

## HOOFDSTUK 3

INTEGRITEIT IN  
DE POLITIEK-  
AMBTELIJKE  
VERHOUDINGEN

## 1. INLEIDING

Tussen politici en ambtenaren is altijd wel iets aan de hand. Hoewel er in Nederland weinig structurele problemen in hun relatie lijken te zijn en zich zeker minder openlijke botsingen voordoen dan eind jaren '90<sup>[1]</sup>, zijn er wel regelmatig incidenten.

Zo hebben ambtenaren van Financiën kort geleden openlijk maar anoniem kritiek geuit op staatssecretaris Weekers in de zaak over de Bulgaarse toeslagenfraude.<sup>[2]</sup> In 2011 stapte directeur-generaal Water, Annemieke Nijhof, op uit onvrede met het politieke kli-

maat en de gedoogconstructie met de PVV.<sup>[3]</sup> Via WikiLeaks werden smeuïge onthullingen gedaan, zoals die over topambtenaar Van Zwol die de Verenigde Staten zou hebben geadviseerd minister Bos onder druk te zetten over de missie in Afghanistan.<sup>[4]</sup> En nog wat langer geleden moest een topambtenaar vertrekken na commotie over de glossy 'Gerda' waarin minister Verburg van Landbouw wat al te opvallend werd geportretteerd.<sup>[5]</sup> Dit zijn voorbeelden op rijksniveau; uiteraard komen dergelijke incidenten ook in andere bestuurslagen voor.

[3] <http://nos.nl/artikel/245287-topambtenaar-vertrekt-vanwege-pvv.html>

[4] <http://nos.nl/artikel/212800-persoonlijke-druk-op-bos-om-missie.html>

[5] <http://nos.nl/artikel/147908-topambtenaar-vertrekt-om-glossy-gerda.html>

[1] 't Hart e.a. (2003); 't Hart & Wille (2006).

[2] <http://nos.nl/artikel/499375-ambtenaren-weekers-liegt.html>

In deze bijdrage<sup>[6]</sup> wil ik benadrukken dat de relatie tussen politici en ambtenaren niet louter een bron is van interessante *human interest*-verhalen en evenmin alleen een professionele, zakelijke aangelegenheid. Ik zal er voor pleiten de politiek-ambtelijke verhoudingen op te vatten als een relatie die gericht is op de bescherming en bevordering van belangrijke publieke waarden en daarom beheerst wordt door sterke constitutionele normen. In deze morele relatie heeft het gedrag van beide partijen daarom alles te maken met integriteit.

De integriteit van politici en ambtenaren wordt mede bepaald door de manier waarop zij met elkaar omgaan en elkaars domein respecteren en versterken. Dat vergt constitutioneel besef en inzicht, belangrijke

elementen van de integriteit van elke volksvertegenwoordiger, bestuurder en ambtenaar.

## 2. POLITIEK EN AMBTENARIJ

Voor de meeste mensen is het idee dat er in moderne staten (en trouwens ook bij veel andere regimes en organisaties) een tweedeling bestaat tussen politici en ambtenaren, heel normaal. Politici worden gekozen, ambtenaren benoemd; de eersten nemen besluiten, de laatsten bereiden deze voor en voeren ze uit – zo hoort dat. En zelfs al werken ze nauw met elkaar samen en leven ze vlak naast elkaar, toch blijven er belangrijke verschillen tussen de ene groep en de andere. Dat beseffen zij zelf en ook derden (journalisten, lobbyisten, rechters) zijn zich hiervan bewust. Je hoeft trouwens geen insider bij de overheid te zijn om de verschillen te zien. Ook anderen, bijvoorbeeld

---

[6] Deze bijdrage is gebaseerd op mijn proefschrift, herzien en uitgegeven als Overeem, P. (2012). *The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective* (2e druk), Boca Raton, FL: CRC Press.

jongeren die een studie of loopbaan moeten kiezen, weten dat 'in de politiek gaan' iets heel anders is dan ambtenaar worden. Het verschil tussen beide is voor de meeste mensen dus heel vanzelfsprekend. Dat is opmerkelijk. De verschillen tussen politici en ambtenaren zijn immers geen natuurlijk gegeven, zoals die tussen mannen en vrouwen, en ze zijn evenmin onvermijdelijk of logisch noodzakelijk. De tweedeling is ook helemaal niet universeel. In premoderne (antieke en middeleeuwse) systemen lijkt ze nog niet echt te hebben bestaan. Natuurlijk was er altijd wel verschil tussen vorst en voetvolk, tussen edelen en dienaren, maar dat is niet hetzelfde als het onderscheid tussen politici en ambtenaren. Ook in postmoderne samenwerkingsvormen wil men de tweedeling weer opheffen. In allerlei momenteel populaire vormen van 'governance' bijvoorbeeld, wordt geprobeerd aloude tweedelingen zoals staat/samenleving, publiek/privaat en inderdaad ook politiek/ambtenarij te overstijgen.<sup>[7]</sup> Dat dit meestal nauwelijks lukt, zou de bekende Amerikaanse bestuurskundige Dwight Waldo (1913-2000) niet hebben verrast. Hij wees er op dat de scheidslijn tussen politiek en ambtenarij, eenmaal ingevoerd, niet gemakkelijk weer kan worden uitgewist.<sup>[8]</sup> Provocerend stelde hij de vraag wat voor staat we eigenlijk zouden hebben, als de tweedeling tussen politiek en ambtenarij volledig zou ontbreken, ja zelfs volkomen ondenkbaar was. Zijn antwoord is belangwekkend en verontrustend voor allen die van de tweedeling af willen: zulke staten, zegt Waldo, zijn ofwel utopisch ofwel totalitair. Ze kunnen niet voorkomen (behalve in science fiction en ideologische dromerijen) en ze worden nog het dichtst benaderd in partijdictaturen.<sup>[9]</sup>

[7] Frederickson (1997: 85-90).

[8] Brown & Stillman (1985: 153).

[9] Dit laatste wordt door historisch onderzoek bevestigd: inderdaad werd in fascistische en communistische regimes geprobeerd de verschillen tussen politiek en ambtenarij uit te wissen door de allesoverheersende rol van 'de Partij' (zie o.a. Ruggie, 2003: 180).

De tweedeling tussen politici en ambtenaren is dus een kunstmatige en contingente sociale constructie: een door mensenhand ontworpen regeling die ook anders vormgegeven had kunnen zijn. Bovendien is het een typisch modern idee dat politiek en ambtenarij verschillend en gescheiden moeten zijn. Historisch gezien is het idee eigenlijk nogal jong. Zeker tot en met de achttiende eeuw heeft het politieke denken (de grote filosofische traditie van Plato tot, zeg, Kant) weinig aandacht besteed aan de bestuurlijke zijde van de overheid. Het hele idee van een tweedeling tussen politiek en ambtenarij is daarom lange tijd onbekend of althans ongearticuleerd gebleven.<sup>[10]</sup> Pas in de vroege negentiende eeuw werd het verschil onder woorden gebracht en in de praktijk geïnstitutionaliseerd.

Maar *waarom* hebben moderne staten dan een tweedeling tussen politiek en ambtenarij? Welke redenen liggen er achter de instelling en instandhouding ervan? Op deze waaromvraag zijn verschillende antwoorden te geven.

Om te beginnen zou men kunnen zeggen dat het eenvoudigweg handig is. De tweedeling tussen politiek en ambtenarij is dan een vorm van arbeidsdeling. Er moeten binnen de staat nu eenmaal diverse taken worden uitgevoerd en het is efficiënt als functionarissen zich in verschillende taken te laten specialiseren. Hun samenwerking is bovenal technisch en functioneel van aard. Deze opvatting zien we duidelijk terug wanneer de politiek-ambtelijke verhoudingen worden geanalyseerd als niet meer dan een principaal-agentrelatie, dus tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.<sup>[11]</sup>

[10] Volgens Waldo komt dat doordat ons westerse politieke denken zich (te) eenzijdig op het 'civiel-culturele' Griekse denken heeft georiënteerd. Moderne staten zijn echter ook gevormd door het 'imperiale' Romeinse denken en doen. Waldo oppert dat juist in deze tegenstelling de wortels van de tweedeling liggen: 'onze politiek is Grieks, maar ons bestuur Romeins' (1990: 77-78).

[11] Bijvoorbeeld in Waterman & Meier (1998).

Het is niet moeilijk om in te zien dat deze opvatting tekortschiet. Alleen al de vier voorbeelden uit het begin van deze bijdrage laten zien dat het in de politiek-ambtelijke verhoudingen gaat om méér dan alleen een coördinatievraagstuk. Behalve een organisatorische en instrumentele vorm van arbeidsdeling zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen vooral ook een morele relatie die wordt bepaald door geschreven en ongeschreven normen. Die kunnen van context tot context en van tijd tot tijd erg verschillen. Zo zijn er landen waar ambtenaren geen lid mogen zijn van een politieke partij of vakbond, terwijl dat in de meeste andere landen wel mag. Een voorbeeld van een veranderende norm is de in ons land vrij plotseling afgekondigde en daarna weer afgezwakte 'oekaze van Kok' die bepaalde dat rijksambtenaren geen contact mochten hebben met Kamerleden zonder toestemming van de politiek verantwoordelijke bewindspersoon. Maar hoe divers, veranderlijk en controversieel deze normen ook mogen zijn, ze zijn in elke moderne staat te vinden en ze drukken uit dat het in de politiek-ambtelijke verhoudingen niet alleen gaat om efficiëntie en effectiviteit ('performatieve waarden'), maar ook om andere, meer morele waarden. Laten we deze morele betekenis van de politiek-ambtelijke verhoudingen (en de rol van integriteit daarin) eens nauwkeuriger bezien.

### 3. TRADITIONEEL OF MODERN?

De meeste bestuurskundigen bekommeren zich niet om de fundamentele vraag waarom we eigenlijk een tweedeling tussen politiek en bestuur hebben. Zij zijn meer geïnteresseerd in de empirische en praktische vraag hoe politici en ambtenaren zich feitelijk tot elkaar verhouden en dienen te verhouden. Daarover woedt al ruim een halve eeuw een fel debat, internationaal en ook in Nederland, tussen aanhangers van twee visies. De ene noem ik de 'traditionele' visie en de andere de 'moderne' visie.

In de traditionele visie zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen hiërarchisch. Er is een relatief scherpe scheiding tussen politici en ambtenaren, de belangrijkste beslissingsbevoegdheid ('het primaat') ligt bij de politiek en ambtenaren zijn ondergeschikt en uitvoerend. Deze visie wordt vaak (deels terecht) geassocieerd met Max Weber en ze leeft voort in het onderscheid tussen beleid en uitvoering in het 'new public management'-denken en in veel principaal-agenttheorieën over politiek-ambtelijke verhoudingen.

In de meest extreme invulling van deze visie hebben ambtenaren slechts de rol van klakkeloze uitvoerders, zonder eigen inbreng in de beleids- en besluitvorming, een standpunt dat een city manager (een soort gemeentesecretaris) van een stad in Oregon mooi verwoordde: 'If there's not a law against it and they [de gemeenteraad] want to burn down the town, our job is to give them matches.'<sup>[12]</sup>

Vooral deze extreme opvatting heeft begrijpelijkerwijs veel weerstand opgeroepen. Op basis van empirisch onderzoek werd er op gewezen dat ambtelijk bestuur doortrokken is van discretionaire beleids- en besluitvorming. Sinds de jaren '70 heeft systematisch onderzoek aangetoond dat tussen politici en (top) ambtenaren vaak een zeer nauwe interactie bestaat.<sup>[13]</sup> De empirische bezwaren richtten zich dan ook vooral tegen het idee van een scheiding tussen politiek en bestuur. En de klassieke visie werd, terecht of niet, afgedaan als 'een ernstig onjuiste beschrijving van de werkelijkheid'.<sup>[14]</sup>

Behalve empirische kritiek werd en wordt tegen de traditionele visie ook normatieve kritiek ingebracht. Die is vooral gericht tegen de noties van het politieke primaat<sup>[15]</sup> en ambtelijke onderschikking. Volgens de critici voeden zulke noties de gedachte dat ambtenaren niet meer zijn dan willoze, amorele instrumenten

[12] Box (1992: 337).

[13] Aberbach e.a. (1981).

[14] Waldo (1971: 264).

[15] Nieuwenkamp (2001).

in handen van de politiek. De standaardverwijzing hierbij is naar SS-topbureaucraat Adolf Eichmann die de holocaust hielp organiseren. Zo gezien, is de traditionele visie inderdaad 'een tekortschietende en zelfs gevaarlijke aanbeveling voor het handelen'.<sup>[16]</sup>

Velen verwerpen dus de traditionele visie. Zij proberen politiek en ambtenarij niet uit elkaar te houden, maar juist te verbinden door middel van 'verzoeningsstrategieën'.<sup>[17]</sup> In deze moderne visie wordt de notie van een tweedeling verworpen en vervangen door andere relationele begrippen, zoals 'complementariteit'.<sup>[18]</sup> Dit begrip vooronderstelt weliswaar nog steeds het conceptuele onderscheid tussen politici en ambtenaren, maar hier is hun relatie bijna of helemaal gelijkwaardig.

Opvallend is, dat aanhangers van de moderne visie het morele karakter van de politiek-ambtelijke verhoudingen vaak veel explicieter erkennen dan aanhangers van de traditionele visie. De eersten stellen vaak stevige morele eisen aan het gedrag van politici en ambtenaren.

In de internationale literatuur heeft Svava zijn begrip 'complementariteit' ingevuld als een zwaar moreel ideaal en hier te lande heeft Paul 't Hart spelregels geformuleerd voor de politiek-ambtelijke verhoudingen (de drie r's: respect, ruimte en reciprociteit).<sup>[19]</sup> Zulke regels zijn relevant, maar tegelijk nogal vrijblijvend en idealistisch. Ze gaan uit van een op harmonie gerichte welwillendheid van beide partijen en miskennen dat het in de politiek-ambtelijke verhoudingen ook om macht gaat.

Aanhangers van de traditionele visie daarentegen presenteren de politiek-ambtelijke verhoudingen vaak slechts als een instrumentele (doel-middel) relatie, met als belangrijkste morele vereisten hooguit die van ambtelijke loyaliteit, gehoorzaamheid, dienstbaarheid

en anonimiteit (en voor politici helemaal geen). Dit is weer al te cynisch en minimalistisch.

#### 4. EEN DERDE WEG: CONSTITUTIONALISME

Het debat kent dus problemen. Terwijl in de traditionele visie het morele karakter van de politiek-ambtelijke verhoudingen te weinig wordt onderkend en het belang van politieke en ambtelijke integriteit geminimaliseerd, worden deze in de moderne visie juist overdreven idealistisch en optimistisch ingevuld. Ons denken moet echter noch cynisch, noch utopisch zijn.

Daarnaast is de steun voor de traditionele dan wel de moderne visie vaak erg afhankelijk van situationele factoren. Zo wordt vaak verwezen naar grote, feitelijke ontwikkelingen (zoals mediatisering, horizontalisering en dergelijke), alsof deze ontwikkelingen een noodzakelijk gegeven en derhalve normerend zijn. Grote ontwikkelingen zijn echter niet onveranderlijk en ook niet per se goed.<sup>[20]</sup> Politiek en bestuurlijk leiderschap bestaat mede in het richting geven aan zulke grote ontwikkelingen, niet in ze alleen ondergaan.

Ten slotte richten beide visies zich vaak alleen op het niveau van individuele functionarissen. We moeten echter ook over de relatie tussen politiek en ambtenarij kunnen spreken op een relatief hoog niveau van algemeenheid, bijvoorbeeld op het niveau van het staatsbestel als zodanig. Tegelijk moeten we daarbij niet blijven steken in theoretische abstractie; het gaat in de politiek-ambtelijke verhoudingen wel om een praktisch vraagstuk.

Gelukkig is het mogelijk de politiek-ambtelijke verhoudingen te begrijpen op een manier die aan al deze vereisten voldoet, een manier die:

– niet-utopisch en toch normerend is;

[16] Waldo (1971: 264).

[17] Harmon (2006: 16, 23-25).

[18] Svava (2001).

[19] 't Hart (2003: 36).

[20] 't Hart (2012).

- feitelijke ontwikkelingen erkent en tegelijk ruimte laat voor leiderschap;
- relatief algemeen en tegelijk praktisch is.

De patstelling tussen de traditionele en de moderne visie kan worden opgelost als we de politiek-ambtelijke verhoudingen gaan opvatten als een morele relatie op constitutioneel niveau.

Anders gezegd: het thema van de politiek-ambtelijke verhoudingen vormt een relatief nieuw hoofdstuk in een lange traditie van constitutioneel denken waarin wordt geworsteld met het klassieke vraagstuk dat een overheid:

- enerzijds sterk moet zijn (en daarom een eenheid, geregeerd door bestuurders met verstand van zaken)
- en anderzijds ook beperkt (en daarom verdeeld, gecontroleerd door burgers of hun vertegenwoordigers).

Het bekendste antwoord op dit constitutionele vraagstuk is het leerstuk van de machtenscheiding.<sup>[21]</sup> De gedachte hiervan is dat het scheiden en in evenwicht houden van verschillende ‘machten’ (instituties die specifieke functies uitvoeren) bijdraagt aan de bescherming van de politieke vrijheid. Daarom presenteerde Montesquieu zijn machtenscheidingsleer ook in het hoofdstuk van *De l'Esprit des Lois* dat over politieke vrijheid gaat.<sup>[22]</sup>

Toen de machtenscheidingsleer werd geformuleerd, hoefde het ambtelijk bestuur echter nog niet als een belangrijk deel van de staat te worden gezien. Alleen daarom al mag de relatie tussen politiek en ambtenarij niet rechtstreeks worden opgevat als de relatie tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Toen het ambtelijk bestuur zich in de achttiende en negentiende eeuw begon te ontwikkelen, ontstond de noodzaak de ambtenarij een legitieme, maar ook beperkte plaats te geven in het staatsbestel. Hiervoor werd in Nederland het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid

ontwikkeld. Dit kan worden gezien als een hoog-moderne bijdrage aan de constitutionele traditie.<sup>[23]</sup>

Vanuit constitutionalistisch oogpunt moeten we het primaat van de politiek niet zien als een achterhaald idee of een onhaalbaar doel, maar als een leidend (ongeschreven) normatief principe binnen de structuur van ons constitutionele bestel. Net als de klassieke machtenscheidingsleer helpt een heldere tweedeling en hiërarchie tussen politiek en ambtenarij zowel tirannie als anarchie te voorkomen, door machtsverdeling en machtsevenwicht. Dat gebeurt op drie manieren:

- *binnen* elk van de machten van de trias politica is een hoger, politiek echelon en een lager, ambtelijk echelon;
- *tussen* de machten bestaan verschillen in de mate waarin (partij)politiek een plaats heeft;
- het belangrijkste is echter dat de drie traditionele machten samen een verheven constitutionele status hebben *boven* de ambtelijke ‘rest’ van de overheid. Alleen zij kunnen definitieve besluiten nemen en ambtelijke besluiten ongedaan maken. (Daarom is de ambtenarij ook geen ‘vierde macht,’ zoals vaak wordt gezegd.) Ambtenaren moeten afwisselend onafhankelijk én ondergeschikt kunnen zijn.<sup>[24]</sup>

De noties van een tweedeling tussen politiek en ambtenarij en van het primaat van de politiek moeten niet worden weggezet als achterhaald of onhaalbaar.

[23] Deze herinterpretatie van de politiek-ambtelijke verhoudingen als een constitutionele en morele relatie sluit nauw aan bij de zogenoemde ‘Constitutionele School’ die sinds de jaren tachtig in de bestuurskunde is opgekomen (Newbold, 2010). Haar vertegenwoordigers (vooral Rohr, 1986) hebben op een overtuigende manier de legitimiteit van het ambtelijk bestuur in de constitutionele orde verdedigd.

[24] De notie van ambtelijke discretie is niet in strijd met deze visie, maar harmonieert er juist uitstekend mee. Zoals de beroemde rechtsfilosoof Dworkin schreef, is discretionaire ruimte als ‘het gat in een donut’: het biedt ruimte, maar is tegelijk begrensd (1977: 31).

[21] Vile (1998).

[22] Montesquieu (1989: 154-186).

We moeten ze omarmen als leidende (ongeschreven) normatieve beginselen binnen de structuur van ons constitutionele bestel. Ze kunnen worden gezien als een oefening in de constitutionele 'kunst van het scheiden'<sup>[25]</sup> en als onmisbaar element in het constitutionisme.

## 5. INTEGRITEIT IN DE POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN

Ambtenaren zijn ondergeschikten: ze moeten dienen en niet heersen. Van reciprociteit en complementariteit tussen ambtenaren en politici kan daarom alleen sprake zijn als tegelijk wordt erkend dat zij niet op voet van gelijkheid staan. Het beginsel dat ambtenaren (net als het leger, de politie en de koning) ondergeschikt zijn aan het politiek gezag, is een pijler onder onze constitutionele democratie. Als die wordt weggehaald, 'zerfiele der ganze Apparat,' zegt Weber.<sup>[26]</sup> Hiërarchie en dienstbaarheid zijn echter niet populair onder democraten ('ik ben niet minder dan jij' is ieders motto in een gelijkheidscultuur). Bovendien zijn er soms natuurlijk wel degelijk goede redenen waarom ambtenaren ongehoorzaam moeten zijn. Hád de overijverige Eichmann maar geweigerd om de transporten naar vernietigingskampen te organiseren. Ambtenaren moeten niet alleen ondergeschikt, maar op gepaste momenten ook onafhankelijk zijn. Dit leidt tot grote dilemma's: ondergeschikt én onafhankelijk, dienend en toch zelfstandig zijn. Eigenlijk moeten ambtenaren twee soorten grenzen respecteren, namelijk de grenzen aan hun ambtelijke bevoegdheid, door de politiek getrokken, en morele grenzen, die niemand mag overschrijden, ook politici niet. En deze twee soorten grenzen lopen helaas niet altijd gelijk.

Hoe hierin te beslissen? Zowel absolute dienstbaar-

heid als onbegrensde zelfstandigheid is onwenselijk en onwerkbaar. Hier bewijst een constitutionele benadering zijn waarde. De beperkingen die we aan ambtenaren hebben opgelegd, zijn er om onze constitutionele orde te bewaren. Met die orde zijn wij allen gebaat, ook ambtenaren zelf. Daarom mogen ambtenaren zich ook alleen aan hun beperkingen en ondergeschiktheid onttrekken, wanneer die orde zelf of een nog hogere waarde in het geding is. Alleen omwille van de constitutionele democratie of voor een nóg groter goed mogen ambtenaren staken en demonstreren, individueel hun werk weigeren, of zelfs hun functie neerleggen. Dus niet voor een paar procent loonsverhoging of voor betere arbeidsvoorwaarden en ook niet omdat legitieme politieke keuzes in het regeerakkoord hen niet aanstaan. Wie om zulke redenen zijn werk weigert, schendt zijn ambtseed. De gedachte dat er hogere waarden kunnen zijn dan die van de constitutionele democratie zelf, is niet griezelig fundamentalistisch, maar algemeen aanvaard. Een hoger belang kan bijvoorbeeld de (acute) staatsveiligheid zijn, of de bescherming van fundamentele mensenrechten. Als er geen waarden waren die onze staatsvorm te boven gingen, verloor die staatsvorm zelf haar waarde.

Hiermee zijn we gekomen bij de diepste overwegingen in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Zoals ik heb willen benadrukken, gaat het in die verhoudingen om waarden. Schematisch gezegd zijn er drie categorieën waarden in het geding. De eerste twee zijn de waarden van de politiek en het ambtelijk bestuur zelf. In onze staat betekent dat grofweg:

- democratische waarden (participatie, openheid, responsiviteit);
- bureaucratische waarden (betrouwbaarheid, rechtsgelijkheid, efficiëntie).

Met een goede arbeidsdeling en arbeidsverhouding tussen politiek en ambtenarij is immers de kwaliteit van beide gediend.

[25] Walzer (1984).

[26] Weber (1988: 524).

Als de eigenheid van politiek en ambtenarij wordt gerespecteerd, worden bestuurlijke waarden beschermd tegen (partij)politieke inmenging en politieke waarden tegen verambtelijking. Dit lukt lang niet in alle staten in de wereld even goed en voor zover het bij ons wel lukt, is dat een grote zegen.

Nóg belangrijker echter is de derde categorie. Uiteindelijk gaat het niet om de behartiging van de waarden van politiek en ambtenarij zelf, maar om de waarden waarmee de burgers die zij dienen, gebaat zijn. Dit zijn de constitutionele waarden van, bijvoorbeeld, maatschappelijke orde, burgerlijke vrijheid en politieke rechtvaardigheid. Dit soort waarden, die Rohr 'regime values' noemt<sup>[27]</sup>, wordt ook gediend door een goede tweedeling én samenwerking van politiek en ambtenarij. Wanneer politici en ambtenaren uit elkaars vaarwater blijven, zijn zij elkaars 'checks and balances' en worden burgers beschermd tegen hun gezamenlijke staatsmacht. Dan ontstaat er ook ruimte voor waardevol maatschappelijk initiatief.

De integriteit van politici en ambtenaren wordt dus mede bepaald door de manier waarop zij de integriteit (dat wil zeggen de heelheid en eigenheid) van elkaars domein respecteren en bevorderen. Integere politici en integere ambtenaren doen dat, omdat zij inzien dat uiteindelijk de burgers daarmee het best worden gediend. Dat vergt wel helder constitutioneel inzicht. Ambtenaren moeten, net als bestuurders en volksvertegenwoordigers, niet alleen hun eigen portefeuille kennen, maar ook weten wat hun positie en verantwoordelijkheid is in het staatsbestel. Zulk constitutioneel inzicht zou meer moeten worden benadrukt als een belangrijk onderdeel van de integriteit van elke publieke functionaris.<sup>[28]</sup> Dat garandeert niet dat incidenten in de politiek-ambtelijke verhoudingen voortaan uitblijven, maar het zou er waarschijnlijk wel toe leiden dat schermutselingen in het grensver-

keer tussen politiek en ambtenarij minder voorkomen en dat ze minder schade doen aan fundamentele publieke waarden.

---

[27] Rohr (1989).

[28] Rohr (1989).

*Patrick Overeem is als universitair docent verbonden aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.*

*Contact: p.overeem@cdh.leidenuniv.nl*



## Literatuur

- Aberbach, J.D., R.D. Putnam en B.A. Rockman (1981), *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Box, R.C. (1992), 'The administrator as trustee of the public interest: Normative ideals and daily practice'. *Administration & society*, 24(3), blz. 323-345.
- Brown, B.E.S. en R.J. Stillman, II (1986), *A search for public administration: The ideas and career of Dwight Waldo*. College Station, TX: A&M University Press.
- Dworkin, R. (1977), *Taking rights seriously*. Londen: Duckworth.
- Frederickson, H.G. (1997), *The spirit of public administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Harmon, M.M. (2006), *Public administration's final exam: A pragmatist restructuring of the profession and the discipline*, Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press.
- Montesquieu, C.-L. de Secondat, Baron de la Brède et de. (1989), *The spirit of the laws*. Origineel 1748. Redactie A.M. Cohler, B.C. Miller en H.S. Stone. Cambridge: Cambridge University Press.
- Newbold, S.P. (2010), 'Toward a constitutional school for American public administration'. *Public administration review*, 70(4), blz. 538-546.
- Nieuwenkamp, R. (2001), *De prijs van het politieke primaat: Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*. Delft: Eburon.
- Overeem, P. (2012), *The politics-administration dichotomy: Toward a constitutional perspective* (2e druk), Boca Raton, FL: CRC Press.
- Rohr, J.A. (1986), *To run a constitution: The legitimacy of the administrative state*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Rohr, J.A. (1989), *Ethics for bureaucrats: An essay on law and values* (2e, herziene en uitgebreide druk), New York: Marcel Dekker.
- Rugge, F. (2003), 'Administrative traditions in Western Europe'. In B.G. Peters en J. Pierre (eds.) *Handbook of public administration*, Londen: Sage, blz. 177-191.
- Svava, J.H. (2001), 'The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration'. *Public administration review*, 61(2), blz. 176-183.
- 't Hart, P. (2012), 'Politiek-ambtelijke verhoudingen in de 2.0-wereld: Nieuwe uitdagingen en overzeese lessen'. *Bestuurskunde*, 1, blz. 71-82.
- 't Hart, P. en A.C. Wille (2006), 'Ministers and top officials in the Dutch core executive: Living together, growing apart?' *Public administration*, 84(1), blz. 121-146.
- 't Hart, P., A.C. Wille, R.A. Boin, G.S.M. Dijkstra, F.M. van der Meer, W.J. van Noort en M. Zannoni (2003), *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging* (2e druk), Amsterdam: Boom.
- Vile, M.J.C. (1998), *Constitutionalism and the separation of powers* (2e druk), Indianapolis, IN: Liberty Fund.
- Waldo, D. (1971), *Public administration in a time of turbulence*. San Francisco, CA: Chandler.
- Waldo, D. (1990), 'A theory of public administration means in our time a theory of politics also', in N.B. Lynn en A. Wildavsky, *Public Administration: The State of the Discipline*, Chatham, NJ: Chatham House, blz. 73-83.
- Walzer, M. (1984) 'Liberalism and the art of separation'. *Political theory* 12 (3), blz. 315-330.
- Waterman, R.W. en K.J. Meier (1998), 'Principal-agent models: An expansion?'. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), blz. 173-202.
- Weber, M. (1988), *Politik als Beruf*, In J. Winckelmann (ed.), *Gesammelte Politische Schriften* (5e druk), Tübingen: Mohr, blz. 505-560.