rijk, provincies en gemeenten, in: A.Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Samsom, Alphen, 1993, pp. 278-295.

5 Economie van de bureaucratie (1): Tullock

Hoe stellen ambtenaren zich nu op? Gordon Tullock schreef zelfstandig *'The politics of bureaucracy'* (1965) en *'Private wants, public means'* (1970), en met Buchanan *'The calculus of consent'* (1962).

Tullock heeft invloed gehad. In een reader van Hill (1993) *'The policy process'* treffen we een artikel van hem aan: *'The economy of bureaucracy'*.

Tullock wijst op de beleidsvrijheid van ambtenaren en op meeropbrengsten per ambtenaar. Naarmate een organisatie groter wordt, neemt het aantal superieuren toe, waardoor de vertaalslag van de koers van de leiding geleidelijk verder 'vertekend' wordt. Het gevolg is een toename van de beleidsvrijheid voor de lagere ambtenaar (Tullock, 1965). Dat heeft op zich weer voor- en nadelen.

Een tweede punt in dit verband is dat Tullock (1965: 149-151) concludeert dat een ambtelijke bureaucratie uit het oogpunt van de politieke bestuurder te maken heeft met de *'wet van de afnemende meeropbrengst'*. In de samenvatting van Van den Doel: 'naarmate het aantal ambtenaren zich uitbreidt daalt de effectieve productie van de marginale ambtenaar en wordt deze produktie, na een zeker punt, zelfs negatief' (1975: 123).

Er is op grond van deze twee waarnemingen dus voorzichtigheid geboden met vergroting van het aantal hiërarchische niveaus. Vanuit deze inzichten is het begrijpelijk dat sommige bestuurders tot het inzicht komen dat het sturen op hoofdlijnen, gevat in contracten met decentrale ambtelijke eenheden, zinvol is.

6 Economie van de bureaucratie (2): Niskanen

Pleidooi voor meer concurrentie tussen ambtelijke bureaus

In het boek van Van den Doel en Enthoven *'Democratie en welvaartstheorie'* (derde druk) komt William Niskanen uitvoerig aan bod. Er is alle reden om nader bij deze klassieke auteur stil te staan. Niskanen wees op de eigenstandige doelstellingen van ambtenaren en politici, op ondoelmatigheid bij de overheid en concurrentievergroting als oplossingsrichting.

Enkele decennia geleden schetste William Niskanen (1971) in *'Bureaucracy and representative government'* en later, in 1975 in een artikel in de *Journal of Law and Economics*, een theorie over bureaucratie en *'representative government'* die gebaseerd was op de radicale veronderstelling dat bureaucraten en politici in de kern gelijk zijn aan alle andere sterfelijke menselijke wezens op aarde. Dus zijn ze geïnteresseerd in het verwerven van inkomen, voordelen, macht, prestige en een gemakkelijk leven.

De budgettering van de ziekenhuiszorg en het vraagstuk van concurrentie

Wie de budgettering van de ziekenhuiszorg wil bezien, kan gebruik maken van de bureaucratietheorie van Niskanen. Jansen, Leers e.a. (1998) doen dat. Zij maken duidelijk dat de praktijk van centrale prijsvaststelling beter kan worden losgelaten ten gunste van vrije onderhandelingen tussen verzekeraars en zorgaanbieders.

Literatuur over concurrentie tussen ziekenhuizen

- Jansen, R.T.J.M., T. Leers, A.C. Meijdam en H.A.A. Verbon, Centrale tarieven, te veel zorg, in: *ESB*, 20 maart 1998, pp. 224-229.

- Hartog, M. den, en R.T.J.M. Jansen, Concurrentie en rivaliteit tussen ziekenhuizen, in: *ESB*, 1 sept. 1993, pp. 794-799.

Niskanen neemt afstand van Weber: ambtenaren hebben belangen

Niskanen wil met zijn boek uit 1971 afstand nemen van Max Weber en zijn denkbeelden over bureaucratie. Weber heeft in zijn ogen gesteld dat bureaucratieën gevormd worden personen die *vrij van belangen* het beleid van politici uitvoeren. De financiële waardering staat los van hun dagelijkse functioneren. Weber distantieert zich van Weber's sociologie, die het organisatiedenken overheerst, en kiest een meer economische invalshoek. Zijn uitgangspunt is dat ook in een bureaucratie individuen belangen nastreven. Ambtenaren willen een hoog salaris, macht, prestige. Volgens Niskanen hangen de voorkeuren van de ambtenaren samen met het totale budget van het bureau. Ambtenaren willen ook wel veranderingen als dat leidt tot eenvoudig te realiseren veranderingen en tot eenvoudig te managen bureaus. Die voorkeur hangt samen met de expansie van het bureau. Niskanen werkte dat uit in een wiskundig model van een ambtelijke afdeling ('a bureau') (1971: 45-58).

In dit model duidt hij de machtsverhoudingen tussen politici en ambtenaren aan als een *tweezijdig monopolie*. Politici hebben een exclusieve bevoegdheid tot het geven van

opdrachten aan ambtenaren en het verstrekken van de gewenste middelen. Ambtenaren met hun professionele kennis en informatie kunnen de opdrachten van politici uitvoeren. Hij concludeert dat als de overheid als monopolist voorzieningen en goederen aanbiedt, sprake is van veel inefficiency door *ambtelijke budgetmaximalisatiestreven* en politieke hang naar stemmenmaximalisatie. Niskanen richt zich vooral op ambtelijk gedrag.

Met zijn theorie komt hij tot een radicaal pleidooi voor meer concurrentie bij het aanbieden van collectieve goederen. In hedendaags jargon: meer markt. Niet wild maar beredeneerd, zoals zal blijken. Niskanen is geen persoon uit het verre verleden wiens opvattingen toen en thans in een 'geestelijk mausoleum' kunnen worden opgeslagen. Hij was hoogleraar aan de Universiteit van California, later adviseur van president Reagan en in 1997 voorzitter van het Cato Instituut in Washington D.C. Hij publiceerde in 1994 '*Bureaucracy and public economics*'. Daarmee is het oude werk uit 1971 opnieuw uitgebracht, samen met twee artikelen en een recente herbeoordeling.

Drie hypothesen van Niskanen:

De overbestedingshypothese: Overheidsbudgetten zijn altijd te groot, in elk geval groter dan de gemiddelde burger wenselijk vindt.

De inefficiency-hypothese: De output van een bureaucratie brengt meer kosten met zich dat noodzakelijk is.

De overproductie-hypothese: Bureaucratieën neigen ertoe om meer goederen en diensten te leveren dan wenselijk is.

Zie W. Niskanen, '*Bureaucracy and public economics*', 1994.

Model van Niskanen

Keren we terug naar zijn theorie uit 1971 (Niskanen, 1971: 45-58), die hij in 1979 nog eens samenvatte. Bureaucraten trachten het budget voor hun bureau te vergroten, niet zomaar maar omdat ze moeten voorzien in het niveau en de kwaliteit van voorzieningen die politici verwachten. Het ambtelijk streven van leidinggevenden wordt ondersteund door het verlangen van deze ambtenaren naar meer status; hoe groter begrotingsomvang, hoe meer aanzien.

Politici op hun beurt hebben geheel andere doelstellingen dan ambtenaren. Hun belang is dat van herverkiezing door kiezers. Ze hebben geen belang bij die onderwerpen die niks uitmaken voor hun herverkiezing maar alle belang bij 'issues' die wel relevant zijn. Een bureau zorgt voor een initieel budgetvoorstel, uitgaande van de veronderstelling dat het de kosten van de voorziening kent. Politici bepalen vervolgens het budgetniveau, geen echt benul hebbend van de kosten van de voorziening (1979: 168). Politici hebben interesse voor een maximaal verschil tussen totale baten en totale kosten. Dat geeft een *consumentensurplus* en dat levert de politicus de meeste stemmen op. Ambtenaren kijken niet zozeer naar een consumentensurplus en de totale baten maar eerder naar dekking van alle kosten in de begroting door de politici. Niskanen beschouwt het bureaucratisch optimum als het punt waarop het verschil tussen de goedgekeurde begroting en de feitelijke kosten

zo gering mogelijk is of nihil. Dan hebben ambtenaren twee zaken voor elkaar: de omvang van hun begroting en de omvang van de hun dienstverlening.

Dat leidt er volgens Niskanen toe dat het budget voor een voorziening te omvangrijk is, althans ten opzichte van de genoten voordelen. Het bureau houdt als het ware geld over. De voorziening wordt ondoelmatig aangeboden, niet tegen de laagste kosten; misschien is er ook een overaanbod. Deze situatie is ongewenst (Niskanen, 1979).

Tweezijdig of eenzijdig monopolie: Niskanen

In theorie wordt de relatie tussen politici en ambtenaren gezien als een tweezijdig monopolie. Niskanen meent dat in de praktijk eerder sprake is van een eenzijdig monopolie. Ambtenaren weten hun belangen namelijk beter te behartigen doordat zij een informatievoorsprong hebben op politici. Ambtenaren beschikken namelijk over meer informatie over de aangeboden goederen en voorzieningen. Zij weten bij wijze van spreken meer over rendabele en onrendabele spoorlijnen. Ambtenaren winnen het met hun aanbodmonopolie van politici met hun vraagmonopolie omdat ze meer informatie hebben en die kunnen uitbuiten.

Niskanen: doorbreken van budgetmaximalisatiestreven mogelijk?

Het is moeilijk om het streven naar budgetmaximalisatie te doorbreken. Hoe zou men het kunnen proberen? De gangbare werkwijze is om de controle te verscherpen: accountantscontrole en een managementbrief; meer beleidsonderzoek; resultaatgericht werken (output sturing) met informatie over resultaten en middelengebruik; versterking van het politiek primaat. Niskanen acht dergelijke pogingen minder geschikt. Hij bepleit meer concurrentie (Niskanen, 1979).

Daarvan bestaan verschillende vormen, Niskanen is zich dat bewust.

- Bij *volkomen concurrentie* kan duidelijk prijsvergelijking plaats vinden zodat gekozen kan worden. Bij uitbesteding van onderzoek kan men bijvoorbeeld een open inschrijving mogelijk maken. In de praktijk zal een volkomen concurrentie vrijwel *niet* mogelijk zijn omdat het op voorhand als verspilling wordt gezien als twee departementen beschikken over een zelfde, concurrerende dienst.

Intermezzo:

Het alternatief van het maken van tijdelijke concurrerende groepen uit de 'civil service' is in Nederland niet gebruikelijk. De praktijk dat een departement van Binnenlandse Zaken een offerte vraagt aan een eigen dienstonderdeel, aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, aan een adviesbureau en aan een wetenschapper voor het opstellen van een wetsontwerp voor een stadsprovincie is uitzonderlijk.

- Vanwege de *onvolkomen concurrentie* zullen specifieke gedragsprikkelers nodig zijn volgens Niskanen. Hij wijst op de mogelijkheid om ambtelijke diensten het verschil tussen de begrote en feitelijk gemaakte kosten te laten behouden en het

doelmatigheidsvoordeel ten dele of geheel zelf te laten aanwenden voor zelf gekozen maar wel door politici goed te keuren activiteiten.

De gangbare kijk: ambtelijk monopolie

Niskanen toont zich hogelijk verbaasd dat dit niet doorzien is, en dat ook veel wetenschappers de overheden voorhouden dat ambtelijke monopolies wenselijk zijn. Er is sprake van een brede consensus in het openbaar bestuur zelf dat in publieke goederen moet worden voorzien door gespecialiseerde monopolistische bureaus. Maar hiervoor bestaat geen empirische steun (Niskanen, 1979: 168).

De monopoliesituatie heeft ook wel bepaalde voordelen, maar die zijn deels van optische aard. Een monopolist krijgt de statuur van een onaantastbare grootheid. Denk aan de uitdrukking: 'staat in de staat'. En de werknemer krijgt een baan voor het leven. Concurrentie tussen bureaus die eenzelfde voorziening aanbieden is echter juist veel aantrekkelijker, aldus Niskanen. Denk daarbij aan de discussie in Nederland in de jaren negentig over concurrentie in het openbaar vervoer.

Voordelen van ambtelijke concurrentie volgens Niskanen en anderen

Welke voordelen heeft concurrentie?

- Ten eerste zal de *informatie toenemen*, die voor politici beschikbaar komt door concurrentie. Alleen al de beslissing om tot concurrentie over te gaan leidt hiertoe, maar ook het volgen van ontwikkelingen en het maken van vergelijkingen. Een monopolistisch bureau zal informatie over kosten, risico's en falen weghouden omdat het geen belang heeft bij verstrekking die leidt tot krimp in het budget.
- Ten tweede stimuleert concurrentie tot *technologische vernieuwing* om een voorziening te scheppen, de kosten en/of risico's te beperken, en de prijs-kwaliteit-verhouding te beïnvloeden. Een monopolist gaat meer bij de pakken neerzitten, want het bureau wordt minder door een concurrent uitgedaagd.
- Ten derde, concurrentie voorkomt dat personele 'vervetting' optreedt. Een monopolist zal ertoe neigen om een grote personeelsformatie in het leven te roepen en houden. Concurrentie *reduceert* in het algemeen *de kosten*.
- Ten vierde, concurrentie doet *de kans op falen* van de voorziening naar kritischer klanten dalen want de ene organisatie zal het beter willen doen dan de andere.
- Is er bij concurrentie van groepen dan niet een nadeel van verspilling door overlap ('redundancy') op de korte termijn? Niskanen (1979: 173) komt hier met een vijfde voordeel. Door concurrentie komt de overheidsbestuurder er achter wat de goede richting is; veelal weet hij of zij dat zelf niet. Hij zegt:
'The primary reason why some conflict and redundancy are important is that, in many areas, it is not clear what is the best thing to do. In many areas, competition among

bureaus has been the primary reason why the government did something right, rather than everything wrong'.

Wie concurrentie als idee wil uitwerken moet wel moeite doen en enige complexiteit voor lief nemen. Niskanen (1979: 170) laat er geen misverstand over bestaan:

'Competition among bureaus is likely to be favored by those who understand evolutionary processes and tolerate complexity. Monopoly bureaus are favored by the medieval theologians among us who confuse coordination with direction, order with the organizational chart'.

Maar zal de scepticus tegenwerpen: is er inmiddels ook empirie die dit denken pro concurrentie steunt? Niskanen (1979: 170) antwoordt hen dat dat het geval is. We geven hier alleen maar enkele voorbeelden van studies, die niet voldoende zijn om het hele betoog van Niskanen te ondersteunen.

Concurrentie hoort gewoon, volgens Niskanen

Naarmate de monopolistische politie-organisatie groter is, is het verband met efficiency negatiever. Hoe groter, hoe minder doelmatig. Hoe groter een organisatie, hoe minder er sprake is van incentives voor kiezers en politici 'to monitor the bureau' (1979: 171). Niskanen vat de studies samen en nuanceert dat inefficiency niet een noodzakelijk kenmerk is in het aanbod van overheidsvoorzieningen maar onderzoek steunt zijns inziens de stelling dat concurrentie kosten kan reduceren (1979: 171). 'Competition among bureaus is the natural condition of a bureaucracy' stelt hij normatief (1979: 173). Concurrentie hoort gewoon!

Concurrentie betekent bij Niskanen niet noodzakelijk dat er steeds twee bureaus met exact hetzelfde aanbod behoeven te zijn. Maar het is al iets als men bijvoorbeeld toestaat dat de grotere gemeente x met een goede vuilnisophaaldienst die nog restcapaciteit voor ophaal heeft, toestaat met private organisatie mee te dingen naar een ophaal-contract in de omliggende gemeenten k, l en m.

Economies of scale': verschillen tussen monopolisten die op een uiteenlopende schaal opereren

Er valt ook veel te leren van verschillen in schaal waarop monopolisten hun voorziening aanbieden, aldus Niskanen (1979). De kosten per eenheid produkt neigen ertoe te stijgen met het groter worden van de lokale bestuursorganisatie (Niskanen, 1971: 636). Vertaald naar Nederland: hoe groter de gemeente, hoe groter de kosten van de voorziening worden zonder dat de kwaliteit van de voorziening daarvoor verklarend is.

Deze stellingname heeft ook in Nederland verder onderzoek uitgelokt (Huigsloot en Verdellen, 1987; Huigsloot, 1987; Korsten en Van Luik, 1988). Uit onderzoek naar het financiële reilen en zeilen van de gemeente Amsterdam vóór de instelling van deelgemeenten is *het schoteltjes-model* naar voren gekomen. Voorzieningen die door heel kleine gemeenten worden aangeboden zijn 'duur' en voorzieningen die door heel

grote gemeenten worden aangeboden. Dat duidt op een U-effect. Tussen de uitersten qua gemeentegrootte en hoge kosten bevinden zich grofweg gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoner met de laagste kosten. Afhankelijk van om welke voorziening het gaat, verschilt de ligging van het laagste punt van 'het schoteltje'. dan eens ligt dat op 50.000 inwoners, dan hoger. op grond hiervan is wethouder Etty c.s. tot het inzicht gekomen dat opsplitsing van de gemeente Amsterdam in deelgemeenten uit financieel oogpunt heel verstandig was en is. Daarbij is een niet geheel arbitraire keuze gemaakt van de de grootte van de stadsdelen. op grond van het 'economies of scale'-argument en ook andere argumenten kwam men uit op deelgemeenten van grofweg 60.000 -100.000 inwoners. Er zijn dus *grenzen aan schaalvergroting*. Een recente evaluatie heeft de zinvolheid van het bestaan van deelgemeenten niet bestreden (Commissie-Tops e.a., 1997).

Er zijn veel meer studies verricht naar de relatie tussen schaal en voorzieningen, zoals naar de schaal van gemeenten, van nutsbedrijven en van het onderwijs. In dat verband speelde ook de noodzaak en wens tot fusie. Zie *'Big is beautiful?'* (Van der Krogt e.a., 1987).

Dit gebied van studie naar de kosten van bestuursvoorzieningen is het terrein van de bestuurseconomie, niet noodzakelijk van de 'public choice' als theoriecomplex. Maar 'public choice' heeft dit onderzoek wel mede gestimuleerd.

Wetenschappelijke invloed van Niskanen in Nederland

Het gedachtegoed van Niskanen is doorgedrongen in de wereld van de bestuurskunde, openbare financiën en andere economen. We zagen dat al. Voor aanvulling raadplege het werk van de Tilburgse econoom Theo Stevers maar eens.

In Nederland is gepleit voor meer concurrentie in het aanbod van publieke voorzieningen. Men raadplege maar eens de oratie van Van den Doel (1973) en Rosenthal's oratie *'Bureaupolitiek en bureaupolitisme'* uit 1988. Rosenthal verdedigt daarin bureaupolitieke concurrentie. Die kan doorslaan en dan hebben we te maken met een negatief verschijnsel: bureaupolitisme. Hij ziet concurrentie niet alleen als iets bij voorzieningen maar ook bij de beleidsvoorbereiding. Waarom niet de ambtelijke dienst eens een voorstel laten ontwerpen en datzelfde vragen aan een adviesbureau?

Waardering voor Niskanen en kritiek

Niskanen heeft waardering en kritiek ontvangen. Eerst de kritiek. We noemen drie punten (zie ook Thompson, 1973).

a Dat ambtenaren puur vanuit *eigen belang* naar budgetvergroting streven is gekritiseerd. Ambtenaren zijn niet uitsluitend of voornamelijk uit op eigen belang. Zelfs als dat wel zo zou zijn, is het de vraag of ze opteren voor meer inkomen, macht en aanzien. Ze kunnen ook belang hebben bij afnemende of beperkte werkdruk en bijvoorbeeld bij een prettige werksfeer. Om die doeleinden na te streven is geen

budgetmaximalisatie nodig (zie Mansbridge *'Beyond self-interest'*, 1990; Van Twist en Edelenbos, 1997: 33). Verderop gaan we nader op juist die discussie in.

b Een tweede kritiekpunt is dat bestreden is dat de bureaucratie over een *informatiemonopolie* zou beschikken of daar misbruik van maakt. Ambtenaren zitten niet in een afgesloten 'heilig huisje'. Ze ontmoeten ook politici. Daarom blijft informatie niet binnenskamers. Bovendien kunnen politici initiatieven ontplooiën om aan informatie te komen (Breton en Wintrobe, 1975). Recente parlementaire enquêtes naar onder andere de IRT-affaire (opsporingsmethoden) tonen aan dat politici wel een middel hebben en ook toepassen waardoor de politieke kennis zelfs superieur kan worden aan de ambtelijke. Als de kosten voor informatieverzameling prohibitief zijn en politici niet naar zware informatieverschaffende middelen willen grijpen, gaat de conclusie van Niskanen wel op (Van den Doel en Van Veldhoven, 1990: 179). Niskanen (1975) is zelf ook die mening toegedaan.

c Een derde kritiekpunt betreft de vraag of sprake is van grote ambtelijke invloed die *het primaat van de politiek* in de schaduw stelt (Kraan, 1993: 115). Tegen geworpen wordt dat de politici toch de begroting vast stellen. Toch repliceert Niskanen (1975) door erop te wijzen dat de bureaucratie wel degelijk invloed heeft op de begroting. Niskanen lijkt geen ongelijk te hebben als we kijken naar de vele trucs die bestaan en die onder meer door Wildavsky in *'The politics of the budgetary process'* in kaart zijn gebracht.

Naast kritiek is er echter ook sprake van waardering voor Niskanen. De budget-maximalisatiehypothese is weliswaar te kritiseren maar nader onderzoek hiervan uitgaande heeft ook belangrijke inzichten opgeleverd (Dunleavy, 1991: 208; Parsons, 1995: 312). Naar zijn boek uit 1965 werd en wordt in Nederland frequent verwezen in teksten die gaan over motieven van ambtenaren. Mag zijn probleemanalyse beperkingen kennen, met de de oplossingsrichting was hij 'zijn tijd ver vooruit' (Van Twist en Edelenbos, 1997). Lang is gedacht dat meer concurrentie in het Nederlandse openbaar bestuur geen optie zou zijn. Er werden weinig voorstellen in die richting ontvouwd. Recenter wordt daarover vrijmoediger gedacht. Niskanen's gedachtegoed heeft feitelijk hier en daar wel doorgewerkt in de uitwerking van contractmanagement, bijvoorbeeld in de gemeente Tilburg.

Enkele publicaties van en over werk van Niskanen

- Niskanen, W.A., A reflection on 'Bureaucracy and representative government', in: Blais, A. en S. Dion (eds.), *The budget-maximizing bureaucrat*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991.
- Niskanen, W.A., *Bureaucracy and public economics*, The Locke Institute, Vermont, 1994.
- Niskanen, W.A., *Bureaucracy and representative government*, Aldine-Atherton, Chicago, 1971.
- Niskanen, W.A., *Bureaucrats and politicians*, in: *Journal of Law and Economics*, dec. 1975, pp. 617-643.

- Niskanen, W.A., Competition among government bureaus, in: Weiss, C.H. en A.H. Barton (eds.), *Making bureaucracy work*, Sage, Londen, 1979, pp. 167-174.
- Niskanen, W.A., The peculiar economics of bureaucracy, in: *American Economic Review*, 1968, pp. 293-305.
- Dunleavy, P., *Democracy, bureaucracy and public choice*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991.

Achtergrond: Meer concurrentie gewenst

'Het aanbrenge van een scheiding tussen de publieke verantwoordelijkheid voor bepaalde voorzieningen enerzijds en productie hiervan anderzijds opent in beginsel een zeer omvangrijk werkterrein waarop concurrentie mogelijk is. De omvang van dit areaal is nog maar zeer ten dele geëxploreerd. Tegenwoordig wordt steeds meer erkend dat gemeenten een belangrijke prijsdrukkende en kwaliteitsverhogende prikkel misen, voor zover hun burgers gedwongen worden om producten van de eigen gemeente af te nemen. Als ze niet langer vanzelfsprekend kunnen beschikken over het aanbiedersmonopolie in een bepaald gebied, worden gemeentelijke organisaties gedwongen om (meer dan voorheen) rekening te houden met de wensen en verlangens van de burgers. De introductie van concurrentie kan er zo toe bijdragen dat (ook) overheidsorganisaties marktgericht, dat wil zeggen: efficiënter en klantvriendelijker, gaan werken. In dat opzicht heeft Niskanen nooit ongelijk gehad' (Van Twist en Edelenbos, 1997: 33).

7 Budget- en stemmenmaximalisatie

In het voorgaande is gesteld dat Niskanen naast waardering ook kritiek kreeg. Daar gaan we hier verder op in.

Public choice'-theoretici zijn van mening dat bij ambtelijke bureaus sprake is van *budgetmaximalisatiestreven* (zie o.a. Van den Doel, 1975). Dit streven is niet de uiteindelijke oorzaak maar slechts een regulerend motief. Achter de optiek van een bureau gaat persoonlijke nutsmaximalisatiestreven van individuen schuil. Anthony Downs (1960), Gordon Tullock, William Niskanen en anderen beweren dat de motieven van ambtenaren daarvoor een belangrijke verklaring zijn; ze werken in op wat een bureau bepleit (zie Korsten en Toonen, 1988; Blais en Dion, 1991). De motieven van ambtenaren worden in twee categorieën verdeeld: het streven naar macht, inkomen en prestige, en de betrokkenheid bij de publieke sector en het dienen van de overheid. Voor beide categorieën geldt dat maximalisatie van het beschikbare budget hen in het dagelijks leven in overheidsdienst drijft.

Migué en Bélanger

Er bestaan varianten van dit denken. Migué en Bélanger (1974) stellen dat de leden van een bureaucratie niet alleen naar een budgetmaximalisatie streven maar ook andere voorkeuren een rol laten spelen (zie ook Steunenberg, 1989: 52). Dat er niet wordt gestreefd naar maximale efficiency beweert ook O. Williamson (1964). Deze onderzoeker ruimt in zijn model een plaats in voor het streven naar een maximale

personeelsbezetting, die leidt tot een gedeeltelijke verspilling. De personeelskosten zijn niet minimaal. Ook De Alessi (1969) meent dat het kostenniveau niet minimaal is.

Is budgetmaximalisatiestreven bij ambtenaren de enige of de belangrijkste verklaring voor overheidsgroei?

Deze verklaring moet sterk gerelativeerd worden. Breton en Wintrobe (1975) zijn nader ingegaan op de stelling van Niskanen. Zij en Dunleavy (1985) stellen dat juist topambtenaren voor het nastreven van een goede carrière niet zijn aangewezen op slechts een afdeling maar juist een pad langs meerdere afdelingen volgen. Het is niet vanzelfsprekend dat carrière-ambtenaren uit zijn op budgetvergroting (Van den Doel en Van Veldhoven, 1990: 178). Juist in een tijd van krimp zullen ze proberen efficiënt te handelen. Ook Richard Rose heeft kritiek.

Rose heeft een benadering ontwikkeld om motieven achter budgetgroei op te sporen: *de programmabepaling* (Rose, 1983, 1984). Programma's zijn de middelen waarmee een overheid beleidsdoelen en waarden wil realiseren. Een programma waarbij een ambtelijk bureau betrokken is kent voor de uitvoering diverse hulpbronnen, zoals regels, personeel, budget. Een verschil in omvang van programma's kan in verschillende maten blijken. Denk aan de omvang van maatregelen, de omvang van het personeel en de kwalificaties van het personeel, en de grootte van het budget, of een combinatie daarvan. De ontwikkeling van programma's kan men vervolgens vergelijken met de ontwikkeling in aantal cliënten. Onderzoek naar onderdelen van het overheidsapparaat en groei van beleidsprogramma's volgen de benadering van Rose toont dat de onvermijdelijkheid van groei van de bureaus moeilijk te bewijzen blijkt en ook niet eenvoudig te herleiden blijkt tot budgetmaximalisatiestreven van ambtenaren. Dat betekent dat 'public choice'-theoretici te simpel redeneerden. De visie van deze theoretici wordt niet bevestigd (Snellen, 1989: 156; Van Winden, 1989: 176). Ambtenaren zullen niet alleen het budgetmaximalisatiestreven intomen vanuit eigen gedragsoverwegingen maar ook omdat ze in de toekomst andere beleidsruimte willen houden dan budgettair bepaalde.

Hier en daar blijkt natuurlijk wel sprake van groei in omvang van ambtelijke bureaus, en hier en daar ook van krimp. De oorzaken daarvan liggen doorgaans in demografische, technologische, politieke, economische en professionele ontwikkelingen. De benadering van Richard Rose, beleidsverandering als 'groei' in termen van aan programma's gebonden beleidsmiddelen zichtbaar maken, is positief te duiden want deze benadering maakt zichtbaar dat van 'Sachzwang' sprake is. Ook onderzoek naar de totstandkoming van wetten maakt duidelijk dat andere invloedsfactoren van invloed zijn dan overwegingen van ambtenaren over de toename van budget en personeel (Koppenjan e.a., 1987).

Stemmen

Is het *stemmenmaximalisatiestreven* van politici misschien een verklaring voor de groei van de overheid? Is deze opvatting van 'public choice'-theoretici houdbaar? Deze opvatting van 'public choice'-theoretici is concurrerend aan de

budgetmaximalisatieverklaring van ambtenaren; budgetmaximalisatie en stemmenmaximalisatie staat op gespannen voet met elkaar. Politici streven volgens het denken in termen van stemmenmaximalisatie (en verliesminimalisatie) helemaal niet naar uitbreiding van het aantal ambtenaren want dat kost hun stemmen. Grof gesteld: meer ambtenaren betekent namelijk meer overheidsbudget, en dat betekent hogere belastingen. Hogere belastingen kost politici sympathie van burgers en daarmee aanhang en dus stemmen. Zoals niet waar blijkt dat ambtenaren uit eigen belang een grotere overheid willen, toont onderzoek ook dat politici hun oren niet alleen laten hangen naar kiezers. We kunnen, anders gesteld, niet volhouden dat ambtenaren in westerse democratieën slechts naar expansie streven en politici alleen maar op de rem trappen.

In Nederland heeft de econoom Stevers wel getheoretiseerd op basis van Niskanen. Stevers stelt in *'De openbare financiën in de volkshuishouding'* (1988: 36): 'We doen alsof de politicus zich uitsluitend ... laat leiden door stemmenmaximalisatie. ... Of deze werkhypothese vruchtbaar is, kan alleen blijken uit de resultaten die zij oplevert: kan daardoor veel worden verklaard, en wel meer dan door andere werkhypothese?'. Oud-minister Willem Drees jr (1989) heeft deze hypothese sterk gekritiseerd door te laten zien dat politici zich niet kunnen laten leiden door herverkiezing omdat ze *nu* besluiten nemen en dat van veel groter belang is dan herverkiezing. Bovendien voert hij andere argumenten aan.

De conclusie luidt dat ook de tweede theoretische aanzet van 'public choice'-theoretici ons niet ver brengt. De theorie is slechts beperkt bruikbaar voor de interpretatie van beleidsverandering in termen van budgetgroei bij de overheid. Er zijn veel andere factoren aan te wijzen.

Literatuur

- Mierlo, J.G.A. van, De economische theorie van het politieke proces en de representatieve democratie, in: *Maandschrift Economie*, jrg. 48, 1984, pp. 256-285.

Waar zijn we

indeling	onderwerpen	waar zijn we?
introductie op bureaucratie	bureaucratie, bureaucratisering, bureaucratisme	zie terug
	de ambtenaar	zie terug
	Max Weber	zie terug
	van Max Weber naar Mx Weber	zie terug
	McDonaldization	zie terug
	bureaucratie als multi-organisatie	zie terug
	structuren in de bureaucratie	zie terug
economie van de bureaucratie	Tullock	zie terug
	Niskanen: meer concurrentie	zie terug
	ambtenaren hebben belangen: afstand van Weber	zie terug
	model	zie terug
	tweezijdig of eenzijdig monopolie	zie terug
	budgetmaximalisatiestreven	zie terug
	gangbare kijk	zie terug
	voordelen van oncurrentie	zie terug

	concurrentie hoort	zie terug
	schaalvoordelen	zie terug
bureaupolitiek en beleid	wat bureaupolitiek is	verderop
	bureaupolitieke tactieken volgens Halperin	zie verderop
case	ministersstandpunt over biotechnologie maakt bureaupolitieke tactieken duidelijk	zie verderop
	enkele begrippen	zie verderop
	bureaupolitieke model als reactie	zie verderop
	casus genoemd: crisismanagement- Heizeldrama; politiedepartementen; Paspoort-affaire	zie verderop
	denken achter het bureaupolitieke model	zie verderop
	condities voor gebruik van het bureaupolitieke model	zie verderop
	herkomst van het bureaupolitieke model	zie verderop
	bureaupolitiek in de tijd	zie verderop
	samenvatting van het model: vijf proposities	zie verderop
	voordelen van bureaupolitiek	zie verderop
	nadelen van bureaupolitiek	zie verderop
	misverstanden rondom bureaupolitiek	zie verderop
	opnieuw: bureaupolitiek als normatief kader	zie verderop
	nuanceringen van de bureaupolitieke benadering	zie verderop
	theorie van Rosati: wanneer kans op bureaupolitiek	zie verderop
analyse Cuba-crisis in drievoud	Casus bureaupolitiek (Allison)	zie verderop
case	bedrijfstak met studies over Cubacrisis	zie verderop
	drie interpretatiekaders	zie verderop
	complementariteit	zie verderop
	bureaupolitiek: Allison & Halperin	zie verderop
	bureaupolitiek dominant	zie verderop
	commentaren op de analyse van Allison	zie verderop
casus: Heizeldrama	bureaupolitiek aan de orde?	zie verderop
casus: Duitse inval	hoe is de Duitse inval in Nederland te analyseren: welke denkkaders als analyse-instrument?	zie verderop
	basisinformatie over groupthink (Janis)	zie verderop

8 Bureaupolitiek: wat het is

Bureaupolitiek betekent dat de gang van zaken bij de beleidsvorming en besluitvorming niet bepaald wordt door geijkte procedures van beleid ontwerpen en beslissen maar door *concurrentie* en soms twist tussen *uiteenlopende belangen* van *bureaucratische onderdelen*, in de vorm van departementen, diensten of afdelingen die in competitie komen rond een cluster van 'issues' of een concreet 'issue'. Ambtenaren besteden tijd aan:

- het afwenden van dreigingen vanuit de overheidsorganisatie zelf (bijvoorbeeld vanuit een zelfde gemeente, of departement) en
- aan het mobiliseren van interne steun in het ambtelijk apparaat, waardoor
- het zicht op het inhoudelijk beleidsprobleem meer of minder 'verduisterd' kan raken, of naar de achtergrond verdwijnt (zie Allison, 1971; Halperin & Kanter, 1973; Halperin, 1974).

Een definitie van bureaupolitiek die spoort met het voorgaande luidt als volgt.

Bureaupolitiek:

'door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen als gevolg van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat (Rosenthal, Geveke en 't Hart, 1994: 309).

Deze processen en gedragingen binnen de bureaucratie zijn niet zonder meer negatief. Concurrentie kan voorkomen dat een bepaald belang er moeiteloos doorgedrukt wordt. Tegenwicht brengt met zich dat argumenten naar voren moeten komen en dat een pleidooi onderbouwd moet worden. Volgens het 'ideale denken' over bureaupolitiek zouden door concurrentie, desnoods twist en 'wrijving' informatie vrij moeten komen en beproefd moeten kunnen worden. De inbreng van meerdere belangen in een arena, waarin ambtelijke onderdelen een rol hebben, kan de steun voor een of meer voorstellen duidelijk worden en de concurrentie kan de kwaliteit van de besluitvorming ten goede komen. Zo gezien lijkt bureaupolitiek niet direct onaantrekkelijk.

Drie aspecten aan bureaupolitiek

Over bureaupolitiek kan men in de volgende termen denken;

a bureaupolitiek als theoretisch kader, als geheel van begrippen en hypothesen om een beleidsvoorbereidings- en besluitvormingsproces te analyseren;

b bureaupolitiek als normatief kader: hoort bureaupolitieke strijd in en tussen departementen, of in en tussen provinciale diensten, of in een gemeentelijk apparaat?;

c bureaupolitieke strijdadviezen.

Het is ongewenst om deze drie zaken door elkaar te gooien. Men kan voorstander zijn van de bureaupolitieke benadering in onderzoek zijn, zonder bureaupolitiek een gewenst normatief kader te vinden. Onderzoek naar bureaupolitiek doen, staat dus niet gelijk met zeggen dat bureaupolitiek vooral moet.

Graham Allison heeft in *'Essence of decision'* aangezet tot denken over analyse in termen van bureaupolitiek en enkele andere 'modellen'. Rosenthal (1988) en Kickert (1988) hebben de discussie over bureaupolitiek als uitlopend op een competitief overheidsbestel of zelfs bureaupolitisme aangekaart. Halperin geeft in *'Bureaucratic politics and foreign policy'* adviezen over hoe de bureaupolitieke strijd te winnen, op basis van empirie.

9 Bureaupolitieke tactieken volgens Halperin

Wie aan bureaupolitiek denkt, hoort automatisch daarmee de namen van Morton Halperin en Graham Allison te verbinden. Allison schreef over de Cuba-crisis, Halperin over bureaupolitiek als het uitvoeren van gevechtshandelingen binnen de bureaucratie. Halperin schreef fascinerend. Denk niet dat hij overdrijft. Er is sprake van veel, heel veel strijd, opzet, trucage, list en bedrog en hinderlagen leggen in de bureaucratie, alleen in 'beschaafdere' vorm, verpakt en moeilijk herkenbaar. Ook in Nederland.

De persoon Halperin

Morton H. Halperin is een oude vos die vooral in de jaren zeventig en tachtig bekend was omdat hij veel, zo niet alles, weet van buitenlandse politiek. Halperin bezocht ook Nederland. Hij was voormalig adviseur van de regering-Johnson in de Verenigde Staten en begin jaren tachtig leider van het National Center for National Security Studies in Washington. Hij schreef in 1981-1982 artikelen in de New York Times en

het tijdschrift Orbis, waarin hij stelde dat de NATO een groot succes is geweest als je naar het doel kijkt waarvoor het is opgericht. Het bondgenootschap zou zich het beste tot die oorspronkelijke doelstelling kunnen beperken. Ook stelde hij dat de Amerikaanse troepen in Europa voor de VS een rendabele doch lage investering in de Amerikaanse veiligheid zijn en moeten blijven. Tot zover als smaakmaker een introductie op de persoon Halperin.

We bevinden ons op het terrein van buitenlandse politiek, waarover Halperin twee boeken het licht liet zijn, waarbij hij intensief samenwerkte met Arnold Kanter. Hij publiceerde ook een artikel met Allison over bureaupolitiek. *'Bureaucratic politics and foreign policy'* schreef hij toen hij verbonden was aan het fameuze Brookings Institution in Washington.

Vereiste competentie: kunnen manoeuvreren in de bureaucratie

In *'Bureaucratic politics and foreign policy'* maakt Halperin een analyse van de bureaupolitiek in de buitenlandse politiek van de VS. Bureaupolitieke opgevat als belangenconcurrentie binnen het ambtelijk apparaat is zijns inziens wel degelijk aanwezig. Hij verheldert de bureaupolitieke strategieën en tactieken die in complexe bureaucratieën nodig zijn om beleidsstandpunten erdoor te krijgen. Zijn boek geeft vele voorbeelden van *'bureaucratic manoeuvring'*. *'Examples of bureaucratic manoeuvring have been gathered (..) from the reminiscences of officials, high and low, involved in national security issues at one time or another during the period from Truman to Nixon'*, zegt de flaptekst.

Cases

In het boek komen cases aan de orde zoals:

'There is the case of the reverse-twist "leak", for instance, in which the accomplishments of a rival's superior will resent being upstaged. And there is the case of deliberately over-zealous implementation, used to irritate a foreign government to the point where an official will be told to back off from a position he secretly wished to avoid in the first place'.

Gelijk krijgen als strategie

Halperin gebruikt de term 'planning' om het proces aan te duiden waarin systematisch een strategie wordt ontvouwd om een doel te realiseren dat men *voor zichzelf* gesteld heeft in verband met het 'issue' (1974: 116). We volgen hier Van de Graaf en Hoppe's 1992: 256-257) vertaling op het punt van strategie:

'Vaak is het centrale probleem in planning te bepalen hoe men een "issue" bij de President kan krijgen, hoe men hem in de positie kan krijgen dat hij meent een beslissing te moeten nemen, en hem ertoe te brengen de beslissing te nemen die men wenst. (..). Zodra hij onderkent dat een issue aan de orde is, moet een "planner" bepalen wat voor soort beslissingen hij wenst en welke veranderingen en acties daaruit zullen voortvloeien. Hij moet ook bepalen welke slechte beslissingen hij dient te vermijden en hij moet overwegen welke compromissen hij bereid is te sluiten.

Na zijn einddoel te hebben gedefinieerd, moet de planner bepalen in welke volgorde hij de onderdelen waarover beslist moet worden, zal presenteren. Vaak zal hij streven naar een principe-beslissing of een beslissing waarvan hij meent dat zij stapsgewijze naar de uiteindelijk gewenste beslissing zal leiden. (..). Nadat hij zijn operationele doelen en de volgorde waarin die na te streven heeft vastgesteld, moet de planner een concreet actieplan ontwerpen. Hij moet bepalen in welke vorm hij het issue zal aankaarten, welke soorten beleidsanalyse noodzakelijk kunnen zijn (!), wie erbij betrokken moet worden en hoe, wie er buiten gelaten moet worden en hoe, en hoe hoog de zaak gespeeld moet worden. Zal de President aan de “goede” kant uitkomen, of moet het issue buiten zijn bereik gehouden worden? De planner moet ook bepalen welke argumenten te gebruiken tegenover wie, wanneer en hoe. Hij moet bovendien nagaan welke strategieën zijn tegenstanders waarschijnlijk zullen gebruiken en moet, op z'n minst als contingentie, nagaan hoe hij die zal weerleggen. Tenslotte moet hij tijdens het proces periodiek bezien hoe de zaak loopt, of hij zijn strategie moet bijstellen, dan wel zijn pogingen om een gunstige beslissing te verkrijgen moet opgeven' Einde citaat. Zie Halperin (1974: 116-134).

Geen vreedzaamheid

Halperin heeft geen vreedzaam beeld van beleid. Volgens Halperin zijn de meeste issues niet nieuw maar bestaan ze al en zijn ze al lang in termen van belangen gedefinieerd. 'Most issues are not new, having already been defined in terms of the interest involved' (1974: 117). Uit de vertaalde korte beschouwing blijkt dat Morton Halperin hier aangeeft hoe iemand met bijna militaire instelling zijn doel moet zien te verwezenlijken. Concurrentie in het ambtelijk apparaat tussen bureaus is in zijn woorden bijna een gevecht in militaire stijl, vol met strijdplannen, opbouw van argumenten, trucages, aandacht voor het doel en de timing, analyse van de opstelling van de tegenstanders, enz..

Halperin volgend, kan men er niet omheen: veel van wat we weten van succesvolle lobby *van buiten* een overheidsorganisatie (Baakman, Korsten en Van Mierlo, 1995; Van Schendelen, 1995; Van Schendelen en Pauw, 1998), is ook *binnen*, door ambtelijke bureaus aan te wenden. Wellicht zijn de adviezen van Halperin meer expliciet belangengericht, zoals dat in de VS blijkbaar meer voorkomt. Neem de 'maneuvers to affect information'. Hij beveelt het volgende aan.

Handleiding

Aanzet tot een handleiding voor tactisch bureaupolitiek bedrijven

op basis van Halperin (1974)

- *Onderdeel: beïnvloeden van informatie*

daarvan:

a selectieve informatie (1974: 158 e.v.)

1 Rapporteer alleen die feiten die je eigen standpunt ondersteunen.

2 Structureer de gerapporteerde informatie zo dat senior beleidsambtenaren lezen wat je wilt dat ze lezen én begrijpen, en niet iets anders.

- 3 Stop nooit vrees of angst in de eigen betogen.
 - 4 Zorg dat een zorgvuldige, gedetailleerde studie beschikbaar is waarin de 'feiten' over de kwestie op gezaghebbende manier zijn gepresenteerd en ontdek daarin nieuwe feiten of argumenten die je eigen positie versterken.
 - 5 Laat een studie verrichten door die organisatie die je de door jouw gewenste studie aanbiedt (met ... 'desired conclusions').
 - 6 Blijf uit de buurt van senior beleidsambtenaren die je voor de voeten kunnen werpen dat je bepaalde gezichtspunten bewust niet hebt meegenomen (1974: 163).
 - 7 Breng andere betrokken in de besluitvorming in contact met gezaghebbende personen die dezelfde visie als je zelf erop nahoudt vanuit een ander gezichtspunt vertolken.
 - 8 Bevorder dat andere bureaus uit de bureaucratie met invalshoeken en resultaten komen, die in jouw eigen kraam passen.
 - 9 Adviseer anderen die optreden in verschillende arena's waarin het issue speelt, wat ze moeten doen, dus aan opstelling moeten kiezen. Geen zo nodig instructies.
 - 10 Omzeil zo mogelijk formele kanalen bij het attent houden van 'eigen vertegenwoordigers'.
- Zend eventueel een 'amice'-briefje aan iemand die toch al gecommitteerd is over de te volgen gedragslijn.
- 11 Verdraai desgewenst 'de feiten' ('distort the facts if necessary (and if you can get away with it); 1974: 166).
- b
- c
- *Onderdeel:*

Opdracht: maak een voorstel

Vraag: U moet over punt 7 uit de advieslijst van Halperin bij een chef van organisatiedeel x een voorstel indienen. Wat doet u? Raadpleeg eventueel het boek van Halperin en ook enige literatuur over 'skills' (bijvoorbeeld: Denhardt, 1991)

Ons antwoord:

U stelt een congres voor, te organiseren door een onafhankelijke vereniging van beroepsbeoefenaren of wetenschappers. De eigen organisatie x sponsort het congres voor een deel. De grootte van het deel hangt af van het belang dat organisatiedeel x toekent aan de (gewenste, verwachte, ..) uitkomst en/of aan de indruk die het onafhankelijke congres zal maken op de politiek in termen van 'alle argumenten zijn intussen gewisseld, er kan besloten worden' en/of een ander doel.

Als dit voorstel acoord wordt bevonden, zal aan de organisatoren duidelijk gemaakt worden dat de geldschieter een contactpersoon heeft. Die contactpersoon arrangeert subtiel dat sprekers l en m (die passen in de gewenste uitkomst van het congres) natuurlijk heel goed zouden kunnen optreden op het congres. Qui pay ordonne. Dus zullen organisatoren niet makkelijk om dit verzoek heen kunnen. Men moet natuurlijk

het verwijt voorkomen dat er druk zou zijn uitgeoefend op de organisatoren van het congres. Een rel is ongewenst.

Attitudevraagstuk

Worden met de tips en trucs van Halperin de grenzen van het betamelijke niet overschreden? Alsof dit alles is toegestaan en zelfs aangemoedigd moet worden? Een grondige kennis van het gevechtsboek en enige toepassingservaring is voor een senior-beleidsambtenaar in een grote overheidsorganisatie (voor sommigen helaas) bittere (overlevings-) noodzaak. Het antwoord is dat degenen ver komen in de bureaucratie die de handleiding goed verinnerlijken, zonder ontmaskerd te worden. Wie de tips negeert, kan beter een baan buiten de overheid zoeken. Ervaring kan opgedaan worden door mobiliteit, door in een periode van tien-twaalf jaar een aantal keren van functie en dienst te wisselen.

Literatuur over bureaupolitieke strategie en tactiek

- Halperin, M.H., *Bureaucratic politics and foreign policy*, Brookings Institution, Washington, 1974.
- Halperin, M.H., & A. Kanter (eds.), *Readings in American foreign policy: a bureaucratic perspective*, Little & Brown, Boston, 1973.
- Allison, G.T. & M. Halperin, *Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications*, in: Tanter, R. & R. Ullman (eds.), *Theory and policy in international relations*, Princeton, 1972, pp. 40-49.
- Denhardt, R., *Public administration - an action perspective*, Brooks, Pacific Grove, 1991, Chapter 10: personal skills in public management; chapter 11: interpersonal skills and group dynamics.
- Baakman, N.A.A., A.F.A. Korsten en J.G.A. van Mierlo, *Lobbyen bij de overheid*, in: Berg, A. e.a. (red.), *Handboek Strategie en beleid in de publieke sector*, Alphen, 1995, H 2500, pp. 1-31 (Samsom).
- Schendelen, M.P.C.M. van, en B.M.J. Pauw (red.), *Lobbyen in Nederland - Professie en profijt*, Sdu, Den Haag, 1998.
- Schendelen, M.P.C.M. van, *Gelijkhebben of winnen? - Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Amsterdam University Press, 1995.

Bureaupolitieke tactieken

Bureaupolitiek houdt *belangenconcurrentie* in het ambtelijk apparaat in, die zich uit in door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen (Rosenthal e.a., 1994). Is bureaupolitiek ook in Nederland actueel (geweest)? Welke tactieken komen voor? (verg. Halperin, 1974)

We gaan in op *de totstandkoming van het ministersstandpunt over het iop-biotechnologie* en noemen enkele tactieken. Voor een uitvoeriger beschouwing wordt verwezen naar de analyse (De Vries, Korsten en Gooren, 1984).

Wat we nalaten is om vanuit de studie van Halperin (1974) te kijken welke tactieken te traceren zijn in deze casus op basis van de studie van De Vries e.a. (1984). Nog iets voor u?.

Casus bureaupolitiek (1): ministersstandpunt over IOP-biotechnologie maakt bureaupolitieke tactiek duidelijk

In 1979 werd het innovatiebeleid van de de Nederlandse regering weer eens opgetuigd. In het kader daarvan werd een instrument ontwikkeld om samenhang te brengen in onderzoek, het zgn. *innovatief onderzoeksprogramma*, in de wandeling een iop genoemd.

Doel van 'innovatief onderzoeksprogramma'

Het instrument was bedoeld om een groot deel van het onderzoek dat plaatsvindt bij door de overheid (mede) gefinancierde instellingen, in samenspraak tussen onderzoekers en gebruikers, te (her)oriënteren op gebieden en thema's die voor de samenleving, in het bijzonder de marktsector, op de middellange en lange termijn van belang zijn. Het zwaartepunt bij dergelijke programma's ligt bij universiteiten. Inzet van bestaande capaciteit was een kernonderdeel bij de ontwikkeling van dergelijke programma's.

Bij de ontwikkeling van een iop waren drie vraagstukken aan de orde:

- a het opsporen van mogelijke onderwerpen voor een iop en het maken van een keuze daaruit;
- b het scheppen van een overlegplatform per onderwerp tussen onderzoekers en bedrijfsleven waarbinnen de onderzoeksprioriteiten kunnen worden 'vervuld';
- c het versterken van het onderzoek in de gekozen gebieden door middel van het tijdelijk financieren van extra promotieplaatsen in deelnemende onderzoeksgroepen, die dan zelf ook menskracht voor het onderzoek moeten leveren.

Iop biotechnologie als goede voorbeeld

Er was dus geld te verdelen. Om te komen tot een innovatief onderzoeksprogramma, een iop, was de commissie-Schilperoort (programmacommissie biotechnologie, de PCB) opgetuigd. Deze commissie verwierf faam, mede door de dynamiek van de voorzitter. Ze kwam binnen drie maanden, in 1982, tot een programma. De reacties op dit programma waren over het algemeen positief, zowel van de zijde van universitaire onderzoekers als uit ambtelijke kring. Het programma is dan ook beschouwd als 'best practice', een voorbeeld van hoe het met iop's moest. Het duurde echter ongeveer vier keer zo lang om tot een ministersstandpunt, in 1983, te komen. Om er langer dan een jaar over te doen spoorde niet met de verwachting die leden van de programmacommissie hadden en individuele ambtenaren hadden (De Vries e.a., 1984). Dat maakt het nog verbazingwekkender.

Iop-biotechnologie: bureaus betrokken bij bepaling standpunt

Tot de bij de standpuntbepaling betrokken departementen hoorden onder meer O&W (daar was de minister zonder portefeuille voor wetenschapsbeleid ondergebracht), het

ministerie van Landbouw, het ministerie van Economische Zaken, en van VROM, de Stichting voor de Technische Wetenschappen, de Coördinatiecommissie Biotechnologie en ZWO, de Nederlandse Organisatie voor Zuiver-Wetenschappelijk Onderzoek. Deze en andere betrokken voerden een loopgravenoorlog. Geen van de partijen wilde van wijken weten.

In 1984 voerden wij in opdracht van de Hoofddirectie Wetenschapsbeleid van het ministerie van O&W een onderzoek uit naar de totstandkoming en inhoud van het Innovatiegerichte Onderzoekprogramma biotechnologie en met name naar de verklaring van de lange besluitvormingsduur om te komen tot het ministersstandpunt daarover, in de periode mei 1981- mei 1983 (De Vries, Korsten en Gooren, 1984).

Ministerstandpunt iop-biotechnologie: waarom het zo traag ging?

De discussie over het standpunt over het iop biotechnologie speelde zich af in de periode dat het kabinet-Lubbers-Van Aardenne tot stand kwam. We constateerden dat samenwerking tussen ambtenaren van verschillende ministeries voor de verkiezingen nog tot een standpunt had kunnen leiden, en ook erna - toen de formatie liep -. Een van de verklaringen had hiermee te maken. Technologiebeleid viel vóór de verkiezingen voor de Tweede Kamer nog onder Wetenschapsbeleid (O&W), terwijl in een bepaald *departementaal herindelingsplan* al een overheveling naar Economische Zaken voorzien was, die later ook plaatsvond. Toen het almaar moeilijk bleef om in het interdepartementaal overleg tot overeenstemming te komen over het iop biotechnologie, ging EZ niet als 'reddende engel' optreden voor Wetenschapsbeleid (WB)-functionarissen, die centraal coördineerden en hulp van EZ-functionarissen wel verwachtten. Binnen WB-kring werd verondersteld dat EZ de consensusvorming *over de formatie van 1982 heen wilden tillen*. WB-functionarissen meenden dat EZ-mensen veronderstelden dat het komen tot een standpunt *nà de formatie* makkelijker zou zijn. Immers, dan zou de ambtelijke Hoofddirectie Technologiebeleid van O&W (het Wetenschapsbeleid-deel) ontmanteld zijn en zou technologiebeleid ressorteren onder EZ. Met andere woorden, dan had EZ het zo ongeveer voor het zeggen, althans op dit punt in het interdepartementaal verkeer een sterkere positie. Dus: onder invloed van de dreigende dood van 'Wetenschapsbeleid' liepen de EZ-ambtenaren niet meer hard voor de patiënt 'iop'.

'Counseling the dying'

Merkwaardig genoeg vertoont dit verschijnsel overeenkomst met wat uit de pastorale psychologie bleek. In het boek *'Counseling the dying'* (Bowers, 1953) wordt gewag gemaakt van onderzoek naar de tijdsduur die ligt tussen een signaal om hulp en de feitelijk hulp van verplegend personeel aan categorieën patiënten, die variëren in levenskansen. De tijdsduur alvorens daadwerkelijk hulp werd gegeven, bleek op basis van 'stopwatch'-meting 'langer' naarmate de patiënt dichter bij de dood stond.

Discussie over minisstandpunt over iop-biotechnologie: bureaupolitiek herkenbaar?

Het was niet alleen zo dat bureaupolitiek aanwezig was omdat bepaalde ambtenaren anderen niet te hulp snelden. Bureaupolitiek bleek ook uit het feit dat elk ministerie

zijn erg 'eigen beeld' had van een gewenst (inhoudelijk) iop-biotechnologie. De programmacommissie had het gevoel dat zij het meest op de toer van een nationaal programma zat en was teleurgesteld in de 'parochiële' ministerie die elk ook nog eens programmacommissietje wilden spelen (De Vries e.a., 1984: 76).

Bureaupolitieke lessen in tactiek

De casus 'Ministersstandpunt Iop biotechnologie' leidt tot de volgende aanbevelingen voor competente, bureaupolitiek opererende ambtenaren.

1 Een bureaupolitieke les is: Ontbreken van toekomstige ruilnoodzaak verzwakt positie coördinator.

Als het nodig is om te proberen tot overeenstemming te komen over een bestuursstandpunt inzake beleid met een zwakke coördinator (als WB), lopen andere bureaus niet hard meer. Waarom dat is? Er is geen eer aan te behalen, als het teveel moeite kost om tot consensus te komen en de 'op te heffen' organisatie (WB) het beleid toch niet uitvoert. In de toekomst heb je niks meer te verwachten van een coördinator wiens bureau wordt opgeheven. Afruilen, door in de toekomst als het eens moeilijk wordt de hulp van de ander te krijgen (bijv. WB) voor een welwillende daad nu, is onmogelijk.

2 Les twee: investeer in fundament.

Meningsverschillen waren er niet alleen met EZ maar ook met die departementen die eerder niet bij de Innovatienota, die de basis was voor onder meer de iop's als sturingsinstrument, betrokken waren geweest, zoals Landbouw en Visserij en nu ineens wel bij het iop-biotechnologie. Een gevoel van miskennis en/of een niet 'meegegroeid' zijn met de ingezette koers inzake innovatie (doel, instrumenten) doorwerken in de bureaupolitieke concurrentie.

3 Les drie: overtuigen is belangrijk.

WB heeft grote moeite gehad om allerlei lieden uit verschillende departementen te overtuigen over de wenselijkheid van de door de PCB voorgestelde koers. De meningsverschillen hadden betrekking op de reikwijdte van het programma en zeker ook op de taak van de PCB hierin (de programmacommissie zelf). De programmacommissie had dit niet verwacht omdat het in haar ogen details betrof. Bureaupolitieke strijd gaat vaak achter 'technische details' schuil. Wie het niet eens is met iets, zegt dat niet direct maar zegt dat de samenvatting van een rapport te lang is, of het onderzoek niet goed gerapporteerd is, of (over overtuigen: Klandermans & Seydel, 1991)

4 Onzekerheid over sturing belemmert overeenstemming.

Dat algehele instemming verwerven zo lang uitbleef, had ook te maken met de onwennigheid over deze wijze van (communicatieve) sturing, en met de te prominente positie die Schilperoort en de zijnen voor zichzelf in die sturing reserveerden, dat wil zeggen in de verdeling van ... departementale gelden (De Vries, Korsten en Gooren, 75-76). Een coördinerend bureau moet dus de andere bureaus laten wennen aan een nieuwe wijze van sturing en vrees voor 'machtsverlies' wegnemen. Het vorenstaande moet niet de indruk wekken dat we menen dat de interdepartementale voorbereiding in dit geval geheel uit de bocht vloog. Bij latere iop's ging het gemiddeld wat makkelijker.

5 Competent onderhandelen

Wie bureaupolitieke concurrentie aangaat moet vanzelfsprekend kennis van en vaardigheid in *argumentatieve beleidsanalyse* (Hoppe, 1998; Hoppe en Peterse, 1998) en *onderhandelen* hebben, waaronder van en in onderhandelingstechnieken (Mastenbroek, 1992., 1995; Schermer en Wijn, 1990; Doolaard, 1987; Stout en Hoekema, 1984; Hertogh e.a., 1998; Huls, 1998; Sol en Glebbeek, 1998).

Machtsbalans

Een hypothese naar aanleiding van deze casus luidt: Bureaupolitieke strijd komt vooral dan naar voren als de gepercipieerde machtsbalans tussen meerdere departementale bureaus dreigt te gaan verschuiven door de inhoud van een beleidsvoornemen, in casu het overhevelen van bevoegdheden vanuit de rijksoverheid. Bepaalde bureaus willen geen 'macht' afstaan. Hier was dat het geval omdat diverse actrices niet gediend waren van in hun ogen te grote 'macht' die toeviel aan een programmacommissie, die overheidsgelden verdeelt (terwijl de departementen dat uit handen geven).

Literatuur

Over het IOP-biotechnologie en ministerstandpunt

- Vries, B.G. de, A.F.A. Korsten en W.A.J. Gooren, Evaluatie van de totstandkoming van het innovatieprogramma biotechnologie, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Den Haag, 1984.
- Korsten, A.F.A., Ambtelijk gedrag voor en tijdens kabinetsformaties, in: Bestuur, mei 1986, p. 137, 143.

Over bureaupolitieke tactieken

- Halperin, M.H., Bureaucratic politics and foreign policy, Brookings Institution, Washington, 1974.

Einde casus biotechnologie

Literatuur over onderhandelen in het openbaar bestuur

Competentie voor onderhandelen

- Mastenbroek, W.F.G., *Onderhandelen*, Het Spectrum, Utrecht, 1992 (achtste druk).
- Mastenbroek, W.F.G., *Vaardiger onderhandelen*, Holland Business Publications, Heemstede, 1995.
- Kaplan, M.J.G.P., m.m.v. A. Rinnooy Kan, *Onderhandelen - Structuren en toepassingen*, Academic Service, Schoonhoven, 1991.
- Schermer, K. en M. Wijn, *Vergaderen en onderhandelen*, Samsom, Alphen, 1990.
- Vrolijk, A. en G. Timmerman, *Onderhandelen*, Samsom, Alphen, 1974.
- Klandermans, B. en E. Seydel (red.), *Overtuigen en activeren*, Van Gorcum, Assen, 1991.

De noodzaak van onderhandelen

- Doolaard, W.E., *De onderhandelende gemeente*, in: *Horizontaal bestuur*, Vuga, 1987, pp. 13-30.

Onderhandelen in de beleidsvoorbereiding en besluitvorming

- Stout, H.D. en A.J. Hoekema (red.), *Onderhandelend bestuur*, W. Tjeenk Willink, 1994.
- Aquina, H.J. en J. de Roos, *Regeren is vooruitschuiven- 30 jaar onderhandelen over de Westerschelde*, in: *Bestuur*, jrg. 2, mei 1983, nr. 5, pp. 18-24.
- Hertogh, M.L. e.a. (red.), *Omgaan met onderhandelend bestuur*, Amsterdam UP, Amsterdam, 1998.
- Huls, N.J.H. m.m.v. H. Ackermann en E. van Ruyven, *Onderhandelend wetgeven in de praktijk*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.
- Pront-Van Bommel, S., e.a., *Juridische kwaliteiten van onderhandelend bestuur*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.
- Sol, E. en A. Glebbeek (red.), *Arbeidsvoorziening als onderhandelend bestuur*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.
- Onderhandelen over lonen en salarissen*
- Kerkhof, P. en P. Klandermans, *Van centraal overleg naar decentraal onderhandelen*, in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 1994, nr. 1, pp. 54-67.
- Overige*
- Scharpf, F.W. (ed.), *Games in hierarchies and networks*, Campus/Westview, Frankfurt, 1993.

Enige begrippen rond bureaupolitiek

We geven enkele begrippen.

- *Bureaupolitiek*: 'door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen als gevolg van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat (Rosenthal, Geveke en 't Hart, 1994: 309).
- *Bureaupolitisme* impliceert een te ver doorschietende belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat. Bureaupolitisme kan zich uiten in bureaupolitieke verlamming, bureaupolitieke ondoelmatigheid, bureaupolitieke incompetentie en bureaupolitieke desintegratie, aldus Rosenthal e.a. (1994).
- *Bureaupolitieke verlamming* betekent dat de belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat geen of onvoldoende voortgang meer brengt in het proces van beleidsvoorbereiding en besluitvorming.
- *Bureaupolitieke ondoelmatigheid* betekent dat het proces van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat met zich brengt dat er onevenredig veel tijd en energie gestoken moet worden in beleidsvoorbereiding en besluitvorming.
- *Bureaupolitieke incompetentie* impliceert dat het proces van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat compromisvorming niet spoort met de oplossing van specifieke problemen.
- *Bureaupolitieke desintegratie* betekent dat de belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat uitloopt op een loopgravenoorlog, 'mijdgedrag' of 'verzelfstandigde conflicten' (Rosenthal, Geveke en 't Hart, 1994: 310).

Er zijn meer begrippen in gebruik, zoals *bureaupolitieke tactieken*.

Bureaupolitiek model als reactie

Ten dele als reactie op rationeel-synoptische besluitvormingsmodellen zijn verschillende alternatieven ontwikkeld waarin de *politieke dimensies* van besluitvormingsprocessen expliciet werden benadrukt: vele actoren, verschillende belangen, bureaupolitieke conflicten en ad-hoc coalities. In deze politieke *analyse*-modellen werden beslissingen niet zozeer als een produkt van analytische en weloverwogen keuzes van een 'bestuur' of 'bedrijf' als monolithisch geheel beschouwd, maar veeleer als een uitkomst van een onderhandelingsproces tussen verschillende spelers in een politiek-ambtelijke arena. Minder als een resultaat van een cognitief proces en meer als een resultaat van een proces van trekken en duwen.

Voorbeeld van bureaupolitiek

Een bekend voorbeeld van bureaupolitiek is de strijd om de reorganisatie van de politie. Andere voorbeelden: de Paspoortkwestie; het Heizeldrama.

Casus bureaupolitiek (2): Reorganisatie van de politie

Een bekend voorbeeld van bureaupolitiek is de strijd om de reorganisatie van de politie. Tijdenlang hielden Binnenlandse Zaken en Justitie elkaar 'in evenwicht', in een beknellende omstrengeling. Voorgenomen verschuivingen in de politie-organisatie werden geïnterpreteerd in termen van verschuiving van macht. Het einde van discussie was vaak een bestendiging van de status quo. Toch was bureaupolitieke strijd niet slechts strijd om posities vast te houden. De strijd had ook een inhoudelijk gezicht want leidde tot een verschillende kijk op oplossingen, op de inrichting van de politie-organisatie. Justitie let vooral op rechtsgelijkheid en schaalvoordelen. Binnenlandse Zaken lette meer op decentrale zeggenschap over de politie-inzet (Rosenthal, 1987).

Literatuur over bureaupolitiek rond reorganisatie politiebesteding

- Almelo, L. van, Hervorming van politie duurt al twee eeuwen, in: Staatscourant, 16 febr. 2007, nr. 34, p. 7.
- Wal, R. van de, De geschiedenis van de Nederlandse politie- De vakorganisatie en het beroepsonderwijs, Boom, Amsterdam, 2007.
- Meershoek, G., De geschiedenis van de Nederlandse politie – De gemeentepolitie in een veranderende samenleving, Boom, Amsterdam, 2007.
- Mets & Schilt, Amsterdam, 2002.
- Smeets, J., De geschiedenis van de Nederlandse politie – Verdeeldheid en eenheid In de rijkspolitieorganisatie, Boom, Amsterdam, 2007.
- Fijnaut, C., De geschiedenis van de Nederlandse politie, Boom, Amsterdam, 2007.
- Putten, J. van (red.), Haagse machten: verslag van een politicologisch onderzoek naar de totstandkoming van acht regeringsmaatregelen, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1980.
- Ringeling, A.B., De voortdurende strijd om het politiebesteding, in: Redenen van wetenschap- Opstellen aangeboden aan A.L. Melay, Gouda Quint, Arnhem, 1985.
- Rosenthal, U., The bureauolitics of policing: the Dutch case, in: Police Science Abstracts, jrg. 12, 1984, p. 1-14.

- Rosenthal, U., Wachten op de Politiewet, in: Koppenjan, J. e.a. (red.), *Beleidsvorming in Nederland - een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*, Vuga, Den Haag, 1987, pp. 225-242.

- Rosenthal, U., G. Bruinsma e.a. (red.), *Evaluatie Politiewet 1993 - Diepte-onderzoek*, Vuga, Den Haag, 1998.

10 Bureaupolitisme

Bureaupolitiek: 'door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen als gevolg van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat (Rosenthal, Geveke en 't Hart, 1994: 309).

Een van de beroemste voorbeelden van openlijke bureaupolitiek is de Paspoortkwesitie uit de jaren tachtig (Ringeling en Koppenjan, 1987; Rosenthal, 1988). Deze casus is uitvoerig gedocumenteerd. De belangrijkste spelers in de arena waren het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Binnenlandse Zaken, de VNG, de SDUB. Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken stonden tegenover elkaar.

Ringeling en Koppenjan (1987) analyseren de Paspoortcasus expliciet vanuit het bureaupolitieke model en Rosenthal eveneens. Rosenthal geeft een beknopte samenvatting en constateert dat de 'ingrediënten van bureaupolitiek rijkelijk voorhanden' zijn (1988: 23).

Casus bureaupolitiek (3): Paspoortkwesitie als bureaupolitisme

Vraag: Was er ook sprake van meer dan aanvaardbare concurrentie, in de vorm van bureaupolitisme, en zo ja, welke vorm van bureaupolitisme?

Bureaupolitisme in verschijningsvormen

- Bureaupolitisme impliceert een te ver doorschietende belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat. Bureaupolitisme kan zich uiten in bureaupolitieke verlamming, bureaupolitieke ondoelmatigheid, bureaupolitieke incompetentie en bureaupolitieke desintegratie, aldus Rosenthal e.a. (1994).

- Bureaupolitieke verlamming betekent dat de belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat geen of onvoldoende voortgang meer brengt in het proces van beleidsvoorbereiding en besluitvorming.

- Bureaupolitieke ondoelmatigheid betekent dat het proces van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat met zich brengt dat er onevenredig veel tijd en energie gestoken moet worden in beleidsvoorbereiding en besluitvorming.

- Bureaupolitieke incompetentie impliceert dat het proces van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat compromisvorming niet spoort met de oplossing van specifieke problemen.

- Bureaupolitieke desintegratie betekent dat de belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat uitloopt op een loopgravenoorlog, 'mijdgedrag' of 'verzelfstandigde conflicten' (Rosenthal, Geveke en 't Hart, 1994: 310).

De Paspoortkwes­tie staat inderdaad geboekstaafd als een paspoortoorlog. De bureau­politieke strijd mondde uit in een loopgravenoorlog tussen actoes, die staats­secre­ta­ris Van der Linden de politieke kop kostte. Er was zonder meer sprake van te ver doorschieten en daarmee van bureau­politisme. Bureau­politisme ‘heeft de overhand’, zo blijkt uit een *bureau­politist­ische analyse* (Rosenthal, 1988: 23). In welke vorm? ‘Uitstel, onduidelijkheid, onzekerheid en hoge kosten’ (1988: 25). We zien vrijwel alle vormen van bureau­politisme: zowel bureau­politieke verlamming als ondoelmatigheid, incompetentie als desintegratie (Rosenthal, 1988; Ringeling en Koppenjan, 1987).

Literatuur over Paspoortkwes­tie

- Algemene Rekenkamer, Het paspoortproject, Tweede Kamer 1987-1988, nr. 20377.
- Bijzondere commissie van onderzoek (enquête) paspoortproject (commissie-Hermans), Onderzoek (enquête) paspoortproject, TK 1987-1988, nr. 20559.
- Ringeling, A.B. en J.F. Koppenjan, De besluitvorming rond het nieuwe paspoort, TK 1987-1988, 20599, nr. 11 (in rapport van cie-Hermans).
- Rosenthal, U., Bureau­politiek en bureau­politisme, Samsom, Alphen, 1988.
- Koppenjan, J.F.M., Falen en leren rond de paspoortaffaire, in: Beleid en Maatschappij, 1991, nr. 1, pp. 20-30.

Casus bureau­politiek (4): Heizeldrama

Een ander voorbeeld betreft de interpretatie van het Heizeldrama, de kwes­tie van de voetbalwedstrijd tussen Juventus en Liverpool in het Brusselse stadion waarbij vele toeschouwers onder de voet werden gelopen (‘t Hart en Pijnenburg, 1988).

Casus bureau­politiek (5 t/m 12)

In de literatuur worden allerlei voorbeelden van bureau­politiek genoemd (o.a. Rosenthal, 1988).

5 Een bekende casus die bureau­politiek illustreert is de strijd tussen Buitenlandse Zaken en Economische Zaken over de verantwoordelijkheid voor buitenlandse economisch beleid. Deze strijd duurde zo’n vijftien jaar (Rosenthal, 1988: 17).

6 Een volgend voorbeeld kunnen we zoeken in de discussie tussen afzonderlijke (afdelingen van) departementen en het ministerie van Financiën over bezuinigingen (Toirkens, 1988).

7/8 Bureau­politieke interdepartementale strijd deed zich ook voor rond woonwagenbeleid (Honigh, 1985) en luchtkwaliteitsbeleid (Honigh, 1985).

9/10/11 Daarnaast is te wijzen op wetgevingsprocessen vol interdepartementale strijd rond de Wet geluidhinder, de Bibliotheekwet en de Rampenwet (Koppenjan e.a., 1987).

12 Tijdens de bouwsubsidie-enquête kwam strijd *binnen* een departement, namelijk VROM, naar voren (Rosenthal, 1988: 18).

Literatuur over voorbeelden van bureau­politiek

- Koppenjan, J. e.a. (red.), *Beleidsvorming in Nederland - een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*, Vuga, Den Haag, 1987
- Ringeling, A.B. en J.F. Koppenjan, *De besluitvorming rond het nieuwe paspoort*, TK 1987-1988, 20599, nr. 11.
- Ringeling, A.B., *De voortdurende strijd om het politiebesteding*, in: *Redenen van wetenschap- Opstellen aangeboden aan A.L. Melay*, Gouda Quint, Arnhem, 1985.
- Rosenthal, U., *The bureaucratism of policing: the Dutch case*, in: *Police Science Abstracts*, jrg. 12, 1984, p. 1-14.
- Toirkens, J., *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986*, Kluwer, Deventer, 1988.

11 Het denken achter het bureaupolitiek model

Achter het denken over bureaupolitiek liggen enkele uitgangspunten.

a Het bureaupolitieke model gaat ervan uit dat belangenconflicten en machtsspelen tussen verschillende secties, afdelingen en bureaus binnen een overheidsorganisatie, beleidskeuzes bepalen of *minstens* daarvoor relevant zijn (Allison, 1971; Halperin, 1974; Rosenthal, 1988; Westerheijden, 1988; Rosenthal, 't Hart & Kouzmin, 1991).

b Het bureaupolitiek denkmodel impliceert een scherpe breuk met traditionele perspectieven van *rationele* besluitvorming, als zuivere afweging van kosten en baten van alternatieven.

c Het bureaupolitiek denkmodel *breekt met een strikte scheiding tussen politiek en bestuur* (Scholten, 1972). Bestuur zou in een scheidingsoptiek dan het ambtelijk apparaat omvatten dat beleid voorbereidt en uitvoert, terwijl de politiek het primaat heeft bij de besluitvorming. Volgens het bureaupolitieke denken treden ambtenaren van afdelingen ook in een politieke arena omdat politieke bestuurders maar een beperkt aantal issues kunnen overzien, volgen en sturen. De ambtenaar wordt meer voor 'vol' aangezien.

d De notie dat er *één algemeen belang* zou bestaan, is verdwenen (Rosenthal, Geveke, 't Hart, 1994: 310). Hét algemeen belang bestaat niet.

e Het bureaupolitieke denken *doorbreekt het eenheidsdenken*. Niet langer bestaat er één ongedeelde overheid.

Men kan aanvullend te rade gaan bij Niskanen.

Met introductie van het bureaupolitieke denken is het een en al pluriformiteit binnen de overheid wat de klok slaat, althans '*eenheid*' wordt geïncubiseerd. Eenheid en samenwerking kunnen in het openbaar bestuur zeker voorkomen, maar men moet die ook willen begrijpen en verklaren. Eenheid en samenwerking zijn lang niet altijd voor de hand liggend en vanzelfsprekend. Tjeenk Willink (1984) sprak in een Tilburgse oratie van de mythe van het samenhangend overheidsbeleid. Bureaupolitieke denkers

kunnen goed uit de voeten met aanduidingen als een gefragmenteerde overheid (Puts, 1991) of een versplinterde staat (Frissen, 1991).

Conditie voor gebruik van het bureaupolitieke model als analysemodel

Vier condities kunnen de relevantie van het bureaupolitieke model voor de analyse van crisisbesluitvorming versterken, of - anders gesteld - maken het gebruik van het model zinvol, ja zelfs onmisbaar.

- Ten eerste, als de beslissingen niet centraal genomen worden door slechts een beslisser of een kleine groep of commissie maar meerdere groepen andere actoren betrokken zijn (Art, 1973: 476, 480-483).
- Ten tweede, als er beslissingen genomen worden die de positie van bureaucratische organisaties beïnvloeden of direct betreffen, bijvoorbeeld de middelen (zie Art, 1973).
- Ten derde, als allerlei organisaties betrokken zijn bij de uitvoering van acties.
- Ten vierde, als een crisis langer duurt. Dat laatste lichten we kort toe door te wijzen op een studie van Paige.

Paige heeft de *Korea-crisis* bestudeerd en de besluitvorming ten tijde van de Koreacrisis en Cubacrisis met elkaar vergeleken (Snyder & Paige, 1958: 341-378; Paige, 1972: 41-55). Zijn analyse leidt tot de veronderstelling dat naarmate een crisis langer duurt, conflicten tussen erbij betrokken organisaties in frequentie en intensiteit toenemen.

Literatuur over vergelijking van cases: Korea en Cuba

- Rosenthal, U., From case studies to theory and recommendations, in: Rosenthal, U. e.a. (eds.), *Coping with crisis*, Springfield Illinois, 1989, pp. 446-447.
- Paige, G., *The Korean decision*, June 24-30, Free Press, New York, 1968.
- Paige, G., Comparative case analysis of crisis decisions: Korea and Cuba, in: Herman, C. (ed.), *International crisis*, Free Press, New York, 1972, pp. 44-51.
- Snyder, R. & G. Paige, The United States decision to resist aggression in Korea, in: *Administrative Science Quarterly*, jrg. 3, 1958, pp. 341-378.
- Snyder, R.C. e.a. (ed.), *Foreign policy decision making*, Free Press, New York, 1962.

Herkomst en belangrijk domein van de bureaupolitieke benadering

De bureaupolitieke benadering van besluitvorming is voor een belangrijk deel ontwikkeld in studies naar de totstandkoming van het buitenlands en defensiebeleid in de Verenigde Staten (Halperin, 1974; Steinbruner, 1974; George, 1980; Rourke, 1986). Allison paste de bureaupolitieke benadering met succes toe op de Amerikaanse besluitvorming tijdens de Cubacrisis van 1962 (Allison, 1971).

Literatuur

- Halperin, M.H., *Bureaucratic politics and foreign policy*, Brookings Institution, Washington, 1974.
- Rosenthal, U., P. 't Hart & A. Kouzmin, The bureau-politics of crisis management, in: *Public Administration*, vol. 69, 1991, nr. 2, pp. 211-233.

Bureaupolitiek in de tijd

Bureaupolitiek was er altijd al in zekere mate maar marcheerde na ongeveer 1970 in Nederland sterk op. Hoezo?

In de loop der jaren heeft het politiek-bestuurlijk bestel een iets andere verschijningsvorm aangenomen. De verzuiling sloeg om in ontzuiling. Het politieke landschap veranderde door het ontstaan van nieuwe politieke partijen (als PPR, DS'70, D66), het verdwijnen van bepaalde partijen (PPR, DS'70) en fusie tussen politieke partijen (GroenLinks, CDA). Apathie aan de basis en consensusvorming door de politieke elite, volgens Lijphart zo kenmerkend voor de pacificatiepolitiek uit de periode 1918-1968, maakte plaats voor meer beweging en activisme aan de basis, en pluraliteit en fragmentatie aan de politieke top. Ook was er toenemende electorale turbulentie (zwevende kiezer, meer beweging in opkomst).

Het ambtelijk apparaat bleef vanaf 1945 ook niet hetzelfde. Affaires traden aan het daglicht. Door parlementaire enquêtes werd steeds meer duidelijk dat zich binnen het ambtelijk apparaat ook ontwikkelingen voordeden, zoals naar meer openbaarheid, meer mondigheid van ambtenaren zich uitend in het schrijven van artikelen, het houden van speeches en ook wel het uiten van kritiek in 'zwartboeken' (blijkend in de ABP-affaire; bouwsubsidie-enquête). Het ambtelijk apparaat werkte lang niet altijd probleemloos en vredig samen. Belangenstrijd trad aan het daglicht. Bestuurlijke en ambtelijke eensgezindheid maakte *meer en meer* plaats voor bureaupolitiek, opgevat als belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat (Rosenthal, Geveke en 't Hart, 1994: 309).

Duidelijk werd dat de overheid geen eenheid (meer) is. Als gesproken wordt van beleidsnetwerken, moet ook erkend worden dat *binnen* dat netwerk *bepaalde* ambtelijke onderdelen een plaats hebben. Anders gesteld, men kan ook een overheid zelf bezien vanuit het netwerkkader (Rosenthal, Ringeling e.a., 1996: 214). Dat doet het bureaupolitieke perspectief. Het verlaat de gedachte dat te spreken is van *dé* overheid, *hét* gemeentebestuur. Exit eenheidssymboliek.

12 Samenvatting van bureaupolitiek denken in vijf proposities

Bureaupolitiek houdt belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat in, die zich uit in door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen. Denken in termen van bureaupolitiek is in *vijf proposities* te operationaliseren (volgens Rosenthal, 1988; zie ook Rosenthal, Geveke en 't Hart, 1994: 310). Op een rij, in eigen woorden:

1 Besluitvormingsprocessen kenmerken zich door betrokkenheid van veel actoren. Door het grote aantal actoren neemt de complexiteit van beslissituaties toe.

2 Betrokken in politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen hebben elk een notie van het algemeen belang, elk een mening over het inbrengen van een eigen belang, elk een kijk op wat gedaan moet worden, elk een opvatting over wat

wenselijk of nodig is. Waar men zit bepaalt men waar men staat. Het eigen belang bepaalt mede de bij een strijdpunt in te nemen positie.

3 Geen van de betrokken bepaalt de gang van zaken volledig. Een dominante actor ontbreekt. Invloed is gespreid.

4 Om tot bestuurlijke beslissingen te komen, zal trekken en duwen nodig zijn. Beleid ontwikkelen is niet alleen een kwestie van denken maar ook van duwen. Compromisvorming zal veelal nodig zijn om 'eruit' te komen.

5 Het nemen van besluiten is geen eindpunt van een vaste route. Na besluitvorming gaat de discussie over beleidsuitvoering door. Daarmee kan er ook een vervolg komen op het trekken en duwen.

13 De theorie van Rosati over mate van bureaupolitiek

In welke mate zal een beleidsvoorbereidings- en besluitvormingsproces gekenmerkt worden door bureaupolitiek?

Rosati stelt dat de mate waarin een besluitvormingsproces gekenmerkt wordt door bureaupolitiek afhangt van de aard van de strijdpunten en de daarbij aansluitende besluitvormingsstructuur. De mate waarin gezagsdragers en bureaus aandacht en tijd besteden aan een strijdpunt is bepalend voor de besluitvormingsstructuur (Rosenthal e.a., 1994: 319).

Volgens Rosati (1981) bestaan er drie categorieën strijdpunten.

1 'High politics'.

Hier gaat het om strijdpunten die de grote aandacht van de politiek-bestuurlijke elite hebben. Hier domineert de politiek. Tot het domein van de 'high politics' behoren issues uit een regeerakkoord. Dat is bekend. Hier krijgt belangenconcurrentie binnen het ambtelijk apparaat minder kans. De politieke bestuurders zitten er immers bovenop.

2 Bureaucratische dominantie.

Deze is aan de orde bij issues die aandacht opslorpen van bureaus en ambtenaren maar niet van politieke bestuurders.

3 'Low politics'.

Tenslotte zijn er de strijdpunten waar noch de gezagsdragers, noch de ambtenaren en hun bureaus zich mee inlaten. De dominantie van de uitvoerders speelt hier. Lokale dominantie zagezegd.

Naarmate strijdpunten kritieker zijn, is de kans op politieke dominantie ('high politics') groter. Een item als de verlaging van de hypotheekrente-aftrek, gevoelig thema bij VVD en andere partijen, zal niet makkelijk de kans krijgen om 'af te glijden' uit het politieke spectrum.

In de politiek worden items die horen tot niveau 2 en 3 soms plotseling naar 'high politics' getild. Denk aan de (eerste) Securitel-affaire. Het Paspoort-dossier is een beroemd geworden voorbeeld van een item dat aanvankelijk alleen bij ambtenaren lag. Typisch geval van 'low politics'. Totdat de interdepartementale strijd toenam en de aandacht ging trekken van 'Paspoort Piet' (de Visser, Kamerlid voor de PvdA).

Bureaupolitiek krijgen vooral daar kans waar een strijdpunt niet de aandacht heeft of niet de volle aandacht heeft van een politiek bestuurder maar wel zo belangrijk is dat belanghebbende ambtelijke diensten zich er druk om maken en hardnekkig in 'concurrentie' gaan.

Literatuur over de bureaucratiepolitieke gevoeligheid van strijdpunten

- Rosati, J., Developing a systematic decision making framework: bureaucratic politics in perspective, in: World Politics, jrg. 33, 1981, pp. 234-252.

14 Voor- en nadelen van bureaupolitiek

Ontmaskering door bureaupolitiek, of: de toegevoegde waarde

Stel u wordt gevraagd: Is sprake van ontmaskering, van onthulling door bureaupolitieke studies? Wat zou u dan antwoorden? Eerst moet dan de vraag duidelijk zijn: ontmaskering van wat? We menen dat ontmaskering hier opgevat moet worden als afscheid nemen van schijnzekerheden. Ons antwoord luidt daarna als volgt (zie Rosenthal, 1988: 7). We geven vier lessen.

1 Als sprake is van vele spelers met elk hun eigen opvattingen over wat te doen staat, en dus van eigen belangen, heeft het weinig zin om in ee beleidsdiscussie ervan uit te gaan dat er een algemeen belang bestaat.

2 Als er sprake is van invloedsspreiding en dus geen van de spelers in de arena een dominante positie inneemt, mag aangenomen worden dat niet makkelijk door een partij het machtswoord gesproken kan en zal worden. Er moet rekening mee gehouden worden dat het proces van meningsvorming en beleidsvoorbereiding of besluitvorming lang kan gaan duren. Tenzij dat bekend is bij de betrokkenen en ze er collectief iets aan willen doen, bij voorbeeld door te komen tot gemeenschappelijke beeldvorming met behulp van een procesmanager resp. procesarchitect.

3 Gaat het om denken of vechten? Bij het nemen van een beslissing is vaak geen sprake van een rationale afweging van alternatieven uit de cognitieve fase maar moet vechten na 'trekken en duwen' de doorslag geven. Daaruit is op te maken dat samenwerking en coördinatie allerm minst vanzelfsprekend zijn. De les uit bureaupolitieke studies op dit punt houdt in: samenwerking en succesvolle coördinatie komen eerst dan van de grond als het van een premie wordt voorzien of acties tot samenwerking en coördinatie verplicht zijn.

4 Bureaupolitieke studies leren dat besluitvormers bij een moeizaam verlopende besluitvorming menigmaal geen belangstelling meer kunnen opbrengen voor de uitvoering van beleid, nadat beslissingen zijn gevallen. Hebben ze uitvoering dan eigenlijk wel voldoende doordacht respectievelijk overwogen? Als er discretionaire ruimte resulteert voor uitvoerders kan dat positief uitpakken omdat zo van een bijzonder en complex compromis in de uitvoering nog 'iets gemaakt kan worden'.

Voordelen van bureaupolitiek

We stappen naar bureaupolitiek als feit. Het gaat nu niet over de bureaupolitieke onderzoeksbenadering.

Bureaupolitiek houdt belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat in, die zich uit in door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen. In de literatuur komen we een debat hierover tegen (Niskanen, 1979; Rosenthal, 1988; Kickert, 1988; Berg, 1997).

De volgende *voordelen van bureaupolitiek* worden wel aan (een zekere mate van) bureaupolitiek toegeschreven.

a Geen enkele overheidsorganisatie heeft de waarheid in pacht en daarom kan een zekere *concurrentie en rivaliteit* tussen overheidsdiensten de kwaliteit van beleidsvoorbereiding en besluitvorming vergroten. Concurrentie leidt ertoe dat een veelheid van invalshoeken en gezichtspunten op tafel komt (Rosenthal, Ringeling, e.a., 1996: 251).

b Bureaupolitiek zorgt voor *tegenwicht en evenwicht* in de overheidsorganisatie. De overheidsorganisatie is niet één geheel. Doordat er vele diensten en afdelingen bestaan, ontstaan er tegenkrachten tegen de mogelijke dominantie van een bepaald organisatiedeel (die mogelijk te vlug naar een slechte oplossing voor een probleem of uitdaging zou kunnen neigen).

c Concurrentie en rivaliteit zorgen voor tegengif tegen '*Beambtenherschaf*t' (Rosenthal, Ringeling e.a., 1996: 251). Door het op tafel krijgen van visies van diensten en afdelingen, blijft weinig verborgen. Meningsverschillen worden juist naar boven gehaald. Hierdoor kan de politiek bestuurder juist knopen doorhakken.

d Bestuurders kunnen zich niet inlaten met alle 'issues', en het is voor de handliggend dat ambtenaren daarom in de voorbereiding van beleid 'sturen', en zich als het ware een rol van bestuurder-plaatsvervanger aanmeten. In geval twee departementen met een 'issue' van doen hebben, levert dat al direct minstens twee betrokkenen op die 'namens' hun minister of staatssecretaris opereren. Bureaupolitiek erkent dat ambtenaren 'aan politiek' doen.

e De benadering is *realistisch*, dus overeenkomend met althans sommige werkelijkheden rond beleid. Een grote overheidsorganisatie kan, door differentiatie van taken en specialismen, onmogelijk een volstrekte eenheid zijn. Vanzelfsprekend bestaan er diensten die met een bepaald aspect van een probleem van doen hebben, en daardoor ook een kijk op een gerelateerd nieuw issue willen ventileren. Dat verschil in mening tussen delen van het ambtelijk apparaat blijkt, is alleen maar nuttig omdat zo uitwisseling van visies, meningen, argumenten en dergelijke moet plaatsvinden.

Men kan dit lijstje vergelijken met argumenten die Niskanen (1979) noemt. Dan een aanvulling op het voorgaande?

Wat een voordeel is, kan ook een nadeel worden. Zie de nadelen van bureaupolitiek.

Een casus over drugsproblematiek kan de voor- en nadelen illustreren.

Casus (13) over voor- en nadelen van bureaupolitiek: standpuntbepaling Nederlandse regering over drugs

Midden jaren negentig opperde ambtenaren en bestuurders uit het Franse overheidsbestuur bezwaren tegen het Nederlandse drugsbeleid. Dat leidde tot overleg op regeringsniveau teneinde begrip te kweken voor het Nederlandse standpunt. Dat standpunt was ook in ontwikkeling. We stappen over naar 1997. In 1997 waren de volgende departementen betrokken bij de nadere standpuntbepaling van de Nederlandse regering over drugs: Buitenlandse Zaken, Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Vlak voor dat het Nederlandse voorzitterschap in het kader van de Europese Unie een feit zou worden, bleek dat de Nederlandse ambtenaren elkaar dwars zaten. Er bleek geen onderlinge overeenstemming te bereiken (NRC, 301197). De ambtenaren van de verschillende departementen konden het niet eens worden. Een navrant voorbeeld van een disfunctionerende bureaucratie? Of: een volstrekt normaal, dagelijks op grote schaal voorkomend verschijnsel? Natuurlijk bestaat dé overheid niet. De overheid bestaat uit een uiteenlopend geheel van organisaties. Bij de totstandkoming van beleid is het zelden een organisatiedeel dat het beleid voorbereidt maar is samenwerking nodig tussen organisatiedelen, op rijksniveau vaak tussen verschillende departementen. Een wet of nota is tegenwoordig zelden afkomstig van een bewindspersoon maar komt op de conduitestaat van meerdere ministers. Beleid (zeker voor 'wicked problems', zoals drugsproblematiek, voetbalvandalisme, klonen, enz.) kent immers vele aspecten. Vaak is daar ook een deel van het adviesradenbestel bij betrokken en laten middenveldorganisaties (verstatelijke koepels van non-profits e.d.) en maatschappelijke organisaties zich niet onbetuigd. Het 'poldermodel' kent veel verstrengelingen. Ze temperen soms de mogelijkheid voor belangenconcurrentie tussen bureaus uit het ambtelijk apparaat, maar vaak ook niet.

In geval van de standpuntbepaling over drugs ging het voornamelijk om strijd tussen bureaus. Een loopgravenoorlog in de bureaucratie? Liep argumentatie hier over in strijd? Werd nagestreefd om het eigenbelang van een afdeling te maximaliseren? Was het beleidsvoorbereidingsproces ondoelmatig?

We gaan nu op de algemene voor- en nadelen van bureaupolitiek in. Welke voor deze casus golden, moet de lezer zelf uitzoeken.

Nadelen van bureaupolitiek

Bureaupolitiek houdt belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat in, die zich uit in door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen. Kickert (1988) en Berg (1997) mengden zich in de discussie over nadelen van bureaupolitiek.

De volgende *nadelen van bureaupolitiek* zijn in het algemeen te formuleren (zie o.a. Van de Graaf en Hoppe, 1992: 257)

a Bureaupolitiek kan door een focus op het afwenden van interne dreiging of het verwerven van interne steun binnen een overheidsorganisatie de voor het beleidsprobleem *relevante informatie* gaan vertekenen. Als organisaties al de neiging hebben een 'psychische gevangenis' te zijn (Morgan, 1986: 199), kan dit door bureaupolitiek nog versterkt worden. Men ziet bepaalde beleidsmogelijkheden, bijvoorbeeld beleidsalternatieven, niet door de focus op interne 'knokpartijen' binnen het ambtelijk apparaat.

b Bureaupolitiek kan, als de concurrentie uitloopt op machtsstrijd, ertoe leiden dat er een *eenzijdige verkenning van beleidsalternatieven* plaatsvindt.

c Bureaupolitiek kan een *niveauperlagings van het beleidsdebat* tot gevolg hebben doordat onder meer argumenten over beleidsalternatieven en resultaten van een inschatting van het draagvlak voor beleid en de uitvoerbaarheid het moeten afleggen tegen (uitkomsten van een) machtsstrijd en de doorwerking daarvan op de keuze van de beleidsinhoud.

d Bureaupolitiek kan een *ongelijke verdeling van macht en invloedskansen* tussen deelnemers aan het beleidsdebat met zich brengen.

e Bureaupolitiek kan *de kwaliteit van de beleidsvorming* negatief beïnvloeden door de ongelijke verdeling van invloedskansen, door de vertekening in de gebruikte informatie, door een eenzijdige verkenning van beleidsalternatieven.

f De voordelen van bureaupolitiek worden vaak in procesmatige termen geformuleerd. Dat is volgens sommigen wat mager. Zij zien graag de voordelen tot uiting komen in het *resultaat* van besluitvorming.

Wilt u de voor- en nadelen van bureaupolitiek nagaan, neem dan een casus waarin sprake leek of was van belangenconcurrentie tussen bureaus.

Kritische literatuur over bureaupolitiek

- Berg, A.H., Bureaupolitiek-konden we maar zonder!, in: Openbaar Bestuur, jan. 1997, pp. 6-8.

- Kickert, W.J.M., Vitale of fatale rivaliteit: bedenkingen tegen een competitief overheidsbestel, in: Beleidswetenschap, 1988, pp. 280-287.

- Niskanen, W.A., Competition among government bureaus, in: Weiss, C.H. en A.H. Barton (eds.), Making bureaucracy work, Sage, Londen, 1979, pp. 167-174.

15 Misverstanden rond bureaupolitiek

Bureaupolitiek houdt belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat in, die zich uit in door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen. Rond bureaupolitiek kunnen zich allerlei misverstanden voordoen. We noemen er in navolging van Rosenthal, Geveke en 't Hart (1994) enkele en concentreren ons op bureaupolitiek *als instrumentarium voor een onderzoeker*, niet op bureaupolitiek als eventueel normatief kader in de ambtelijke praktijk.

1 Stelling: De bureaupolitieke benadering impliceert als onderzoeksaanpak een overheidscentrische analyse.

Dit is de eerste bezwaar dat Rosenthal e.a. (1994) noemen uit hun rijtje van vijf, dat ze in de literatuur tegenkomen.

Ons antwoord op de eerste stelling: Het is ons inziens zo dat de bureaupolitieke benadering *niet* het primaat heeft voor elke analyse (als interpretatiekader) van beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Bureaupolitiek denken brengt belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat in beeld en de gevolgen daarvan zoals mijddedrag, vertraging en dergelijke.

Het bureaupolitieke denkkader heeft inderdaad minder aandacht voor buitenbureaucratisch invloeden op besluitvorming, zoals bepaalde agenderingstheorieën die wel hebben. Denken in termen van bureaupolitiek heeft dus zeker beperkingen. Maar omgekeerd, agenderingstheorie heeft ook beperkingen. De theorie van Kingdon (1984) heeft bijvoorbeeld oog voor koppelingen tussen drie stromen, maar weer minder oog voor belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat.

Met Rosenthal c.s. (1994: 1994: 317) kan men zeggen:

'De bureaupolitieke benadering is selectief. Zij haalt sommige variabelen naar voren en abstraheert van de mogelijke invloed van andere. Maar dat is nu juist de essentie van een conceptueel kader: het biedt een specifieke interpretatie van de sociale werkelijkheid'.

2 Stelling: De bureaupolitieke benadering veronachtzaamt de rol van politieke bestuurders in de besluitvorming.

Dit is de tweede bezwaar dat Rosenthal e.a. (1994) noemen uit hun rijtje van vijf, dat ze in de literatuur tegenkomen.

Ons antwoord: Dit verwijt zou gelden al een onderzoeker uitsluitend vanuit het bureaupolitieke denkkader naar een proces van beleidsvoorbereiding en besluitvorming kijkt. Dan zou de onderzoeker de rol van de bestuurder vrijwel over het hoofd zien. Dat is onwenselijk indien de bestuurder feitelijk wel een rol had.

Het denkkader van de bureaupolitiek moet aangevuld worden. Multiperspectivisch denken en analyseren is nodig (Korsten, 1988).

Dat neemt niet weg dat niet uitgesloten is dat in bepaalde beleidsprocessen politieke gezagsdragers niet aan bod komen omdat de concurrentie in het apparaat aanwezig is, beslecht wordt en 'satisficing' is. Politieke bestuurders zijn fysiek niet in staat om zich met pakweg meer dan een kwart van de beleidskwesties die in een departement of grote gemeente spelen te bemoeien.

3 Stelling: De bureaupolitieke benadering wordt 'ten onrechte universeel toepasbaar geacht'. Er wordt wel gezegd dat het denkkader van bureaupolitiek wel erg Amerikaans is, en dat er teveel universele pretentie van 'zo gaat het' achter zit. Dit is de derde bezwaar dat Rosenthal e.a. (1994) noemen uit hun rijtje van vijf, dat ze in de literatuur tegenkomen.

Ons antwoord: De bureaupolitieke benadering kan ons inziens als potentieel verklaringskader in veel analyses meegenomen worden, maar of daaruit ook echt belangenconcurrentie als kernvariabele ter verklaring naar voren komt, is betwifelbaar. Bij zware politieke kwesties die politieke prioriteit genieten, overheerst vaak het politiek primaat (Krasner, 1971: 159-179; Rosenthal, 1988: 9).

De gedachte dat alles bureaupolitiek is wat de klok slaat, komt desalniettemin ergens vandaan. Wat is dat 'ergens'? Vooral daar wordt bureaupolitieke strijd gezien waar het eenheidsdenken ruw verstoord wordt, zoals op het terrein van defensiepolitiek. Denk aan de klassieke strijd tussen krijgsmachtonderdelen. Op het terrein van buitenlands beleid is de strijd tussen buitenlandse politiek en internationaal-economische politiek bekend.

Bureaupolitieke strijd valt ook op als de gevolgen van strijd navrant zijn, zoals die blijkt bij een heranalyse van crisisbesluitvorming.

4 Stelling: De bureaupolitieke benadering wordt 'ten onrechte verklarende waarde toegekend'. Dit is de vierde bezwaar dat Rosenthal e.a. (1994) noemen uit hun rijtje van vijf, dat ze in de literatuur tegenkomen.

Bureaupolitiek denken zou wel geschikt zijn voor de beschrijving van de betrokken actoren maar de uitkomst van de beleidsvoorbereiding en besluitvorming niet kunnen voorspellen. Dat bezwaar lijkt enig hout te snijden. Op een markt is niet duidelijk wie als winnaar uit ruilhandel te voorschijn komt, tenzij men weet heeft van vraag en inzet, en van de positie van de marktpartijen.

In de bureaupolitieke analyse zullen dan ook verdere vragen gesteld worden, die wel iets zeggen over de uitkomst. Welke bureau heeft welke macht? Hebben de bureaus elkaar in de toekomst weer nodig, waardoor inschikkelijkheid van bureau x naar y nu in de toekomst afgeruild kan worden door inschikkelijkheid van y naar x? Is een bureau wel een monoliet met een belang of moet er verder gedifferentieerd worden door vast te stellen dat de ene vertegenwoordiger van dienst k niet hetzelfde bepleit als een andere vertegenwoordiger?

5 Stelling: De bureaupolitieke benadering moet geen exclusiviteit claimen.

Dit is de vijfde bezwaar dat Rosenthal e.a. (1994) noemen uit hun rijtje van vijf, dat ze in de literatuur tegenkomen.

Ons antwoord is in het voorgaande gegeven. Er is geen reden voor een exclusiviteitsclaim van de bureaupolitiek benadering. Maar de bureaupolitieke beandering is heel intrigerend. In de fascinerende analyse van de Cuba-crisis heeft Allison er vruchtbaar gebruik van gemaakt.

16 Bureaupolitiek als normatief kader

Er is wel gezegd dat bureaupolitiek een geschikt denkkader kan zijn voor *analyse* van besluitvorming. Bureaupolitiek houdt belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat in, die zich uit in door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen.

Er is ook wel gesteld dat sommigen die vertrouwd zijn met bureaupolitiek als denkkader dit 'model' als vanzelf ook gaan zien als *een normatief wenselijk* kader. En dat is gekritiseerd (Niskanen; Kickert, 1988; Rosenthal e.a., 1994: 316). Welke kritiek is geuit?

Velen zien bureaupolitiek, zelfs als die niet uitloopt op bureaupolitisme, als normatief gezien onwenselijk. Waarom onwenselijke bureauolitieke concurrentie of strijd? Tegen de vaststelling dat het voorkomt dat bureaus in concurrentie zijn, bestaat geen bezwaar maar wel tegen *de uitholling van de politieke democratie*, die dreigt. Bestuurders horen instructies te geven aan bureaus over hun opstelling en als ze die niet vanzelf krijgen, moeten ze die ontlokken.

Degenen die bezwaar hebben tegen bureaupolitiek als normatief kader, zijn die niet eenzijdig in hun argumentatie? Ja, want zij geloven nog in *de mythe van het politiek primaat*. Zij denken nog dat een bestuurder, bijvoorbeeld een minister, een reeks van politieke instructies kan geven en geloven dus nog in de hiërarchie als stuurmechanisme in een bureaucratie.

Wat doet de premier bij dreigend bureaupolitisme?

Van premier Lubbers was bekend dat hij er werk van maakte zo gauw hij merkte dat een proces in bureaupolitieke strijd dreigde te verzanden. Dan trok hij een 'dossier' naar zich toe om zo vanuit 'het Torentje' te interveniëren. Dié dossiers werden behandeld waaraan hij politiek gewicht toekende of die zeker zijn aandacht nodig hadden, zijn interventie vroegen.

Literatuur over bureaupolitiek als normatief kader

- Kickert, W.J.M., Vitale of fatale rivaliteit: bedenkingen tegen een competitief overheidsbestel, in: *Beleidswetenschap*, 1988, pp. 280-287.
- Berg, A.H., Bureaupolitiek-konden we maar zonder!, in: *Openbaar Bestuur*, jan. 1997, pp. 6-8.

- Niskanen, W.A., Competition among government bureaus, in: Weiss, C.H. en A.H. Barton (eds.), Making bureaucracy work, Sage, Londen, 1979, pp. 167-174.

17 Nuanceringen van de bureaupolitieke benadering

Er is positief gereageerd op kritiek op het bureaupolitieke denken. We lichten er enkele punten uit.

- Het is inderdaad vaak *niet* zo dat belangenconcurrentie tussen bureaus een onafhankelijke variabele is in een verklarend model van besluitvorming. Vaak is deze concurrentie een 'intermediaire' variabele tussen contextvariabelen en de invloed daarvan op verloop van besluitvorming en uitkomsten (Rosenthal e.a., 1994: 318).

- Erkend wordt dat ook onderzoek te doen is naar de bureaupolitieke opstelling van bureaus als afhankelijke variabele. Waarom treden bureaus met elkaar in discussie: wat drijft? Is steeds gerechtvaardigd dat bureaus in concurrentie treden: is de opstelling (dis)functioneel? Waar is die opstelling ongewenst? (zie Rosenthal e.a., 1988: 318).

Casus bureaupolitiek (14): besluitvorming over bouw van kerncentrales

Tanja Abbas (1995) heeft nagegaan of de bureaupolitieke benadering na kritiek aangepast kan worden door ook maatschappelijke invloeden erin op te nemen. Zij meent dat een *outside in-invloed* mogelijk is, waarbij maatschappelijke cliëntèle aansluiting zoekt bij een bureau dat te maken heeft met een cluster van issues of een individueel issue, of een *inside out-beweging*, waarbij ambtenaren steun zoeken bij 'hun' doelgroep. Bij de discussie over de bouw van kerncentrales onderkent zij enige bureaupolitieke discussie, waarbij het ministerie van EZ optrad als verdediger van de kernenergie-'coalitie'.

Literatuur over bureaupolitiek en kerncentrales

- Abbas, T., Van maatschappelijk tot bureaupolitiek probleem: besluitvorming over de bouw van kerncentrales in Nederland (1986-1993), in: Hart, P. 't, M. Metselaar en B. Verbeek (red.), Publieke besluitvorming, Vuga, Den Haag, 1995, pp. 171-207.

18 Bureaupolitiek: kader voor opsporen van verschuivingen in beleid?

Is het bureaupolitiek model geschikt voor het opsporen van verschuivingen in beleid?

Met het denken in termen van bureaupolitiek en beleidsnetwerken is het denken over beleidsgemeenschappen verbonden (Bagchus, 1996: 78). Kingdon (1984), Smith (1993) en Hall (1993) gebruiken de concepten beleidsgemeenschap ('policy community') en beleidsparadigma om veranderingen in beleid en beleidsorganisaties te begrijpen en verklaren.

Tot een beleidsgemeenschap behoren actoren die belang hebben bij een functioneel beleidsgebied. Hierbinnen bestaan centrale en perifere actoren. Een departement is vaak een centrale actor in zo'n gebied. Elke beleidsgemeenschap kent een

beleidsparadigma of 'belief system'. Een beleidsparadigma bestaat uit een verzameling theorieën en concepten over beleid waarover binnen de beleidsgemeenschap overeenstemming bestaat', aldus De Vries (1995: 361). Beschouwingen van Klijn voor het gebied van volkshuisvesting maken dat ook duidelijk.

Een paradigma werkt regulerend. Het is betrekkelijk stabiel maar kan veranderen door crises. Baumgartner en Jones (1993) en De Vries (1995) leggen een verbinding tussen literatuur over beleidsgemeenschappen, paradigma's en agendavorming. Zij bestuderen dramatische veranderingen binnen stabiele beleidsmonopolies. Stabiele beleidsgemeenschappen ontstaan vooral door een positieve 'feedback' vanuit de maatschappij, terwijl crises ontstaan door negatieve feedback.

Publicaties over bureaupolitiek

- Allison, G.T. & M. Halperin, Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications, in: Tanter, R. & R. Ullman (eds.), Theory and policy in international relations, Princeton, 1972, pp. 40-49.
- Allison, G.T., Conceptual models and the Cuban missile crisis, in: American Political Science Review, jrg. 63, 1969, pp. 40-49.
- Allison, G.T., Essence of decision, Little, Brown and Company, Boston, 1971.
- Art, R., Bureaucratic politics and American foreign policy: a critique, in: Policy Sciences, 1973, pp. 467-490.
- Bendor, J. & T. Hammond, Rethinking Allison's models, in: American Political Science Review, jrg. 86, 1992, pp. 301-322.
- Caldwell, D., Bureaucratic politics in foreign policy, in: American Behavioral Scientist, jrg. 21, 1977, pp. 87-110.
- Chong do Hah & R.M. Lundquist, The 1952 steel seizure revisited, in: Administrative Science Quarterly, jrg. 20, 1975, pp. 587-605.
- Geveke, H., Intenties, procedures en bureaupolitiek - 'Essence of decision' van Graham Allison, in: Bestuurskunde, 1996, nr. 7, pp. 339-351.
- Hafner, D., Bureaucratic politics and 'those frigging missiles: JFK, Cuba and US missiles in Turkey, in: Orbis, jrg. 2, 1977, pp. 307-333.
- Halperin, M., Bureaucratic politics and foreign policy, The Brookings Institution, Washington, 1974.
- Hart, P. 't, en U. Rosenthal (red.), Kritieke momenten- Studies over beslissen in moeilijke omstandigheden, Gouda Quint, Arnhem, 1990.
- Hart, P. 't, Nederland en de Duitse inval: aanzet tot een bestuurskundige analyse, in: Beleid en Maatschappij, 1990, nr. 2, pp. 47-61.
- Hart, P. t, M. Metselaar en B. Verbeek (red.), Publieke besluitvorming, Vuga, Den Haag, 1995.
- Montgomery, J.D., Bureaucratic politics in Southern Africa, in: Public Administration Review, jrg. 46, 1986,, pp. pp. 407-415.
- Niskanen, W.A., Competition among government bureaus, in: Weiss, C.H. en A.H. Barton (eds.), Making bureaucracy work, Sage, Londen, 1979, pp. 167-174.

- Riggs, F.W., Bureaucratic politics in the US: benchmarks for comparison, in: Governance, 1988, pp. 343-379.
- Rosenthal, U., Bureaupolitiek en bureaupolitisme, Alphen, 1988 (oratie).
- Rosenthal, U., H. Geveke en P. 't Hart, Beslissen in een competitief overheidsbestel: bureaupolitiek en bureaupolitisme nader beschouwd, in: Acta Politica, juli 1994, pp. 309-335.
- Rosenthal, U., P. 't Hart & A. Kouzmin, The bureau-politics of crisis management, in: Public Administration, vol. 69, 1991, nr. 2, pp. 211-233.
- Rosenthal, U., Politiek-bestuurlijke besluitvorming: complexe beslissingen, in: Handboek beleidsvoering voor de overheid, Samsom, Alphen, 1986a, M 2300.
- Rosenthal, U., Rampen, rellen en gijzelingen, De Bataafsche Leeuw, Amsterdam, 1984.
- Sullivan, D.J., Bureaucratic politics in development assistance, in: Administration and Society, 1991, nr. 1, pp. 29-35.
- Welch, D., Crisis decision-making reconsidered, in: Journal of Conflict Resolution, 1989, pp. 430-445.
- Welch, D., The organizational process and bureaucratic politics paradigms - Retrospect and prospect, in: International Security, jrg. 17, 1992, pp. 112-146.
- Westerheijden, D.F., Schuiven in de Oosterschelde, UT, Enschede, 1988 (diss.).

Waar zijn we

indeling	onderwerpen	waar zijn we?
introductie op bureaucratie	bureaucratie, bureaucratisering, bureaucratisme	zie terug
	de ambtenaar	zie terug
	Max Weber	zie terug
	van Max Weber naar Mx Weber	zie terug
	McDonaldization	zie terug
	bureaucratie als multi-organisatie	zie terug
	structuren in de bureaucratie	zie terug
economie van de bureaucratie	Tullock	zie terug
	Niskanen: meer concurrentie	zie terug
	ambtenaren hebben belangen: afstand van Weber	zie terug
	model	zie terug
	tweezijdig of eenzijdig monopolie	zie terug
	budgetmaximalisatiestreven	zie terug
	gangbare kijk	zie terug
	voordelen van concurrentie	zie terug
	concurrentie hoort	zie terug
	schaalvoordelen	zie terug
bureaupolitiek en beleid	wat bureaupolitiek is	zie terug
	bureaupolitieke tactieken volgens Halperin	zie terug
	ministersstandpunt over biotechnologie maakt bureaupolitieke tactiek duideli	zie terug
	enkele begrippen	zie terug
	bureaupolitieke model als reactie	zie terug
	casus genoemd: crisismanagement- Heizeldrama; politiedepartementen; Paspoort-affaire	zie terug
	denken achter het bureaupolitieke model	zie terug
	condities voor gebruik van het bureaupolitieke model	zie terug
	herkomst van het bureaupolitieke model	zie terug
	bureaupolitiek in de tijd	zie terug
	samenvatting van het model: vijf proposities	zie terug

	voordelen van bureaupolitiiek	zie terug
	nadelen van bureaupolitiiek	zie terug
	misverstanden rondom bureaupolitiiek	zie terug
	opnieuw: bureaupolitiiek als normatief kader	zie terug
	nuanceringen van de bureaupolitiieke benadering	zie terug
	theorie van Rosati: wanneer kans op bureaupolitiiek	zie terug
analyse Cuba-crisis in drievoud	Casus bureaupolitiiek (Allison)	zie verderop
	bedrijfstak met studies over Cubacrisis	zie verderop
	drie interpretatiekaders	zie verderop
	complementariteit	zie verderop
	bureaupolitiiek: Allison & Halperin	zie verderop
	bureaupolitiiek dominant	zie verderop
	commentaren op de analyse van Allison	zie verderop
Heizeldrama	bureaupolitiiek aan de orde?	zie verderop
Duitse inval in Nederland	hoe is de Duitse inval in Nederland te analyseren: welke denkkaders als analyse-instrument?	zie verderop
	basisinformatie over groupthink (Janis)	zie verderop

19 Klassieke studie over bureaupolitiiek: Allison

Allison analyseerde de Amerikaanse besluitvorming tijdens de Cubacrisis van 1962 en betreft daarbij als een van de drie benaderingen het bureaupolitiieke denkkader (Allison, 1971). Wat was dat voor een crisis? Lees de boeiende casus.

Casus bureaupolitiiek (15): Cubacrisis, of rakettencrisis

De Cubacrisis begon op 15 oktober 1962. Foto's die door een Amerikaans U2-vliegtuig waren genomen, leverden het bewijs dat de Sovjetunie bezig was raketbases op Cuba aan te leggen. Deze ontdekking werd gevolgd door een week van geheime voorbereidingen. Ze culmineerde in een toespraak van president J.F. Kennedy van de V.S. op 22 oktober 1962. Daarin kondigde J. Kennedy een marineblokkade tegen Cuba af. De crisis kwam op 28 oktober 1962 aan een einde. De Russische leider Nikita Chroesjtsjow stemde ermee in om de Russische raketten van Cuba te zullen terugtrekken in ruil voor de Amerikaanse toezegging geen invasie op Cuba te zullen starten.

Bedrijfstak met studies over Cubacrisis

Deze crisis is bestudeerd door Graham T. Allison. Allison is erg bekend bij bestuurskundigen vanwege zijn artikel uit 1980 *'Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?'* (zie Shafritz & Hyde, 1987) maar dat is hier niet aan de orde.

Het verslag *'Essence of decision'* uit 1971 van Allison is eveneens klassiek geworden en daar gaat het hier om (Geveke, 1996). Ook Irving Janis bestudeerde deze crisis in *'Victims of groupthink'* (1972). Deze analyses zijn niet concurrerend aan elkaar. Allison bestudeerde de crisis in den brede, Janis richt zich alleen op het functioneren van president Kennedy en zijn groep.

Waarom klassiek auteur?

Allison (1971) is klassiek geworden doordat zijn *drie verklaringenmodellen* laten zien dat een crisis niet slechts vanuit een bril is te bekijken en te verklaren. Janis heeft aandacht

gevraagd voor de kleine groep in het openbaar bestuur. Hij laat in zijn klassieke studie zien dat eenzelfde groep door *unaniniteitsstreven* van slag kan raken (Varkensbaai-kwestie, de kleine groep van adviseurs rond J. Kennedy) maar dat deze groep ook kan leren, 'groupthink' kan vermijden (Cubacrisis) en waarom.

Wie nog meer over de Cubacrisis

De Cubacrisis is niet alleen door Allison en Janis bestudeerd maar ook door anderen. Betrokkenen, zoals Robert Kennedy - de broer van de president - gaven beschrijvingen en analyses. Een ware bedrijfstak ontstond. Begrijpelijk want de crisis was een bijzondere. De groep direct betrokkenen - *de Excom-groep* -, waaronder Robert McNamara heeft deze periode in oktober 1962 unaniem beschreven als de meest spannende, enerverende en vreselijkste van hun leven. Robert McNamara heeft toegegeven dat hij er op zaterdag 27 oktober 1962 niet zeker van was of er ooit nog een zaterdag in zijn leven zou zijn. De groep heeft zo'n bijzondere periode meegemaakt dat ze in 1987, 25 jaar na dato, een reünie hield. Onder de palmbomen van Florida ontmoetten ze de directeur van de Kennedy School of Government Graham T. Allison, en andere bekende deskundigen zoals Richard Neustadt, Thomas Schelling, Richard Lebow en anderen. Of Janis erbij was weten we niet.

Met deze namen zijn enkele schrijvers genoemd op het gebied van buitenlandse politiek en crisisbeheersing die zich inlieten met de Cubacrisis (zie o.a. Wohlstetter, 1965; Abel, 1966; Hilsman, 1967; Kennedy, 1969; George, 1971; Krasner, 1971; Allison & Halperin, 1972; Janis, 1972; Paige, 1972; Art, 1973; Halperin & Kanter, 1973; Halperin, 1974; Chong-do Hah & Lundquist, 1975; Nathan, 1975; Hafner, 1977; Nossal, 1979; Golembiewski & Miller, 1981; Lebow, 1983; Rosenthal, 1984; Neustadt & May, 1986; Garthoff, 1987; Lukas, 1987; Peterson, 1989; Bendor & Hammond, 1992).

Drie interpretatiekaders van Allison voor de Cubacrisis

Allison (1971) maakt duidelijk dat ter verklaring van de Cubacrisis meerdere complementaire benaderingen dienst kunnen doen:

- a het rationele actor-model;
- b het organisationeel proces-model;
- c het 'government politics'-model (ook 'bureaucratic politics-model' genoemd).

Het gaat om drie lenzen, om drie conceptuele frameworks. Allison: 'Each conceptual framework consists of a cluster of assumptions and categories that influence what the analyst finds puzzling, how he formulates his question, where he looks for' (Allison, 1971: 245).

ad a het rationele actor-model

In het rationele actor-model is de basiseenheid voor analyse de buitenlands-politiek keuze. Wat het openbaar bestuur of de overheid doet, wordt opgevat als een min of meer doelgericht gedrag van een (geunificeerde) actor die keuzen maakt en handelt. Het klassiek of rationele actor-model verklaart internationale gebeurtenissen door ze terug te brengen tot doeleinden en overwegingen van betrokken staten (Allison, 1971: 10). Een afschrikkingsbenadering past hierbinnen: het optreden van de ene staat is een

reactie op die van een ander of het voorkomen van een reactie van die ander. Volgens dit rationele actor-model is de regering van een nationale staat homogeen, en eigenlijk ook de staat als zodanig. Verschillen van mening tussen regering en parlement bestaan niet of zijn van geen betekenis. De bureaucratie is een systeem dat de rijen gesloten houdt.

Rationaliteit betekent hier het eenvoudig maken van keuzen uit alternatieven: de keuze hoeft niet optimaal te zijn als die maar wel bevredigend is binnen een ideologische oriëntatie. Dit model wordt nogal eens weergegeven in officiële voorstellingen van zaken. Naar buiten wordt niet de indruk gewekt dat wat men wil het resultaat is van compromissen tussen strijdende partijen.

ad b het organisationeel proces-model

Allison (1971) heeft in *'Essence of decision'* aangegeven dat dit rationele actor-model beperkt is. Het verdoezelt dat er allerlei maatschappelijke en bureaucratische invloeden inwerken op buitenlands beleid of in kunnen werken. Weliswaar kan in bepaalde omstandigheden een bestuursorgaan zonder mankeren beleid voorbereiden, beslissen en uitvoeren, maar dat is toch eerder uitzondering dan regel. Soms speelt ook de bureaucratische procesoptiek een rol. Organisaties hebben zekere invloed door hun standaardprocedures.

Ook dit model lijkt Allison relevant voor de verklaring van bepaalde zaken in de Cubacrisis. Hij noemt dit het 'organizational proces paradigm' (Allison, 1971: 78 e.v.).

Volgens het tweede, het organisationele procesmodel komt niet zozeer de overheid als een actor in beeld maar het gedrag van overheidsorganisaties. Belangrijke begrippen zijn in dit tweede model de actores, geprogrammeerde acties in de vorm van beleidsprogramma's en repertoires voor actie, standaardprocedures, onzekerheid.

Organisationele routines bepalen de reacties op omgevingsimpulsen. Hoe organisaties handelen, is voorspelbaar op grond van het verleden. Die actiepatronen veranderen niet van het ene op andere moment. Dit kan een kracht zijn van organisaties, mede gebaseerd op hiërarchie, maar ook een zwakte (1971: 83). Nieuwe situaties vereisen nogal eens een aangepaste reactie. Daarvoor doen standaardscenario's dienst. Lukt het niet langs deze weg dan zoekt men bevredigende oplossingen die in de buurt liggen van bekende scenario's.

Dit tweede model gaat ervan uit dat de overheid een samenstel van organisaties is. Een bepaald probleem kan herleid worden tot deelproblemen, die in afzonderlijke organisatie bewerkt worden. Veelal zijn dit al bestaande organisaties, die werken op basis van gewoonten, routines, procedures en regels. Overheidsproducten en effecten van beleid zijn producten van het bestaande en van (lichte) aanpassing daaraan. De leiding zit formeel bovenop dit netwerk van organisaties. De organisaties verzamelen en verwerken de informatie en verzorgen de voorbereiding en uitvoering van beslissingen. De organisaties predetermineren de beslissing van politieke leiders. De

functie van politieke leiders bestaat in sterke mate uit coördinatie van procedures en beleidsvoorbereidende handelingen. De bestuursconceptie achter dit model is een pluralistische conceptie.

Zijn er voorbeelden van dit model II-gedrag?

- De Russen brachten militair personeel in burgerkleding naar Cuba, maar dit personeel verraadde zichzelf. Wat deed men? Men stelde zich op de kade op in rotten van vier. Dat leidde via analyse van uitvergroete luchtfoto's tot herkenning van Russisch militair personeel in Cuba.
- Allison's analyse toont voorts aan dat de Amerikaanse bureaucratie amper in toom te houden was. Zo voerde de Amerikaanse marine de blokkade van Cuba op een andere plaats uit en volgens een andere aanpak dan was bevolen (1971: 130).
- Derde voorbeeld: Slechts op het laatste moment kon worden voorkomen dat de Amerikaanse luchtmacht een luchtaanval op Cuba uitvoerde als vergelding voor het neerhalen van Amerikaanse Sam-raketten van een U2-vliegtuig boven Cuba (1971: 140).

Zijn er meer voorbeelden te geven? Organisaties volgen eigen rationaliteiten. Als een voorstel daar ver weg van ligt, moet men niet verrast zijn als het niet zonder meer wordt uitgevoerd of een eigen voorkeur gevolgd wordt.

Vanuit deze optiek lijkt het een kwestie van geluk dat standaardprocedures en eigen beleid van organisaties (of organisatieleden) geen ongelukken tot gevolg hebben. We zijn dus gedwongen om te kijken naar gedrag en apathie van allerlei organisaties om crises te begrijpen.

ad c het 'government politics'-model (ook 'bureaucratic politics-model' genoemd)

We komen bij het derde model. Dit model formuleert structuren en processen van bestuur en beleid als resultanten van een machtsspel tussen verschillende eenheden (organisatiedelen, groepen, individuen). Ze hebben elk eigen voorkeuren, belangen, invloedsbronnen, en - middelen. Deze actoren richten zich niet zonder meer op een maatschappelijk vraagstuk. Het handelen van een overheid wordt gezien als het resultaat van samenwerken, conflicten, percepties, misverstanden, onderhandelen, compromissen. De actoren hebben onderscheiden belangen en afhankelijkheidsrelaties (Allison, 1971: 164-168).

De bestuursconceptie achter dit model is het polycentrisch model. Men spreekt ook wel van een marktmodel (Toonen, 1983: 257). De besturing berust op interactie en op aanpassing en overreding. minder op bevel.

Drie lenzen van Allison vlg. Parsons samengevat

- Rational actor: this lens focuses on decision-making by 'national government' as about goals, options, consequences, and choice

- Organizational proces: the organizational lens focuses on the organizations which compose national government, and how these organizations perceive and deal with problems.
- Bureaucratic politics: This lens focuses on national government as composed of players with goals, interests, stakes and stands. Decision-making is framed in terms of the power relations and bargaining processes which take place.

elke lens leidt tot een verschillende versie van het waarom van de gebeurtenissen en waarom zij zich voordeden zoals het gebeurde.

Allison: 'Each conceptual framework consists of a cluster of assumptions and categories that influence what the analyst finds puzzling, how he formulates his question, where he looks for' (Allison, 1971: 245).

Zie Parsons: Public policy, 1995: 62.

Complementariteit van de drie modellen van Allison

Het actormodel kan de ideologische componenten van buitenlands beleid in beeld brengen. Binnen dat kader geeft het bureaucratisch procesmodel zicht op de organisatorische routines die gegevens, alternatieve keuzen, beslissingen en uitvoeringshandelingen voortbrengen. En binnen de context van deze twee modellen geeft het governmental politics- model een analyse van het netwerk van topleiders die beslissingen nemen en uitvoeren (1971: 258 e.v.). Hoe deze drie modellen in elkaar grijpen en complementair kunnen zijn, verheldert Allison met het voorbeeld van de schaakpartij (1971: 7). Stel je een schaakpartij voor, zo stelt hij, waarbij de waarnemer alleen een bord zou zien, waarop de zetten werden aangegeven, maar waarbij hij geen informatie heeft over de wijze waarop de zetten tot stand komen. In het begin zullen de meeste waarnemers - als in het eerste model - veronderstellen dat een individuele de stukken beweegt met het plan om het spel te winnen. Maar een patroon van zetten kan sommige waarnemers ertoe brengen om na een aantal gespeelde partijen een model II-aanname in overweging te nemen: namelijk dat een schaker niet een individuele speler is, maar een losse alliantie van semi-onafhankelijke organisaties, die elk hun eigen stukken verzetten volgens standaardprocedures (..). Het is ook mogelijk dat het speelpatroon de waarnemer doet veronderstellen, dat sprake is van een ('governmental politics'-) model III: die van een aantal afzonderlijke spelers, met uiteenlopende doelen, maar met een gemeenschappelijke macht over de stukken. Volgens dit model III zijn de zetten dan het resultaat van gemeenschappelijk overleg, aldus Allison.

Allison & Halperin (1972): bureaupolitiek vaak te zien

Volgens Allison & Halperin (1972) is overheidsbeleid *vaak* de resultante van de achterliggende 'bureaucratic politics', dus van model III. Beleid wordt gemaakt in een *'... conglomerate of large organisations and political actors who differ substantially about what government should do in attempting to affect both governmental decisions and the actions of their government'*.

De bij beleid betrokke actoren worden gedreven door percepties van het nationale belang, organisationele belangen en persoonlijke belangen. De organisationele belangen betreffen *'..maintaining autonomy and organizational moral, protecting the*

organizational's essence, maintaining or expanding roles and missions, and maintaining or increasing budgets (1972).

Bureaucratische organisaties streven naar behoud of expansie van eigen activiteiten. Ze proberen beleid in eigen beleidstermen te definiëren en zoeken op eigen terrein naar oplossingen. Organisaties brengen een 'issue' zo naar voren dat het in een arena geformuleerd wordt, waar men met het meeste succes van verwacht. Andere probleempercepties en herdefiniëring van een probleem- en oplossingsrichting tracht men te voorkomen.

Deze bureaupolitieke optiek (model III) bleek ook zeer belangrijk ten tijde van de Cubacrisis (Allison, 1971). Zouden de interorganisatiele verhoudingen aan de Amerikaanse zijde en de bureaupolitieke conflicten buiten beschouwing zijn gebleven, dan zou de verklaring niet volledig zijn geweest (Rosenthal, 1984: 57). Deze bureaupolitieke schets geldt zelfs als de 'dominante' verklaring van de besluitvorming over de Cubacrisis (Rosenthal, 1984: 6-7).

Bureaupolitieke model dominant in Cuba-casus?

Of in geval van de Cuba-crisis het bureaupolitieke model van primaire betekenis was, zoals Rosenthal (1984: 6-7) stelt, is overigens de vraag. Men zou er nog eens het werk van Nathan (1975, 1978 en 1990), een andere Cubacrisis-deskundige, op na kunnen lezen.

Volgens sommigen speelde president Kennedy een zo prominente rol dat de bureaupolitiek hoogstens van secundaire betekenis was (Krasner, 1971: 159-179; Rosenthal, 1988: 9). Maar dat brengt een nieuwe thematiek naar voren: hoe gedroeg de leider en de groep omheen zich. Dat is het terrein van Janis.

Aannemelijk lijkt dat het bureaupolitieke model in de V.S. weinig relevant blijkt voor zaken van juist heel *beperkte* betekenis en evenmin voor zaken van *enorme* importantie, die de voortdurende aandacht van vooral de president hebben. Het model is vooral van belang bij 'issues' waarbij vele belanghebbenden, met intense voorkeuren betrokken raken (Rosenthal, 1988: 10).

Literatuur

- Nathan, J. & J. Oliver, Bureaucratic politics: academic windfalls and intellectual pitfalls, in: Journal of Political and Military Sociology, vol. 6, 1978, pp. 81-91.
- Nathan, J. (ed.), The Cuban missile crisis revisited, New York, 1990.
- Nathan, J., The missile crisis: his finest hour now, in: World Politics, 1975, pp. 256-281.

Commentaren op Allison's studie

De studie van Allison heeft sinds 1971 aamleiding gegeven tot commentaren. We geven er enige weer.

a Duidelijkheid van inhoud benadering?

Is het bureaucratisch proces-model of het bureaupolitieke model duidelijk? Art (1973: 468-484) heeft het bureaupolitieke model, wel betiteld als de voortzetting van politiek met andere middelen, tegen het licht gehouden. Hij maakte in 1973 duidelijk dat het bureaupolitiek model een vlag op een schip is waaronder verschillende scheepsladingen vervoerd worden. Er werd toen onder een bureaucratisch model wel verstaan:

- dat het beleid beïnvloed wordt door informatieselectie en manipulatie van informatie, die de uitvoering van beslissingen vertraagt (zie ook Janis, 1985), of:
- dat volksvertegenwoordigers vrijwel geen invloed hebben op de besluitvorming en ambtelijke invloed groot is. Of:
- dat de presidentiële invloed vrijwel nihil is (Art, 1973: 467-468). Of:
- dat beslissingen sterk afhangen van meningsverschillen tussen ambtelijke bureaus en posities. Of:
- afhangen van onderhandelingen tussen allerlei actoren.

Art signaleerde dus tekorten aan het model (Tromp, 1977: 78). Art pleit niet alleen voor een precieze omschrijving van wat onder een model of benadering verstaan wordt. Hij waarschuwt ook. Men dient benaderingen niet te vermengen. Halperin krijgt op dat punt nogal verwijten. Hij gooit model II en III-processen door elkaar (Tromp, 1977: 83).

b Waarnemen van bureaupolitiek

Een bijzonder aandachtspunt is naar voren gekomen naar aanleiding van de zgn. Jupiter-kwestie. Deze kwestie getuigt, zoals algemeen is aangenomen (Abel, 1966; Hilsman, 1967; Allison, 1971; Halperin & Kanter, 1973), van bureaupolitiek. Maar is dat ook zo? Hafner (1977) en Janis (1985: 159) vragen aandacht hiervoor: is het niet opvolgen van wensen van een president bureaupolitieke weerspanning of stoot een organisatie op reële problemen bij de uitvoering van een beslissing, die de president eerder had moeten zien?

Waar gaat het om? We schrijven 1962. Maanden voor de Cubacrisis speelde, had J.F. Kennedy besloten tot ontmanteling van in Turkije gestationeerde Amerikaanse Jupiterraketten. Hij gaf expliciete orders om de beslissing uit te voeren. Deze beslissing werd evenwel ... niet uitgevoerd. De Jupiter-raketten werden niet van de Amerikaanse basis in Turkije weggehaald. De handelingen van 'State department officials' en van 'Defense department officials' spoorden niet met de wil van de president. Kennedy maakte zich hier boos over gedurende de Cubacrisis.

Allison (1971) noemt deze casus in zijn boek ook. Het geval geldt als een schoolvoorbeeld hoe een organisatie zich niet steeds laat dwingen en zijn eigen routines en doelen volgt. Maar Hafner (1977) komt, op basis van een speciale studie naar de Turkse episode uit de Cubacrisis, tot een andere conclusie. De ambtenaren die met de beleidsuitvoering opgescheept waren, waren *niet recalcitrant*. Ze hadden ook geen 'autonome' doelen, die voor dit geval van belang zijn.

'They ran into mayor obstacles to implementation that had not been foreseen when the policy decision was made. They encountered strong objections from the leaders of the Turkish government and informed president Kennedy about those objections' (Janis, 1985: 160).

Volgens Hafner geeft de episode geen evidentie voor bureaupolitiek. Allison (1971) zit er met deze episode, deze interpreterend in termen van schadelijke effecten van bureaucratische routines op de uitvoering van presidentiële besluiten, dus volgens Hafner (1977) naast. Een president dient zich te realiseren dat zijn perceptie van een bureaucratie als een weerspanning apparaat met eigen voorkeuren niet altijd juist is. Ambtelijke organisaties denken ook wel eens mee. Althans de Turkse rakettenkwestie tot schoolvoorbeeld van bureaupolitiek verheffen, is volgens Hafner een *onjuiste mythe* creëren (Hafner, 1977: 328). Dit neemt niet weg dat als Allison de plank in dit ene geval mis geslagen zou hebben, er nog genoeg overtuigende, andere illustraties overblijven. Er kwamen er zelfs nog bij, zoals het volgende voorbeeld toont.

Opvallend is dat er zelfs vele jaren na de Cuba crisis nog feiten aan het daglicht traden die curieus zijn. Op de reünie van de Excom-leden, de groep rond president Kennedy, in 1987 kwamen enige nieuwe feiten naar voren, die Excom onbekend waren, evenals de minister van Defensie van destijds, Robert McNamara. De commandant van het Strategic Air Command (SAC), generaal Thomas Power, stuurde destijds naar alle eenheden van het SAC de alarminstructie '*Defcon 2*' (waardoor ze in hoge staat van paraatheid werden gebracht). 'Op eigen initiatief deed hij dit ongecodeerd zodat de Russen het konden afluisteren, wat ze ook inderdaad deden. Het Excom verkeerde in de veronderstelling dat dit signaal volgens de geldende procedure, dus gecodeerd, was gegeven. Generaal Power had dus gewoon op eigen houtje de Russen nog eens op hun eigen nucleaire achterstand gedrukt' (Lukas, 1987: 9). De president had de militairen dus niet in de hand, de minister van Defensie evenmin. Kijken naar organisaties is dus nuttig.

c Het bureaupolitieke model een zinvol model?

Het bureaucratisch 'politics'-model wordt nadrukkelijk zinvol geacht bij de bestudering van crisisbesluitvorming (Rosenthal, 1984). Daarbij dient beseft te worden dat het model in zekere zin ook al vóór Allison erover sprak gehanteerd werd (Tromp, 1977).

Gegevens uit Nederlandse besluitvormingsgevallen versterken de zinvolheid van gebruik van dit model. Tijdens de oliecrisis van 1973 deden zich binnen het departement van Economische Zaken namelijk bureauconflicten voor, met name tussen het directoraat-generaal voor de Industrie en dat voor de Energievoorziening. Vanuit eertgenoemd d.g. ontstond zelfs een actiegroep om het standpunt van het directoraat-generaal voor de Energievoorzieningen naar buiten te brengen (Rosenthal en Scholten, 1973). Zo zijn er meer voorbeelden te geven. Crises gaan veelal gepaard met conflicten tussen en binnen organisaties (Rosenthal, 1984: 57).

d Conditie voor gebruik van het bureaupolitieke model

Vier condities kunnen de relevantie van het bureaupolitieke model voor de analyse van crisisbesluitvorming versterken, of - anders gesteld - maken het gebruik van het model zinvol, ja zelfs onmisbaar.

- Ten eerste, als de beslissingen niet genomen worden door slechts een beslisser of een kleine groep of commissie maar meerdere groepen andere actoren betrokken zijn (Art, 1973: 476, 480-483).
- Ten tweede, als er beslissingen genomen worden die de positie van bureaucratische organisaties beïnvloeden of direct betreffen, bijvoorbeeld de middelen (zie Art, 1973).
- Ten derde, als allerlei organisaties betrokken zijn bij de uitvoering van acties.
- Ten vierde, als een crisis langer duurt. Dat laatste lichten we kort toe door te wijzen op een studie van Paige.

Paige heeft de *Korea-crisis* bestudeerd en de besluitvorming ten tijde van de Koreacrisis en Cubacrisis met elkaar vergeleken (Snyder & Paige, 1958: 341-378; Paige, 1972: 41-55). Zijn analyse leidt tot de veronderstelling dat naarmate een crisis langer duurt, conflicten tussen erbij betrokken organisaties in frequentie en intensiteit toenemen.

e Zijn de modellen te onderscheiden en altijd relevant?

De drie modellen van Allison zijn in de literatuur aan de orde en dat leidde tot vijf posities.

- 1 De drie modellen worden gehandhaafd en gewoon gebruikt om andere gevallen te bestuderen.
- 2 De tweede positie houdt in een antwoord op de vraag of de modellen wel goed te onderscheiden zijn.
- 3 De derde positie is dat nagegaan wordt of voor andere cases al deze modellen relevant zijn of dat een indikking tot twee modellen gewenst is.
- 4 De vierde positie betreft de vraag of er uiteindelijk niet een dominant model resteert als het meest betekenisvolle en veelomvattende.
- 5 De vijfde positie: er zijn meer dan drie modellen nodig.

Dat de drie modellen te handhaven zijn, is verdedigd door Gist (1989). De voormalige Rotterdamse hoogleraar en VNG-directeur Ed Berg (1975) gebruikt ze ook om daarmee de *decentralisatie* te analyseren. Hij noemde het wel 'vrij ongenueanceerde modellen', die evenwel toch zinvol zijn omdat ze een dieper inzicht geven, dan één diepgaand, genuanceerd model (1975: 3). De Nijmeegse bestuurskundige Herman Aquina past deze drie modellen in '*Regeren in modderland*' toe op de besluitvorming over de *totstandkoming van de Tielse brug* (1979: 23-38).

De vraag is of deze drie modellen wel *voldoende onderscheidend vermogen* hebben. Bart Tromp (1977) meent dat althans Halperin (1974) niet goed uit het gebruik van deze modellen komt. Halperin zou elementen uit het II- en III-model door elkaar halen. Theo Toonen (1983) werpt de vraag op of deze drie modellen in feite niet zijn te

reduceren tot twee modellen (I en III), omdat model I en model II *intra*-organisatiele vraagstukken in kaart brengen en het derde model *inter*organisatiele thema's. Uri Rosenthal (1988) ziet het bureaupolitieke model als het favoriete model van de drie modellen, dat het meest verklaart.

Toonen baseert zich mede op de toepassing van Allison's modellen in een andere besluitvormingscasus (Chong-do Hah & Lundquist, 1975: 587-605), evenals Rosenthal (1984: 72). Laten we die eens nader bezien.

Chong & Lundquist hebben het presidentiële besluitvormingsproces met betrekking tot een *conflict over de staalindustrie* in de V.S. in 1952 vanuit de drie modellen van Allison geanalyseerd. Zij komen tot de conclusie dat de drie modellen niet leiden tot drie verschillende verklaringen van de gebeurtenissen:

'... Allison's three perspectives generate only two conceptually distinct explanations-model I versus II and III, or at least, two-and-a-half' (1975: 602).

Positie a: Model II en I samen?

Model II geeft, volgens de onderzoekers Chong & Lundquist, geen zelfstandige verklaring van de onderzochte gebeurtenissen. *Het 'organizational process'-model kan volgens hen worden ingepast in het 'rational actor'-model.* Het model II vestigt de aandacht op de context waarin de politieke leiding, de president, beslissingen dient te nemen en op het punt dat de voor hem beschikbare handelingsalternatieven geconditioneerd zijn door organisatorische gewoonten, procedures of strategieën, dan wel het ontbreken daarvan. Model II heeft als verklarend model nauwelijks zelfstandige betekenis.

Positie b: Model II en III samen - Toonen

Model II zou ook ondergebracht kunnen worden bij model III (Toonen, 1983: 258). Er lijkt geen plaats meer voor het tweede model. Toonen stelt dat dit model II 'geen gedragsmatige veronderstellingen' bevat. Het model II vestigt de aandacht op de geconditioneerdheid en beperkte flexibiliteit van organisaties, maar is voor het overige statisch. Het zegt iets over de vorm, maar niets over 'het waarom' van bestuurs- en beleidsprocessen (toonen, 1982: 165).

Op grond van de discussie over de twee posities is te concluderen dat in elk geval de modellen I en III overeind blijven. Model III is in elk geval belangrijk: het bureaupolitieke model.

Volgende positie: meer dan drie

Recent is ook gesteld dat het analyseren van een zo complexe casus als de Cubacrisis op basis van slechts drie modellen veel te simpel is (Parsons, 1995: 62).

f De predictieve betekenis van de drie modellen van Allison

De interpretatiekader van Graham T. Allison zijn aantrekkelijk om een caleidoscop[isch zoekproces naar relevante feiten in een besluitvormingscasus te

starten. Ze hebben een heuristische functie. Gist (1989) geeft dit in een overzichtartikel over besluitvorming ook aan. Gist merkt op dat de predictieve betekenis van de drie benaderingen van Allison beperkt is (1989: 242).

'Rather, they are best seen as heuristic in nature' (Gist, 1989: 242).

De stelling van Gist wordt in de literatuur niet oeveral gedeeld, zo lijkt het. We menen dat er wel wat voor te zeggen is. De modellen geven een focus (Toonen, 1983) maar voorspellen niet.

g De prescriptieve betekenis van de drie modellen van Allison

Hebben de modellen van Allison dan nog prescriptieve betekenis? Dat is misschien teveel gesteld. Maar elk model heeft wel verschillende 'prescriptive options' (Toonen, 1983: 256-258). Model I richt zich op het bevorderen van effectief beleid in termen van doelbereiking. Doelbereiking en monitoring daarvan zijn nodig om de positie van de bestuurlijke leiding duidelijk te maken en de organisatie (nog) beter te richten op doelbereiking. Op basis van model II worden de prescriptieve opties gezocht in verbetering van de coördinatie. Individuele organisaties dienen niet weg te drijven van de collectieve oriëntatie door eigen standaardprocedures. Model III richt zich op de regels van het machtsspel. In de politieke arena dienen conflictoplossingsmechanismen te bestaan, regels voor onderhandelen en compromisvorming, enz.

Einde casus Cubacrisis

Literatuur over de interpretatie van de Cuba-crisis

Publicaties van Allison

- Allison, G.T., Conceptual models and the Cuban missile crisis, in: American Political Science Review, jrg. 63, 1969, pp. 40-49.
- Allison, G.T., Essence of decision, Little, Brown and Company, Boston, 1971.
- Allison, G.T. & M. Halperin, Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications, in: Tanter, R. & R. Ullman (eds.), Theory and policy in international relations, Princeton, 1972, pp. 40-49.

Publicaties over het werk van Allison

- Art, R., Bureaucratic politics and American foreign policy: a critique, in: Policy Sciences, 1973, pp. 467-490.
- Bendor, J. & T. Hammond, Rethinking Allison's models, in: American Political Science Review, jrg. 86, 1992, pp. 301-322.
- Caldwell, D., Bureaucratic politics in foreign policy, in: American Behavioral Scientist, jrg. 21, 1977, pp. 87-110.
- Chong do Hah & R.M. Lundquist, The 1952 steel seizure revisited, in: Administrative Science Quarterly, jrg. 20, 1975, pp. 587-605.
- Geveke, H., Intenties, procedures en bureaupolitiek - 'Essence of decision' van Graham Allison, in: Bestuurskunde, 1996, nr. 7, pp. 339-351.
- Krasner, S.D., Are bureaucracies important? (or Allison's wonderland), in: Foreign Policy, 1972, pp. 159-179.

- Linstone, H.A., Multiple perspectives on decision making - Bridging the gap between analysis and action, New York, 1984.
 - Nossal, K., Allison through the (Ottawa) looking glass: bureaucratic politics and foreign policy in a parliamentary system, in: Canadian Public Administration, 1979, pp. 610-626.
 - Rosenthal, U., Bureaupolitiek en bureaupolitisme, Alphen, 1988 (oratie).
 - Rosenthal, U., H. Geveke en P. 't Hart, Beslissen in een competitief overheidsbestel: bureaupolitiek en bureaupolitisme nader beschouwd, in: Acta Politica, juli 1994, pp. 309-335.
 - Steiner, M., The elusive essence of decision, in: International Studies Quarterly, jrg. 21, 1977, pp. 389-422.
- Specifiek over de Cubacrisis*
- Abel, E., The missile crisis, Bantam Books, New York, 1986.
 - Bernstein, B., The Cuban missile crisis - Trading the Jupiters in Turkey, in: Political Science Quarterly, jrg. 95, 1980, pp. 97-125.
 - Garthoff, R., Reflections on the Cuban missile crisis, Brookings, Washington, 1987 (rev. edition).
 - Hafner, D., Bureaucratic politics and 'those frigging missiles: JFK, Cuba and US missiles in Turkey, in: Orbis, jrg. 2, 1977, pp. 307-333.
 - Holsti, O., Review of 'Essence in decision', in: Western Political Quarterly, jrg. 25, 1972, pp. 136-140.
 - Nathan, J. & J. Oliver, Bureaucratic politics: academic windfalls and intellectual pitfalls, in: Journal of Political and Military Sociology, jrg. 6, 1978, pp. 81-91.
 - Nathan, J. (ed.), The Cuban missile crisis revisited, New York, 1990.
 - Paterson, T. (ed.), Kennedy's quest for victory - American foreign policy - 1961-1963, Oxford UP, New York, 1989.

Waar zijn we

indeling	onderwerpen	waar zijn we?
introductie op bureaucratie	bureaucratie, bureaucratisering, bureaucratisme	zie terug
	de ambtenaar	zie terug
	Max Weber	zie terug
	van Max Weber naar Mx Weber	zie terug
	McDonaldization	zie terug
	bureaucratie als multi-organisatie	zie terug
	structuren in de bureaucratie	zie terug
economie van de bureaucratie	Tullock	zie terug
	Niskanen: meer concurrentie	zie terug
	ambtenaren hebben belangen: afstand van Weber	zie terug
	model	zie terug
	tweezijdig of eenzijdig monopolie	zie terug
	budgetmaximalisatiestreven	zie terug
	gangbare kijk	zie terug
	voordelen van concurrentie	zie terug
	concurrentie hoort	zie terug
	schaalvoordelen	zie terug
bureaupolitiek en beleid	wat bureaupolitiek is	zie terug
	bureaupolitieke tactieken volgens Halperin	zie terug
	ministersstandpunt over biotechnologie maakt bureaupolitieke tactiek duideli	zie terug

	enkele begrippen	zie terug
	bureaupolitieke model als reactie	zie terug
	casus genoemd: crisismanagement- Heizeldrama; politiedepartementen; Paspoort-affaire	zie terug
	denken achter het bureaupolitieke model	zie terug
	condities voor gebruik van het bureaupolitieke model	zie terug
	herkomst van het bureaupolitieke model	zie terug
	bureaupolitiek in de tijd	zie terug
	samenvatting van het model: vijf proposities	terug
	voordelen van bureaupolitiek	zie terug
	nadelen van bureaupolitiek	zie terug
	misverstanden rondom bureaupolitiek	zie terug
	opnieuw: bureaupolitiek als normatief kader	zie terug
	nuancieringen van de bureaupolitieke benadering	zie terug
	theorie van Rosati: wanneer kans op bureaupolitiek	zie terug
analyse Cuba-crisis in drievoud	Casus bureaupolitiek (Allison)	terug
	bedrijfstak met studies over Cubacrisis	terug
	drie interpretatiekaders	terug
	complementariteit	terug
	bureaupolitiek vaak: allison & Halperin	terug
	bureaupolitiek dominant	terug
	commentaren op de analyse van Allison	terug
Heizelcasus ver-klaar multi-perspectivisch	bureaupolitiek aan de orde bij verklaring Heizeldrama?	zie verderop
Duitse inval ver-klaard: multi-perspectivisch	hoe is de Duitse inval in Nederland te analyseren: welke denkkaders als analyse-instrument?	zie verderop
	basisinformatie over groupthink (Janis)	zie verderop

C Uitwerking

Twee onderwerpen komen nu aan bod:

- Is bureaupolitiek aan de orde in het Heizeldrama en dus herkenbaar?
- Hoe is de Duitse inval in Nederland in 1940 te analyseren? Is de bureaupolitieke benadering daarbij vruchtbaar? Is multiperspectivische kijken hierbij vruchtbaar?

20 Herkenning van bureaupolitiek in het Heizeldrama

Is bureaupolitiek aan de orde in het Heizeldrama en dus herkenbaar?

Heizeldrama

In het Heizelstadion deden zich eind mei 1985 rellen voor tussen de supporters van de twee voetbalploegen Juventus en Liverpool, die gingen strijd om een van de Europacups. Twee nationaliteiten raakten slaags. De rellen gingen over in *paniek* waarbij veel bezoekers een heenkomen probeerden te zoeken. Uiteindelijk zouden veel bezoekers in het stadion het ongemakkelijke gevoel krijgen zich opgesloten te voelen als in een pakhuis. Ze konden geen kant meer op. Velen werden onder de voet gelopen.

Op 29 mei 1985 ziet de televisiekijker met interesse voor voetbal verbijsterende beelden op de tv van zo'n riskant evenement. In Brussel speelt zich een *massapsychose* zonder weerga af in de verouderde voetbalarena, het Heizelstadion. Maandenlange voorbereidingen om de supporters op te vangen en de strijd om een Europese voetbalcup goed te laten verlopen, blijken op het *kritieke moment* niet voldoende. De

voorbereiding was ongetwijfeld nuttig geweest. Minitieus hadden allerlei scenario's tevoren de revue gepasseerd tot dat dagen voor de wedstrijd alles vastlag. Voor verrassingen was geen plaats meer. Wat kon er nog misgaan? Een van de conclusies uit de heranalyse van 't Hart en Pijnenburg (1988) luidt dat er bureaupolitieke strijd rond de Heizel was die zich uitte in gebrekkige coördinatie.

'Onder meer het ontbreken van telefoons, lange verbindinglijnen tussen de verschillende ordediensten, het ontbreken van éénhoofdig gezag en defecte batterijen in portofoons zorgden ervoor dat de boodschap te laat op de juiste plaats kwam. De versterkingen arriveerden slechts twee minuten te laat', aldus 't Hart (1988).

Hij wijst vooral op een gebrekkige organisatie en coördinatie als een van de faalfactoren. Uit een terugblik is gebleken dat er sprake was van conflicten en tegenstellingen tussen gemeentepolitie, rijkswacht en militaire politie. Waar de handen ineengeslagen hadden moeten worden, ontbrak de wil en het vermogen om dit te organiseren. Het ontbrak dus aan coördinatie. Wellicht werden oude 'bureaupolitieke rekeningen vereffend' (Rosenthal, 1985: 19).

Tekortkomingen in de organisatie: een 'normal accident' in Brussel

Onderzoek naar het Heizeldrama toont dat de problemen in het Heizelstadion niet opgelost waren geweest met een andere bouwwijze van het stadion. De ramp was terug te voeren op tekortkomingen in de organisatie en voorbereiding van de wedstrijd, zo tonen Paul 't Hart en Bert Pijnenburg (1988) aan in hun uitvoerige analyse 'Het Heizeldrama'. Een van de onderzoekers:

Een 'groot deel' van de problemen werd veroorzaakt 'door op zichzelf heel kleine, bijna onschuldige misverstanden. Deze hadden deels te maken met ingesleten gewoonten bij allerlei functionarissen - van hoog tot laag' ('t Hart, 1988).

Het Heizeldrama is een 'normal accident', een 'normaal' ongeluk, in termen van Perrow. Zo stelt 't Hart het ook. In de organisatie zaten veel zwakke plekken ingebakken. Zoveel dat élk van die plekken de ramp had kunnen veroorzaken. Ieder van die plekken was onvoldoende om de ramp niet te veroorzaken, om de ramp tegen te houden. De gebreken grepen juist op elkaar in. Een onderzoeker: 'Een voor een vielen de veiligheidsschakels weg, die in theorie een noodlottige confrontatie tussen twee supportersgroepen moesten beletten' ('t Hart, 1988).

Wat waren dan die veiligheidsschakels in de Heizelcasus?

We baseren ons op de analyse van 't Hart (1988), 't Hart en Pijnenburg (1988), Rosenthal (1985), Wagenaar (1989).

- *Schakel 1* - De eerste schakel was dat de supportersgroepen elkaar nergens in het stadion tegen zouden komen. Er waren daarom neutrale zones geschapen: van bepaalde vakken waren alleen kaarten in België verkocht. Maar zo ging het niet. De Belgische voetbalbond hield de bestemming van de kaarten niet in de hand. Veel kaarten gingen naar toeroperators. Die werden aan voorwaarden gebonden? Die werden aan ... weinig beperkende voorwaarden gebonden. Zwarthandelaren van Italiaanse komaf sloegen bovendien op grote schaal hun slag. En er was amper

rekening gehouden met de grote schare in België woonachtige Italianen. Daardoor werd de scheiding van supporters in vakken, in het stadion, niet voltooid.

De voetbalbond verzuumde om instanties hiervan op de hoogte te stellen. Pas op de avond dat de wedstrijd plaatsvond bleek die instanties dat zich in het als neutraal bedoelde cruciale vak Z veel Italiaanse supporters bevonden, die zich nu direct naast de Liverpool-aanhangers bevonden! Vak Z was geen neutraal vak meer.

- *Schakel 2* - Dronkenschap van supporters zou niet getolereerd worden. Het was een gevaar en daarom werd in het stadion geen alcohol vrkocht. Genoeg gedaan, zo? De verkoop van alcohol in de omgeving van het stadion had beperkt moeten worden, maar was feitelijk niet beperkt of verboden. De burgemeester van Brussel wilde dat niet. Omdat de wdstrijd 's avonds plaatsvond, waren veel supporters al dronken en kwamen ze al dronken het stadion binnen. Tegen dronken supporters werd niet streng opgetreden.

- *Schakel 3* - Supporters werden bij binnenkomst in het stadion gefouilleerd om te voorkomen dat ze elkaar te lijf zouden gaan? Er was te weinig prsoneel voor een grondige fouillering. In de praktijk kwam van het fouilleren dan ook weinig terecht. De drukte bij de toegangsdeuren was ook groot en de controleurs werden zo overrompeld. Opnieuw ging er iets niet, zoals het gemoeten had. Opnieuw kwam er een fout aan het totaal bij. De opeenhoping van fouten ging door. Werd wat was afgenomen na fouillering ook opgeborgen? Er waren geen ... containers om afgenomen bewapening in beslag te nemen. Het in beslag genomen materiaal kon achter de rug van de controleurs weer worden gepakt. De supporters 'zonder bewapening' konden nog meer materiaal bemachtigen omdat het stadion verouderd was. Het beton op de staantribunes liet los en kon zo gebruikt worden voor gevechten. Deze veiligheidsklep werkte dus niet.

- *Schakel 4* - De scheiding van supporters door hekwerken in het stadion en door een kordon van ordehandhavers werkte niet. Het kordon ontbrak en de hekken waren zo licht dat ze niet als barrière dienden. Weer viel een veiligheidselement weg.

- *Schakel 5* - Er ontstond een confrontatie tussen Engelse supporters en Italianen. De Italianen waren geen harde hooligans maar 'huisvaders' die weinig trek in strijd hadden en een heenkomen zochten. Er waren echter te weinig toegngsdeurn open. De hekken naar de grasmat mochten niet open. Ze wrden ... verdedigd door ordehandhavers die de strikte opdracht hadden om een invasie van het veld te houden. Zo werd de mensenmassa op elkaar gedreven.

- *Schakel 6* - Had het nog goed kunnen komen? In de op een strakke hiërarchie ingestelde Rijkswacht durfden lager geplaatste functionarissen geen eigen initiatief te tonen en zo af te wijken van orders. Ze weken niet af, ook niet ton de orders inhoudsloos geworden waren. De structuur van de rijkswacht was te rigide in de situatie ter plaatse. Ook deze veiligheidsklep ging niet open.

- *Schakel 7* - Kon de ongeregeldheden dan niet ingedamd worden, zodat in het stadion op de vlucht slaan niet nodig was? Er was al lang voorzien dat het misging in de vakken XYZ. Snelle versterkingen om de ongeregeldheden in te dammen kwamen er niet omdat ... degenen die de noodzaak inzagen niet de beslissingsbevoegdheid hadden om de versterkingen van de Rijkswacht op te roepen. Degenen die dat

moesten doen, deden dat te laat. De verbindinglijnen tussen de verschillende ordediensten waren niet goed. Het ontbrak aan eenhoofdig leiderschap.

Figuur: Oorzakenanalyse Heizeldrama

El-factoren	systeem onder druk		bijkomende El-factoren	voortdurende druk op het systeem	
<ul style="list-style-type: none"> • Italiaanse ploeg speelt in finale • Veel Italianen wonen in België en kunnen kaartjes kopen • Controle op bestemming van/via de voorinschrijving verkochte kaarten ontbreekt • Organisatie publieke kaartverkoop vakken M en Z ontoereikend 	<ul style="list-style-type: none"> > • Veel kaarten in vak Z door Italianen gekocht; vak Z niet langer neutrale zone >> • Engelse en Italiaanse toesch. naast elkaar 		<ul style="list-style-type: none"> • Diagonale verdeling van stadionterrein door politie en rijkswacht • Gescheiden commando-structuren politie en rijkswacht • Minimale (liaison-) communicatie-arrangement tussen politie en rijkswacht 		
<ul style="list-style-type: none"> • Hekwerken tussen X-Y blok en vak Z onvoldoende voor scheiding van supporters • Rijkswacht-instructies anticiperen niet op problemen betr. supportsscheidings in X, Y, Z-zone • Onduidelijke afspraken over aantal rijkswachters in gang tussen X-Y blok en Z-vak • Rijkswacht-instructies anticiperen niet op ongeregelheden binnen stadion voor de wedstrijd 	<ul style="list-style-type: none"> >> • De reglementair alom voorzien supportersscheidings kan wanneer het erop aankomt niet afgedwongen worden >> • Het uitvoerend rijkswachtpersoneel ter plaatse: te klein in aantal, niet genoeg uitrusting en onvoldoende instructies 	<ul style="list-style-type: none"> >> • Er ontstaat een latend explosieve situatie in zone X, Y en Z (een trigger tot confrontatie is aanwezig) >> • Ongeregelheden beginnen en nemen een vorm aan van een aanval op vak Z door de Engelsen uit vak X-Y 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebrekkige interne en externe communicatiemogelijkheden van rijkswacht-detachement ter plaatse • sterk hiërarchische en strikte bevels- en actiemodaliteiten rijkswacht • Algemeen bevelvoerend commandant rijkswacht niet ter plaatse • Operationele orders rijkswacht bevatten onduidelijkheden en ruimte voor verschillende interpretaties 	<ul style="list-style-type: none"> >> • Waarschuwende berichten van politie van Brussel komen niet door bij rijkswacht 	<ul style="list-style-type: none"> >> • Te late oproep versterkingen rijkswacht >> • Voortduren nood-situatie in vak Z

<ul style="list-style-type: none"> • Het merendeel van Ital. en Engelsen komt al in ochtend en voor-middag in Brussel aan • Geen alcoholverbod omgeving stadion • Politie Brussel tolerant tegenover dronkenschap • Gebrekkige fouillering publiek • Bewaking aan buitenzijde hekwerk (transitzone) onvoldoende • In beslag genomen voorwerpen liggen onbewaakt 	>>	<ul style="list-style-type: none"> • Excessief alcoholgebruik > onder vele Engelsen in vak Z >> • Ruime beschikbaarheid van slag-, en steekwapens en andere projectielen 			<ul style="list-style-type: none"> • Mond. toelichting op schr. orders leidt tot vertekeningen bij commandant Alpha-eskadron • Pelotonscommandant en sectie-oversten rijkswacht zijn onbekend met situatie ter plaatse en met leidinggevende functionarissen andere instanties • Simultane afwezigheid commandant Alpha-eskadron en zijn adjunct in kritieke fase 	>>	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende manschappen >> zowel in scheidingsgang tussen X-Y blok en Z-vak als elders in rijkswachtzone van stadion • Aarzelend optreden en misverstanden omtrent aanpak in X, Y, Z-zone • Trage alarmering algemeen bevelvoernd commandant 	>>	<ul style="list-style-type: none"> • Instorting muur vak Z
bron: Rosenthal, 1990: 99									

Wat ging er nog meer mis in de Heizel? Een aantal lessen.

• ***'It can not happen here'***.

Bij de voorbereiding op een wedstrijd zijn allerlei alternatieven de revue gepasseerd, maar ongetwijfeld is met bepaalde calamiteiten geen rekening gehouden. Men sust zichzelf in slaap. 'Ons overkomt dat niet, want ...'. Onderschatting en overoptimisme liggen op de loer. Achteraf zijn ze ook in Brussel in de Heizel-casus onderkend.

De voorlopers van de Heizelramp

De oorzaken voor de Heizeltragedie liggen niet bij enkelingen maar bij de manier waarop het geheel aan instanties heeft gefunctioneerd, meent de Leidse deskundige Wagenaar (1989), die een boek schreef over de oorzaak van onmogelijke ongelukken. 't Hart en Pijnenburg (1988) bestrijden dat niet. Zij wijten in hun degelijke analyse 'Het Heizeldrama' de gebrekkige besluitvorming aan omstandigheden die al vóór de dag van het drama bestonden, waarbij de verhoudingen tussen betrokken organisaties ook een rol speelt. Dat betekent dat er *een kiem* ligt voor het drama plaatsvond. Dat is heel belangrijk om te onderkennen. Er zijn vaak voorlopers van een ongeluk of crisis, zo ook bij het Heizeldrama. die zorgden er voor dat de veiligheidspallen, de zeven schakels, niet wecten.

Enkele meer concrete indicaties van antecedente aard zijn er ook. Het zijn uitingen die meer aan de oppervlakte liggen dan de fundamentele voorgeschiedenis waarop we wezen.

a In geval van een voetbaldrama als rond en in het Heizelstadion is de *verouderde bouwconstructie* aangewezen. Het stadion was niet op zijn taak berekend, waardoor het kon gebeuren dat toeschouwers werden doodgedrukt op staantribunes (Wagenaar, 1989).

Een gebrekkige constructie werd ook naar aanleiding van de Challenger-ramp en de ramp met de kerncentrale in Harrisburg en Tsjernobyl geconstateerd. De kwaliteit van het stadion was niet de oorzaak van de rellen en evenmin de aanleiding maar had wel invloed op het procesverloop.

b De procedures voor het volgen van de wedstrijd waren gebrekkig. 'Liverpool' had te weinig kaartjes gekregen, zodat een groot aantal supporters geen kaartje had. Handelaars in zwarte kaartjes probeerden bij de ingang van het stadion hun waar te slijten. Met succes. Daardoor stroomde de bufferzone, waar eigenlijk neutrale toeschouwers de wedstrijd hadden moeten volgen, vol met aanhangers van Juventus, die zich daardoor naast de Engelse supporters bevonden. Elkaar bekogelen met projectielen was eenvoudig.

De keten van gevolgen rond de Heizel.

Een klein ongeluk heeft grote gevolgen, aldus Perrow (1984) in 'Normal accidents' over fouten in technische systemen, zoals een kerncentrale. Zo ook bij het Heizeldrama. Wie een heranalyse maakt van de gebeurtenissen rond en in het Heizelstadion moet de keten van gebeurtenissen reconstrueren, zoals Paul 't Hart en Bert Pijnenburg ook deden. Dan blijkt een *tuimeleffect* van opeenvolgende gevolgen. Er moest bij een ramp als in het Heizelstadion heel veel in korte tijd gebeuren. Omdat de organisatie tevoren al niet deugde en er sprake was van *tegenwerking* op de dramatische dag zelf ging veel tijd verloren. Maar dat niet alleen. Het proces in en rondom het stadion werd onbeheersbaar. Het is ingewikkeld en er is sprake van chaos.

Te weinig parate politie-eenheden bij de Heizel.

Er waren veel te weinig parate politie-eenheden, volgens sommige analisten. Er werd zo gezondigd tegen *de ijzeren wet van politie-tegen-vandalen*, meende Rosenthal (1985). De remedie was volgens hem geweest: beter teveel dan te weinig politiemensen. Bij het begin van de gevechten waren er slechts tweehonderd politiemensen in het stadion. Ze waren onvoldoende toegerust. Verbindingsmiddelen ontbraken. Alsof men een korfbalkampioenschap moest begeleiden. 'Het kon niet erger', stelt Rosenthal (1985: 19). 't Hart (1988) erkent dit punt wel maar legt minder de nadruk op aantallen manschappen. 'Aantallen manschappen waren niet zozeer het probleem', zegt hij. Hij benadrukt de vele schakels, de veiligheidspallen die geen van alle werkten.

Bureaupolitieke strijd rond de Heizel: gebrekkige coördinatie.

We komen nu bij bureaupolitiek.

'Onder meer het ontbreken van telefoons, lange verbindinglijnen tussen de verschillende ordediensten, het ontbreken van éénhoofdig gezag en defecte batterijen in portofoons zorgden ervoor dat de boodschap te laat op de juiste plaats kwam. De

versterkingen arriveerden slechts twee minuten te laat', aldus 't Hart (1988). Hij wijst vooral op een gebrekkige organisatie en coördinatie als een van de faalfactoren.

Uit een terugblik is gebleken dat er sprake was van conflicten en tegenstellingen tussen gemeentepolitie, rijkswacht en militaire politie. Waar de handen ineengeslagen hadden moeten worden, ontbrak de wil en het vermogen om dit te organiseren. Het ontbrak dus aan coördinatie. Wellicht werden oude 'bureaupolitieke rekeningen vereffend' (Rosenthal, 1985: 19).

Gebrek aan communicatie

Een vaak voorkomende faalwijze is een gebrek aan communicatie. Deze factor was ook bij de Heizelramp aan de orde. Defecte batterijen in portofoons zorgden er voor dat de boodschap te laat op de juiste plaats kwam, enz. ('t Hart, 1988). Daardoor had de politie lange tijd geen inzicht in de ramp.

Dit verschijnsel is niet uniek voor deze casus. De Challenger-ramp liet zien dat notities over gebrekkige O-ringen niet waren gelezen (Wagenaar, 1989).

Procedurefouten en een tekortschietend rampenplan: Heizelcasus.

Bij het op gang komen van de reddingswerkzaamheden in Brussel werden procedurefouten gemaakt (Wagenaar, 1989). De speciale helicopterteams voor het vervoer van gewonden vlogen tussen 8 en 12 uur 's avonds doelloos rond zonder een medisch team naar de plaats van het ongeval te brengen en zonder ook maar één gewonde af te voeren. Een coördinerende instantie die het reddingswerk coördineerde ontbrak. Bij een voetbal drama in Sheffield 'ontbrak zelfs de eenvoudigste reanimatie-apparatuur' (Wagenaar, 1989). Beademingstoestellen bleken voorzien van lege zuurstofflessen.

Uit de Heizel-casus blijkt dat het niet mogelijk was om in korte tijd, zo'n tien tot vijftien minuten, een groot aantal organisaties en instellingen tot actie te bewegen. Het rampenplan van de agglomeratie-Brussel voorzag niet in actie in die korte tijd. De schakeling in de hulpketen vertoonde zwakke plekken. De Brusselse ziekenhuizen bleken niet voorbereid op grootscheepse calamiteiten, een euvel dat zich in de jaren tachtig vaker bij ziekenhuizen voordoet (Rosenthal, 1985).

Het syndroom van de afwezige gezagsdrager.

Een van de verantwoordelijke ministers bleef tot tien uur 's avonds thuis zitten. Rosenthal (1985: 19) spreekt in dit verband van een syndroom.

Dit verschijnsel doet zich vaker voor bij rampen of rellen. Burgemeester Ouwerkerk werd op de hoogte gesteld van rellen in de Oosterparkwijk maar ging niet ter plaatse kijken. Hij begaf zich ook niet naar een politiepost maar ging ... naar bed. Dat leverde hem het imago van de 'snurkende' burgemeester. Van dat beeld kwam hij niet meer af. Het beeld droeg krachtig bij aan de opzegging van het vertrouwen in hem door de gemeenteraad.

Bevat de Heizelcasus lessen voor hoe het anders kan?

Buiten het systeem van voetbalontmoetingen kon in dit geval niet. Zou een finale twee wedstrijden omvatten dan kan men het bezoek van een supportersgroep bij de tegenpartij verbieden. Daarover beslist echter de internationale voetbalbond. Over het tijdstip waarop de wedstrijd aanving anders beslissen? De commercie bepaalt wanneer de wedstrijd aanvangt in verband met tv-rechten, wordt wel gesteld. Een beter stadion, met zittribunes, een gracht rondom het veld, enz.? Dat is ook een complex van suggesties. Een persoonsgebonden clubcard?

Vanuit crisistheorie gezien, is het gewenst 'orde en veiligheid' een veel grotere prioriteit te geven dan in Brussel in en rondom de Heizel het geval was.

Voetbalvandalisme is een politiek-bestuurlijk item van importantie geworden en bestuurders dienen daar dan ook naar te handelen door er een prioriteit van te maken: veel in de voorbereiding investeren, zelf als bestuurder intensief meedenken in de voorbereiding, financiële middelen beschikbaar te krijgen, enz.. Opvallend is dat bestuurders en andere autoriteiten in de jaren tachtig weinig behoefte hebben om te leren van vorige rampcasus ('t Hart, 1988).

Als de oorzaak gezocht moet worden in het systeem, zoals in lijn met de theorie van Perrow gebeurt door 't Hart en Pijnenburg (1988), dan is een ramp in een stadion met grote waarschijnlijkheid niet te voorkomen door te volstaan met technische verbeteringen in stadions, betere controle van supporters, opbergen van supporters in gescheiden vakken (Rosenthal, 1990: 99).

Literatuur over het Heizeldrama en andere voetbaldrama's

Algemeen:

- Rosenthal, U., Slordig management, in: Hart, P. 't, en U. Rosenthal (red.), Kritieke momenten, Gouda Quint, Arnhem, 1990, pp. 93-106.
- Cachet, A. en E.R. Muller, Beslissen over voetbalvandalisme: een permanent probleem, Gouda Quint, Arnhem, 1991.

Heizeldrama:

- Hart, P. 't, en B. Pijnenburg, Het Heizeldrama - Rampzalig organiseren en kritieke beslissingen, Samsom, Alphen, 1988.
- Hart, P. 't, Voetbalrampen gevolg van reeks misverstanden, in: De Volkskrant, 26 maart 1988.
- Rosenthal, U., Brussel, 29 mei 1985, in: BB, 7 juni 1985, p. 19.
- Wagenaar, W., Schuldig, verantwoordelijk, in: NRC, 6 mei 1989.

Hillsborough:

- Richardson, W., Identifying the cultural causes of disasters: an analysis of the Hillsborough Football Stadium disaster, in: Journal of Contingencies and Crisismanagement, 1993, nr. 1, pp. 27-35.
- Jacobs, H.D. & P. 't Hart, Disaster at Hillsborough Stadium, paper, Symposium on Crisis Management, flood Hazard Research Center, Middlesex Polytechnic, oktober 1989.

21 Wetgeving en bureaupolitisme

Ambtenaren werken niet in hun eentje. Alsof beleid ontwerpen alleen een kwestie van 'uitdokteren' is, *van denken*. Het is ook een kwestie van overleg en onderhandelen; dus ook van praten en uitvechten, en daarmee van contacten met 'het veld' hebben. De procesmanagement-adepten wijzen daarop. Niek Huls (1998) illustreert dit voor de totstandkoming van de Wet Consumentenkrediet, en Tan en Waller (1989) illustreren dit voor de Wet geluidhinder.

Casus: Wet Consumenten Krediet

Niek Huls was in de jaren tachtig projectleider op het ministerie van Economische Zaken. Later werd hij hoogleraar rechtsgeleerdheid. Hij schreef een relaas over de totstandkoming van de *Wet Consumenten Krediet* (WCZ). Niet zo maar een tekst. Hij schreef een adembenemend relaas over eindeloos gepalaver, formuleringen en gezichtspunten. Tien jaar duurde het voordat de wet, de WCK het Staatsblad haalde.

- *Wiens wet?* De betrokken departementen (Economische Zaken; Financiën en CRM/WVC) maakten eerst jarenlang onderling ruzie over wiens wet het zou worden. Wiens eerstverantwoordelijkheid zou het worden? Bureaupolitieke strijd van jewelste volgde.

'Gedurende meer dan honderd vergaderingen hebben hooggekwalificeerde volwassen mannen (en een enkele vrouw) elkaar gedurende zeven jaar het leven zuur gemaakt om zonder enig commitment het project tot een goed einde te brengen', aldus Huls.

De knoop moest worden doorgehakt. Het was premier Lubbers die dat deed ten gunste van Economische Zaken (EZ). Daarmee was de wet er nog niet. Toen begon het eindeloos gepalaver over de inhoud van de wet, en vond de kennismaking met de 'Brusselse' EU-bureaucratie plaats. Dit laatste was wel het aller deprimerendste, volgens Huls.

Huls geeft een negatief oordeel: 'Ambtenaren (..) zijn niet in staat gebleken om de verschillende perspectieven op een goede manier tegen elkaar af te wegen. In dit geval moest er een buitenstaander aan te pas komen, de MP, om de patstellingen te doorbreken'. 'Bij de ambtenaren ontbrak ieder besef van verantwoordelijkheid over de voortgang van het project'.

- *Het veld.* De totstandkoming van de wet ging gepaard met onderhandelingen van Huls e.a. met partijen die een zakelijk belang hadden bij de wet, zoals de postorderbranche, de banken en hypotheekverstrekkers. Dit deel wordt aangeduid als *'onderhandelend wetgeven'*. Moest dat wel? Duidelijk wordt dat de expertise van de wetgevende ambtenaren begrensd, dus beperkt, was. En de banken, zou men nodig hebben voor de handhaving van de wet? Dat wisten de banken natuurlijk ook. Men was tot elkaar veroordeeld. Er moest overlegd worden. De onderhandelingen met de banken en de postorderbedrijven zorgden voor veel 'spraakverwarring', niet voor blokkades. Men heeft daar teveel fatsoen voor; dat hoort niet. Achter technische opmerkingen kan echter verzet schuil gaan. Uiteindelijk concludeert Huls echter dat

zelfs een wet tot stand kan komen met belanghebbenden. *Onderhandelend bestuur* is niet zinloos maar kan onder voorwaarden zinvol zijn.

- *Ambtenaren.* Haagse beleidsambtenaren blijken *'politici in de schaduw'*. De betekenis van hen moet niet worden gerelativeerd. De EZ-ambtenaren onderhandelden met vertegenwoordigers van de banken en de postorderbedrijven. Als de laatstgenoemden iets naar voren brachten dat de ambtenaren niet beviel dan schermde ze met mogelijke reacties uit 'de politiek', in de trant van: 'Wat denkt u, wat zal mevrouw Ter Veld', PvdA-Kamerlid, van deze hoge percentages vinden? De lezer begrijpt het. Ambtenaren schuiven politici naar voren als het ze uitkomt, als *pressiemiddel in onderhandelingen*. Ambtenaren gedragen zich volgens Huls als *buikspreekers van de politieke macht*.

- *De afhankelijkheid van ambtenaren.* Dat ambtenaren tijdens onderhandelingen afhankelijk waren van derden komt in het boek duidelijk naar voren. De materiekennis bij EZ-ambtenaren was beperkt. EZ had geen goede bestaande relatie met het financiële bedrijfsleven, wat tot gevolg had dat de ambtenaren eenvoudigweg niet goed wisten waar de *echte problemen* voor banken lagen. EZ had dus een *informatieachterstand*. Toen banken contact opnamen met EZ waren de ambtenaren verheugd, zeker toen bleek op welk niveau de delegatie uit de bankwereld was samengesteld. De EZ-ambtenaren waren in hun nopjes. Over de ambtenaren van Financiën waren de EZ-ambtenaren niet zo tevreden. De mensen van Financiën gedroegen zich als lakeien van de bancaire wereld, hoewel Huls als reflectieve practitioner ook niet ongevoelig was voor de bankiers. De onderhandelingen met de banken waren constructiever, pragmatischer en prettiger dan de intern-ambtelijke overlegondes. De houding van de EZ-ambtenaren ten opzichte van de mensen van de banken was er een van luisteren naar de meester, in de geest van 'Ja, zo moet het!'.

- *Parlement.* Tijdens de voorbereiding van de WCK stond de Tweede Kamer nagenoeg aan de kant. Heel erg was dat niet omdat de betrokken ambtenaren anticipeerden. Ze zorgden ervoor dat de betrokken opvattingen van politieke fracties doorklonken in de voorstellen. *Ambtenaren moeten zich soms gedragen als buikspreekers van de politieke machthebbers*, maakt Huls (1998) duidelijk.

- *Interpretatie.* Er is weinig mis met onderhandelend wetgeven. De departementale stammenstrijd ('bureaupolitiek') ging echter veel te ver (=bureaupolitisme). Bureaupolitisme kreeg een kans omdat de politieke sturing te gering was. Als de politieke sturing juist groot is, zou de *stammenstrijd* veel minder kans krijgen. Nu kunnen politieke bestuurders zich niet met elke interdepartementaal overleg bemoeien, waar *bureaupolitisme* op de loer ligt. Dus is een andere oplossing, aanvullend, nodig. Huls suggereert

'interdepartementale 'taskforces' van onthechte ambtenaren, die zich primair richten op het aanpakken van het probleem.

Dat vraagt wel om het opnieuw doordenken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Want nu functioneert die ministeriële verantwoordelijkheid

blijkens de casus WCK niet als er getouwtrek is tussen departement over de vraag om 'wiens' wet het gaat, dus wie het bestuurlijk-politiek primaat heeft. Zou het wat zijn om de ambtenaar die leiding geeft aan de genoemde interdepartementale taskforce ter verantwoording te kunnen roepen in het parlement? Huls wil het primaat vooraf altijd aan bepaald departement toekennen. Elders doet Huls de suggestie bij interdepartementale geschillen een bemiddelende rol aan ambtenaren van Algemene Zaken toe te kennen. Technisch-procedurele suggesties als oplossing dus.

- *Oordeel over onderhandelend wetgeven.* Huls (1998) ziet de confrontatie met de praktijk achteraf als een verademing omdat het nu over echte praktijkproblemen ging. Het is uitgesloten dat de overheid zelf die praktijkproblemen allemaal tevoren zou kunnen kennen. Onderhandelend wetgeven is nuttig om achter (nieuwe) problemen te komen en niet eerst als de wet een feit is en dus niet eenvoudig te repareren is. Onderhandelend wetgeven is ook nuttig omdat een wet waar het veld bij betrokken is, beter wordt nageleefd. Er gaat dus een disciplinerende werking van het veld uit van onderhandelend wetgeven. Zie ook publicaties van Van Gunsteren over de ongekende wereld, DOS (zie Beleid en Maatschappij).

- *Commentaar*

a De casus is overtuigend. Wetgevend onderhandelen heeft zin. Zonder overleg met het veld kan de kwaliteit van een wet niet altijd voldoende zijn. Dat was uit wetsevaluatie natuurlijk al lang bekend maar eerst thans blijken sommige juristen uit een voorhoede (!), van het type Huls e.a., ontvankelijk te worden voor de sociaal-wetenschappelijke inzichten uit (wets)evaluatie.

b Het relaas van Huls is niet helemaal nieuw. Ietwat overdreven gesteld, het is of je de jaren zeventig terughoort. Immers, ook toen werd zo geredeneerd om inspraak en overleg met burgers en organisaties te beargumenteren. Inspraak en intensief overleg zou nieuwe inzichten opleveren, op dingen brengen waar beleidsmakers nog niet aan gedacht hadden. En zou steun kunnen genereren. Maar die 'participatieve beleidsontwikkeling' is in de jaren zeventig grotendeels aan juristen voorbij gegaan. En wat er toen van geleerd werd, is weer deels verloren gegaan: nieuwe generaties bestuurders en ambtenaren groeiden op in een andere tijd, met minder positieve en negatieve ervaringen met inspraak en overleg.

c Het ligt toch voor de hand om 'het veld' serieus te consulteren. Waren beleidsmakers zo ver heen dat ze het zelf allemaal dachten te kunnen bedenken?

- *Haagse logica.* Sluiten de technisch-procedurele suggesties om bureaupolitieke strijd uit te bannen of beperken aan bij de logica van de Haagse besluitvorming, vraagt Hupe (1999) zich af De aanpak van vraagstukken die politieke prioriteit hebben, moet ook op politiek topniveau geschieden. De afspraken die van belang zijn, worden gemaakt bij de coalitiebesprekingen en het resultaat belandt in het regeerakkoord. De afspraken zijn vaak van inhoudelijke aard (doelstellingen, bedragen) maar vaak ook van procedureel-organisatorische aard (wie heeft het voortouw?). Wat niet in een regeerakkoord wordt vastgelegd, heeft minder prioriteit. Ze worden dan meestal in

de gegeven verkaveling van procedures rond bestaand beleid behandeld, in interdepartementale sfeer gebracht en uiteindelijk van een politiek fiat voorzien. Geen wet gaat er naar het parlement zonder dat de ministerraad eraan te pas is gekomen.

De wet was niet van hoge prioriteit. De Wet Konsumentenkrediet behoefde niet op politiek topniveau te worden beslist. Het was geen echt issue voor een van de coalitiepartners. Geheel onbelangrijk was de wet ook weer niet, zoals bleek uit de interventie van premier Lubbers. De interdepartementale strijd, waarin de bewindspersonen zich ook bureaupolitici toonden, is uiteindelijk politiek beslist. Daardoor kan de morele verontwaardiging binnen kaders blijven maar dat neemt niet weg dat het allemaal niet fraai was.

Literatuur over onderhandelen en wetgeving

- Huls, N.J.H. m.m.v. H. Ackermann en E. van Ruyven, *Onderhandelend wetgeven in de praktijk*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.
- Huls, N., *Make my day*, Kluwer, Deventer, 1998 (oratie).
- Tan, T.G. & H. Waller, *Wetgeving als mensenwerk - De totstandkoming van de Wet geluidhinder*, Samsom, Alphen, 1989.
- Hupe, P., *Bespreking van Huls e.a. 'Onderhandelend wetgeven in de praktijk'*, in: *Beleidswetenschap*, 1999, pp. 404-404.
- Klink, B. van, *De wet als symbool*, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1998.
- Koppenjan, J.F.M., A.B. Ringeling en R.H.A. te Velde (red.), *Beleidsvorming in Nederland*, Vuga, 1987.
- Witteveen, W., *Evenwicht van machten*, W. Tjeenk willink, Zwolle, 1991 (oratie).
- Witteveen, W., *Het politieke primaat als regie van de wetgever*, Pre-advies Staatsrechtconferentie OUNL, Heerlen, december 1999.

Casus totstandkoming wetgeving e.a.

- Wet geluidhinder (Tan & Waller; Van Geest, in: Koppenjan e.a.; Potman)
- Wet Consumenten Krediet (Huls)
- Wet op de Emancipatieraad (zie Prins, in: Koppenjan e.a.)
- Mediawet (zie Te Velde, in: Koppenjan e.a.)
- Elektriciteitswet (De Jong in: Koppenjan e.a.)
- Wet op het openbare bibliotheekwerk (Euser, in: Koppenjan e.a.)
- Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing (Ten Heuvelhof in: Koppenjan e.a.)
- Politiewet (zie Rosenthal, in: Koppenjan e.a.)
- Rampenwet (zie Van Duin, in: Koppenjan e.a.)
- Wet selectieve investeringsrekening (Van Putten; Vermeend)
- Stichting bedrijfsfonds voor de pers (Van Putten)

D Balans

22 Balans: bureaupolitiek

Stellingen over bureaupolitiek

Juist of onjuist?

- 'Bureaupolitiek heeft een verbinding met de wet van Miles: waar je staat hangt af van waar je zit'.

Antwoord: Juist (Rosenthal, 1988).

- 'Bureaupolitiek staat voor open competitie, bureaupolitiek voor loopgravenoorlog'.

De stelling is juist (zie Rosenthal, 1988: 8).

- 'Bureaupolitisme is excessieve bureaupolitiek'.

Antwoord: de stelling is juist (zie Rosenthal, 1988: 8).

- 'Ook vanuit bureaupolitiek kunnen pluriforme, interorganisatorische structuren doorgelicht worden'.

Antwoord: de stelling is juist vlg. Rosenthal (1988: 12).

- 'Volgens de internationale bestuurskundige literatuur is bureaupolitiek altijd verwerpelijk'.

Antwoord: Onjuist (zie o.a. Rosenthal, 1988). Deze stelling dat bureaupolitiek *altijd* verwerpelijk is, wordt in de literatuur niet verdedigd.

Voor wie beleid bestudeert of als beleidsambtenaar effectief wil opereren, is kennis van bureaupolitiek onvermijdelijk. Het thema is dan ook te vinden in internationale overzichtspublicaties over 'public polity' (Parsons, 1995), hoewel er onmiddellijk bij gezegd moet worden dat het verschijnsel juist in de VS sterk wortel schoot.

Bureaupolitiek betekent dat de gang van zaken bij de beleidsvorming en besluitvorming niet bepaald wordt door geijkte procedures van beleid ontwerpen en beslissen (cognitie) maar ook door vechten: door *concurrentie* en soms twist tussen *uiteenlopende belangen van bureaucratische onderdelen*, in de vorm van departementen, diensten of afdelingen die in competitie komen rond een cluster van 'issues' of een concreet 'issue'. Ambtenaren besteden tijd aan:

- het afwenden van dreigingen vanuit de overheidsorganisatie zelf (bijvoorbeeld vanuit een zelfde gemeente, of departement) en
- aan het mobiliseren van interne steun in het ambtelijk apparaat, waardoor
- het zicht op het inhoudelijk beleidsprobleem meer of minder 'verduisterd' kan raken, of naar de achtergrond verdwijnt (zie Allison, 1971; Halperin & Kanter, 1973; Halperin, 1974).

Bureaupolitiek is te omschrijven als: 'door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen als gevolg van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat (Rosenthal, Geveke en 't Hart, 1994: 309). Deze processen en gedragingen binnen de bureaucratie zijn niet zonder meer negatief (Niskanen). Concurrentie kan voorkomen dat een bepaald belang er moeiteloos doorgedrukt wordt. Tegenwicht brengt met zich dat argumenten naar voren moeten komen en dat een pleidooi onderbouwd moet worden. Volgens het 'ideale denken' over bureaupolitiek zouden door concurrentie, desnoods twist en 'wrijving' informatie vrij moeten komen en beproefd moeten kunnen worden. De inbreng van meerdere belangen in een arena, waarin ambtelijke onderdelen een rol hebben, kan de steun voor een of meer voorstellen duidelijk worden en de

concurrentie kan de kwaliteit van de besluitvorming ten goede komen. Zo gezien lijkt bureaupolitiek niet direct onaantrekkelijk.

Over bureaupolitiek kan men in de volgende termen denken;

a bureaupolitiek als theoretisch kader, als geheel van begrippen en hypothesen om een beleidsvoorbereidings- en besluitvormingsproces te analyseren (denk aan Allison, analyse van 't Hart);

b bureaupolitiek als normatief kader: hoort bureaupolitieke strijd in en tussen departementen, of in en tussen provinciale diensten, of in een gemeentelijk apparaat? (discussie: Niskanen, Rosenthal, Kickert);

c bureaupolitieke strijdadviezen, opgesomd door Halperin.

Het is ongewenst om deze drie zaken door elkaar te gooien. Men kan voorstander zijn van de bureaupolitieke benadering in onderzoek zijn, zonder bureaupolitiek een gewenst normatief kader te vinden. Onderzoek naar bureaupolitiek doen, staat dus niet gelijk met zeggen dat bureaupolitiek vooral moet.

In het begin van deze beschouwing formuleerden we de volgende vragen.

- Welke theoreticus kwam met het bureaupolitieke perspectief? Allison kwam ermee, maar er waren ook voorgangers. Allison (1971) maakt duidelijk dat ter verklaring van de Cubacrisis meerdere complementaire benaderingen dienst kunnen doen:

a het rationele actor-model;

b het organisationeel proces-model;

c het 'government politics'-model (ook 'bureaucratic politics-model' genoemd).

Het gaat om drie lenzen, om drie conceptuele frameworks. Allison: 'Each conceptual framework consists of a cluster of assumptions and categories that influence what the analyst finds puzzling, how he formulates his question, where he looks for' (Allison, 1971: 245).

Deze studie van Allison is internationaal heel vaak in onderwijs gebruikt waaruit op te maken is dat veel docenten het belang inzien van het duidelijk maken van op verschillende manieren kijken naar een schijnbaar zelfde geval (Parsons, 1995: 62).

- Welke casus analyseerde die theoreticus? Welke perspectieven hanteerde hij? Allison analyseerde de Cubacrisis vanuit drie modellen: het rationele actor-model, het proces-model en het bureaupolitiek model.

- Wat houdt bureaupolitiek is? Rosenthal vat bureaupolitiek samen in vijf proposities.

- Welke opvatting over bestuur gaat achter het bureaupolitieke denken schuil? Het bureaupolitieke model gaat ervan uit dat belangenconflicten en machtsspelen tussen verschillende secties, afdelingen en bureaus binnen een overheidsorganisatie, beleidskeuzes bepalen.

- Is bureaupolitiek goed vast te stellen? Dat zal per casus kunnen verschillen. Bij een crisis is een bureaupolitieke strijd vaak makkelijk te herkennen. Volgens 't Hart (1999b: 57-58) biedt dit model verklaringskracht, zeker ook met betrekking tot de besluitvorming in het militaire apparaat en de civiel-militaire relaties.

- Wat is bureaupolitisme? Bureaupolitiek wordt veelal als betrekkelijk normaal gezien. Dat geldt niet voor bureaupolitisme: het negatief 'doorslaan' van competitie tussen

ambtelijke onderdelen in destructieve strijd. Bureaupolitisme doet zich met grote waarschijnlijkheid voor als er zich erg

- veel spelers in de arena bevinden en
- eventueel de arena ook nog openingen kent en spelers gewisseld worden, waardoor
- het aantal belangen groter wordt,
- de belangentegenstelling complexer en
- compromisvorming moeilijker (Rosenthal, 1988).
- En: de besluitvorming zal vertraging opleveren,
- resultaten worden geboekt die wellicht geen enkele partij afzonderlijk wilde en
- de opvattingen van uitvoerders blijven buiten beeld.

- Wanneer is de kans op bureaupolitiek groot en wanneer klein? Als besluitvorming lang duurt, worden organisaties 'onrustig', zo luidt een hypothese.

- Hoe is positief gebruik te maken in management van het bureaupolitiek denken? Door bijvoorbeeld concurrentie in te bouwen. Denk aan een openbare aanbesteding van een onderzoeksopdracht in de hoop dat dit de kosten verlaagt en tot een beter onderzoeksvoorstel leidt.

- Met welke maatregelen is de kans op bureaupolitisme te beperken? Door concurrentie te beperken in gevallen waarvan vermoed wordt dat die destructief werkt of sterk kostenverhogend voor partijen. en door een sterke betrokkenheid van bestuurders bij een kwestie ('primaat van de politiek').

- Maakt het kijken met een bureaupolitieke bril het kijken met een andere bril overbodig? Neen, Allison zelf gebruikt ook andere modellen dan bureaupolitiek. Men moet de brillen achtereenvolgens opzetten want bij tegelijk opzetten ziet men niets meer.

Literatuur over politiek van ambtenaren en bureaus: om verder te lezen

- Bentlage, F. e.a., De excellente overheidsorganisatie, Kluwer, Deventer, 1998.
- Peters, B.G., The politics of bureaucracy, Longman, New York, (1984, 2e druk), 1995 (vierde druk), hoofdstuk 6.
- Rourke, F.E., Bureaucracy, politics and public policy, Little, Brown and Company, Boston, 1984 (3e druk).