

DE VIERDE MACHT *REVISITED*

Over ambtelijke macht en publieke verantwoording

Oratie

Uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in de bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht op woensdag 13 september 2000.

Door

Dr. M.A.P. Bovens

Mijnheer de Rector Magnificus
*Zeer gewaardeerde toehoorders*¹

1. Terug naar Crince Le Roy

De kenners onder u zullen het uit de aankondiging van de oratie al hebben begrepen: vanmiddag treed ik letterlijk en figuurlijk in de voetsporen van Crince Le Roy. Letterlijk, omdat hij de eerste hoogleraar Bestuurskunde in Utrecht was en ruim dertig jaar geleden, in november 1969, ook vanaf deze kansel zijn oratie uitsprak. Figuurlijk, omdat zijn thematiek van ambtelijke macht en publieke verantwoording ook de mijne is.

Crince Le Roy gaf zijn oratie de titel *De vierde macht* en bereikte daarmee iets waar elke intellectueel van droomt. Al vrij snel na zijn oratie werd de term ‘vierde macht’ een van de kernbegrippen van de Nederlandse bestuurskunde. Het is een topos geworden, een begrip waarachter een verzameling van vraagstukken en argumenten schuilgaat en dat tot het vaste vocabulaire van elke vakgenoot behoort. Wie ‘vierde macht’ zegt, wil het hebben over de macht van ambtenaren. En zo is het ook vanmiddag. Ik wil het hier hebben over ambtelijke macht en publieke verantwoording. Dat is niet per sé omdat in de afgelopen dertig jaar de macht van ambtenaren spectaculair is toegenomen. Het is vooral omdat binnen een democratische rechtsstaat er een permanente spanning bestaat tussen ambtelijke expertise en lekenbestuur, tussen feitelijke macht en publieke controle (Berg 1998). Daarom wil ik vandaag onderzoeken wat de staat van de rechtsstaat op dit punt is. Het is een onderwerp dat in mijn vorige oratie slechts zijdelings aan de orde kwam en dat ik nu, op de leerstoel Bestuurskunde, in het centrum van mijn belangstelling kan plaatsen. Ik zal eerst de topos wat verder ontleden. Vervolgens zal ik nagaan wat de empirie ons leert over hedendaagse ambtelijke macht. Ten slotte zal ik nagaan wat die inzichten betekenen voor het afleggen en vormgeven van publieke verantwoording.

¹ Met dank aan Wieger Bakker, Hans Berg, Gerrit Hagelstein en Paul 't Hart voor hun commentaar.

2. De vierde macht *revisited*

Eerst maar de term ‘vierde macht’. Als elk topos is het een meerduidige begrip met verschillende betekenissen. Het begrip ontleent zijn oorsprong aan het staatsrecht, aan de constitutionele theorieën van Locke en Montesquieu. Crinice le Roy begon zijn oratie dan ook met de fameuze woorden van het zesde hoofdstuk van boek XI van *De l’ Esprit des Lois* van Montesquieu: “in elke staat zijn drie soorten van machten”. In de loop van zijn oratie zie je een interessante semantische verschuiving die tot op heden een bron van dubbelzinnigheid is. Bij Montesquieu (1748/1966:396), die spreekt van *pouvoirs* en *puissances* heeft het begrip macht vooral een juridische, formele invulling. Het gaat om institutioneel verankerde *bevoegdheden* - respectievelijk om wetten te maken, verdragen te sluiten en recht te spreken. Crinice Le Roy, en de politicologen en bestuurskundigen na hem, vullen de term vooral empirisch in. Bij hen ziet de term macht op feitelijke *invloed*, op het vermogen om de publieke besluitvorming te beïnvloeden (al dan niet op basis van formele bevoegdheden).

Deze subtiele overgang van een staatsrechtelijk naar een sociaal-wetenschappelijk discours, heeft er voor gezorgd dat wie spreekt van de ‘vierde macht’ daarmee verschillende dingen kan bedoelen. In zijn meest bescheiden vorm is het gebruik van de term slechts een kortschrift voor een feitelijke kwestie: in hoeverre hebben ambtenaren eigenlijk invloed op de besluitvorming? Dat is de vraag die Crinice Le Roy zich stelde. Een stap verder gaat de apodictische variant die bedoelt te zeggen dat ambtenaren een overheersende rol in de publieke besluitvorming hebben (Peters 1999:37, 243). In beide gevallen gaat het om feitelijke vragen waarop een empirisch antwoord mogelijk is.

Het begrip heeft inmiddels echter ook een sterk normatieve lading. Wie de term ‘vierde macht’ in de mond neemt kan dit ook doen om daarmee een situatie onmiddellijk als ongewenst te kwalificeren. In deze pejoratieve variant is het een aanduiding van een staatsrechtelijk onfrisse situatie: een overmatige, ongecontroleerde machtsuitoefening door ambtenaren. Als zodanig is het geen empirisch toetsbare hypothese meer, maar een diskwalificatie. Wie de term zo gebruikt doet geen uitspraak over de feitelijke hoeveelheid invloed, maar over de (on)wenselijkheid ervan. In de afgelopen decennia is dit normatieve gebruik

van de term gaan overheersen. De term vierde macht staat voor ambtelijke overmacht.²

3. De verplaatsing van de vierde macht

Hier wil ik me eerst concentreren op de empirische vragen. De normatieve kwesties komen later. In hoeverre is 30 jaar na dato de observatie van Crinice Le Roy, dat ambtenaren een grote feitelijke invloed hebben op de publieke besluitvorming, nog steeds geldig? In de afgelopen jaren zijn er mooie politicologische en bestuurskundige onderzoeken verschenen die, direct of indirect, hier een antwoord op geven.

Zo concludeert Klaartje Peters op basis van een grondige invloedsanalyse van enkele beleids casus dat ambtenaren op rijksniveau een belangrijke stempel op de besluitvorming drukken. Bijna alle door haar onderzochte beslissingen bleken in meer of mindere mate door ambtenaren bepaald (Peters 1999:243). In één casus, in de sfeer van de ruimtelijke ordening, was er zelfs sprake van een allesoverheersende rol van ambtenaren. Zelfs tijdens het politieke zenit van de besluitvorming in ons land, de kabinetsformatie, is de invloed van ambtenaren fors (Peters 1999:245). Veelzeggend is ook dat ambtenaren van alle door haar onderzochte actoren de meest invloedrijke categorie vormen – invloedrijker dan bewindslieden en kamerleden. Haar kwantitatieve onderzoek vindt bevestiging in de kwalitatieve observaties van Mirko Noordegraaf (2000). Op fraaie wijze laat hij zien hoe die enorme invloed van ambtenaren op de politieke besluitvorming tot stand komt: door het labelen van issues, door het produceren van teksten, door creëren van vaste vergadermomenten en commissies en door het organiseren van politieke steun.

Op lokaal niveau is de invloed van ambtenaren zo mogelijk nog groter. Herman Lelieveldt (1999) constateerde onlangs dat ambtenaren in het politieke leven van middenveld-organisaties een dominante rol spelen: “men heeft er het meeste contact mee, de contacten zijn in sterke mate wederzijds en organisaties vinden deze contacten ook het belangrijkste”. (Lelieveldt 1999:83). Ook Reussing (1996: 425) wijst op de grote feitelijke invloed van ambtenaren op de politieke besluitvorming in gemeenten.

² Enigszins tot zijn schrik moest Crinice Le Roy een aantal jaren na zijn oratie constateren dat veel commentatoren het begrip vooral in deze zin uitlegden (Crinice Le Roy 1975: 11-15). Het meest duidelijke voorbeeld hiervan is Van Braam (1973).

Is er in de afgelopen jaren dan niets veranderd? Ogenschijnlijk niet. Crinice Le Roy situeerde de vierde macht vooral op het departement en het gemeentehuis. De meeste van de genoemde dissertaties delen diens uitgangspunt en concentreren zich uitsluitend op de invloed van departementale of gemeenteamttenaren op de klassieke nationale of lokale besluitvormingsprocessen.³ Ik denk echter dat dit een te beperkte focus is. Veel relevante publieke besluiten worden inmiddels elders genomen en veel moderne ambtenaren brengen nog maar een deel van hun tijd op een ministerie of gemeentehuis door. Net zoals de politiek zich, ten dele, heeft verplaatst van de traditionele, nationale arena's naar elders, zo heeft ook de vierde macht zich verplaatst. In de afgelopen 30 jaar zijn er drie belangrijke bewegingen zichtbaar rondom de vierde macht:

1) *Internationalisering*: de eerste verplaatsing van de vierde macht is naar internationale gremia. Daarvan zijn de instellingen van de EU natuurlijk de belangrijkste. Maar de internationalisering gaat verder dan Europa. De deterritorialisering als gevolg van ICT vraagt om wereldwijde uniformering van standaarden, normen, tarieven en procedures. De moderne beleidsambtenaar of wetgevingsjurist is dan ook steeds vaker op reis, niet alleen naar Brussel voor de Commissie of de Raad, maar ook naar de Parijs voor de OESO, naar Washington voor het IMF of de Wereldbank, naar Genève voor de WIPO, naar Seattle voor de WTO en ga zo maar door. Daar onderhandelen zij met collega's uit andere landen, vaak in het gezelschap van allerlei NGO's en lobbygroepen, over de inhoud van verdragen, richtlijnen en akkoorden. Gedegen empirisch onderzoek naar deze vorm van vierde machtsuitoefening ontbreekt nog, maar het is duidelijk dat deze onderhandelingen vaak cruciaal zijn voor de marges voor de nationale wetgever – onze eerste macht. Zo betitelde het kamerlid Van Oven de PV – de permanente vertegenwoordiger, de hoogste nationale ambtenaar bij de EU – onlangs als de leider van een soort schaduwkabinet⁴.

2. *Verzelfstandiging*: de tweede verplaatsing van de vierde macht is de verzelfstandiging. In de afgelopen dertig jaar is het aantal zelfstandige bestuursorganen in ons land gestegen tot zo'n 600. Bijna de helft hiervan is na 1980 zelfstandig geworden. Er werken inmiddels meer mensen bij de ZBO's dan

³ Zo blijven in al deze dissertaties internationale actoren en organisaties, zoals de instellingen van de EU, volledig buiten beeld.

⁴ Interview in de Staatscourant 27-7-2000.

bij de departementen – zo'n 130.000 om precies te zijn - die bijna één vijfde van de rijksbegroting uitgeven (Van Thiel 2000:39, 222). Ofschoon de meeste van deze ZBO's zich niet direct bezighouden met primaire besluitvormingsprocessen, maar met geschilbeslechting, kwaliteitsbeoordeling, uitkeringen of toezicht (Van Thiel 2000:24), is hun invloed op de aard en de kwaliteit van het publieke domein inmiddels buitengewoon groot.⁵

3. *Interactieve beleidsvorming*: de derde grote verandering in het theater van het openbaar bestuur die hier relevant is, is de opkomst van allerlei vormen van interactief en horizontaal bestuur. Ofschoon deze interactieve vormen van beleid en bestuur inmiddels vaste voet aan de grond hebben, zijn er nog geen systematische empirische analyses van beschikbaar. De meeste literatuur kent nog een beschrijvend of prescriptief karakter (Stout & Hoekema 1994; Hertogh e.a. 1998; Pröpper & Steenbeek 1999). Toch durf ik ook hier de stelling wel aan dat dit interactieve bestuur bij uitstek het domein van ambtenaren is. Het zijn de senior beleidsambtenaren, daarbij geholpen door externe adviseurs en procesmanagers, die onderhandelen, regisseren, makelen en het proces bewaken en niet de bewindslieden, gedeputeerden of wethouders - laat staan de volksvertegenwoordigers. En de politieke arena's van dit onderhandelend bestuur zijn niet kamer, kabinet of Statenzaal, maar Hoog Brabant, rokerige wijkcentra en ambtelijke catacomben (Hendriks 1998:73). Zoals Nick Huls, zelf ooit zo'n onderhandelende ambtenaar het formuleerde: "Het zijn de ambtenaren die beslissen en het is de politiek die eigenlijk alleen maar 'ja' kan zeggen. (...) De overheidsbureaucratie is niet meer neutraal, maar door en door politiek in al haar geledingen" (Huls, 1994:164).⁶

⁵ De grootschalige informatisering van het werk van met name de 'beschikkingenfabrieken' zorgt voor een interessante verplaatsing van de ambtelijke macht binnen een aantal ZBO's. Het zijn niet meer de 'streetlevel bureaucrats' die veel discretionaire macht uitoefenen – een van de grote zorgen van Crinice le Roy – maar de systeemontwerpers die de uitgangspunten van het beleid omzetten in expertsystemen en beslisbomen (Zouridis, 2000).

⁶ Het lokaal bestuur lijkt zich inmiddels al aan te passen aan deze overgang van bevel naar onderhandeling. In de personeelsadvertenties wordt steeds vaker gevraagd om communicatieve en onderhandelingsvaardigheden. (Hertogh 2000).

4. Verplaatsing en verantwoording

Tot zover de feitelijke betekenis van de vierde macht in ons land. De vierde macht leeft en is actiever dan ooit. Ambtenaren hebben nog steeds een grote invloed op de besluitvorming in ons land, en tegenover de klassieke politieke actoren – kabinet en kamer – lijkt die invloed in de afgelopen dertig jaar eerder toe dan afgenomen. Veel ambtelijk werk is door en door politiek – niet politiek in de zin van partijpolitiek, maar politiek in de zin van een voortdurende strijd om de gezaghebbende toedeling van waarden. Dat geldt voor de topambtenaren van Noordegraaf, voor onze permanente of tijdelijke vertegenwoordigers in Brussel, voor de bestuurders van ZBO's en voor de makelaars en regisseurs van het onderhandelend bestuur.

Is dat erg? Zijn deze moderne manifestaties van ambtelijke macht onwenselijk? Dat is nog maar de vraag. In de eerste plaats is er in ons land geen sprake van een homogene vierde macht. De ambtenarij is geen gesloten kaste die zich *en bloc* tegenover de andere machten opstelt en uit is op uitbreiding of consolidatie van haar machtspositie. Bureaupolitieke, professionele of sectorale loyaliteiten zijn vaak belangrijker (Rosenthal 1988). Ook zijn er tal van andere maatschappelijke actoren, zoals adviesbureau's, advocatenkantoren en onderzoeksinstituten, die de nodige contra-expertise en tegenmacht kunnen bieden. Dat neemt niet weg dat afzonderlijke ambtenaren binnen het besluitvormingsproces zeer invloedrijk kunnen zijn.⁷

Er zijn voorts niet zoveel aanwijzingen dat die vierde macht zich in ons land structureel als *hindermacht* manifesteert en dat ambtenaren het proces van democratische besluitvorming bewust ondermijnen. Integendeel, Noordegraaf laat zien hoezeer moderne topambtenaren het primaat van de politiek hebben geïnternaliseerd. Bij al hun whealen en dealen vormt het woord en het politieke lot van de minister hun belangrijkste leidraad (Noordegraaf 2000: 271-272). Ook Huls constateert dat de ambtelijke onderhandelingen zich niet begeven buiten de kaders van bestaand beleid en wetgeving. Ambtenaren bedrijven dan wel politiek, maar het is vooral in nauwe samenspraak met en ter meerdere eer en glorie van de

⁷ Peters (1999:245) concludeert zelfs dat grote bureaupolitieke strijd tussen ambtelijke onderdelen de nominale invloed van ambtenaren eerder vergroot dan verkleint, omdat externe actoren, zoals het parlement, er dan bijna niet meer tussen komen. Daarmee is overigens nog niet gezegd dat de feitelijke invloed van ambtenaren als groep ook toeneemt. De meeste invloed wordt immers aangewend om de macht van de andere dienst te neutraliseren.

eigen bewindslieden.⁸ Naar de letter zondigen deze politiek geverseerde ambtenaren tegen Webers adagium; zij doen “gerade das (...) was der Politiker, der Führer sowohl wie seine Gefolgschaft, inner und notwendig tun muß: kämpfen” (Weber, 1919/1977: 28). Naar de geest passen zij echter nog binnen diens ethos, incidenten daargelaten. Zij strijden in meerderheid niet voor hun eigen zaak, maar voor hun minister en ministerie of, breder nog, voor de publieke zaak (WRR 2000:93).

Tot zover de topambtenaren ten departementen. Veel ambtenaren zijn echter allang niet meer of slechts bij tussenpozen op het ministerie actief, zo zagen we. Zij vergaderen in Brussel, in Aristo-zalencomplexen of werken bij ZBO's. Hoe zit het met deze verplaatsingen van de vierde macht? Zijn er hier wel voldoende interne (socialisatie) of externe (verantwoordings) mechanismen om tegenwicht te bieden aan de verleidingen van de macht? Ik loop de drie verplaatsingen stuk voor stuk na en inventariseer de risico's.

Internationalisering. We hebben nog weinig zicht op de activiteiten en de invloed van al die permanente of tijdelijke ambtelijke delegaties. Wel valt al te zien dat de internationalisering van het ambtelijk werk een aantal verantwoordingsrisico's met zich mee brengt. Allereerst is er een gebrek aan transparantie. Men werkt uit het zicht van de nationale media en de nationale civil society. Supranationale media en middenveldorganisaties, die hun plaats als waakhond kunnen innemen, ontbreken nog grotendeels. Regelmatig maken bovendien leden van NGO's of lobbygroepen deel uit van de delegaties, maar van een brede representatie van belangen en van een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden is lang niet altijd sprake. Voorts is er vooralsnog geen structurele aandacht van het parlement voor de politieke sturing en verantwoording van het werk van deze ambtelijke delegaties. Internationale verantwoordingsfora die als legitieme tegenhanger van de nationale parlementen kunnen opereren ontbreken.

Voor zover er politieke terugkoppeling plaatsvindt, lijkt er nogal eens sprake te zijn van wat je een dubbele politiek van de voldongen feiten zou kunnen noemen. In de internationale ambtelijke onderhandelingen heeft men na nachten doorwerken een moeizaam compromis bereikt. Terug op het departement krijgt de minister dan ook te horen dat hij alleen op details kan wijzigen, op het gevaar af

⁸ Zie ook De Vries (1998) die spreekt van 'techno-coalities' tussen topambtenaren en ministers.

dat al het werk voor niets is geweest. (“Want als u gaat schuiven dan gaan de Fransen ook en dan stort het kaartenhuis weer in” - je hoort het Sir Humphrey Appleby al zeggen). Wanneer het akkoord vervolgens officieel tot stand is gekomen en aan de kamer wordt voorgelegd, herhaalt deze situatie zich. Zo blijft de politieke sturing en verantwoording beperkt tot nakaarten en raken de handen van de nationale wetgever ongemerkt gebonden.

Verzelfstandiging. Rondom deze verplaatsing zie ik twee soorten risico's, socialisatierisico's en verantwoordingsrisico's. Het is allereerst de vraag of de topambtenaren van de ZBO's op termijn evenzeer een publiek ethos zullen ontwikkelen als de departementsambtenaren van Noordegraaf en Huls. De ervaring met recent verzelfstandigde onderdelen van ministeries laat zien dat politieke verantwoording al snel van de agenda verdwijnt zodra de minister uit beeld raakt (Plug & Bovens 1999). Dit zal alleen maar sterker worden naarmate de voormalige departementsambtenaren worden vervangen door personeel van buiten het ministerie of van buiten de publieke sector. Wanneer de verzelfstandiging bovendien gepaard gaat met verzakelijking en commercialisering, ondervindt het publieke ethos al snel concurrentie van een commercieel ethos waarin politieke verantwoording geen centrale waarde is (Bovens 1996; Hertogh, 2000).

De recente dissertatie van Sandra van Thiel ondersteunt deze verwachtingen. Veel verzelfstandigingen zijn nog niet gevolgd door een duidelijke regeling van de verantwoording. In bijna de helft van de gevallen zijn geen serieuze verantwoordingsplichten vastgelegd. In die gevallen waar wel verantwoording wordt afgelegd betreft het meestal management kwesties en input en output indicatoren. Integrale vormen van verantwoording, waarin ook aandacht wordt besteed aan kwaliteitsaspecten, maatschappelijke effecten en strategische vragen ontbreken grotendeels (Van Thiel 2000: 32-39).

Interactieve beleidsvorming. Komen we bij de derde verplaatsing, het interactieve en onderhandelende bestuur. Deze nieuwe vormen van bestuur bouwen ten dele voort op de lange traditie van schikken en plooiën in ons land. Met die andere vormen van pacificatiepolitiek delen zij enkele specifieke verantwoordingsrisico's. Zo is de transparantie vaak het kind van de rekening. Onderhandelen en openbaarheid van bestuur staan vaak op gespannen voet met elkaar. In besloten kring is het nu eenmaal een stuk eenvoudiger

om zaken te doen. Daar kijkt de achterban niet over de schouder mee en is het makkelijker om compromissen te sluiten. Een tweede risico is dat goed georganiseerdmaatschappelijke groepen met duidelijk gearticuleerde opvattingen, een hoge organisatiegraad en ruime middelen – zoals het bedrijfsleven of de milieubeweging - een onevenredige invloed krijgen op het beleid. In de traditionele vormen van bestuur zijn het de klassieke, vertegenwoordigende lichamen die geacht worden te waken over een evenredige representatie van belangen. Zij staan echter meer dan ooit langs de zijlijn en worden tot nu toe veelal pas in het eindstadium geconsulteerd. In de meeste beschrijvingen van interactieve processen verschijnen democratische gekozen politici niet als centrale actoren, maar als stoorzenders, probleemgevallen of figuranten.⁹ Het zijn de beleidsambtenaren en procesmanagers die vooralsnog de hoofdrol vervullen. Een derde risico is dan ook Beamtenherrschaft, zoals Max Weber dat noemde, een feitelijke alleenheerschappij van ambtenaren.

5. Verticale publieke verantwoording

Daarmee zijn we langzaam maar zeker bij de normatieve kwesties aangeland. Hoe kunnen we deze reeds bestaande of dreigende gaten in de verantwoording opvullen? Ik zal eerst de bestaande doctrine van ambtelijke verantwoording bekijken en vervolgens een alternatief schetsen.

De afgelopen jaren heeft het debat over vierde macht en verantwoording altijd in het teken gestaan van de ministeriële verantwoordelijkheid. Uitgangspunt is steeds dat er één centraal punt moet zijn waar publieke verantwoording over de bureaucratie wordt afgelegd (Van Thijn 1997 1998; Cliteur 2000; Van Gunsteren 2000). De bestaande doctrine van ambtelijke verantwoording is daarmee in wezen een verticaal stelsel van verantwoording. Belangrijkste inspiratiebron is uiteraard het werk van Weber, maar op de achtergrond is ook de invloed van Rousseau zichtbaar. Volkssoevereiniteit en democratie vormen de ankerpunten. Weber zocht het contrapunt voor de vierde macht vooral in de concentratie van politieke macht en verantwoording bij sterke, charismatische politieke leiders. Gesteund door een mandaat van het parlement of, in Webers latere geschriften, rechtstreeks van de kiezers via een plebisciet, dienen zij de machtige overheidsbureaucratie in

⁹ Zie bijvoorbeeld Pröpper & Ten Braak (1996); Hendriks (1998); De Jong & Mulder (2000)

toom te houden. De centrale verantwoordingsfora in dit stelsel zijn politieke instituties, zoals kabinet, kamer en kiezers.

Weber heeft een heroïsche – om niet te zeggen romantische - opvatting van politiek. Politiek bij Weber staat voor ‘Kampf und Leidenschaft’, voor strijd, betrokkenheid en keuzes.¹⁰ En vooral ook voor het nemen van de verantwoording. Wie Weber over de ideale politicus leest ziet Maarten Luther voor zich nadat hij zijn leerstellingen op de deur van de slotkapel in Wittenberg heeft gespijkerd: “hier sta ik, ik kan niet anders”. In ons land vinden we deze heroïsche opvatting van politiek terug in de zogenaamde Carrington-doctrine. Deze invulling van de vertrouwensregel gaat ervan uit dat een minister dient af te treden vanwege grove fouten van het aan hem ondergeschikte ambtelijk apparaat zelfs wanneer hem zelf geen blaam treft. Zij is genoemd naar de Britse minister Carrington die aftrad ondanks een vlekkeloze persoonlijke staat van dienst - althans zo wil de doctrine - omdat een formeel aan hem ondergeschikte inlichtingendienst had gefaald om de Argentijnse invasie van de Falklands te voorzien.

Het primaat van de politieke bestuurder valt alleen waar te maken indien deze de volledige zeggenschap heeft over het ambtelijke apparaat. Alleen hij is verantwoording schuldig aan parlement en kiezer en alle verantwoordingsinformatie dient daarom via hem naar buiten te gaan. Dat kan alleen indien de organisatie strikt hiërarchisch, als een piramide, is georganiseerd. De ambtenaren vormen de brede basis en de politieke leider vormt de scherpe top. Alleen die politieke top van de piramide onderhoudt externe verantwoordingsrelaties met kabinet, kamer en kiezers. De externe verantwoording dient daarom volstrekt uniform te zijn: individuele ambtenaren mogen nooit zonder medeweten en toestemming van de minister naar buiten treden.¹¹ Bij deze verticale politiek-ambtelijke verantwoording draait alles uiteindelijk om bevelsrelaties. De ambtenaar is ondergeschikt aan het gezag van de minister, die op zijn beurt uiteindelijk weer ondergeschikt is aan kamer en kiezers.

Dit Weberiaanse model van verticale politiek-ambtelijke verantwoording heeft zijn langste tijd gehad. In de eerste plaats is de politiek niet meer wat zij is geweest. Er zijn geen sterke politieke partijen meer met een breed draagvlak

¹⁰ “Denn Parteinahme, Kampf, Leidenschaft – ira et studium – sind das Element des Politikers. Und vor allem des politischen Führers” (Weber, 1919/1977: 28).

onder de bevolking en een duidelijk politiek program op grond waarvan a priori doelen kunnen worden vastgesteld. De parlementaire verantwoording is daardoor geen rijke bron van legitimiteit. Plebiscieten zijn in ons land vooralsnog geen alternatief.¹² De benen van de bewindslieden en kamerleden zijn bovendien ook niet in staat gebleken om dit hele stelsel te dragen. De Carrington-doctrine is een mythe. In ons land is na de oorlog nog nooit één bewindspersoon uitsluitend vanwege het falen van het ambtelijk apparaat vertrokken. Als bewindslieden in ons land al heen gaan omdat de vertrouwensbasis met de kamer is geschaad dan is dat altijd vanwege twijfel aan het persoonlijk optreden van de bewindspersoon en niet uitsluitend vanwege het falen van het ambtelijke apparaat.

Tabel: Tussentijds afgetreden ministers en staatssecretarissen 1945-2000¹³

Benoeming elders	20
Gezondheidsredenen	6
Meningsverschil binnen kabinet	8
Meningsverschil binnen departement	2
Persoon of privé-leven	7
Vertrouwensbreuk met Kamer(fractie)	11
Totaal	54

Hetzelfde geldt overigens voor Groot Brittannië, de bakermat van de doctrine. Ook daar is het vrijwel nooit voorgekomen dat een bewindspersoon op heroïsche wijze de eer aan zichzelf heeft gehouden vanwege ambtelijke fouten (Turpin 1994:432). Altijd is er een relatie met het persoonlijk optreden. Zelfs Lord Carrington blijkt bij nader inzien te zijn vertrokken omdat de inlichtingendienst het kabinet wel degelijk omstandig had geïnformeerd, maar hij en de rest van de

¹¹ Zoals in ons land nog weer eens is bevestigd door de Aanwijzingen van de Minister-President inzake externe contacten van rijksambtenaren van 19 mei 1998.

¹² Mocht het in ons land ooit komen tot een bij referendum gekozen burgemeester, dan zou dat op gemeentelijk niveau het verticale model kunnen versterken.

¹³ Gebaseerd op *Compendium politiek en samenleving in Nederland*, 1986- ..., pp. A0500-88 t/m A 0500-118.

regering-Thatcher de adviezen van de ambtenaren bewust in de wind hadden geslagen (De Ridder 1998:128).

Belangrijker is dat ook de bureaucratie niet meer is wat zij is geweest. We leven niet meer in de tijd van Weber. In de afgelopen decennia zijn er tal van checks and balances ontwikkeld, zoals de beginselen van behoorlijk bestuur en een uitgebreid stelsel van rechtsbescherming, waarmee de ambtelijke Leviathan waar Weber zo bang voor was aan banden is gelegd. Verzelfstandiging en horizontalisering hebben bovendien de grote overheidspiramides doen afbrokkelen en gedeeltelijk in netwerken van onderling afhankelijke partijen doen veranderen. Zoals gezegd werken er inmiddels meer mensen bij ZBO's dan bij de ministeries. En met de emancipatie en professionalisering van de ambtenaar heeft de bevelsrelatie ook binnen het departement sterk aan kracht ingeboet.

Het bestaande, hiërarchische model van ambtelijke verantwoording sluit niet goed aan bij deze veranderingen. Dat is het duidelijkst zichtbaar bij de ZBO's, waar de minister nog steeds het aanspreekpunt is. Dit is een bron van fricties en frustraties, omdat deze klassieke verticale verantwoordingsconstructie niet goed past bij de horizontale gezagsrelaties tussen minister en ZBO. Er is gebroken met het hiërarchische organisatiemodel, maar de informatievoorziening en verantwoording over het feitelijk functioneren van ZBO's lopen nog steeds vaak via de politieke top. Het dagelijkse reilen en zeilen raakt echter steeds verder buiten het blikveld van de bewindslieden. Bovendien ontbreekt het hen veelal aan instrumenten om dat feitelijke functioneren direct te beïnvloeden – dat was nu eenmaal de crux van de verzelfstandiging. Rondom ZBO's vormt de ministeriële verantwoordelijkheid zo letterlijk en figuurlijk de *bottleneck* van het publieke verantwoordingsproces.

Ook bij de andere verplaatsingen van de vierde macht die ik hier heb gesuggereerd is er sprake van onderhandelingsrelaties met partners die geheel of gedeeltelijk autonoom zijn: internationale delegaties, organisaties uit het maatschappelijke middenveld en andere overheden. Het is mijn stellige verwachting dat het gebruik van ICT deze horizontalisering van de publieke besluitvorming nog verder zal versterken - maar daarover sprak ik op deze plaats al eerder.¹⁴

¹⁴ Zie voor een eerste analyse van de effecten van ICT op publieke verantwoording Meijer (1998).

6. Van verticale naar horizontale publieke verantwoording

Een volledige terugkeer naar een strikt verticaal model van publieke verantwoording acht ik daarom geen begaanbare weg. De waarden achter dat verticale model – legaliteit, transparantie en publieke sturing en verantwoording – blijven echter van eminent belang. De hier geschetste verplaatsingen van de vierde macht betekenen immers niet dat de staat virtueel of leeg wordt zoals ons vanuit Tilburg nog weleens wordt voorgehouden (Frissen 1996; 1999). De publieke machtsuitoefening wordt hoogstens pluriformer, gelaagder en gevarieerder van karakter. En ook de spanning tussen ambtelijke professionaliteit en lekenbestuur blijft onverminderd hoog.

We moeten daarom op zoek naar aanvullende vormen van publieke verantwoording die recht doen aan de horizontalisering van het openbaar bestuur. Daarvoor kunnen we te rade bij de bestuurlijke praktijk waarin al een aantal meer horizontale vormen van publieke verantwoording zichtbaar is. Ik zal er drie bespreken die interessant zijn voor de verplaatsingen van de vierde macht.

Van indirecte naar directe ambtelijke verantwoording. Bij de verticale verantwoording verschijnen ambtenaren alleen bij hoge uitzondering, zoals een parlementaire enquête, voor externe verantwoordingsfora. De minister wordt geacht vanaf de top van de piramide over voldoende inzicht en controlemogelijkheden te beschikken en volledig voor zijn departement te kunnen spreken. De laatste jaren zie je echter dat de druk om ambtenaren voor het voetlicht van het parlement te halen steeds groter wordt – vooral ook van de kant van de ambtenaren zelf die bij affaires en fiasco's een grote behoefte voelen om zich publiekelijk te verantwoorden via ingezonden brieven, het publiceren van memoires of een optreden voor een parlementaire onderzoekscommissie. Ik verwacht dat met name in de sfeer van ex-post verantwoording, wanneer het gaat om parlementaire fact-finding en controle, het direct horen van ambtenaren ook buiten de sfeer van enquêtes steeds gebruikelijker zal worden. (Het feit dat Crinice Le Roy in zijn oratie ook al een soortgelijk voorstel deed noopt overigens tot de nodige staatkundige nederigheid op dit punt.)¹⁵

¹⁵ Zie voor een uitwerking: Bovens (1991: 119-125) en vooral ook Tuurenhout (1992).

Deze rechtstreekse externe verantwoording is met name bij departementale topambtenaren niet zonder risico's. De kans bestaat dat topambtenaren tegen de minister worden uitgespeeld of dat ze zich als politieke concurrenten gaan gedragen. Voor de drie verplaatsingen van de vierde macht speelt dit echter minder. Elk van de drie verplaatsingen zet de minister immers letterlijk of figuurlijk op afstand. Dat speelt natuurlijk het sterkst bij verzelfstandigingen waar de minister ook formeel een reeks van controlemogelijkheden verliest. De flessenhals van de ministeriële verantwoording zou hier heel goed omzeild kunnen worden door topambtenaren van ZBO's vaker direct voor vaste kamercommissies tekst en uitleg te laten geven over het feitelijk reilen en zeilen van de ZBO's.¹⁶ Het debat met de minister kan zich dan beperken tot de vraag of er in de algemene kaders moet worden ingegrepen.

Ook bij de interactieve vormen van beleid, waar nu met name op lokaal niveau mee wordt geëxperimenteerd, is het voorstelbaar dat de meest betrokken projectleiders gevraagd kunnen worden rechtstreeks in de Staten of de gemeenteraad tekst en uitleg te geven, zowel bij aanvang als tijdens en na afloop van het traject. Dit leidt wellicht tot een zekere openlijke politisering van het werk van de interactieve ambtenaren, maar het kan daarmee een tegenwicht bieden voor de verhulde politisering die in het interactieve werken per definitie zit opgesloten. Zoals we boven zagen is het onderhandelende bestuur naar zijn aard politiek, alleen blijft dat verborgen in het schikken en de plooiën. Ook bij de internationale ambtelijke onderhandelaars zou men kunnen overwegen hen vaker tekst en uitleg in de kamer te laten geven over het ambtelijk voortraject van internationale akkoorden. Dat geldt in het bijzonder voor de Permanente Vertegenwoordiger en diens staf.

Bij deze vorm van horizontalisering van de verantwoording blijft het primaat van de politiek gehandhaafd, maar is dit niet meer altijd ook het primaat van de minister. Meervoudige vormen van externe verantwoording doen hun intrede. Daarmee verwijderen we ons al één stap van het verticale model.

Van politieke instituties naar publieke instituties. Een tweede vorm van horizontalisering van de verantwoording, die al enige tijd zichtbaar is in het openbaar bestuur, is de opkomst van semi-autonome publieke verantwoordingsfora naast de traditionele politieke instituties. Daarbij kun je

¹⁶ Zoals ook al voorgesteld door de Commissie Scheltema.

denken aan de instelling van nationale en lokale ombudslieden, de opkomst van het doelmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer en de instelling van lokale rekenkamers en visitatiecommissies (Van Dam & Michels 2000). Oorspronkelijk bedoeld als intermediair voor de traditionele politieke fora heeft hun optreden inmiddels een belangrijke zelfstandige betekenis gekregen als vorm van publieke verantwoording. De WRR (2000:155) heeft in deze lijn onlangs voorgesteld om een nationale Kwaliteitskamer voor de publieke dienst in te stellen. Deze zou een onafhankelijk oordeel moeten geven over de kwaliteit van het werk van de ambtelijke diensten en toe moeten zien op de interne kwaliteitszorg.

Deze vorm van horizontalisering is met name interessant bij de ZBO's. Via rechterlijke colleges, Rekenkamer en Ombudsman is de financiële en juridische verantwoording meestal goed geregeld. Wat echter nogal eens ontbreekt is een systematische, regelmatige controle op de algemene kwaliteit van de uitvoering. Thans verloopt deze uitsluitend via de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit impliceert dat diegenen die verantwoordelijk zijn geweest voor het bepalen van de algemene kaders, namelijk de minister en de kamer, ook direct moeten toezien op de feitelijke toepassing ervan. Het gevaar bestaat dat men een confrontatie met de praktische problemen die voortvloeien uit de zelf gemaakte beleidskeuzes uit de weg gaat. Bovendien ontbreekt het zowel de kamer als de minister veelal aan specifieke deskundigheid en mankracht voor een systematische en regelmatige controle op de kwaliteit van de uitvoering. Vaak beperkt men zich tot incidentele verantwoording (Bovens & Scheltema 1999).

Instelling van een onafhankelijke Kwaliteitskamer, een ZBO-autoriteit, of een andere vorm van onafhankelijk toezicht, die rapporteert aan minister en kamer zou een aantal van de knelpunten rond verzelfstandiging kunnen oplossen. Ze zorgt voor een meer systematisch toezicht op de integrale verantwoording van het werk van ZBO's. Tegelijkertijd blijft de algemene politieke verantwoordelijkheid van de minister voor de ZBO's intact. Op grond van deze periodieke evaluaties kan de kamer de minister vragen om in te grijpen, bijvoorbeeld door de beleidskaders of de statuten aan te passen of door de samenstelling van het bestuur te wijzigen. De kamer krijgt een veel ruimer en systematisch inzicht in het functioneren van een belangrijk deel van het overheidsapparaat en hoeft niet meer op basis van incidenten zelf op onderzoek uit te gaan. Een belangrijk bijkomend voordeel is dat de verhouding tussen het kerndepartement en de verzelfstandigde instellingen minder zwaar wordt belast door de bestaande inlichtingenplicht van

de minister. Niet alle informatie hoeft meer via de flessenhals van de politieke top van het kerndepartement naar de kamer.

Van publieke instituties naar publieke opinie. Een derde, veel verdergaande vorm van horizontalisering is het afleggen van publieke verantwoording aan andere verantwoordingsfora dan formele staatsinstellingen. Bij de verticale verantwoording zijn de klassieke ‘machten’ - kamer, kabinet, rechter - de primaire fora voor verantwoording. Bij horizontale verantwoording hoeft het niet daartoe beperkt te blijven en is er ook ruime aandacht voor verantwoording aan actoren uit de civil society, zoals media, belangengroepen of zelfs individuele burgers. Ook dit is een ontwikkeling die reeds geruime tijd zichtbaar is. De media hebben hun gezagsgetrouwe houding al lang laten varen en vervullen een zeer belangrijke rol als maatschappelijk verantwoordingsforum. Daarnaast zie je de opkomst van tal van burgercomités en particuliere instellingen, zoals bijvoorbeeld de Stichting Rekenschap, die zich actief bezighouden met het vragen van verantwoording aan publieke instellingen, daarbij geholpen door ICT en een ruime openbaarheid van bestuur. Deze ontwikkeling is niet zonder risico's. Media-aandacht is vaak selectief en kortstondig, belangengroepen hebben soms alleen het eigen belang voor ogen. Procedurele waarborgen ontbreken veelal nog, waardoor de grens tussen volksgericht en verantwoordingsproces niet altijd even scherp is. Toch loont het de moeite om na te denken over een institutionele inbedding van deze vorm van horizontale verantwoording.

Institutionele aanpassingen die hierbij aansluiten zijn de experimenten met burgerpanels en kwaliteitshandvesten. Deze bieden burgers de mogelijkheid om overheden rechtstreeks aan te spreken op de kwaliteit van het geleverde werk. Indien kwaliteitshandvesten systematisch worden ontwikkeld en overheidsbreed toegepast zouden zij, in combinatie met toezicht van bijvoorbeeld een kwaliteitskamer of rekenkamer, kunnen leiden tot een meer systematische verantwoording over dienstverleningsprestaties aan burgers (Lips 2000; Muntinga 2000). Van groot belang hierbij is ook een ruimhartig stelsel van informatierechten en openbaarheid van bestuur.

Achter deze drie verplaatsingen van de verantwoording worden de contouren zichtbaar van een horizontaal model van publieke verantwoording dat op zijn minst een aanvulling kan bieden op het dominante model van verticale verantwoording.

Schema: Twee vormen van publieke verantwoording

	Verticale verantwoording	Horizontale verantwoording
<i>Inspiratiebron</i>	Rousseau, Weber	Montesquieu, Federalists
<i>Politieke filosofie</i>	Democratisch	Republikeins
<i>Legitimatie</i>	Parlementair/plebiscitair	Rechtsstatelijk
<i>Opvatting politiek</i>	Heroïsch	Georganiseerd wantrouwen
<i>Macht</i>	Concentratie	Verdeling
<i>Gezagsrelatie</i>	Onderschikking	Nevenschikking
<i>Dominante metafoor</i>	Piramide	Weegschaal
<i>Organisatievorm</i>	Bureaucratie	Netwerk
<i>Externe verantwoording</i>	Uniform	Pluriform
<i>Verantwoordingsfora</i>	Politieke instituties	Publieke instituties, civil society

Deze horizontale verantwoording wijkt op een aantal punten af van de verticale vorm. Voor de intellectuele inspiratie voor zo'n horizontaal stelsel van publieke verantwoording kunnen we terecht bij de liberaal republikeinse traditie van, onder andere, Locke, Montesquieu en de Amerikaanse Federalisten (O'Donnell 1999). Belangrijkste bron van legitimiteit is niet het mandaat van kiezer of kamer, maar de onderwerping aan wet en regel. Van de zuiverende werking van het politieke bedrijf worden geen wonderen verwacht. De opvatting van politiek is niet heroïsch maar alledaags. Uitgangspunt is eerder het menselijk tekort dan heldendom. Tegenover de bevlogen *Politische Schriften* van Weber, staan de nuchtere *Federalist Papers*: "If angels were to govern men, neither internal or external controls on government would be necessary" (1788/1961:322). De remedie voor een allesoverheersende vierde macht is daarom niet de concentratie van politieke macht bij een charismatische leider, maar het organiseren van institutionele tegenmacht. Naast parlement en politieke bestuurder worden andere publieke instituties geplaatst die bevoegd zijn op onderdelen rekening en verantwoording te vragen. De verantwoordingsfora hoeven echter niet beperkt te blijven tot de officiële instellingen, maar kunnen zich ook uitstrekken tot maatschappelijke instellingen, belangengroepen en andere onderdelen van de civil society, zoals de media of zelfs individuele burgers.

Het afleggen van verantwoording geschiedt niet op basis van onderschikking, maar op basis van nevenschikking en onderlinge afhankelijkheid. Er is geen sprake van hiërarchische bevelsrelaties, maar van wederzijdse wettelijke plichten en bevoegdheden die eventueel bij de rechter kunnen worden afgedwongen of aangevochten. De dominante metafoor is niet de spitse piramide, maar de balans, de weegschaal van vrouwe Justitia. De bijpassende organisatievorm is niet de machine bureaucratie met zijn arbeidsdeling en strikte hiërarchie, maar het netwerk met zijn semi-autonome onderdelen. De externe verantwoording, ten slotte, is decentraal en pluriform van karakter. Het is mogelijk dat verschillende onderdelen van de organisatie aan meerdere verantwoordingsfora verschillende soorten verantwoording moeten afleggen.

7. Weg van Weber, terug naar Montesquieu

Uit de voorgaande beschouwingen vallen een paar conclusies te trekken die tegelijkertijd de uitgangspunten vormen voor een onderzoeksprogramma dat zich bezighoudt met de vormgeving van publieke verantwoordelijkheden.

?? In een democratische rechtsstaat dient de uitoefening van publieke macht altijd gepaard te gaan met het afleggen van publieke verantwoording. Dit uitgangspunt blijft een vast anker. De feitelijke vormgeving van die verantwoording kan echter niet los worden gezien van de institutionele vormgeving van de publieke sector zelf. Wanneer de publieke machtsuitoefening pluriformer wordt, moet dat ook gelden voor de verantwoordingsrelaties.

?? De meeste beschouwingen over politiek-ambtelijke verantwoording gaan nog steeds uit van uniforme, hiërarchische vormen van verantwoording. Het uitgangspunt blijft toch 'baas boven baas' (Van Thijn 1997; Cliteur 2000). Daarmee wordt onvoldoende recht gedaan aan de veranderde verhoudingen binnen de publieke sector. Een horizontaal model van publieke verantwoording biedt een aantal mogelijkheden om de verplaatsing van de vierde macht het hoofd te bieden door ook een deel van de publieke verantwoording te verplaatsen.

?? Dat betekent niet dat daarmee het primaat van de politiek verdwijnt. De bevoegdheid van politieke fora, zoals kamer en kabinet, om uitgangspunten, kaders en spelregels te bepalen, blijft volledig overeind. Het is alleen niet meer altijd het primaat van de minister. Ook blijven politieke fora de plek waar collectieve vraagstukken worden beslecht en waar finale kwijting wordt verleend in geval van fiasco's en affaires (Van Gunsteren, 2000).

In ieder geval loont het de komende jaren loont om meer energie te steken in het bestuderen en ontwerpen van horizontale vormen van verantwoording. Waar het om gaat is te identificeren wat de rechtsstatelijke risico's en mogelijkheden van deze alternatieve vormen van publieke verantwoording zijn. Daarvoor moeten we niet terug naar Weber, maar kunnen we, in de voetsporen van Crinice le Roy, onze inspiratie nog het beste zoeken bij Montesquieu.

8. Besluit

Tot slot wil ik graag enkele woorden van dank uitspreken. Allereerst waardeer ik zeer dat u, sommigen voor de tweede keer in nog geen twee jaar, mij hebt willen aanhoren. Ik beloof u dat ik hier geen gewoonte van zal maken - al zijn er goede collega's in de zaal die hier reeds driemaal hebben gestaan. Graag dank ik ook het *College van Bestuur*, de *Rector* en het bestuur van de *Faculteit Rechtsgeleerdheid* voor het wederom in mij gestelde vertrouwen.

Dames en heren studenten

Crince Le Roy sprak uw voorgangers in 1969 als volgt toe: “En mocht Uw belangstelling ertoe leiden dat U zich ook enigermate vertrouwd wenst te maken met de bestuurskunde (...) dan zal ik U met veel genoegen de behulpzame hand bieden bij het bestijgen van de ‘bijwagen van het bestuursrecht’ zoals de plaats van de bestuurskunde aan onze universiteiten - helaas terecht – wel eens is gekarakteriseerd”. Wat een verschil met de huidige situatie! De bestuurskunde is in ons land een volwaardige academische discipline en al lang niet meer een bescheiden bijwagen van het bestuursrecht (integendeel, zou ik bijna zeggen – met een schuin oog naar de collega's van de Faculteit Rechtsgeleerdheid). Dat geldt inmiddels ook voor de Universiteit Utrecht. Sinds vorige week kent Utrecht een zelfstandige en volledige studierichting Bestuurs- en Organisatiewetenschap, met een eigen staf, een eigen pand en een ambitieus curriculum. De enige overeenkomst met de situatie van Crince Le Roy is dat ook ik u met genoegen zal bijstaan tijdens uw reis door de wereld van bestuur en organisatie.

Beste Wieger, Gerrit, Margo, Ank, Inge, Annemiek, Marscha, Peter, Albert, Arie, Roel, Tineke en al de andere collega's van de USG

Sinds vorige week kent Utrecht ook een nieuw instituut: de Utrecht School of Governance. Het is nog even wennen, maar ik heb er alle vertrouwen in dat we de USG tot een inspirerende plek voor onderwijs en onderzoek kunnen doen uitgroeien.

Beste Ton, Pieter, Phil en alle andere collega's van de disciplinegroep Rechtstheorie

Ook deze wetenschappelijk ambtenaar heeft zichzelf verplaatst, van de ASP naar de USG. De rechtsstaat en de klassieken zijn mij echter zeer dierbaar gebleven, zoals jullie vanmiddag weer hebben gemerkt. Ik hoop dat we die rechtsfilosofische fascinaties nog vaak kunnen blijven delen.

Mijn laatste woord van dank betreft twee Paulen.

Allereerst Paul 't Hart die al 13 jaar lang mijn belangrijkste bestuurskundige sparringpartner, co-auteur en vertrouwensman is. Je werkkraft, onbaatzuchtigheid en fenomenale vakkennis zijn altijd een grote stimulans (maar ook wel eens een bron van stress) voor me geweest. Ik hoop dat onze samenwerking intact blijft nu onze professionele wegen zich meer gaan scheiden.

Ten slotte Paul Verweel, mijn collega proximus, zoals dat onder professoren heet, mijn naaste collega binnen de USG. In het afgelopen jaar hebben we in uitstekende harmonie en complementariteit gewerkt aan de ontwikkeling van de studierichting B&O en aan de oprichting van de USG. Het feit dat we beiden op deze dag onze oratie houden markeert niet alleen de start van die twee nieuwe instituties, maar illustreert ook de vruchtbare samenwerking. Ik heb het nu over de B gehad, aan jou is het om de O aan te snijden.

Ik geef je daartoe graag het woord.

Geraadpleegde literatuur

Berg, A.H., 1998, *De eigen aard van de overheid*, Den Haag: SDU Uitgevers.

Bovens, M.A.P. & M. Scheltema, 1999, 'Rechtsstatelijke redeneerpatronen'. In: W. Derksen, M. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel & M. Scheltema (red.), *Vorstudies en achtergronden: Over publieke en private erantwoordelijkheden*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 137-173.

Bovens, M.A.P., 1991, 'Ambtelijke aansprakelijkheid'. In: Hol, A.M. & M.A. Loth (red.), *Dilemma's van aansprakelijkheid*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 107-126.

Cliteur, P.B., 2000, 'Vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren in Nederland'. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen & Publiekrecht*, 2:91-96.

Crinice Le Roy, R., 1969, *De Vierde Macht*, oratie UU, Den Haag: Vuga.

Dam, M.J.E.M. van & A.M.B. Michels, 2000, 'Verantwoording in het openbaar bestuur'. *Bestuurskunde*, 9, 5: 204-208.

Daalder, H. en C.J.M. Schuyt, kernred., *Compendium politiek en samenleving in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Samsom 1986-..., A0500-88 t/m A0500-118.

Dijk, Pieter van & Sander Kruse, 1998, 'Zelfstandige bestuurs-organen en het primaat van de politiek'. In: Ed van Thijn, Fleur Alink, Pieter van Dijk e.a.(red.), *De SORRY-democratie: Recente politieke affaires en de ministeriële verantwoordelijkheid*, Amsterdam: Van Gennep, 221-240.

Frissen, P.H.A., 1996, *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven: Academic Service.

Gunsteren, H.R. van, 2000, 'Politieke verantwoording: de waarde van incidenten: Ministeriële verantwoordelijkheid volgens Peper en Geelhoed'. *Nederlands Juristenblad*, 75, feb.: 307-311.

Hagelstein, G.H. & A.M.J. Kreukels, 1998, 'Verzelfstandiging: Laat duizend bloemen bloeien...!?' *Beleid & Maatschappij*, XXV, 3: 114-124.

Hendriks, J., 1998, 'Politieke controle en gebiedsgericht beleid'. In: M.L.M. Hertogh, N.J.H. Huls & A.C.J.M. Wilthagen (red.), *Omgaan met de*

onderhandelende overheid: Rechtsstaat, onderhandelend bestuur en controle, Amsterdam: Amsterdam University Press, 56-74.

Hertogh, M., 2000, 'Bewegende beelden van goed bestuur: een inhoudanalyse van stedelijke personeelsadvertenties'. In: P.W. Tops & F. Hendriks (red.), *Stad in spagaat*, Assen: Van Gorcum, 177-193.

Hertogh, M.L.M., N.J.H. Huls & A.C.J.M. Wilthagen (red.), 1998, *Omgaan met de onderhandelende overheid: Rechtsstaat, onderhandelend bestuur en controle*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hoekema, André, 1994, 'Enkele inleidende vragen over onderhandelend bestuur'. In: H.D. Stout & A.J. Hoekema (red.), *Onderhandelend Bestuur*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1-25.

Huls, Nick, 1994, 'De onderhandelende ambtenaar'. In: H.D. Stout & A.J. Hoekema (red.), *Onderhandelend Bestuur*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 151-165.

Hupe, P.L., M.A. Beukenholdt-ter Mors & H.L. Klaassen (red.), 2000, *Publiek onderhandelen: Een vorm van eigentijds besturen*, Alphen aan de Rijn: Samsom.

Jong, W.M. de & G.V.A. Mulder, 2000, 'Rolverdeling bij interactieve beleidsvorming'. *Bestuurskunde*, 9, 1: 2-14.

Koopmans, 1979, T., 'De rol van de wetgever'. In: *Honderd jaar rechtsleven*, Zwolle, 221-235.

Lelieveldt, Herman, 1999, '*Wegen naar macht*': *Politieke participatie en toegang van het maatschappelijke middenveld op lokaal niveau*, dissertatie KUN, Amsterdam: Uitgeverij Thela Thesis.

Lips, M., 2000, 'Britse modellen van verantwoording verkend: Leren van de Citizen's Charter, NAO / Audit Commission en CCTA', *Rapport in opdracht van Stichting Rekenschap*,

<http://www.rekenschap.nl/publicatie/documenten/ccta.htm>

Meijer, Albert, 1998, *Consequences of the use of information and communication technologies for the availability of data of accountability: First Round Delphi-survey: Report*, interne publicatie EUR, Rotterdam.

Montesquieu, Charles de, 1966-1973, '*Oeuvres complètes (de)Montesquieu*', Paris: Gallimard.

Montfoort, van C.J. & A.M.B. Michels, 1999, 'Publieke verantwoordelijkheid en verantwoording: Een overzicht van enkele nieuwe publicaties'. *Bestuurskunde*, 8, 7: 323-332.

Muntinga, M.A., 2000, 'Het andere been van de democratie: Verantwoording en kwaliteitshandvesten in het openbaar bestuur'. *Bestuurskunde*, 9,5: 227-236.

Noordegraaf, Mirko, 2000, '*Attention!*': *Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity*, dissertatie EUR, Delft: Eburon Publishers.

O'Donnell, Guillermo, 1999, 'Horizontal Accountability in New Democracies'. In: Andreas Schedler, Larry Diamond & Marc F. Plattner (ed), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London: Lynne Rienner Publishers, 29-51.

Peters, Klaartje, 1999, '*Verdeelde macht*': *Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*, dissertatie VU, Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Pröpper, I.M.A.M. & H.J.M. ter Braak, 1996, 'Interactie in ontwikkeling: Nieuwe impulsen voor publiek debat'. *Bestuurskunde*, 5, 8: 356-368.

Pröpper, Igno & Deanneke Steenbeek, 1999, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum: Coutinho.

Reussing, G.H., 1996, *Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtscheiding*, dissertatie UT: Twente University Press.

Ridder, J. de, 1998, 'Verzelfstandiging en het primaat van de politiek: De Britse executieve agency'. *Beleid & Maatschappij*, XXV, 3: 125-142.

Rosenthal, U., 1988, *Bureaupolitiek en bureaupolitisme: Om het behoud van een competitief overheidsbestel*, oratie Leiden, Alphen aan de Rijn: Samsom.

Rosenthal, U., A.W.H. Docters van Leeuwen, M.J.G. van Eeten & M.J.W. Van Twist, 2000, *Ambtelijke vertellingen: Over verschijnselen die niet onbekend mogen blijven*, Utrecht: Lemma.

Schedler, Andreas, 1999, 'Conceptualizing Accountability'. In Andreas Schedler, Larry Diamond & Marc F. Plattner (ed), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London: Lynne Rienner Publishers, 13-28.

- Schedler, Andreas, Larry Diamond & Marc F. Plattner (ed), 1999, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London: Lynne Rienner Publishers.
- Stout, H.D. & A.J. Hoekema, 1994, *Onderhandelend Bestuur*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Thiel, Sandra van, 2000, *Quangocratization: Trends, Causes and Consequences*, dissertatie UU, Utrecht: ICS.
- Thijn, Ed van, 1997, *Politiek en bureaucratie: Baas boven baas*, oratie UvA, Amsterdam: Van Gennep, Wiarda Beckman Stichting.
- Thijn, Ed van, Fleur Alink & Pieter van Dijk e.a. (red.), 1998, *De SORRY-democratie: Recente politieke affaires en de ministeriële verantwoordelijkheid*, Amsterdam: Van Gennep.
- Torenvlied, René, 1996, *Besluiten in uitvoering*, dissertatie UvA, Amsterdam: Thela Thesis Publishers.
- Turpin, C., 1994, *British Government and the Constitution: Text, Cases and Materials*, London: 2nd edn.
- Tuurenhout, M.E., 1992, *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid*, dissertatie RULn, Gouda Quint.
- Vries, Jouke de & Marcel van Dam, 1998, *Politiek-bestuurlijk management: Een blik achter de gouden muur*, Alphen aan de Rijn: Samsom.
- Vries, Jouke de, 1998, 'Allang uit het ambtelijk schuttersputje'. *Binnenlands Bestuur* 51-52: 26-27.
- Weber, Max, 1919/1977, *Politik als Beruf*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Witteveen, Willem, 2000, *De denkbeeldige staat: Voorstelling van democratische vernieuwing*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR, 2000, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zouridis, Stavros, 2000, *Digitale disciplineren: Over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen*, dissertatie KUB, Delft: Eburon.