

De ambtenaar in het politieke mijnenveld

Door: dr. C. Aarsbergen
t.b.v. de reader "Politicologie en goed overheidsbestuur"

Inleiding

In dit artikel staat de relatie tussen de ambtenaar en de politiek bestuurder centraal. Wat u als aanstaand overheidsmanager moet u beseffen dat deze relatie niet zo eenvoudig is. Dit komt door het politieke 'mijnenveld' waarin het werk van de ambtenaar wordt verricht. De politieke dimensie speelt altijd mee. Wat de verhouding tussen politiek bestuurder en de ambtenaar zo ingewikkeld maakt, is dat in de publieke opinie de ambtenaar politiek neutraal moet zijn, terwijl dat in de bestuurspraktijk eigenlijk niet goed mogelijk is. In de officiële politieke mores, is de politiek bestuurder (wethouder, gedeputeerde, minister / staatssecretaris) verantwoordelijk voor het bepalen van doelen en de beleidsvorming, hetgeen een resultante is van een politiek spel, terwijl de ambtenaar het democratisch besloten beleid loyaal uitvoert. De werkelijkheid is echter dat in de uitvoering er ook allerlei politieke beslissingen gemaakt moeten worden. Over de complexe verhouding tussen ambtenaar en politiek bestuurder, daar gaat het over in dit artikel.

Politieke of ministeriële verantwoordelijkheid

De wijze waarop wij het toezicht op overheidsorganisaties hebben geregeld betekent dat de bestuurders (de wethouders, gedeputeerden, staatssecretarissen en ministers) politiek verantwoordelijk zijn voor het handelen van de ambtenaren. (Politiek verantwoordelijk: wethouders en gedeputeerden. Ministerieel verantwoordelijk: ministers en staatssecretarissen). Wanneer er ernstige fouten gemaakt worden, worden deze politiek bestuurders via het recht van interpellatie of een motie ter verantwoording geroepen. Bij een slecht functionerend ambtenarenapparaat kan zelfs een motie van wantrouwen ingediend worden.

Vanwege de politieke of ministeriële verantwoordelijkheid, kan de volksvertegenwoordiger niet rechtstreeks kritiek hebben op de ambtenaar of de ambtenaar vragen iets te doen. Het contact tussen volksvertegenwoordiger en de ambtenaar verloopt altijd via de bestuurder (wethouder, gedeputeerde, minister). De bestuurder bespreekt dit vervolgens met de secretaris (gemeentesecretaris, provinciesecretaris, Secretaris-Generaal) en hij of zij neemt het verder op met de ambtelijke organisatie. (Er mag wel contact zijn tussen volksvertegenwoordiger en de ambtenaar als er sprake is van technische vragen, vragen hoe iets zit. Dit contact verloopt meestal via de griffier, die er streng op toeziet dat de ambtenaar zich niet op politiek terrein begeeft.)

In de praktijk is het zo dat volksvertegenwoordigers ook wel begrijpen dat een politiek bestuurder niet voor elke fout op een ministerie, provinciehuis of gemeentehuis berispt en ter verantwoording kan worden geroepen. De gemaakte fout wordt vaak 'vergeven' wanneer de politiek bestuurder duidelijke richtlijnen heeft uitgezet en regelmatig controleert of er ook aan deze richtlijnen gehouden wordt. Er is dan sprake van een eigenwijze ambtenaar die zich niet aan de procedures heeft gehouden. Hij of zij moet dan wel intern ter verantwoording worden geroepen. (Dit heet ook wel de Den Uyl-doctrine). Naar aanleiding van fouten in de ambtelijke organisatie zal de politiek bestuurder de richtlijnen aanscherpen, of de betreffende ambtenaar overplaatsen of zelfs een ontslagprocedure beginnen. Wanneer de bewindspersoon zelf het initiatief hiertoe neemt, zijn volksvertegenwoordigers meestal bereid om niet het vertrouwen in de bewindspersoon op te zeggen. Bij teveel begrip bij volksvertegenwoordigers, moet weer opgepast worden dat er geen **sorry-democratie** ontstaat. De bewindspersoon zegt dan tegen de Kamer sorry, en de ambtenaren gaan vervolgens hun eigen gang.

Vanwege de politieke of ministeriële verantwoordelijkheid, is het voor de bestuurder van uitermate belang dat ambtenaren loyaal zijn, dat er geen ambtelijke willekeur is en dat ze integer handelen. Hoe kan de bestuurder de ambtenaren in toom houden?

De Weberiaanse doctrine van ambtelijke loyaliteit

Eind 19^e en begin 20^{ste} eeuw bestaan er in West Europa al de eerste democratieën. In Nederland is er al vanaf 1848 een volwaardige democratie. In Duitsland is het in het versnipperde keizerrijk nog zoeken. Toch staat er een socioloog op, Max Weber (1864-1920) die nadenkt over hoe de ambtelijke loyaliteit in de organisatie te garanderen is. Dit model krijgt in West-Europa navolging, omdat het niet alleen ambtelijke loyaliteit bevordert, maar ook ambtelijke willekeur en niet-integer handelen zoveel mogelijk voorkomt. Hoe ziet de doctrine van ambtelijke loyaliteit eruit?

- Ambtenaren moeten 100% loyaal zijn richting de bestuurder.
- Een strikte scheiding van beleidsbepaling en beleidsuitvoering. De politieke bestuurders en politici bepalen het beleid. De ambtenaren voeren loyaal het beleid uit wat democratisch besloten is. Ambtenaren mogen zich niet met het politieke spel bemoeien. Zij hebben slechts uit te voeren.
- Het opstellen van strenge regels en procedures waar ambtenaren zich aan moeten houden. Dit betekent een zo klein mogelijke beleidsruimte of discretionaire bevoegdheid, want dat kan tot machtsmisbruik of willekeur leiden.
- Een organisatievorm met een strikte hiërarchie, waarbij het handelen van ondergeschikte ambtenaren streng gecontroleerd worden door hoger geplaatsten. Voor elke handeling van een ambtenaar geldt dat er een paraaf moet zijn van de hoger geplaatste ambtenaren.
- Gecontroleerd moet worden of de handeling aan de rechtmatigheidvereiste voldoet. Een ambtenaar handelt immers nooit namens zichzelf, maar altijd via de wet.
- Politieke verantwoordelijkheid van de politiek bestuurder voor het handelen van de ambtelijke organisatie. De Minister, Staatssecretaris, Gedeputeerde of Wethouder kan ter politieke verantwoording geroepen worden door de volksvertegenwoordigers.

Deze Weberiaanse doctrine werd in het bestuurlijk Nederland van de 20^{ste} eeuw omarmd en zijn geest waait nog steeds door de ambtelijke organisatie en in de publieke opinie. Dit is vooral te merken wanneer een ambtenaar openlijk kritiek uitoefent op haar of zijn bestuurder. Daar wordt nog steeds schande van gesproken, zowel door burgers als door de topambtenaren. Strikt juridisch gesproken mag het uiten van kritiek wel, want een ambtenaar is ook een burger inclusief burgerrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting. Maar in de praktijk zal deze kritiek niet bevorderlijk zijn voor de latere promotiekansen. Zelfs al is de bestuurder zwak en heeft de ambtenaar gelijk, dan nog is 100% loyaliteit de norm. Kritiek houdt je binnenskamers. De eigen politieke visie moet de ambtenaar voor zich houden en mag in de uitvoering van het beleid geen rol spelen in de uitvoering van het beleid. Dat beleid is immers democratisch besloten en dient derhalve loyaal uitgevoerd te worden.

Nadelen van de Weberiaanse doctrine

Sinds de jaren 60 van de twintigste eeuw begint in bestuurlijk Nederland de Weberiaanse doctrine aan invloed te verliezen. Een belangrijk nadeel van de Weberiaanse doctrine komt pijnlijk naar voren in bestuurlijk Nederland van de Tweede Wereldoorlog. De ambtelijke loyaliteit werd destijds nog heel letterlijk genomen. *Befehl ist Befehl*. Gehoorzaam stelden ambtenaren de gegevens uit de bevolkingsregister aan de Nazi's ter beschikking waarin geregistreerd was wie Jood was en wie niet. In Nederland zijn relatief de meeste Joden getransporteerd naar de vernietigingskampen. Een ander nadeel van de Weberiaanse doctrine is dat in de bestuurspraktijk, de strikte tegenstelling tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering niet scherp te maken is. Deze scheiding is door Weber bedacht om machtsmisbruik van ambtenaren te voorkomen. Beleidsvorming dient namelijk democratisch getoetst te worden. Maar in de weerbarstige werkelijkheid, moet er in de uitvoering van nog veel (politieke) genomen worden. De door de politiek vaak abstract geformuleerde doelstellingen worden dan pas concreet en in de uitvoering lopen ambtenaren tegen zaken aan waar van te voren niet aan is gedacht. Er moeten middelen ingezet worden en vaak zijn daarin nog keuzes te maken. Vaak hangt het gekozen middel af van de politieke voorkeur. Bovendien is er intern concurrentie bij de inzet van schaarse middelen en dat vraagt ook de nodige politieke handigheid. *Last but not least*, politici

hebben in het algemeen een chronisch gebrek aan tijd. Zij zijn generalisten, terwijl ambtenaren als specialist veel meer van de dossiers afweten.

We zien dus dat in de huidige praktijk ambtenaren over de nodige een politieke competentie moeten beschikken en ook in het proces van beleidsvorming worden ingezet. Het risico dat daarmee gelopen wordt is dat de ambtelijke organisatie daadwerkelijk de vierde macht vormen en zich buiten de trias politica begeven. (De vijfde macht is de pers).

Een volgend nadeel van de Weberiaanse doctrine is dat het leidt tot bureaucratie en stroperigheid. In de praktijk blijkt dat ambtenaren ook de nodige *discretionaire ruimte* nodig hebben om binnen vastgestelde grenzen naar eigen professionele inzicht te handelen. De beperkte handelingsvrijheid die Weber toestaat, frustrereert ook slimme en hoog opgeleide professional.

In de huidige praktijk zien we dat de hedendaagse ambtenaar wel de nodige beleidsruimte krijgt. Om machtsmisbruik en willekeur te voorkomen, zijn er richtlijnen en gedragscodes opgesteld zodat er duidelijkheid bestaat waar de grenzen liggen. Ook dient de ambtenaar genomen besluiten aan collega's en chefs te veranderen. Binnen de hiërarchie is daar uiteindelijk de wethouder, gedeputeerde, staatssecretaris of Minister politiek verantwoordelijk.

Civil servant of ambtelijke ongehoorzaam?

De erfenis van Weber is dat tot op de dag van vandaag, van de ambtenaar verwacht wordt dat hij of zij loyaal is en ook politiek neutraal. Wat democratisch besloten is, moet uitgevoerd worden, ook al heeft de ambtenaar een andere politieke overtuiging. Dat is een privézaak. In het Engels heet een ambtenaar een **civil servant**. Een mooie term, want het geeft weer dat de ambtenaar vanuit een loyale dienstbaarheid uitvoert wat de politiek besloten heeft.

Nu kan het zijn dat de ambtenaar in gewetensnood komt. Er worden opdrachten gegeven die tegen zijn of haar geweten indruisen. Probleem met het klassieke Weberiaanse model is dat er geen ruimte is voor **ambtelijke ongehoorzaamheid**. De gevolgen hiervan hebben we gezien tijdens de Tweede Wereldoorlog. De ambtenaren waren ook loyaal aan de Nazi's en werkten mee aan de deportatie van de Joden. Dan toch maar de ambtenaar de ruimte geven naar eigen eer en geweten te handelen? Maar dan ontstaat er een probleem ten aanzien van de uitvoering besluiten die democratisch besloten zijn. Dit probleem is zichtbaar rond de zogenaamde **weigerambtenaren**. Dit zijn ambtenaren van de Burgerlijke Stand die weigeren homo's en lesbiennes in het huwelijk te verbinden op basis van hun geloof. Dit geloof – en daarmee het beroep op het geweten - wordt in onze pluralistische samenleving niet door alle burgers gedeeld. Sterker nog, de gelijkheid van homoseksuelen is in de grondwet verankerd en trouwlustige homoseksuelen voelen zich gediscrimineerd wanneer zij met een weigerambtenaar worden geconfronteerd.

Het model van de ambtenaar als publieke professional

Op dit moment wordt het klassieke Weberiaanse model vervangen door **het model van de publieke professional**. Dit model gaat niet uit van een volledige ambtelijke loyaliteit en biedt (beperkte) ruimte voor ambtelijke ongehoorzaamheid. Die ongehoorzaamheid kan echter niet gerechtvaardigd worden door puur te verwijzen naar het eigen geweten (al dan niet gekleurd door het geloof). Er dient naar de waarden en normen van de beroepsgroep verwezen worden en bij lastige dilemma's dient het handelen ook getoetst te worden door de beroepsgroep en de gedrags- of beroepscode die daar gehanteerd wordt. Ambtelijke loyaliteit blijft het uitgangspunt, maar ambtelijke ongehoorzaamheid is mogelijk indien er voldaan wordt aan de volgende drie rechtvaardigheidsgronden:

- Handhaving of versterking van de democratische controle. (Een ambtenaar mag weigeren of klokkenluiden wanneer de bestuurder iets vraagt wat niet of nauwelijks democratisch te controleren is).
- Naleving van de beginselen van de rechtstaat. (Een ambtenaar mag weigeren wanneer de grondwet wordt geschonden. Dit was natuurlijk het geval in de Tweede Wereldoorlog.)
- Bevordering van een efficiënte bedrijfsvoering / administratie. (Projecten kunnen veel duurder uitpakken dan begroot en de maatregelen die de bestuurder treft, werken niet of onvoldoende.)

Hoe zit het met de weigerambtenaren die geen homo's willen huwen? In Nederland wordt de soep meestal niet zo heet gegeten als het opgediend wordt. In gemeenten worden de weigerambtenaren niet ontslagen maar er worden daarnaast ambtenaren van de burgerlijke stand aangenomen die wel bereid zijn homo's en lesbiennes te trouwen. Er is wel een 'uitsterfregeling'. Bij de sollicitatie wordt nagegaan of er gewetensbezwaren zijn en deze ambtenaren worden dan niet aangenomen. De weigerambtenaren zullen in de komende jaren vanzelf met pensioen gaan of iets anders gaan doen en zo 'uitsterven'.

Is de ambtelijke loyaliteit in deze tijd een groot probleem? Eigenlijk valt het reuze mee. De meeste ambtenaren zijn in de praktijk loyaal naar hun politiek bestuurders toe. Zij handelen binnen hun beleidsruimte in de geest van hun politiek bestuurders. Slechts een enkeling kan niet de verleiding weerstaan het uit te voeren beleid naar eigen hand te zetten. Ook na een politieke wisseling van de wacht, blijken de meeste ambtenaren flexibel genoeg zijn om het andere beleid uit te voeren, ook al hebben ze zelf een andere politieke voorkeur. Veel ambtenaren beschikken over een zogenaamde **kameleonmentaliteit**. Deze loyaliteit blijkt vooral wanneer zij onverhoopt te maken krijgen met een zwakke politiek bestuurder. Het zijn de ambtenaren die de wethouder, gedeputeerde of Minister door het politieke en bestuurlijke mijnenveld loodsen. Dat laatste is overigens ook uit welbegrepen eigenbelang. Het is ook voor de ambtenaar belangrijk dat de dossiers, waar men vaak hard aan heeft gewerkt, goed door het politieke proces komen.

Voor u als aanstaand overheidsmanager is het een belangrijke taak de mensen onder u gemotiveerd te houden. De politieke context maakt het overheidswerk enerzijds, zeker als je van het politieke spel houdt en niet al te veel je ziel en zaligheid koppelt aan een onderwerp. Anderzijds kan het ook erg frustrerend zijn. Projecten waar maanden of zelfs jaren aan gewerkt is, kan om politieke redenen en niet om inhoudelijke redenen sneuvelen. Het werk kan weer opnieuw beginnen. Aan u de taak om dan toch de schouders er weer onder te zetten.

Tip voor nadere studie:

Basis van dit artikel is het boek "Openbaar Bestuur" van M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist. Daar kunt u meer lezen over dit onderwerp.