

University of Groningen

## Functionele politisering en politieke fragmentatie

van den Berg, Caspar; Belloir, Alex

*Published in:*  
 Bestuurskunde

*DOI:*  
[10.5553/Bk/092733872022031002002](https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031002002)

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
 Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
 2022

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

van den Berg, C., & Belloir, A. (2022). Functionele politisering en politieke fragmentatie: Ontwikkelingen in de ambtelijke top in de periode 2007-2021. *Bestuurskunde*, 31(2), 13-24.  
<https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031002002>

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Functionele politisering en politieke fragmentatie

## Ontwikkelingen in de ambtelijke top in de periode 2007-2021\*

Caspar van den Berg & Alexandre Belloir\*\*

### 1. Inleiding

De afgelopen jaren laat onderzoek uit verschillende westerse landen zien dat hedendaagse ambtelijke politisering steeds vaker afwijkt van het klassiek-formele type politisering op basis van voornamelijk partijpolitiek gemotiveerde benoemingspraktijken (Peters & Pierre, 2004; Kopecky et al., 2012; Grindle, 2012). Deze alternatieve vorm van politisering, ook wel functionele politisering genoemd (Mayntz & Derlien, 1989), houdt in dat politiek-strategische vaardigheden en activiteiten steeds prominenter worden in het werk van hoge ambtenaren, onafhankelijk van partijpolitieke affiliatie van de betrokkenen. Hoewel verschillende auteurs vanuit verschillende institutionele contexten deze praktijk van 'new political governance' (Aucoin, 2012) waarnemen, zijn de meeste empirische studies momentopnames en gebaseerd op eenmalige dataverzameling.

Om het veld van politiseringsonderzoek vooruit te helpen, is het cruciaal om veranderingen longitudinaal te observeren. Zo kan een beter begrip ontstaan over hoe en waarom de mate van ambtelijke politisering zich in de loop van de tijd ontwikkelt, en ook welk typen politisering door de tijd heen dominant of minder dominant worden (zie Van den Berg, 2017). Daarom richt deze bijdrage zich op de perceptie van Nederlandse topambtenaren over hoe relevant politiek-strategische inzichten waren en zijn voor het succesvol uitoefenen van hun beroep. We observeren deze opvattingen zowel intrinsiek als in relatie tot de andere hoofdpijlars van 'bureaucratische macht' (Weber, 1988). Om een scherper beeld te krijgen van welke vaardigheden en soorten kennis ambtenaren als essentieel zien om hun taken professioneel uit te voeren, stellen we de volgende onderzoeksvraag: *In hoeverre en op welke wijze heeft functionele politisering van Nederlandse topambtenaren plaatsgevonden tussen 2007-2021, gegeven de toenemende politieke fragmentatie en polarisatie in die periode?*

\* Deze bijdrage is ten dele een bewerking van: Belloir, A., & Berg, C. van den. (2020). Functional politicization in the Dutch senior civil service: Evidence from longitudinal surveys and qualitative research (2007-2019). *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 13(2), 49-73, aangevuld met interviewdata uit de periode 2018-2021.

\*\* Caspar van den Berg is hoogleraar Global and Local Governance aan de Rijksuniversiteit Groningen en bijzonder hoogleraar Transitie in de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden. Alexandre Belloir is promovendus bij het Departement Global and Local Governance van de Rijksuniversiteit Groningen.

## 2. Theorie

### *Bureaucratische macht en functionele politisering*

In zijn klassieke werk over bureaucraties conceptualiseerde Max Weber (1988) de competenties van ambtenaren met behulp van het begrip *Wissen*, waaronder verschillende soorten kennis en expertise verstaan kunnen worden. Zo beschikken ambtenaren volgens Weber over inhoudelijke expertise (*Fachwissen*), procedurele kennis (*Dienstwissen*) en vertrouwelijke kennis (*Geheimwissen*), en vormen deze drie typen kennis tezamen de pijlers van 'bureaucratische macht'. *Fachwissen* verwijst naar de opgedane kennis van een ambtenaar over specifieke vakgebieden en onderwerpen, *Dienstwissen* gaat over de kennis over hoe de politiek-bestuurlijke binnenwereld werkt. *Geheimwissen* betreft de beschikking die ambtenaren over vertrouwelijke informatie hebben, en die ze kunnen inzetten om besluitvormingsprocessen in hun voordeel te beïnvloeden.

De bestuurskundige onderzoekstraditie op basis van deze Weberiaanse benadering richt zich voor een groot deel op ambtenarenmacht, en hoe die in toom gehouden kan worden. De politiseringsliteratuur daarentegen neemt de al dan niet groeiende invloed van 'het politieke' op het werk en de carrières van ambtenaren als uitgangspunt. Ambtelijke politisering is lange tijd vooral gezien als de politieke sturing op benoemingen in de publieke dienst, in de zin van partijpolitieke patronage (Peters & Pierre, 2004). *Functionele* politisering is een andere vorm van politisering waarbij het juist gaat over de mate waarin politieke activiteiten en politiek-georiënteerde denkwijzen de ambtelijke wereld binnendringen. Voorbeelden hiervan zijn het plaatsnemen van politiek-strategische overwegingen boven inhoudelijke of constitutionele argumenten bij beleidsadvisering en een meer politiek ingestoken vorm van communicatie met de media en het bredere publiek (Hood & Lodge, 2006; Aucoin, 2012; Hustedt & Salomonsen, 2014; Van den Berg, 2017). De politiek-strategische dimensie aan de rol van topambtenaar wordt dan sterker dan voorheen, en mogelijk ook sterker in verhouding tot andere dimensies zoals inhoudelijke deskundigheid en procedurele kennis: beleidsexpertise wordt in de mal gegoten van politiek advies. Deze ontwikkeling is in zekere zin een logisch voortvloeisel van de toegenomen onvoorspelbaarheid en ongedurigheid van de politieke en maatschappelijke omgeving waarin ministers en topambtenaren dienen te opereren (Page & Wright, 1999; Aucoin, 2012; Pollitt & Bouckaert, 2017). Gezien de druk die voortkomt uit populistische politiek, maatschappelijke polarisatie en de noodzaak om te allen tijde onmiddellijk te reageren op berichten in de conventionele en sociale media, rijst de vraag wat Nederlandse topambtenaren beschouwen als hun belangrijkste competenties en of de ideeën binnen de populatie van topambtenaren daarover zijn veranderd in dit tijdperk van turbulentie.

In dit onderzoek verbinden wij de noties van ambtelijke competenties met functionele politisering door in kaart te brengen welke relatieve waarde topambtenaren toekennen aan inhoudelijke kennis (*Fachwissen*) en procedurele kennis (*Dienstwissen*) in vergelijking met politiek-strategisch inzicht. We theoretiseren dat als topambtenaren deze twee bureaucratische competenties als relevanter beschouwen

dan politiek-strategisch inzicht, de uitoefening van hun werk relatief weinig gepolitiseerd is. Als zij daarentegen politiek-strategisch inzicht relevanter vinden, wordt dit gezien als een indicatie van functionele politisering.

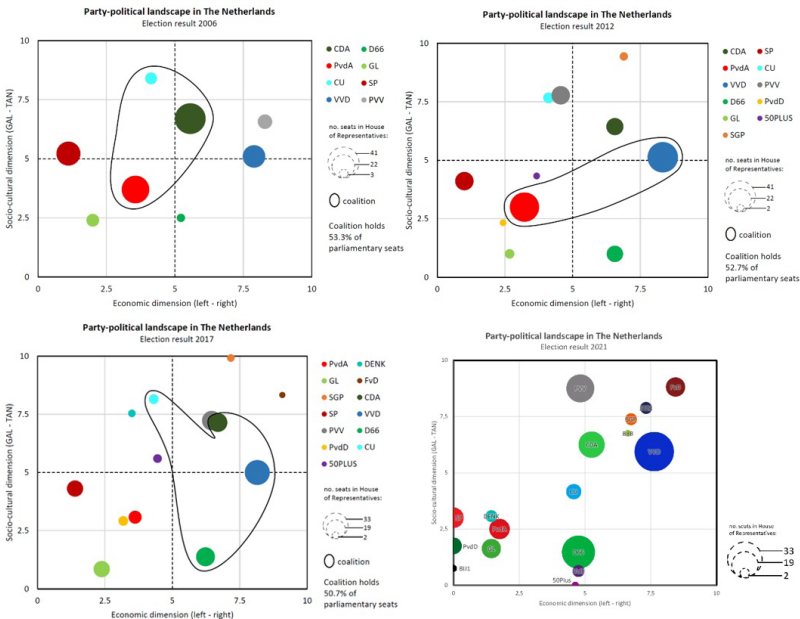
### *Politieke polarisatie en fragmentatie*

Nederland kende in de naoorlogse periode een traditie van politieke stabiliteit en voorspelbaarheid: kiezers stemden bijna zonder uitzondering op kandidaten uit hun eigen zuilen en regeringscoalities bestonden tot 1994 altijd uit de christendemocraten met ofwel de liberalen te rechterzijde of de sociaaldemocraten te linkerzijde (Lijphart, 2012). Sinds het eind van de jaren 1990 kent Nederland echter een grotere electorale volatiliteit en toenemende maatschappelijk-politieke druk op de uitvoerende macht: van de zeven kabinetten die in de periode 1998-2021 na Tweede Kamerverkiezingen gevormd werden, vielen er zes voordat de volledige termijn verstreken was. Verschillende zogenaemde protestpartijen ontstonden en deden hun intrede in het parlement. Het partijpolitieke landschap raakte steeds meer gefragmenteerd. In 2010 kon voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog geen meerderheidsregering worden gevormd, wat resulteerde in een minderheidskabinet met parlementaire steun van de controversiële PVV van Geert Wilders. De twee daaropvolgende kabinetten (Rutte II en III) steunden beide op slechts zeer kleine parlementaire meerderheden en slaagden er alleen in om met succes wetgeving tot stand te brengen door zeer intensieve coördinatie binnen de coalitie (zie Van den Berg et al., 2019). Het aantal partijen in het parlement is geleidelijk gestegen van 7 in 1989 tot 20 in 2020, waardoor de gemiddelde grootte van de parlementaire fractie is afgenomen van 21,5 zetels tot 7,5.

Figuur 1 geeft zowel de polarisatie als de versnippering van het partijpolitieke landschap in de loop van onze onderzoeksperiode weer: elke stip vertegenwoordigt een partij die vertegenwoordigd is in de Tweede Kamer, en de grootte van elke stip geeft de fractieomvang van die partij aan. Het laat zien dat het aantal partijen is toegenomen, maar ook dat de ideologische afstand tussen de partijen langs sociaaleconomisch links-rechts en de GALTAN-dimensie, zowel in het parlement als binnen de coalitie, in de loop van de tijd is toegenomen.

Caspar van den Berg & Alexandre Belloir

**Figuur 1** Het partijpolitieke landschap in de periode 2006-2021.



Bron: De volgende cijfers zijn gebaseerd op de antwoorden van de Chapel Hill Expert Survey uit 2006 (Hooghe et al., 2010), 2012 (Polk et al., 2017) en 2017 (Bakker et al., 2019).

*Een nieuwe analytische benadering*

In deze bijdrage onderzoeken we het mogelijke proces van functionele politisering van topambtenaren ten tijde van deze toenemende polarisatie en fragmentatie in de politieke sfeer. De mechanismen waarmee we veronderstellen dat grotere polarisatie en fragmentatie kunnen leiden tot functionele politisering, zijn drievoudig: door (a) institutionele factoren, (b) organisationele factoren en (c) interpersoonlijke dynamiek.

**Institutionele dynamiek** verwijst naar dynamiek die verankerd is geraakt in het overheidsapparaat. Die verankering kan plaatsvinden door institutionele instrumenten zoals procedures, hervormingen, beleid, protocollen of wetten. Een voorbeeld hiervan is de *Visie op publiek leiderschap* van de Algemene Bestuursdienst die van 2015 tot 2021 van kracht was.<sup>1</sup> Teneinde de interdepartementale en interorganisatorische mobiliteit te vergroten, introduceerde de ABD een nieuw model waarbij topambtenaren niet langer dan zeven jaar in één functie kunnen dienen, het zogenaamde ‘3-5-7’-model. Volgens dit model worden de eerste drie jaar in een functie deels gebruikt om te investeren in kennis en relaties die nuttig zijn voor het werk, de volgende twee jaar biedt kansen om te oogsten en topprestaties te leveren, en de laatste twee jaar worden gebruikt als voorbereiding op een succesvolle overstap

1 Zie ook Frequin (2022) in dit nummer.

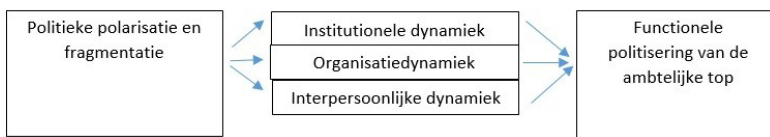
naar de volgende functie. In de praktijk leidde het 3-5-7-model echter tot een onvoorziene topambtelijke omloopversnelling, waarbij de gemiddelde duur van een lid van de zogenoemde topmanagementgroep in zijn functie in 2019 niet boven de 4,5 jaar uitkwam (Van den Berg et al., 2019).

Het vergroten van de interdepartementale mobiliteit van topambtenaren is een expliciet doel van de ABD sinds zijn oprichting in 1995 en werd vanaf 2016 door middel van beleid afgedwongen. Zodoende droeg het ABD-beleid altijd de impliciete boodschap in zich dat inhoudelijke expertise voor topambtenaren minder zwaarwegend was dan managementvaardigheden, procedurele kennis en politiek-strategisch inzicht. Daarnaast benadrukte de ABD de afgelopen decennia expliciet het belang van een grotere ‘politiek-bestuurlijke sensitiviteit’ bij topambtenaren. Dit blijkt onder andere uit vacatureteksten (Kruyen et al., 2020). Het lijkt daarom aannemelijk dat een dergelijke consistente geïnstitutionaliseerde roep om meer ‘politieke gevoeligheid’ als zwaarwegend criterium in benoemingsprocedures er ook toe zou kunnen leiden dat topambtenaren bepaalde competenties, zoals politiek-strategisch inzicht, hoger zullen waarderen dan andere, zoals inhoudelijke expertise.

**Organisatiedynamiek** verwijst naar de organisatiekenmerken van het openbaar bestuur. Dit kan bijvoorbeeld binnen het kabinet, binnen departementen of binnen het parlement zijn. Te denken valt aan een hoog verloop van ministers, een hergroepering van organisatieonderdelen, de opheffing van ministeries, of spanningen tussen de coalitiepartijen. Het is te verwachten dat dergelijke spanningen en instabiliteit eraan bijdragen dat topambtenaren zich meer richten op de politiek-strategische kanten van hun werk en minder op de inhoudelijke dimensies van advisering.

In tegenstelling tot de twee voorgaande typen factoren verwijst **interpersoonlijke dynamiek** naar relaties en interacties op individueel niveau. Dit kan allerlei vormen aannemen, bijvoorbeeld in de zin dat een bepaalde minister er de voorkeur aan geeft om vooral feitelijk en inhoudelijk geadviseerd te worden, terwijl een andere minister juist geholpen wil worden met advies over hoe het beleid binnen de coalitie of richting het parlement en de media te verkopen. Dit zou dus evenzeer van invloed kunnen zijn op hoe relevant een vaardigheid wordt ervaren. Hoewel deze drie potentiële factoren van elkaar verschillen, sluiten ze elkaar zeker niet uit en kunnen ze elkaar zelfs versterken.

**Figuur 2** Analytisch model



### 3. Onderzoeksontwerp en data

De multi-methodeaanpak bestaat uit zowel een kwantitatief (enquêtes) als een kwalitatief (semigestructureerde interviews) deel. Het enquête-onderzoek onder de leden van de Algemene Bestuursdienst biedt zicht op de relevantie die topambtenaren aan verschillende bureaucratische competenties en politiek-strategisch inzicht toekennen. Veranderingen in die ervaren relatieve relevantie kunnen wijzen op toenemende functionele politisering. De tweede databron levert concrete inkleuringen en achtergronden op die helpen bij het duiden van de onderzoeksresultaten, en ook helpen bij het inzicht krijgen in de mogelijke relatie tussen de toegenomen politieke fragmentatie en polarisatie op de wijze waarop topambtenaren hun rol vervullen.

De longitudinale vergelijking is gebaseerd op enquête-onderzoek dat in 2007 werd uitgevoerd en herhaald met dezelfde vragen en dezelfde populatie in 2013 en 2019, en door de mate van fragmentatie en polarisatie in het Nederlandse parlement en regeringscoalities in kaart te brengen na de Tweede Kamerverkiezingen van 2006, 2012 en 2017 (de verkiezingen die de politieke verhoudingen bepaalden voor de enquêtejaren 2007, 2013 en 2019). In de enquêtes is onderzocht hoe ambtenaren de relevantie van bureaucratische bevoegdheden en politiek-strategisch inzicht ervaren, terwijl de grafieken (zie figuur 1) de mate van polarisatie en fragmentatie in dezelfde periode illustreren. Zo konden we de uitkomsten van de surveyonderzoeken plaatsen in de context van toenemende politieke polarisatie en fragmentatie: verandert de beleefde relevantie van verschillende vaardigheden mee met veranderingen in de politieke turbulentie?

In het kader van dit onderzoek hebben wij daarnaast negentien interviews afgenomen met leden van de topmanagementgroep (SG's, DG's en andere topambtenaren van gelijkwaardige rang). Deze respondenten werden geselecteerd aan de hand van vier specifieke beleidsdomeinen, te weten Financiën, IenW, SZW en EZK. We spraken met hun over hun vakmanschap, het gebruik van verschillende soorten vaardigheden, en functionele politisering. Daarnaast putten we ook uit de twintig interviews die in de periode 2018-2021 afgenomen zijn met oud-bewindspersonen en oud-topambtenaren in het kader van het onderzoeksproject De Top Kijkt Om van het ministerie van BZK.

Voor beide typen data houden wij rekening met een zekere mate van zogenoemde onderrapportage van functionele politisering door topambtenaren. Onderrapportage wil zeggen dat respondenten geneigd kunnen zijn om in hun beantwoording van survey- of interviewvragen bewust of onbewust verschijnselen die duiden op functionele politisering kleiner te maken dan ze in werkelijkheid zijn. Het is namelijk goed denkbaar dat een toenemende politisering van het werk van ambtenaren botst met het gekoesterde zelfbeeld als professionals die binnen welomschreven grenzen van hun rollen hun bewindspersonen dienen. Liever houden zij het beeld in stand van de topambtenaar als politiek neutrale, uitsluitend de kwaliteit van de besluitvorming dienende meester-adviseurs, ook als dit lang niet altijd met de werkelijkheid overeenkomt (zie Van den Berg & 't Hart, 2022). Vanuit dit oogpunt lijkt



het dus gerechtvaardigd om ook wanneer slechts een beperkte gerapporteerde toename van gerapporteerde functionele politisering gevonden wordt, dit serieus te duiden.

#### 4. Ambtelijk vakmanschap in een politieke omgeving: empirische bevindingen

Voor het kwantitatieve deel van het onderzoek zijn data verzameld op drie meetmomenten: in 2007, 2013 en 2019. Deze online enquêtes zijn verstuurd aan de leden van de Algemene Bestuursdienst, dat wil zeggen topambtenaren in alle overheidssectoren, waaronder ministeries, projectorganisaties, toezichthoudende instanties en uitvoeringsorganisaties, en gaven zo een diepgaand inzicht in de percepties van topambtenaren binnen de nationale overheid.

Om vast te stellen welke populatie aan de criteria van topambtenaar voldoet, is gekozen voor een institutionele afbakening: personen die officieel behoren tot de Algemene Bestuursdienst (ABD). De ABD definieert topambtenaren als ambtenaren die behoren tot de rangen vanaf schaal 15. In 2007, 2013 en 2019 werden respectievelijk 262, 133 en 377 reacties van topambtenaren ontvangen, waarbij topambtenaren van ministeries elk jaar de meerderheid van de respondenten vormden (een response ratio van 41,4%, 29,3% en 56,1%).

In de drie enquêtes werd telkens de volgende vraag op dezelfde wijze gesteld: 'Bij het werk van topambtenaren komen verschillen typen vaardigheden kijken. Hoe relevant is elk van de volgende vaardigheden voor uw huidige positie?' Vervolgens konden respondenten op een schaal van 1 ('helemaal niet relevant') tot 5 ('zeer relevant') een antwoord geven op elk van de volgende vaardigheden: inhoudelijke deskundigheid, procedurele kennis en politiek-strategisch inzicht. Nadat de enquêtes online waren verspreid, werden de responsgegevens geanalyseerd en vergeleken in SPSS. Tabel 1 geeft het gemiddelde antwoord op elk van deze vaardigheden per jaar weer.

**Tabel 1** *Gemiddelde antwoorden ten aanzien van de vraag hoe relevant de respondenten elk type vaardigheid beschouwen voor hun huidige positie*

Jaar	Inhoudelijke deskundigheid	Procedurele kennis	Politiek-strategisch inzicht
2007	<b>4,24</b> (n = 262; SD = 0,71)	<b>4,17</b> (n = 262; SD = 0,73)	<b>4,66</b> (n = 262; SD = 0,58)
2013	<b>4,32</b> (n = 133; SD = 0,69)	<b>4,32</b> (n = 133; SD = 0,67)	<b>4,76</b> (n = 131; SD = 0,57)
2019	<b>4,25</b> (n = 391; SD = 0,67)	<b>4,21</b> (n = 391; SD = 0,72)	<b>4,7</b> (n = 391; SD = 0,55)
<b>Totaal</b>	<b>4,26</b> (n = 786; SD = 0,69)	<b>4,22</b> (n = 786; SD = 0,72)	<b>4,70</b> (n = 784; SD = 0,56)



Om te testen of er een relatie is tussen het onderzoeksjaar en de gepercipieerde relevantie van de competenties, is een one-way ANOVA-test uitgevoerd in SPSS. Uit deze analyse kwam geen duidelijk patroon naar voren, wat erop wijst dat er geen significant verschil is tussen de waargenomen relevantie van de vaardigheden tussen de onderzoeksjaren.<sup>2</sup> Als zodanig kunnen we op basis van deze data niet concluderen dat de gepercipieerde relevantie van een bepaalde vaardigheid in het ene jaar duidelijk uitsteekt boven het andere jaar, of dat er een lineaire ontwikkeling van deze relevantie gerapporteerd is (d.w.z. 'politiek-strategisch inzicht wordt in 2013 relevanter geacht dan in 2007').

Een tweede ANOVA-test bevestigde echter dat er een significant verschil bestaat tussen de waargenomen relevantie van vaardigheden als geheel,  $F(2, 2353) = 126.72$ ,  $p = .000$ . Zodoende komen verschillende opvallende punten naar voren. Ten eerste komt naar voren dat inhoudelijke expertise en procedurele kennis nagenoeg even relevant worden geacht. Hoge ambtenaren in Nederland worden geselecteerd op basis van verdiensten, met name hun inhoudelijke kennis en expertise (Overeem, 2013). Hoewel deze kennis een bepalend criterium lijkt te zijn bij het verkrijgen van toegang tot hogere functies, lijkt de complexe procedurele kennis en politiek-bestuurlijke sensitiviteit ook van groot belang voor een goede rolvervulling door topambtenaren.

Ten tweede kunnen we op basis hiervan vaststellen dat politiek-strategisch inzicht steeds als de belangrijkste vaardigheid lijkt te zijn beschouwd. Gedurende de hele onderzochte periode is politiek-strategisch inzicht de vaardigheid die als het meest relevant wordt gezien.

Dit tweede punt is van belang omdat het erop wijst dat politiek-strategisch inzicht relevanter gevonden wordt voor de uitoefening van de rol van topambtenaar, ondanks dat ze – vanuit de theorie geredeneerd – niet behoren tot de klassieke pijlers van ambtelijke macht zoals omschreven door Weber. Om een goede topambtenaar te zijn, is politieke scherpzinnigheid consistent het belangrijkste instrument in de gereedschapskist, vinden topambtenaren zelf (zie ook Hartley et al., 2013).

De vraag blijft wat dit zegt over functionele politisering en de toename ervan zoals we die op basis van de theorie verwachtten aan te treffen. Functionele politisering is, zoals eerder vermeld, een proces waarbij politieke overwegingen een steeds prominentere rol spelen in het vak (Mayntz & Derlien, 1989). Om beter in beeld te krijgen of dit grote belang dat aan politiek-strategisch inzicht gehecht wordt inhoudelijke deskundigheid en procedurele kennis onder druk zet, kijken we naar wat respondenten in de semigestructureerde interviews hierover gezegd hebben.

In tegenstelling tot de uitkomsten van de enquête-onderzoeken, kwam uit de interviews een duidelijke consensus naar voren dat 'de dingen politieker zijn geworden', dat er 'de afgelopen jaren op politiek vlak steeds meer van je gevraagd wordt' (Respondent 6, Den Haag, 2019). Respondent 8 (Den Haag, 2019) gaf aan:

2 Inhoudelijke deskundigheid:  $F(2, 783) = 0.705 = p = 0.494$ ; procedurele kennis:  $F(2, 783) = 2.006 = p = 0.135$ ; politiek-strategisch inzicht:  $F(2, 781) = 1.166 = p = 0.312$ .

*'Naarmate je hoger in de boom komt in het ambtelijk apparaat word je gewoon meer en meer op basis van je ervaring en gezag politiek adviseur. Ik ben absoluut geen partijpolitieke adviseur, dat is de politiek assistent, maar ik ben wel iemand (...) die het politieke spel goed kent. En dan ben je ook wel adviseur over hoe zullen we dit doen en wat is dan verstandig, welke strategie hanteer je. Dat zit eigenlijk allemaal op die machtspolitieke factor. Dus dat is die ontwikkeling die door politieke versnippering met die coalitiekabinetten bij ons veel meer doordringt in het ambtelijk apparaat dan in het verleden.'*

Bovendien gaven meerdere respondenten aan dat hun werk in toenemende mate gericht is op de eigen bewindspersoon, die ze enerzijds moeten laten scoren en anderzijds moeten behoeden voor uitglijders.

*'Het is niet zo dat Kamerleden nu rechtstreeks ambtenaren bellen of dat wij ons bij Kamerleden voegen. Zo gaat het nog steeds niet (...) maar je ziet wel veel meer dat daar gebruik van wordt gemaakt. Dus je ziet dat de minister meer behoefte heeft aan ambtenaren die gewoon uitleg geven aan Kamerleden, en dat heeft niets te maken met het feit dat die mensen het niet snappen (...) maar het heeft te maken met de vraag of de minister erop kan vertrouwen dat er in de Kamer voldoende politieke steun is. Daarmee wordt het een dunne lijn tussen inhoudelijke expertise en ook een factor in het verwerven van meerderheden.'* (Respondent 8, Den Haag, 2019)

Deze ontwikkelingen worden in elk geval voor een deel ook toegeschreven aan de toegenomen politieke fragmentatie en polarisatie. Zo stelden respondenten:

*'De Tweede Kamer is versnipperd, de discussies zijn steeds emotioneler en minder inhoudelijk. Kun je als TMG'er dan nog met inhoud bezig zijn, of ben je je erg aan het richten op de politiek?'* (Respondent 11, Den Haag, 2019)

Terwijl het voor sommige bewindspersonen, zoals oud-VWS-minister Hans Hoogervorst, simpel was: ik, de minister, ben van de sales, jij, DG, bent van de inhoud, zo herinnert voormalig topambtenaar Martin van Rijn zich (geciteerd in Van den Berg & 't Hart, 2022), gaven veel van de respondenten aan dat de politieke verkoopbaarheid een steeds grotere rol is gaan spelen bij beleidsadvisering, bijvoorbeeld:

*'Natuurlijk hoort bij het politieke proces ook het dealen en de afdeling verkoop. Dus natuurlijk wordt er ook gekeken naar de verkoopbaarheid van maatregelen, waardoor misschien soms wat wordt toegevoegd wat misschien niet zo evidence-based is om een bepaalde doelgroep te bedienen of beter daar te landen. Dat zie je ook.'* (Respondent 1, Den Haag, 2019)

Ook werd door velen aangetekend dat ambtenaren steeds meer in de politieke wind kunnen komen te staan, wat als een aparte dimensie van functionele politisering zou kunnen worden gezien. In de woorden van een respondent:



Kuijken, 2018; Van Dorp & 't Hart, 2019). Een mogelijke verklaring voor het ontbreken van reliëf in de gepercipieerde relevantie van politiek-strategisch inzicht is het feit dat de relevantie al als zeer hoog werd beschouwd aan het begin van de periode (4,66 of hoger op een vijfpuntsschaal). Wanneer de gemiddelde scores van respondenten bij de eerste meting al de hoogst mogelijke waarde op de schaal benaderen, is er vervolgens nauwelijks ruimte voor een verdere stijging van het gemiddelde (een zogenaamd ceiling-effect). Daarnaast is het denkbaar dat de toename van functionele politisering al voor 2007 heeft plaatsgevonden, en dat deze stijging zodoende niet uit de surveydata naar voren komt. Het proces van politieke fragmentatie en polarisatie was immers al ingezet vanaf 2002. Een toename in functionele politisering vóór 2007 in combinatie met het ceiling-effect zou kunnen verklaren waarom functionele politisering sinds 2007 niet uit de surveydata naar voren komt.

Ten slotte voegen de resultaten een dimensie toe aan de theoretische conceptuualisering van functionele politisering. Waar de literatuur dit verschijnsel voornamelijk problematiseert vanuit de invalshoek van een aantasting van apolitiek en expertise-gedreven bestuur, laten de interviewdata ook een andere schaduwzijde zien, namelijk die voor de betrokken ambtenaren zelf. Functionele politisering blijkt nauw verbonden te zijn met een toegenomen publieke zichtbaarheid van topambtenaren, met alle afbreukrisico's die daarbij horen. In de ambtelijke binnenwereld is het besef dat je als topambtenaar plotseling vogelvrij kan worden verklaard, inmiddels wijdverbreid. Daarmee staat de aantrekkelijkheid van het dienen als topambtenaar onder druk (zie ook Van Dorp, 2021). Toetreden tot de topmanagementgroep betekent dat je het hypergeëmonitorde politiek-bestuurlijke complex wordt ingezogen, en voor een belangrijk deel van je werktijd bezig bent brandjes te blussen voor je bewindspersoon. Dit negatieve aspect van functionele politisering verdient het om verder uitgediept en geconceptualiseerd te worden in vervolgonderzoek.

## Literatuur

- Algemene Bestuursdienst. (2015). *Visie op publiek leiderschap*. Verkregen van <https://www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/publicatie/2016/06/30/visie-op-publiek-leiderschap>
- Aucoin, P. (2012). New political governance in Westminster systems: Impartial public administration and management performance at risk. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 25(2), 177-199.
- Bakker, R., Hooghe, L., Jolly, S., Marks, G., Polk, J., Rovny, J., Steenbergen, M., & Vachudova, M.A. (2019). *Chapel Hill Expert Survey*. Version 2019.1. Available on chesdata.eu. Chapel Hill, NC: University of North Carolina, Chapel Hill.
- Berg, C. van den. (2017). Dynamics in the Dutch policy advisory system: externalization, politicization and the legacy of pillarization. *Policy Sciences*, 50(1), 63-84.
- Berg, C. van den, & Hart, P. 't. (2022). *Veteranen van de vierkante kilometer, een collectief portret*. Den Haag.
- Dorp, E.-J. van. (2021). Een vak apart: Topambtelijk vakmanschap in tijden van politieke volatiliteit. *Bestuurskunde*, 30(4), 61-69.

Caspar van den Berg & Alexandre Belloir

- Dorp, E.-J. van, & Hart, P. 't. (2019). Navigating the dichotomy: The top public servant's craft. *Public Administration*, 97(4), 877-891.
- Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the Boys*. Harvard University Press.
- Hart, P. 't, & Kuijken, W. (2018). *Dienen en Beïnvloeden: Verhalen over Ambtelijk Vakmanschap*. Den Haag: NSOB.
- Hartley, J., Alford, J., Hughes, O., & Yates, S. (2013). *Leading with political astuteness: A study of public managers in Australia, New Zealand and the United Kingdom*. Australia and New Zealand School of Government and the Chartered Management Institute, UK.
- Hood, C., & Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains: Reward, competency, loyalty – and blame*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L., Bakker, R., Brigeovich, A., Vries, C. de, Edwards, E., Marks, G., Rovny, J., Steenbergen, M., & Vachudova, M.A. (2010). Reliability and validity of measuring party positions: The Chapel Hill Expert Surveys of 2002 and 2006. *European Journal of Political Research*, 49, 684-703.
- Hustedt, T., & Salomonsen, H. (2014). Ensuring political responsiveness: Politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 746-765.
- Kunst, S. [@SanderKunst]. (2020, June 5). Inspired by @turnbulldugarte, 20 years of party position change in the Netherlands (1999-2019) using the Chapel Hill Expert Survey (@ches\_data). [Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/sanderkunst/status/1268826022675390465>.
- Kopecký, P., Mair, P., & Spirova, M. (Eds.). (2012). *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Kruyen, P. M., Keulemans, S., Borst, R. T., & Helderma, J.-K. (2020). Searching for the renaissance bureaucrat: A longitudinal computer-assisted study of personality traits in government vacancies. *International Journal of Public Sector Management*, 33(1), 22-44.
- Mayntz, R., & Derlien, H.-U. (1989). Party patronage and politicization of the West German administrative elite 1970-1987 – Toward hybridization? *Governance*, 2(4), 384-404.
- Overeem, P. (2013). Integriteit in ambtelijke verhoudingen. In *Jaarboek Integriteit* (pp. 22-30). Bureau BIOS.
- Page, E., & Wright, V. (1999). *Bureaucratic elites in Western European States: A comparative analysis of top officials*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. In B. Peters & J. Pierre (Eds.), *Politicization of the civil service in comparative perspective: The quest for control* (pp. 1-13). London: Routledge.
- Polk, J., Rovny, J., Bakker, R., Edwards, E., Hooghe, L., Jolly, S., Koedam, J., Kostelka, F., Marks, G., Schumacher, G., Steenbergen, M., Vachudova, M.A., & Zilovic, M. (2017). Explaining the salience of anti-elitism and reducing political corruption for political parties in Europe with the 2014 Chapel Hill Expert Survey data. *Research & Politics*, (January-March), 1-9.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A comparative analysis. New Public Management, governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- VVD, D66, CDA, & ChristenUnie. (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag.
- Weber, M. (1988 [1918]). Parlament und Regierung im Neugeordneten Deutschland: Zur Politischen Kritik des Beamtentumus und Parteiwesens. In J. Winckelmann (Ed.), *Gesammelte Politische Schriften* (5th ed., pp. 306-443). Tübingen: Mohr Siebeck.