

# Bestuur en norm

Bundel opstellen  
opgedragen aan  
Prof.mr.R.Crince Le Roy

---

onder redactie van  
Prof.mr.J.G.Steenbeek  
Prof.mr.M.C.Burkens  
Prof.mr.J.B.J.M.ten Berge

---

|                           |                       |
|---------------------------|-----------------------|
| Mr.W.Scholten             | Prof.mr.drs.M.Oosting |
| Mr.H.Aardema              | Mr.F.P.J.M.Otten      |
| Mr.G.H.Addink             | Mr.J.M.Polak          |
| Prof.mr.J.B.J.M.ten Berge | Prof.mr.D.W.P.Ruiter  |
| Prof.dr.H.A.Brasz         | Prof.mr.J.G.Steenbeek |
| Prof.mr.F.H.van der Burg  | Prof.mr.F.A.M.Stroink |
| Prof.mr.M.C.Burkens       | Prof.mr.A.Q.C.Tak     |
| Drs.J.A.O.Eskes           | Dr.F.P.C.L.Tonnaer    |
| Mr.B.Hessel               | Mr.J.H.van der Veen   |
| Mevr.mr.J.de Jong         | Mr.H.P.Vonhögen       |
| Prof.mr.N.S.J.Koeman      | Prof.mr.J.Wessel      |
| Mr.A.H.A.Lutters          | Mr.P.C.E.van Wijmen   |
| Prof.mr.J.J.Oostenbrink   | Dr.J.W. van Zundert   |

---

KLUWER

## Ten geleide

Toen wij het voornemen opvatten Crince Le Roy ter gelegenheid van zijn vertrek uit de universitaire wereld met een liber amicorum te verrassen was dat in zoverre heel bijzonder, dat hij afscheid nam niet omdat hij zijn ambt neerlegde in verband met het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, maar omdat hij ver voor dat tijdstip een nieuwe functie aanvaardde, die hem op een andere wijze aan de rechtsbeoefening zou doen deelnemen. Dat op zichzelf reeds en het feit, dat zovele wetenschapsbeoefenaars de uitnodiging tot het leveren van een bijdrage aan dit vriendenboek wilden en konden aanvaarden, tonen wel aan dat Crince Le Roy reeds betrekkelijk vroeg op grote verdiensten kon bogen zowel in de sfeer van de wetenschapsbeoefening als in die van het vriendschappelijk verkeer met velen voor wie de wetenschapsbeoefening een belangrijke plaats inneemt.

Geboren op 2 juni 1927 te Djakarta—toen nog Batavia—was Crince Le Roy, verbonden als hij met dat land was, min of meer voorbestemd om in bestuursdienst in het toenmalige Nederlands-Indië te treden; zijn studie te Leiden was daarop ook gericht. Een carrière in die richting was na zijn afstuderen in 1951 niet mogelijk en zo verlegde hij zijn perspectieven naar een carrière in Nederlandse overheidsdienst. Na onder meer een aantal jaren departementale ervaring op het Ministerie van Binnenlandse Zaken (1952-1961) leidde dat tot een langdurige werkzaamheid aan de Rijksuniversiteit te Utrecht (1961-1984), aanvankelijk als wetenschappelijk hoofdamtenaar, later als lector (1969) en uiteindelijk als hoogleraar (1972).

Zijn arbeidsterrein was ruim; hij beoefende in algemene zin het staatsrecht en het administratiefrecht met speciale aandacht voor het recht betrekking hebbende op de ruimtelijke ordening, terwijl daarnaast de bestuurskunde tot zijn werkterrein behoorde. Zijn proefschrift (1962) was, min of meer in het verlengde van zijn activiteit op het Ministerie van Binnenlandse Zaken (Openbare Orde en Veiligheid), gewijd aan de Wet bescherming bevolking. Met vraagstukken op het gebied van de handha-

## VI

ving van de openbare orde bleef hij zich bezighouden, evenals met vraagstukken inzake het dienstverband en de werkzaamheid van personeel bij de overheid. Zijn openbare les 'De Vierde Macht' uit 1969 getuigde van zijn brede kijk op aspecten hiervan, alsook zijn lidmaatschap van enige instanties, ook in EEG-verband, belast met het behandelen van geschillen op ambtenaarrechtelijk terrein. Zijn grootste bekendheid en prestige heeft hij te danken aan zijn voortdurende activiteit op het gebied van het recht van de ruimtelijke ordening. Sedert 1965 is een constante, nauwkeurige bron van informatie en kritiek op dit rechtsterrein van zijn hand komen vloeien in de vorm van het algemeen bekende en gebruikte losbladige commentaar, verschenen bij de uitgever van dit liber amicorum, over de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Woningwet en enige daarmee samenhangende wetten. Hoezeer hem de rechtsverwerking daarbij ter harte ging bleek wel uit zijn inaugerale rede: 'Onrecht in de ruimtelijke ordening' (1972), een rede die nogal wat stof deed opwaaien.

Het is ondoenlijk in kort bestek van deze veelzijdige man een goede en enigszins volledige schets te geven. Daarom nog slechts enkele opmerkingen. Dat hij (1984) benoemd werd tot lid van de Raad van State was zeker niet alleen te danken aan zijn grote vakmanschap op het gebied van het openbaar bestuur, maar ook aan zijn persoonlijkheid; als hulpvaardige vriend stond hij bij velen bekend; hij had altijd tijd voor de ander en wist intussen een geweldig volume aan hooggekwalificeerd werk te verrichten.

Wij weten dat onze vriend Crinice Le Roy de laatste maanden van zijn leven zwaar geleden heeft, niet slechts door de fatale ziekte die zich bij hem openbaarde maar ook door zijn onmacht nog te kunnen bijdragen aan het aantrekkelijke werk dat voor hem gereed lag. Op 1 mei 1985 gaf hij de strijd op.

Met deze vriendenbundel drukken wij niet slechts onze vakmatige waardering voor de wetenschapsman uit maar ook onze genegenheid voor de man die voor ieder van ons zulk een voortreffelijke collega of promotor is geweest.

*Prof.mr. J.G. Steenbeek*

*Prof.mr. M.C. Burkens*

*Prof.mr. J.B.J.M. ten Berge*

# Inhoud

|  |  |    |
|--|--|----|
| Prof.mr. J.G. Steenbeek,<br>Prof.mr. M.C. Burkens<br>en Prof.mr. J.B.J.M. ten<br>Berge | – Ten geleide  | V  |
| Mr. W. Scholten, Vice-<br>President van de Raad<br>van State                           | – Toespraak in de Raadsvergadering<br>van 8 mei 1985   | 1  |
| Mr. H. Aardema   | – Van ‘Vierde Macht’ naar macht<br>als correctief op planningsrationa-<br>liteit                   | 5  |
| Mr. G.H. Addink  | – De term inrichting, een vaag be-<br>grip in het kader van harmonisatie<br>van milieuwetgeving    | 17 |
| Prof.mr. J.B.J.M. ten<br>Berge   | – De behoorlijkheid als norm   | 33 |
| Prof.dr. H.A. Brasz  | – Samenstelling commissies voor be-<br>roepschrijven van gemeenteraden.<br>Komt het ereambt terug? | 49 |
| Prof.mr. F.H. van der<br>Burg  | – Een nieuw materieel wetsbegrip   | 57 |
| Prof.mr. M.C. Burkens<br>en Mr. H.P. Vonhögen  | – Grondrechten als grondslagen van<br>beleid   | 73 |

## Toespraak van Mr. W. Scholten, Vice-President van de Raad van State, in de Raadsvergadering van 8 mei 1985

In de vroege avonduren van woensdag 1 mei 1985 is Staatsraad René Crince Le Roy in de leeftijd van 57 jaar overleden. Na een heldhaftige strijd van maanden tegen een slopende ziekte werd zijn adem weggenomen.

Het leek allemaal zo mooi en vol perspectieven toen Crince Le Roy op 1 september van het afgelopen jaar deel ging uitmaken van ons College.

Hij had na de voltooiing van zijn academische studie in de vorm van een doctoraalexamen in 1951 aan de Verenigde Faculteiten der Rechtsgeleerdheid, Letteren en Wijsbegeerte aan de Rijksuniversiteit van Leiden en zijn promotie in 1962 aan de Rijksuniversiteit van Utrecht op het proefschrift 'De Wet bescherming bevolking' een indrukwekkende bestuurlijke en wetenschappelijke carrière opgebouwd. Eerst als hoofdambtenaar verbonden aan het Directoraat-Generaal voor Openbare Orde en Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, later als wetenschappelijk hoofdmedewerker, als lector en vervolgens als hoogleeraar in het bestuursrecht en het administratief recht, meer in het bijzonder het recht van de ruimtelijke ordening aan de Rijksuniversiteit van Utrecht. Op dit laatste gebied ontwikkelde hij zich tot een nationaal bekend man met groot gezag en in wetenschappelijke en in bestuurlijke kring.

Beroemd was ook zijn—later tot boek omgewerkte—intree-rede als lector over 'De Vierde Macht, de ambtelijke bureaucratie als machtsfactor in de Staat'.

Zijn grote belangstelling voor het werk van de Raad van State bleek onder meer in 1983 uit zijn inleiding over 'De Raad van State en deregulering' op zaterdag 18 juni 1983 in het kader van de opening van het Kneuterdijkcomplex.

Dit alles leek—en was ook—een uitstekend uitgangspunt voor zijn werk als Staatsraad, zowel voor wat de advisering wetgeving betreft als het werk in de Afdeling voor de geschillen van bestuur, in het bijzonder de kamers I en VII.

Zijn benoeming tot lid van de Raad bij Koninklijk Besluit van 7 mei 1984, nr. 64, was niet alleen voor de Raad, maar ook voor hemzelf een zaak van grote vreugde en voldoening. Na zoveel jaren van arbeid in departement en universiteit, in bestuur en wetenschap verheugde hij zich zeer op de nieuwe taak die hem wachtte. Hoe graag wilde hij in praktijk brengen wat hij ons die 18de juni 1983 had voorzegd, namelijk dat in een eventueel op gang rakend dereguleringsproces een uitermate belangrijke rol zal toevallen aan de Raad van State in pleno.

Slechts tweeënhalve maand heeft hij volledig kunnen functioneren, zij het ook in die eerste maanden, naar wij naderhand begrepen, al geplaagd door pijnen. Op vrijdagavond 16 november ging tegen half negen bij mij de telefoon; Boy vertelde me dat hij zojuist van zijn dokter de mededeling had ontvangen dat hij aan een rib carcinoomverschijnselen had.

De weken en maanden die volgden waren moeilijk. Eind november hoopte hij nog zijn werkzaamheden bij de Raad medio januari te kunnen hervatten. 'En wat zal ik dan blij zijn', schreef hij mij. Hij ging in die eerste weken en maanden, naast zijn grote bezorgdheid over zijn gezin, gebukt onder een schuldgevoelen tegenover de Raad. Velen van ons hebben getracht hem daarvan te bevrijden, hetgeen naar de maanden verstreken wel enigszins gelukte.

Na de jaarwisseling verergerde de kwaal snel. De pijnen namen toe en waren een zware belasting, zowel geestelijk als lichamelijk. Maar hij gaf de strijd niet op. Integendeel. Hij wilde weer gedeeltelijk aan het werk van de Raad deelnemen. Dank zij zijn ijzeren wilskracht heeft Crince Le Roy nog drie maal de vergadering van de Volle Raad bijgewoond, namelijk op 6, 13 en 20 maart.

Mede als uitvloeisel daarvan hebben we op woensdag 17 april 1985 nog twee adviezen, die hij als rapporteur had voorbereid, vastgesteld. Hoewel niet meer in staat geschillenzittingen te doen, gaf hij in de afgelopen maanden desgevraagd vanuit Doorn nog verschillende adviezen in moeilijke procedures.

In de tweede helft van maart en de eerste helft van april verslechterde de toestand snel. Hij moest zijn bezoeken aan de Volle Raad staken. Zijn laatste brief aan mij van 12 april begint met de woorden: 'Er valt weinig goeds te vermelden uit Doorn'. Toch bleek ook uit deze brief nog zijn intens verlangen om nog aan het werk van onze Raad te kunnen blijven deelnemen.

De Heer van ons aller leven heeft anders beschikt. Het einde kwam toch nog onverwacht snel. De afspraak die ik met zijn vrouw Annelize had gemaakt om hem afgelopen vrijdag te bezoeken, bleek te ruim beme-

ten in de tijd. Zaterdag jl. is hij in besloten familiekring in Doorn ter aarde besteld. Namens de gehele werkgemeenschap van de Raad van State heb ik daarbij aanwezig mogen zijn en onze gevoelens van rouw en medeleven mogen vertolken met een laatste bloemengroet.

In de korte spanne tijds dat Boy Crince Le Roy in ons midden heeft gewerkt, hebben wij hem leren kennen, niet alleen als een in hoge mate deskundig man op de specifieke terreinen die ik reeds aangaf, maar ook als een rustig, weloverwogen raadgever, die uitgaande van zijn liberale beginselen, de burger bescherming wilde bieden tegen de vaak te overmachtige overheid.

Een man die zich steeds bewust was—en nu citeer ik hem uit zijn reeds eerder vermelde inleiding op 18 juni 1983—dat ‘elke rechtsvorm tenminste twee “gezichten” heeft: een plicht van de één en aanspraken voor één of meer anderen’.

Crince Le Roy was een moedig man. Dat was al gebleken toen hij zich in zijn geboorteland, het voormalige Nederlands-Indië, op zeer jeugdige leeftijd daadwerkelijk verzette tegen de Japanse bezetter. Dat bleek ook in deze laatste periode van zijn leven toen hij zich niet wilde overgeven aan de ziekte die hem lichamelijk sloopte.

Onze gedachten gaan vandaag in het bijzonder uit naar Annelize en zijn kinderen. In hun leven is een voor ons moeilijk te peilen breuk gekomen. Mogen zij bemoediging en troost ontvangen in deze dagen van diepe rouw.

Ik eindig met een citaat uit de rede die Crince Le Roy op 4 oktober 1972 heeft uitgesproken bij de aanvaarding van zijn ambt van gewoon hoogleeraar over ‘Onrecht in de ruimtelijke ordening’. In deze rede, waarvan hij mij op zaterdag 17 november van het vorig jaar als persoonlijk geschenk een exemplaar meegaf, zei hij onder meer:

‘In het openbaar bestuur gaat het er immers ook om, dat de overheid zich ervan bewust is, dat zaken als eerlijkheid, behoorlijkheid en fatsoen etc. om enkele voorbeelden te noemen, niet alleen voor de burger dienen te gelden, maar evenzeer voor de overheid zelve’.

Naar die norm heeft Crince Le Roy zijn leven ingericht. Ook als lid van dit College.

Zijn heengaan heeft ons ten diepste geschokt.

Ik moge U vragen thans René Crince Le Roy met enige ogenblikken van stilte te gedenken.

Mr. H. Aardema

## Van 'Vierde Macht' naar macht als correctief op planningsrationaliteit

Wij leven in een democratie. Democratie betekent letterlijk: volksheerschappij. Maar omdat een heerschappij van het héle volk hetzelfde zou zijn als een anarchie vindt een meerderheid van het volk het goed dat een door haar gekozen minderheid de feitelijke heerschappij heeft. Dat heet een representatieve democratie. Soms spreekt men ook wel van een parlementaire democratie. Daarmee wordt de indruk gewekt dat de feitelijke heersende minderheid het parlement is. De volksvertegenwoordiging. Maar omdat ook de volksvertegenwoordiging nog te groot en—gelijk het volk zelf—te verdeeld is, gedooft een meerderheid daarvan een nog veel kleiner gezelschap, dat het in beginsel w l met elkaar eens is en daarom echt de heerschappij heeft. De regering dus. Of liever, omdat de Koningin inhoudelijk weinig meetelt, de ministerraad.<sup>1</sup>

Wij hebben dus een trapsgewijze democratie. Een piramidedemocratie. Maar van haar geest blijven wij in zoverre doortrokken<sup>2</sup>, dat de hoogste wetten worden gemaakt door regering en parlement gezamenlijk en dat de regering in principe niets mag doen dat het parlement niet goed vindt. Een weer verder naar beneden in de piramide schrijft de geest der moderne democratie voor dat steeds geprobeerd moet worden de betrokken burgers, de 'basis', zo veel mogelijk bij de heerschappij te betrekken. Decentralisatie, participatie, enz....

Zo luidt althans, in enkele woorden, de norm die in de vorige eeuw werd gevestigd. Zo zou het moeten. In hoogste instantie is de formele wetgever de baas. Regering en parlement gezamenlijk. Oftewel: het primaat van de politiek.

Maar sindsdien is er nogal wat veranderd. Van zo'n 3 miljoen mensen

1. H.Th.J.F. van Maarseveen, *De heerschappij van de ministerraad (rede)*, 's-Gravenhage 1973.

2. Formulering ontleend aan: W.A. Bongers, *Problemen der democratie*, Amsterdam 1936, blz. 16: 'Democratie is een bestuursvorm ener collectiviteit met zelfbestuur, waaraan een groot deel harer leden deelneemt, hetzij direct, hetzij indirect, waarbij geestelijke vrijheid en gelijkheid voor de wet gewaarborgd zijn, en waarbij de leden van haar geest doortrokken zijn.'



in 1850 naar 14 miljoen nu. Een industriële revolutie. Van armoestaat naar welvaartsstaat. Van nachtwakersstaat naar verzorgingsstaat. Van zo'n 20.000 ambtenaren in 1850 naar 800.000 nu. Dus ook: van politiek primaat naar ambtenarenprimaat?

Nog steeds geldt de staatsrechtelijke norm van politieke verantwoordelijkheid c.q. heerschappij en ambtelijke neutraliteit c.q. loyaliteit. In de bestuurskundige literatuur vond en vindt deze 'politics-administration-dichotomy' gezaghebbende pleitbezorgers.<sup>3</sup> Maar met name in de loop van deze eeuw werden, mèt de voortschrijdende maatschappelijke ontwikkelingen, ook andere geluiden hoorbaar. Crinice Le Roy introduceerde het begrip 'vierde macht': formeel beslist de politiek nog wel, maar feitelijk zijn het, via mandaatsconstructies en dergelijke, in toeneemende mate ambtenaren, die beslissingen nemen.<sup>4</sup> De 'terugtrek van de wetgever': in formele wetten nog slechts hoofdlijnen en algemene kaders, in lagere regelingen de materiële normstelling.<sup>5</sup> Meer democratie dus? Nou nee, eerder een gelede normstelling<sup>6</sup> met een primair door ambtenaren—pogend in de pas te blijven lopen met de maatschappelijke complexiteit—steeds omstandiger en gedetailleerder gevulde inhoud, op het niveau van de formele wet in abstracto, op meer uitvoerend niveau in concreto. De 'vierde macht' en de 'terugtrek van de wetgever', twee zijden van een medaille die juist van het volk wegrolt, die vooral een ambtenaren- en juristenmonopolie dient.

Wat is hier aan de hand, de verambtelijking van politiek en samenleving, of—andersom—de politisering van het openbaar bestuur? Beide. Politiek kan nog slechts worden bedreven aan de hand van een 'beleid', neergelegd in ambtelijke nota's en andere regelconcepten. Geschreven door specialisten, deskundigen op het beleidsterrein. Mensen met eigen belangen en voorkeuren. Naar de vorm misschien neutraal, maar feitelijk met een eigen geluid. Bureaupolitiek? Het begrip 'primaat van de politiek', niet zozeer meer institutioneel—regering en parlement het primaat—, maar—veeleer en veel breder—functioneel: politiek als een met de democratie gegeven belangenstrijd, beginnend op het niveau van de individuele burger, een eerste selectie op het niveau van politieke par-

3. Vgl. bijv. het pleidooi voor herstel van het primaat van de politiek bij de regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst, Tjeenk Willink, in diens Jaarbericht 1983, 's-Gravenhage 1982.

4. R. Crinice Le Roy, De vierde macht (openbare les), 's-Gravenhage 1969. In meer uitgewerkte vorm: De vierde macht, een hernieuwde kennismaking, 's-Gravenhage 1976 (3e druk).

5. T. Koopmans, De rol van de wetgever, Zwolle 1970 (overdruk uit de bundel 'Honderd jaar rechtsleven'); M.P.C.M. van Schendelen, Terugtrek van de wetgever, Groningen 1976.

6. H.D. van Wijk/W. Konijnenbelt, Hoofdstukken van administratiefrecht, 's-Gravenhage 1984, blz. 154 e.v.

tijen, belangengroepen en verenigingen, dan via allerlei kanalen—ambtelijke, politieke, maatschappelijke—naar de top. Steeds meer belangen vallen uit de boot. Slechts enkele blijven over.<sup>7</sup> Dit is ook een piramide. Geen institutionele en normatieve, maar een functionele en feitelijke. Mogelijk gemaakt door de geest van de democratie, maar niettemin een machtsstrijd, een 'survival of the fittest'.

In de lijn van het door Weber geformuleerde bureaucratische ideaaltype<sup>8</sup> zien we in de grote organisaties van deze tijd zowel een sterke hiërarchisering als een sterke differentiëring.<sup>9</sup> Hiërarchisering: het ontstaan van een horizontale gelaagdheid, zowel binnen de landsorganisatie—piramidale decentralisatie en politieke organisatie—als binnen de ambtelijke organisatie: directies, afdelingen, bureaus, secties en wat dies meer zij. Differentiëring: het ontstaan van een verticale gelaagdheid, arbeidsdeling, specialisatie, verkokering. Het grote probleem is de communicatie, horizontaal en verticaal. De organisaties zijn te groot en anoniem geworden. Van middel tot mede doel in zichzelf. Dat wat Gehlen 'Eigengesetzlichkeit' noemt en wat in Michels' 'ijzeren wet van de oligarchie' een 'Selbstzweck' is.<sup>10</sup> De organisaties die horizontaal en verticaal noodzakelijkerwijs weer uiteenvallen in suborganisaties. Zo bezien bestaat de vierde macht niet. Althans niet in de zin van de gezamenlijke ambtenaren, die de macht van de politici hebben overgenomen. Ambtenaren en politici, zowel als de burgers, ieder voor zich heeft een door de historie en de omstandigheden gedicteerde rol. Klein radertje in een grote machine. Afhankelijk van veel andere radertjes met wie het communiceren zo moeilijk is geworden.

De vraag is of in dit interdependent geheel überhaupt wel van een hoogste macht kan worden gesproken. Politici beslissen formeel, ambtenaren vaak materieel. Belangengroepen, media, enz...., zij eisen. Maar ieder is afhankelijk. Wie bepaalt nu welke belangen de agenda halen en welke worden geëlimineerd? Over welke belangen wordt beslist of juist

7. Vgl. A.F. Leemans, Het bepalen van het overheidsbeleid, in: A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1982 (2e druk).

8. U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling, Openbaar bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving, Alphen aan den Rijn 1982 (3e druk), blz. 47 e.v.

9. A.w., blz. 48 en 68 (noot 21).

10. A.C. Zijderveld, Institutionaliserings, Een studie over het methodologisch dilemma der sociale wetenschappen, Meppel 1974, blz. 105 e.v.; C.J. Lammers, Organisaties vergelijkenderwijs, Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties, Utrecht/Antwerpen 1983, blz. 68.

niet?<sup>11</sup> Is met de autonome organisatie langzaam een onzichtbare macht opgestaan? Over wat voor macht praten wij dan? Wat is macht?

Bij Crinice Le Roy zoekt men vergeefs naar een omschrijving van het begrip macht. Het is bovendien vooreerst de vraag of de vierde macht in zijn optiek als een logische aanvulling van de drie machten van Montesquieu mag worden gezien. Montesquieu ging het om een drietal te onderscheiden hoofdfuncties van de staat—de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht—.<sup>12</sup> Deze functies dienden uit een oogpunt van wat later 'checks (and balances)' werd genoemd aan verschillende organen toe te vallen. Crinice Le Roy stelt met nadruk dat voor hem niet als uitgangspunt geldt 'een aantal abstracte staatsfuncties' en 'daarmee corresponderende organen, zijnde de staatsmachten'. Voor hem 'is het criterium het hebben van beslissingsmacht in het proces van ordening van onze samenleving. Heeft een orgaan beslissingsmacht—om het even in welke fase van het ordeningsproces—dan beschouw ik dit orgaan als een macht', aldus Crinice Le Roy.<sup>13</sup> De indruk is hiermee gewettigd dat Crinice Le Roy het begrip macht primair in institutionele zin opvat. Zo kan hij tot een 'machtenparade' komen, waarin bijvoorbeeld ook de pers, het electoraat, pressiegroepen, politieke partijen en het militaire apparaat als een potentiële vierde macht worden opgevoerd. Ter beantwoording van de vraag of een institutie als macht kan worden aange-merkt ontkomt Crinice Le Roy evenwel niet aan overwegingen betreffende de hoeféélheid macht die haar feitelijk toekomt. Met andere woorden, de hoeféélheid macht in functionele zin is bepalend voor het al dan niet zijn van een macht in institutionele zin.<sup>14</sup>

Wanneer in bestuurskundige studies het begrip macht in functionele zin omschreven moet worden, grijpt men dikwijls terug op de definitie die Kuypers in 1973 formuleerde: macht is het vermogen om invloed uit te oefenen, of, uitvoeriger: de 'macht van een actor' is 'het min of meer duurzaam vermogen van een persoon of van een groepering, om één of meer andere personen ertoe te bewegen, iets te denken of niet te denken,

11. Vragen die in de bestuurtheorie bekend staan als die van de 'agenda-building' en de 'non-decisions'. Zie A. Hoogerwerf, Inhoud en typen van beleid, in: Overheidsbeleid 1982, blz. 26 e.v.

12. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748.

13. Crinice Le Roy 1976, blz. 15.

14. Vgl. Crinice Le Roy 1976, blz. 9: 'Kwantitatief valt niet aan te tonen hoe groot de macht is, die in ons overheidsapparaat schuil gaat'. De macht der vierde macht wordt door Crinice Le Roy aannemelijk gemaakt aan de hand van voorbeelden van juridische constructies en niet gebaseerd op empirisch onderzoek.

of iets te doen of niet te doen'.<sup>15</sup> In deze benaderingswijze is macht een subjectieve potentie, een vermogen, terwijl invloed dan het effect is van de aanwezigheid of de aanwending van dat vermogen.

Ellemers, zich baserend op Parsons, omschrijft macht als een 'gegeneraliseerd vermogen om doeleinden te bereiken door het opleggen van bindende beslissingen, die in geval van niet-conformereren door negatieve sancties ondersteund kunnen worden'.<sup>16</sup>

In diens optiek verschilt invloed van macht, doordat geen negatieve sancties ter beschikking staan: 'Invloed berust op argumenten, positieve sancties (beloning), overreding en een beroep op waarden en normen. Ook machtsuitoefening berust voor een belangrijk deel op argumenten, overreding en een beroep op waarden en normen, maar is bovendien bindend, omdat uiteindelijk dwangmiddelen ter beschikking staan'.<sup>17</sup>

De zienswijzen van Kuypers en Ellemers kunnen worden samengebracht in de omschrijving dat macht het vermogen is om bindende beslissingen te nemen of te doen nemen. Of deze beslissingen bij degenen over wie de macht zich uitstrekt zullen resulteren in een denken dan wel een doen, is dan niet zo interessant. De handhaving door middel van het bestaan van negatieve sancties ligt besloten in het woordje 'bindende': aan de beslissingen kan men zich niet licht onttrekken zonder iets onaangenaams gewaar te worden. Invloed is echter evenzeer als macht een vermogen, invloed is een bepaald soort macht, namelijk een vermogen waarvan de effectiviteit niet in dezelfde mate als macht in de vorm van subjectieve doeleinden wordt nagestreefd en derhalve ook niet een handhaving door middel van negatieve sancties behoeft. Als invloed effect sorteert, geschiedt dat spontaan, met name op basis van de overtuiging of de suggestie dat iemand navolging verdient.

Macht onderscheidt zich in onze optiek derhalve van invloed doordat zij bewust wordt nagestreefd en geëffectueerd. Waar dit ook met invloed geschiedt, is het onderscheid met macht verdwenen. Maar als macht, anders dan invloed, haar grondslag vindt in subjectieve doeleinden, is het wellicht minder zinvol het machtsbegrip op te hangen aan de effectiviteit van macht dan aan de grondslag van macht: de zogenaamde machtsba-

15. G. Kuypers, *Grondbegrippen van politiek*, Utrecht/Antwerpen 1973, blz. 84 en 86. In gelijke zin ook reeds A. Hoogerwerf, *Politologie, begrippen en problemen*, Alphen aan den Rijn 1972/1979: macht als de mogelijkheid het gedrag van anderen te beïnvloeden in overeenstemming met de eigen doeleinden.

16. J.E. Ellemers, *Macht en gezag*, in: A. Hoogerwerf (red.), *Verkenningen in de politiek 1*, Alphen aan den Rijn 1976, blz. 25 e.v. Vgl. ook G.P.A. Braam, *Invloed van bedrijven op de overheid*, Meppe 1973, blz. 11 e.v.

17. Ellemers, t.a.p., blz. 26/27.

ses. Met Kuypers kan onder een machtsbasis worden verstaan 'elke min of meer duurzame factor, waarop de macht van een actor berust en met behulp waarvan hij zijn macht verkrijgt, handhaaft, of vergroot'.<sup>18</sup> Onderscheid kan worden gemaakt tussen formele machtsbases—een juridische positie, taak of bevoegdheid—en informele machtsbases: geld, charisma, informatie, handigheid, enz. Macht is, naast het vermogen om bindende beslissingen te nemen of te doen nemen, tevens de mogelijke concretisering van latente machtsbases.

De welvaartsstaat maakte, met name vanaf de jaren zestig, ook een wetenschappelijke expansie en differentiëring mogelijk. Sluimerende disciplines bloeiden op, nieuwe ontstonden. Belangstelling voor machtsverschijnselen bestond vooral binnen de sociologie en de politicologie. Deze belangstelling was descriptief. De praktijk van het openbaar bestuur, verstrikt in de omvang en complexiteit van het eigen takenpakket, verlangde echter prescriptieve wetenschap. Zo kon het dat in bestuurskundige kring en onder sociologen en politicologen een doelrationele benadering de overhand kreeg. Een benadering met behulp waarvan de praktijk rationeler en dus, zo meende men, effectiever te werk zou kunnen gaan. Beleids- en planningsmodellen waren de mode.

In Nederland zijn vooral de politicologen Kuypers en Hoogerwerf de representanten van de doelrationele benadering. Kuypers verkreeg bekendheid met zijn 'doelboomtheorie', die hij uitwerkte in het boek 'Beginselen van beleidsontwikkeling' van 1980.<sup>19</sup> Volgens Kuypers bestaat het proces van beleidsvorming uit twee met elkaar verstrengelde deelprocessen: een proces van beleidsontwikkeling en een proces van besluitvorming. De beleidsontwikkeling is een kwestie van wetenschappelijk uitdenken, van methoden. De besluitvorming is een kwestie van politiek uitvechten, van procedures. Alleen ten aanzien van de beleidsontwikkeling acht Kuypers een wetenschappelijke structurering mogelijk. De besluitvorming, die de beleidsontwikkeling met opdrachten en beslissingsmomenten moet voeden, is het terrein van de vrije maatschappelijke krachten. Van de democratie, de politiek, de macht. Hoewel Kuypers oog heeft voor het belang van de machtscomponent heeft hij deze niet wezenlijk in zijn theorie geïntegreerd.

De doelrationele optiek van Hoogerwerf moge reeds blijken uit zijn bekende definitie van beleid: 'het streven naar het bereiken van bepaalde

18. Kuypers, t.a.p., blz. 91.

19. G. Kuypers, *Beginselen van beleidsontwikkeling*, delen A en B, Muiderberg 1980.

doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde'.<sup>20</sup> Het beleidsproces wordt door hem voorgesteld als een kringloop, bestaande uit vijf deelprocessen: de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering, de beleidsevaluatie en de terugkoppeling.<sup>21</sup> In een tijdschriftartikel ontvouwt Hoogerwerf zijn visie op het ontwerpen van overheidsbeleid.<sup>22</sup> Hij schildert dit als een 'intellectueel proces', bestaande uit negen normatieve stappen. Hij stelt nadrukkelijk: 'Aan het politieke duwen en trekken in het beleidsproces, waarvan dit intellectuele proces in de praktijk voortdurend de invloed ondergaat, wordt hier slechts zijdelings aandacht geschonken'.<sup>23</sup> Aldus geldt voor Hoogerwerf in feite hetzelfde als voor Kuypers: het belang van de machtscomponent wordt onderkend, maar niet integraal verwerkt.

Bekendheid verwierven in de praktijk ook de rationele denkmodellen van de interdepartementale Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA). Pogingen om deze modellen in de praktijk toe te passen mogen echter als mislukt worden beschouwd.<sup>24</sup> Mede daarom is de COBA inmiddels weer opgeheven.

Brasz heeft, in het voetspoor van de Engelse schrijver Sir Geoffrey Vickers, een interessante beschouwing gewijd aan de spanning tussen wetenschap en werkelijkheid.<sup>25</sup> Hij maakt een onderscheid tussen analytische oordelen en praktische oordelen. Een analytisch oordeel is voor iedereen geldig. Het staat vast dat een en een twee is. Het staat vast dat in Amsterdam een nieuw stadhuis annex operagebouw in aanbouw is. Uitspraken omtrent analytische oordelen zijn juist of onjuist. Dit kan worden gecontroleerd. Een praktisch oordeel daarentegen is een appreciatie of waardering van een situatie. Dat wil zeggen 'dat het gaat over de vraag of iets nuttig is of schadelijk, behoorlijk of onbehoorlijk, mooi of lelijk, rechtmatig of onrechtmatig en of het dus aanbevelenswaard is om een bepaalde handeling al of niet te verrichten'.<sup>26</sup> In het overheidsbestuur nu gaat het meestal om praktische oordelen. Deze zijn juist niet voor iedereen geldig omdat ze met waarden beladen zijn: 'Je mag de Stopera goed

20. A. Hoogerwerf in: Overheidsbeleid 1982, blz. 25.

21. A. Hoogerwerf in: Overheidsbeleid 1982, blz. 57 e.v. (Het beleidsproces).

22. A. Hoogerwerf, Het ontwerpen van overheidsbeleid; een handleiding met toelichting, in: Bestuurswetenschappen januari/februari 1984, nr. 1, blz. 4 e.v.

23. Hoogerwerf, t.a.p., blz. 5.

24. Men denke bijv. aan het lot van de COBA-nota's Departementale doelstellingenanalyse, Beleidsanalyse 73-3, en Het meten van de probleemstelling, Beleidsanalyse 78-1.

25. H.A. Brasz, Worstelen met de werkelijkheid, Zin en onzin van wetenschappelijke effectenstudie, in: Bestuurswetenschappen december 1983, nr. 8, blz. 498 e.v.

26. Brasz, t.a.p., blz. 498.

vinden of er een afkeurend oordeel over geven'.<sup>27</sup> Aan een praktisch oordeel of iets wel of niet moet gebeuren zitten analytische kanten, maar het kenmerkende ervan is volgens Brasz de zedelijke kant.

Anders gezegd, in het overheidsbestuur zijn de wetenschappelijke beleidscomponent en de politieke machtscomponent (corresponderend met de beleidsontwikkeling resp. besluitvorming bij Kuypers en het intellectuele resp. politieke proces bij Hoogerwerf) niet slechts verstrengd, maar heeft de machtscomponent (praktische oordelen) een zwaarder gewicht dan de beleidscomponent (analytische oordelen). In dit licht behoeft het niet te verwonderen dat de in de jaren zestig en zeventig ontwikkelde rationele denkmodellen in de praktijk weinig zoden aan de dijk hebben gezet. Praktische oordelen kunnen weliswaar worden onderbouwd en in de politieke strijd misschien zelfs mede worden gelegitimeerd door analytische onderbouwing, maar met name om een aantal psychologisch getinte redenen zal de gang van zaken in de praktijk toch weinig worden beïnvloed. In de eerste plaats zijn subjectieve waarden op korte termijn betrekkelijk onveranderlijk, waardoor ook de hierop stoevende praktische oordelen weinig verandering ondergaan. Wetenschappelijke steun op niet.<sup>28</sup> In de tweede plaats wordt de analytische onderbouwing vrijwel per definitie gegoten in een wetenschappelijk jargon. Het is vaak te uitgebreid, te gespecialiseerd en te moeilijk leesbaar om in de praktijk, die altijd met te weinig tijd en minder kennis kampt, bruikbaar te kunnen zijn. In de derde plaats leiden analytisch-rationele aanbevelingen dikwijls tot verdergaande conclusies en veranderingssuggesties dan de praktijk toelaat. Machtsposities zijn historisch verankerd, de overheidsorganisatie is een netwerk in teer evenwicht, ieder daarin heeft primair belang bij consolidering van de eigen positie.<sup>29</sup>

In de loop van de jaren zeventig verloren de bestuurlijke rationalisten steeds meer terrein aan degenen die altijd al meer aandacht hadden gevraagd voor de machtsrelationele aspecten van het overheidsbestuur.

27. Brasz, t.a.p., blz. 498.

28. Zie J.W. van Deth, Politieke waarde-oriëntaties en waardeveranderingen, in: J.J.A. Thomassen e.a. (red.), De verstomde revolutie, Politieke opvattingen en gedragingen van Nederlandse burgers na de jaren zestig.

29. Illustratief is de moeizame en langdurige weg van het project reorganisatie rijksdienst, eind 1984 leidend tot het opstappen van ambtelijk projectleider P.A. Tas. Citaat: 'Ik heb me verkeken', zegt hij, 'op de mogelijkheden om zaken te veranderen bij de rijksoverheid. Ik wist dat het moeilijk was, maar het is een stuk ingewikkelder gebleken dan ik dacht. Ik zie wel resultaten, maar veel minder snel dan goed voor me is'. Uit: N.R.C. Handelsblad 27 september 1984.

Voorop liep de 'Rotterdamse school': Scholten, Rosenthal e.a.<sup>30</sup> Theorie en praktijk, door teleurstelling voorzichtig geworden, dienden voortaan rationalistische bespiegelingen te lardereren met relativerende aandacht voor machtsfactoren. Een paar voorbeelden. Roes en In 't Veld-Langeveld, die in hun opstellen over resp. de (wetenschappelijke) beleidsvoorbereiding en de (wetenschappelijke) beleidsevaluatie tenslotte uitkomen op beschouwingen over planning/wetenschap en politiek/macht, resp. het belang van 'bestuurlijke factoren' als 'de doelgerichtheid, de mate van geïnformeerdheid, de legitimiteit van de machtsverdeling en de politieke integratie en conflicten'.<sup>31</sup> Leemans en Geers, die naast doelstellingen/middelen en coördinatie aandacht vragen voor onzekerheid/informatie en invloed.<sup>32</sup> Maarse en Bressers, die hun implementatiestudies aanvullen met opmerkingen over machtsfactoren.<sup>33</sup> Donner, die Hirsch Ballin erop wijst dat die in zijn proefschrift de machtsfactor over het hoofd ziet.<sup>34</sup> Het verschijnen van machtsstudies als die van Van Putten, Bleker/Van den Bremen en Schat/Groenendijk.<sup>35</sup> Rosenthal over de commissie-Vonhoff: 'De hardnekkige illusie van een rationele bestuurlijke orde'.<sup>36</sup> Enz.... In het begin van de jaren tachtig neemt deze tendens iets van een euforie aan. In het WRR-rapport 'Planning als onderneming' wordt de vloer aangeveegd met het 'bestuurscentristisch' geachte instrumentele planningsdenken van de jaren zeventig.<sup>37</sup> Een omslag in

30. Zie bijv. de eerste druk van Openbaar bestuur, Alphen aan den Rijn 1977 (nog met G.H. Scholten i.p.v. A.B. Ringeling).

31. Th.H. Roes, De voorbereiding van overheidsbeleid: Planning, in: Overheidsbeleid 1982, blz. 95 e.v.; H.M. in 't Veld-Langeveld en A. Hoogerwerf, Evaluatie van overheidsbeleid, in: Overheidsbeleid 1982, blz. 172 e.v.

32. A.F. Leemans en K. Geers, Doorbraak in het Oosterschelde-beleid, Muiderberg 1983.

33. J.A.M. Maarse, Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid, Een bestuurskundig onderzoek naar het Aanvullende Werkgelegenheidsbeleid, Enschede 1983; J.Th.A. Bressers, Beleidseffektiviteit en waterkwaliteitsbeleid, Een bestuurskundig onderzoek, Enschede 1983.

34. A.M. Donner, bespreking van: E.M.H. Hirsch Ballin, Publiekrecht en beleid, Fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Alphen aan den Rijn 1979, in: RM Themis-1 1980, blz. 24 e.v.

35. J. van Putten (red.), Haagse machten, Verslag van een politicologisch onderzoek naar de totstandkoming van acht regeringsmaatregelen, 's-Gravenhage 1980 (studenteneditie); H. Bleker/W.M. van den Bremen, Macht in het binnenlands bestuur, Een theoretische en empirische verkenning van machts- en invloedsverhoudingen tussen bestuurslagen, Deventer 1983; P.A. Schat/J.G. Groenendijk, Macht en ruimte, Een grootwinkelbedrijf in gevecht met twee gemeenten, Haarlem 1982.

36. U. Rosenthal, De hardnekkige illusie van een rationele bestuurlijke orde, in: Beschouwingen en stellingen over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst, Alphen aan den Rijn 1981 (Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, nr. 5).

37. P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs, Planning als onderneming, 's-Gravenhage 1983 (WRR Voorstudies en achtergronden, nr. 34).



het planningsdenken? Het tijdschrift *Beleid en Maatschappij*, dat een themanummer wijdt aan de 'Crisis in de beleidswetenschappen'.<sup>38</sup> De daarin opgenomen bijdragen staan vrijwel alle in het teken van wat hier de relatie beleid-macht is genoemd: Van Doorn over technocratie en interventie, Daudt over de utopie van een wetenschappelijk beleid, Schuyt over de kloof tussen weten en willen, De Wolff over technocratie en sociologie, De Beus/Lehning over beleidswetenschap op zoek naar zichzelf. Van Houten/Simonis, die in een reactie op het themanummer hun interactiemodel plaatsen tegenover de analytisch-rationele benadering van beleidsprocessen.<sup>39</sup> Enz.... Het is maar een willekeurige en zeer onvollledige greep uit een algemene tendentie.

Een tendentie die, zoals wij ons moeten realiseren, op zichzelf weinig uniek is in de geschiedenis. Voorbeelden van soortgelijke tegenstellingen en bewegingen zijn er te over.

In de organisatietheorie het rationele, holistische scientific management-denken en de reacties in de vorm van de human relations-concepties. De vergelijkbare spanning tussen Durkheim, die geneigd is de organisatie als geheel centraal te stellen, en Weber, die eerder oog heeft voor het sociale proces, de mensen binnen de organisatie. Men denke hier aan Zijderveld, die, geïnspireerd door Geiger, sprak van het methologisch dilemma der sociale wetenschappen: het dilemma van de realistisch-kataskopische en nominalistisch-anaskopische benaderingswijzen der sociale werkelijkheid'.<sup>40</sup>

In de beleids- en planningstheorie het rationele, synoptische denken en de reacties vanuit het incrementele denken. En eerder al, ook een vergelijkbare spanning, namelijk die tussen Mannheim, met zijn integrale, holistische maatschappijplanning, en diens bestrijder Popper. Later Luhmann en Habermas.

Beweegt sociale wetenschap zich dan altijd, bijna voorspelbaar, tussen de polen van een soort universele dichotomie? Altijd en overal is er de spanning tussen het geloof in de verbeterbaarheid c.q. maakbaarheid van de samenleving contra het besef dat dit slechts zeer ten dele mogelijk of gewenst is. Het denken in gehelen tegenover het denken vanuit de

38. *Beleid & Maatschappij*, januari/februari 1984.

39. D.J. van Houten/J.B.D. Simonis, Tegen beter weten in: de spanning tussen beleid en onderzoek, in: *Beleid & Maatschappij* oktober 1984, blz. 294 e.v.

40. Zijderveld, a.w., blz. 11 e.v. Voor de overige in deze paragraaf genoemde namen raadplege men bekende standaardwerken als die van Rosenthal c.s., Lammers, alsook: F.A. van Vught, Experimentele beleidsplanning, Bestuurskundige expedities in de jungle van het planningsdenken, 's-Gravenhage 1982 (grondig overzicht van de beleids- en planningsliteratuur).

mens binnen die gehelen. Holisme tegenover pluriformiteit. Universalisme tegenover individualisme. Socialisme tegenover liberalisme. Rationaliteit tegenover macht. Planning tegenover politiek. Wetenschap tegenover praktijk. Idealisten en pessimisten. Utopisten en nihilisten. Enz....

Tenslotte. De vierdemachtsleer. De geruchtmakende constatering van Crinice Le Roy dat de uit de vorige eeuw stammende staatsrechtelijke norm van het primaat van de politiek op gespannen voet staat met de feitelijke werkelijkheid nu. Althans voor wie politiek hier opvat in institutionele zin. Politiek als de politici. In functionele zin heeft de geest van de democratie een nieuw soort primaat van de politiek bewerkstelligd: de belangenstrijd in alle geledingen en kanalen van de samenleving. Dat is de feitelijke werkelijkheid nu. Een werkelijkheid met een in hoge mate autonoom schijnende overheidsmachine. Wie heeft daarin de hoogste macht? Macht als het vermogen om beslissingen te nemen of te doen nemen. Politici beslissen formeel, ambtenaren vaak materieel. Maar ambtenaren vormen niet één machtsblok. Individueel zijn zij minieme radertjes in het grote geheel van de politiek in functionele zin. Met eigen belangen. Eigen machtsbases. Een tussenschakel. De belangenstrijd, de macht, de 'agenda-building' en de 'non-decisions', dat speelt zich ook op alle andere niveaus af.

De macht, aanvankelijk stiefkind van de Nederlandse bestuurswetenschap. Het domineren van de doelrationele scholen van Kuypers en Hoogerwerf. Echter: het mislukken van de rationele denkmodellen in de bestuurspraktijk. Hoe kan het anders, als met Brasz mag worden aangenomen dat het in het overheidsbestuur meer gaat om praktische waardeoordelen dan om analytisch-rationele oordelen. Het huidige gelijk van de Rotterdamse school van Scholten en Rosenthal. De omslag in het planningsdenken: machtseuforie van de jaren tachtig. Deze reactie is niets bijzonders. Er is sprake van een universele dichotomie. Een perpetuum mobile tussen twee vaste sociaal-wetenschappelijke ijkpunten.

De vraag is: wat nu? Het mooiste zou zijn: een soort verbinding tussen de prescriptieve beleidsscholen van Kuypers en Hoogerwerf en de descriptieve Rotterdamse machtsschool. Een gezamenlijk denken waar de bestuurspraktijk werkelijk wat mee kan. Natuurlijk is de praktijk gebaat bij een zo hoog mogelijke mate van doelrationaliteit. Deze vindt echter een begrenzing in de machtscomponent. De machtscomponent dient integraal te worden verwerkt in de beleidstheorie. Maar als onze universele dichotomie werkelijk universeel is, en niet een stap op weg naar weten-

schappelijke volwassenheid, dan is dat te hoog gegrepen.

Is dan het hoogst haalbare de weg van Habermas?<sup>41</sup> De rationaliteit van Kuypers en Hoogerwerf is eigenlijk middelrationaliteit: welke middelen zijn geschikt om een bepaald doel te bereiken. De doelen zijn bij hen een gegeven, vooropgesteld. Er moet een opdracht zijn (Kuypers). Doelen worden min of meer 'verzonnen' door de politiek. Dit is de grief van Habermas. In zijn lijn zou het mogelijk moeten zijn ook omtrent het kiezen van doelen en het verwerken van waarden rationeler te werk te gaan. De 'herrschaftsfreie Kommunikation'. De dialoog tussen redelijke mensen.<sup>42</sup> De eeuwigdurende golfbeweging: van macht als correctief op planningsrationaliteit naar rationaliteit als correctief op macht. Maar ook dan wellicht vergeefs. Mensen blijven mensen. Zij willen zelfs in redelijkheid meetellen en hun zin hebben, zeker waar het hun eigen belangen betreft.

41. D.H.M. Meuwissen, *Recht en vrijheid, Inleiding in de rechtsfilosofie*, Utrecht/Antwerpen 1982, blz. 92.

42. In soortgelijke richting H. Bleker, *Na(ar) goed overleg, Achtergronden en verbeteringen van overleg in het openbaar bestuur in het bijzonder in verhoudingen tussen overheden*, Deventer 1984. Bleker stelt wettelijke regelingen voor van 'beginselen van behoorlijk overleg': open, constructief, vrij van macht en resultaatgericht (blz. 154).