

# DE ETHIEK VAN DE BELEIDSAMBTENAAR

Diederik van der Hoeven

Clive Ponting was 38 jaar, toen hij op 10 augustus 1984 werd gearresteerd op verdenking van het doorspelen van geheime informatie naar de politieke oppositie. Hij was een veelbelovend Brits ambtenaar op het Ministerie van Defensie en zijn functie was halverwege de ambtelijke top; in Nederland zou hij hoofd van een hoofdafdeling zijn geweest, dus net onder directeursniveau. Ponting had zich zeer gestoord aan de manier waarop de regering, en met name zijn minister, Michael Heseltine, door een combinatie van bewuste misleiding en ontwijken de verantwoordelijkheid probeerde te ontlopen voor het torpederen van de Argentijnse kruiser Belgrano tijdens de Falklandoorlog, twee jaar eerder. Hij had uiteindelijk een anonieme brief in de bus gedaan van het lastige Labour-parlements lid Tam Dalyell, ter aanmoediging en met enkele aanwijzingen voor verdere actie.

Ponting werd gevonden en gearresteerd; hij ontkende niet. Wel ontkende hij, tegen de wet te hebben gehandeld. Want bleek uit de Official Secrets Act van 1911 niet, dat het toegestaan was, ambtelijke informatie te geven aan mensen "aan wie hij in het belang van de Staat deze (informatie) moest doorgeven"? Het ging per slot van rekening niet om zaken die de staatsveiligheid in gevaar brachten - uitsluitend de veiligheid van het zittende kabinet. En hij had de informatie ook niet aan de pers doorgegeven, maar uitsluitend aan een lid van het hoogste college van de staat, het parlement.

Ponting werd voor het gerecht gedaagd op verdenking van het toespelen van informatie aan een onbevoegd persoon. Met name de rechter van instructie (die bij juryrechtspraak de wet moet interpreteren) legde er de nadruk op, dat onder het belang van de staat niet anders kon worden verstaan dan het belang van de zittende regering, waardoor Pontings verdediging geen hout zou snijden. Desondanks sprak de jury Ponting na een procesgang van tien dagen op 8 februari 1985 vrij, onder luid tumult, en tot grote ergernis van het kabinet-Thatcher. Pontings daad was van moreel belang. Hij verklaarde na zijn vrijspraak: "Ik deed wat ik deed omdat het het juiste was om te doen". Velen zullen het met hem eens zijn. Toch wordt zulk principieel gedrag niet vaak vertoond. De bejegening die mensen als Ponting ten deel valt is nog een graad harder dan de manier waarop werknemers in het bedrijfsleven die tegenover het bedrijfsbelang de moraal willen voorhouden, kunnen worden aangepakt. Ponting, zo meende men, schond namelijk niet alleen het belang van zijn werkgever (dat was duidelijk genoeg), maar ook (en daarop sloeg de aanklacht) het belang van de samenleving als geheel, en van de democratie in het bijzonder.

Zouden beleidsambtenaren moeten proberen moreel te handelen? Zeker, net als ieder. Maar zij hebben daarbij een dubbele handicap: niet alleen maken zij deel uit van een grote organisatie die regels voorschrijft waarin de persoonlijke verantwoordelijkheid vaak ophelder is, maar bovendien komen zij soms in conflict met wat algemeen wordt gezien als de democratische spelregels wanneer zij een eigen verantwoordelijkheid proberen te nemen.

## Max Weber

Europese beleidsambtenaren staan daarbij onder de doem van het staatsmodel dat aan het begin van de eeuw zo indringend is beschreven door Max Weber, en dat er voor hen op neer komt dat zij raderen in een machine zijn, die bestuurd wordt door de politieke top.

Weber beschreef vooral het Duitse apparaat (!) uit het begin van deze eeuw, en zijn opvatting kan daardoor niet worden beschouwd als een feitelijke beschrijving van de ambtelijke organisatie in een ander land en een andere tijd; maar zijn opvattingen hebben in Europa het denken over het ambtelijke handelen diepgaand beïnvloed.

Weber vergelijkt meer dan eens de bureaucratie met een mechanisme dat onophoudelijk voortgaat en de ambtenaar zijn "marsroute voorschrijft" (p.570). Het is de "eer" van de ambtenaar, een opdracht, ook wanneer deze hem verkeerd lijkt, "onder verantwoordelijkheid van de meerdere gewetensvol en precies zo uit te voeren, alsof deze overeenkwam met zijn eigen overtuiging: zonder deze in de hoogste zin zedelijke discipline zou het hele apparaat in elkaar storten" (p.833). Weliswaar zijn ambtenaren niet een willoos werktuig in handen van de leiders. Wanneer zij een naar hun inzicht verkeerde opdracht krijgen, kunnen - en moeten - zij bezwaren maken. Maar wanneer de opdrachtgever aan zijn inzicht vasthoudt, moet de taak loyaal worden uitgevoerd, "om te tonen dat het ambtelijk plichtsgevoel boven de eigen mening staat" (p.837). Het is daarentegen de eer van de leidende politicus, alles op eigen verantwoording te doen, daaronder ook begrepen: compromissen te sluiten en, als het niet anders kan, de eer aan zichzelf te houden en te gaan (p.833, 837); wie tot dat laatste niet in staat is, aldus Weber, is geen leider maar een "klever" (Bislnarck).

Het weberiaanse schema komt prachtig tot uitdrukking in de ambtelijke eed die volgens de letter van de wet in Nederland van alle rijksambtenaren bij hun indiensttreding wordt afgenomen (art.51 Algemeen Rijks Ambtenaren Reglement, ARAR). Aan deze eis wordt door de departementen in zeer verschillende mate de hand gehouden; formeel geldt de eed echter voor allen. Deze is opgenomen in de Rondzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 14 februari 1949, no. 15334/1-1, en luidt:

"Ik zweer/beloof trouw aan de Koning, aan de Grondwet en aan de overige wetten des Rijks.

Ik zweer/verklaar, dat ik middellijk noch onmiddellijk onder welke vorm of voorwendsel, tot het verkrijgen mijner aanstelling, aan iemand, wie hij ook zij, iets heb gegeven of beloofd noch zal geven of beloven.

Ik zweer/beloof, dat ik om iets hoegenaamd in mijn betrekking te doen of te laten, van niemand hoegenaamd middellijk noch onmiddellijk enige beloften of geschenken aannemen zal, en dat ik mij als een nauwgezet en ijverig ambtenaar zal gedragen, de mij verstrekte opdrachten zal volbrengen en de zaken, waarvan ik door mijn ambt kennis draag, en die mij als geheim zijn toevertrouwd of waarvan ik het vertrouwelijk karakter moet begrijpen, niet zal openbaren aan anderen, dan aan hen, aan wie ik volgens de wet of ambtshalve tot mededeling verplicht ben.

Zo waarlijk helde mij God Almachtig!  
(dat verklaar en beloof ik)."

De waarden die door deze eed worden bevestigd, zijn het afzweren van corruptie, verder nauwgezetheid, ijver, correcte uitvoering van opdrachten, en geheimhouding. Zij passen alle in het model van ambtelijke dienstbaarheid dat zo centraal staat in het officiële beeld van het ambtelijke werk. Het is overigens interessant te signaleren, dat in de Nederlandse tekst over geheimhouding niets is opgenomen over het staatsbelang, dat de ontsnappingsclausule vormde voor Ponting; met name door het woord 'verplicht' is de Nederlandse tekst strakker dan de Engelse.

## Norm en werkelijkheid

Inmiddels opereren beleidsambtenaren, zeker in de hogere echelons, in een omgeving die sterk verschilt van de weberiaanse bureaucratie. Dat de verhoudingen veranderd zijn, blijkt reeds daaruit dat politici moeite hebben met gaan. De politiek is verambtelijkt, en leidinggevende politici beschouwen hun activiteit als een baan. Ze willen er net als ieder ander op beoordeeld worden of ze het goed hebben gedaan in hun functie of niet; aan staatsrechtelijke fijnzinnigheden die hen de kop kunnen kosten hebben ze geen behoefte. Zoals gebleken is uit de Nederlandse politieke affaires van de afgelopen kabinetten, is leidersheroïek de meesten vreemd.

Omgekeerd is het ambtelijk handelen gepolitiseerd. Reeds het uitoefenen van discretionaire bevoegdheden (eigen beslissingsruimte, de ambtenaar toegekend door de wet) vormt een afwijking van het weberiaanse schema. De eigen beleidsruimte van de hedendaagse ambtenaar gaat daar nog verre bovenuit. Zonder ambtelijk initiatief en zonder op eigen gezag ingrijpen door ambtenaren kan de moderne bureaucratie niet bestaan. Dit is een ontwikkeling die niet stopgezet kan worden. "Ambtelijk interventionisme is wenselijk; het kan worden opgevat als een antwoord op de complexiteit van de huidige maatschappij" (La Spina, p.12).

Beslissend voor de huidige verhoudingen is nu, dat deze werkelijkheid nog niet opgenomen is in de normen die algemeen worden aangelegd. Uit de 'weberiaanse' tweedeling in het openbaar bestuur volgt in een democratisch bestel direct het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid: ministers zijn verantwoordelijk tegenover de volksvertegenwoordiging voor alles wat hun ambtenaren in hun functie doen of nalaten; deze hebben zelf in staatsrechtelijke zin geen enkele verantwoordelijkheid. Dat de ministeriële verantwoordelijkheid nog recht overeind staat kan met vele citaten van recente kamerdebatten borden aangetoond. In het denken over democratie in de laatste tientallen jaren is zelfs een versterking van dit leerstuk te vinden. Het wordt tegenwoordig in Nederland veelal beschouwd als grondslag van het democratisch stelsel (Lubberdink hfdst.1).

Ondertussen gaat de praktijk zijn eigen weg, ongehinderd door de met de mond beleden normen. In 1988 vertrokken de Secretarissen-Generaal van Onderwijs en Wetenschappen en van Buitenlandse Zaken kort na de affaires waardoor hun departementen werden geplaagd. Bij O&W betrof dit het echec van de studie financiering, en in ambtelijke kring werd de (gedwongen) VUT van de SG temeer als bedreigend ervaren omdat de minister (Deetman) zich persoonlijk intensief had bemoeid met alle politieke keuzen die tot dit echec hadden geleid; de ambtenaar, zo ervoer men de gang van zaken, werd gestraft voor de fouten van de politicus. "De minister is onschendbaar, de ambtenaren zijn verantwoordelijk", zo luidde een grapje dat in die dagen in Den Haag de ronde deed, met een verwijzing naar de staatsrechtelijke verhouding tussen Koning en ministers.

Bij Buitenlandse Zaken (paspoortaffaire) kwam de overplaatsing van de SG nadat het CDA in de Kamer had gevraagd om passende maatregelen om soortgelijke affaires te voorkomen. Volgens insiders moest dit worden verstaan als een verzoek aan CDA-minister Van den Broek om het hoofd van de SG, ter compensatie voor het gedwongen vertrek van CDA-staatssecretaris Van der Linden; als deze lezing van de gebeurtenissen juist is, is een betere illustratie van de vervagende grenzen tussen politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid nauwelijks denkbaar. Maar officieel mocht het vertrek van beide

heren niet met de affaires in verband worden gebracht. De norm van gescheiden verantwoordelijkheden werd hooggehouden en er werden uitsluitend technische redenen voor de gebeurtenissen gegeven.

In het werk van beleidsambtenaren blijken politieke elementen soms een belangrijke rol te spelen. Sturing door de politieke top is vaak te globaal om in kwesties van alledag een duidelijke richtlijn te vormen. Soms is de leiding te zwak, vaker is de minister te weinig geïnteresseerd in het beleidsveld om leiding te kunnen geven. De Tweede Kamer kan door het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid niet direct in de departementen ingrijpen en de politieke sturingstaak overnemen; de ambtenaren zouden dan (zo ervaart men dat) rechtstreeks aan de Kamer verantwoording schuldig worden. De laatste jaren is de zwakte van de politieke sturing nog eens evident geworden bij het vraagstuk waar politiek en ambtelijk apparaat vrijwel tegenover elkaar komen te staan: de afslanking en reorganisatie van de rijksdienst, die door een gebrek aan politiek doorzettingsvermogen nu als vrijwel afgesloten en mislukt kan worden beschouwd.

### Vacuüm

De bewuste en feitelijk uitgesproken normen voor het ambtelijk handelen enerzijds en de in de structuur verwerkelijkte normen anderzijds, zijn uit elkaar gegroeid. Voor beleidsambtenaren betekent dit, dat zij opereren in wat ik noem een *staatsrechtelijk en beroepsethisch vacuüm*. Enerzijds bepalen zij in belangrijke mate het beleid, anderzijds duiken zij weg achter de coulissen van de ministeriële verantwoordelijkheid zodra zij op dat beleid worden aangesproken. Uiteraard geldt dit voor hogere ambtenaren meer dan voor lagere. In de lagere rangen is de speelruimte gering, problemen worden in de hiërarchische lijn opgelost en de verantwoordelijkheid wordt gedragen door de leiding. In het middenkader, waar het zwaartepunt van de interdepartementale coördinatie ligt, is de speelruimte echter groot, evenals aan de top.

Middenkader en top opereren in een staatsrechtelijk vacuüm: zij zijn niet aanspreekbaar door de volksvertegenwoordiging op de resultaten van hun beleid; zij lopen niet het gevaar van een geknakte carrière door ontstemming in het parlement, maar lopen ook de voldoening van een positief oordeel mis, ze moeten genoegen nemen met de wetenschap dat een positief resultaat van 'hun' minister voor een belangrijk deel hún werk is geweest. Zij opereren ook in een beroepsethisch vacuüm: zij overtreden voortdurend de geest van hun eerder aangehaalde ambtelijke eed (wie herkent zich nog in de dienstbare positie die wordt gesuggereerd met de woorden "nauwgezet en ijverig ambtenaar"?). Misschien overtreden zij ook wel de letter van de eed (als het gaat om correcte uitvoering van opdrachten en geheimhouding). Maar een bewuste en onder woorden gebrachte op hun eigen situatie toegesneden beroepsethiek hebben zij niet; zo'n ethiek is in aanleg slechts bij hen aanwezig die elkaar stimuleren, zich van deze staatsrechtelijke en ethische positie rekenschap te geven. De individuele ambtenaar is aangewezen op zijn of haar eigen morele overtuiging, en moet zonder bemiddeling van een beroepsethiek een antwoord zoeken op de morele vragen van de beroepspraktijk.

### De ambtelijke ethiek in de internationale literatuur

Een van de meest interessante beschouwingen over deze problematiek is gehouden door Ponting. Deze schreef na zijn vertrek uit de ambtelijke dienst een aantal boeken waarvan 'Whitehall, Tragedy and Farce' het meest systematisch zijn gedachten over de ambtelijke

organisatie bevat.

In zijn ogen is de Britse politieke klasse geobsedeerd door presentatie en kortetermijn politiek, terzijde gestaan door ondeskundige ambtenaren, toegewijd aan het helpen van ministers bij een public relations-operatie die weinig verband houdt met de volle waarheid. Ambtenaren zijn erop getraind, elegant Engels te schrijven dat de problemen verhult. Zij hebben echter weinig vaardigheid in het besturen van organisaties, in het strategisch vooruitzien (zelfs als ministers dat zouden wensen) of in het consequent ontwikkelen van samenhangend beleid. Het principe van ambtenaar-zijn is code, gedrag, niet resultaat, en het wordt gedekt door een grote mate van geheimhouding, waardoor uiteindelijk niemand verantwoordelijk is.

Uit deze analyse volgen bij Ponting aanbevelingen voor structuurveranderingen (met name de instelling van politieke kabinetten onder de ministers) en veranderingen van werkwijze (meer openheid). Ondanks accentverschillen in situatie zijn tekening van de problematiek en aanbevelingen herkenbaar en in elke Europese context relevant.

Dat geldt niet voor veel van de bestuurskundige literatuur uit de Verenigde Staten vanwege de geheel andere verhouding tussen gekozen en benoemde bestuurders aldaar. Een minister in de VS is verantwoording verschuldigd aan de president en niet aan het Congres, en zou in Europa daardoor beschouwd moeten worden als (politieke) ambtenaar; op lokaal niveau doen zich soortgelijke constructies voor. Omgekeerd is er daardoor een erkend politiek element in het handelen van beleidsambtenaren; de zo specifieke spanning tussen ambtelijk en politiek handelen krijgt daardoor een eigen (Amerikaans) accent. Dit is dan ook de reden, waarom de ruim voorhanden Amerikaanse literatuur over ambtelijke ethiek vaak nauwelijks relevant is voor de Europese situatie. Een aardige bundel als die van Norman Bowie: *Ethical Issues in Government*, behandelt wel uitgebreid de vraag of volksvertegenwoordigers hun achterban (constituency) of hun geweten moeten dienen, en de morele grenzen van overheidsoptreden, maar niet de positie van ambtenaren. En in de meer op het probleem toegesneden bundel van Fleishman, Liebman en Moore: *Public Duties: The Moral Obligation of Government Officials*, wordt in vele opstellen zo weinig onderscheid gemaakt tussen politieke ambtenaren en zij die tot de bureaucratie gerekend moeten worden, dat de conclusies vaak nauwelijks op de Europese situatie van toepassing zijn.

Dat ligt anders bij de interessante studies die in het kader van IIAS (International Instituut of Administrative Sciences) met name door Dwivedi zijn verricht naar 'Public Service Ethics'. Juist de ambtenaar als bureaucraat staat hier op de voorgrond. Voor onze probleemstelling is dat nu juist ook weer minder relevant; problemen van machtsmisbruik en corruptie staan in deze benadering centraal. Dwivedi's poging tot omschrijving van (on)-ethisch gedrag van ambtenaren luidt: "Wij kunnen zeggen dat er een ethisch probleem van ambtelijk gedrag bestaat wanneer ambtenaren individueel of collectief hun positie gebruiken (of lijken te gebruiken) op een manier die het vertrouwen van het publiek ondermijnt vanwege loyaliteits- of waardenconflicten, of als gevolg van pogingen om persoonlijk voordeel te behalen ten koste van publieke welvaart en welzijn" (*Public Service Ethics*, p.8).

Deze omschrijving is zeer geslaagd in de poging, culturele vooroordelen (bijvoorbeeld voortkomend uit een te westers beeld van rechtschapenheid) te vermijden; maar hij slaat niet op de specifieke problemen van beleidsambtenaren, die voortkomen uit het feit dat zij enerzijds beleid voeren en vormen, maar anderzijds geen politieke verantwoordelijkheden dragen.

We moeten dus concluderen dat het ethisch vacuüm, zoals omschreven in de vorige paragraaf, tot nu toe in de ethische en bestuurskundige literatuur nauwelijks beroerd is, zodat de problematiek alleen tastenderwijs benaderd kan worden.

### Ambtelijke cultuur

Het is onvermijdelijk dat een belangrijk deel van het vacuüm wordt opgevuld door de ambtelijke cultuur en een daarbij behorende impliciete, zelden precies onder woorden gebrachte ambtelijke ethiek. De huidige ambtelijke cultuur wordt overheerst door dadendrang (het al eerder genoemde ambtelijk interventionisme). Deze is enerzijds een gevolg van de gegroeide macht van de overheid anderzijds een reactie op de vroeger vaak gehoorde kritiek op de logheid van het bureaucratisch apparaat. Als reactie op die kritiek is veel politieke en bestuurlijke inspanning gestoken in het vergroten van de bestuurlijke kracht en weerbaarheid; bij topbenoemingen zijn managerskwaliteiten veel meer dan vroeger een vereiste.

De huidige Haagse beleidsmakers verschillen daardoor hemelsbreed van de stereotiepe ambtenaar; zij maken werkweken van zestig uur of meer nemen werk mee naar huis en zijn soms op afroep beschikbaar voor spoedvergaderingen in de avond of het weekend, vooral in politiek hectische tijden of bij de begrotingsbehandeling. Hun ambtelijke prestaties worden gemeten in termen van hun output, veelal het aantal nota's dat zij hebben geschreven. Bij gebreke aan een winstcriterium worden vaak zij het meest effectief geacht, die het meeste stof hebben doen opwaaien. Dit leidt tot nieuwe problemen rond de overheid; ze hebben eerder te maken met ambtelijke overactiviteit dan met een logheid van het apparaat (zie bijvoorbeeld de kwestie van de studiefinanciering). Maar deze omkering in de werkelijkheid heeft geen omkering van waarden bewerkstelligd noch onder politici, noch onder ambtenaren. Het zijn niet alleen de politici die bij gebrek aan beter in tijden van crisis naar de weberiaanse waarden grijpen en de 'ministeriële verantwoordelijkheid' beklemtonen. Ook onder de ambtenaren zelf kan een waardensysteem voortbestaan dat flagrant in strijd is met hun eigen dagelijkse praktijk. Interessante gegevens daarover biedt het onderzoek dat Annie Hondeghem in België heeft gedaan. Zij vroeg ambtenaren naar hun opvattingen over een mogelijke ambtelijke beroepscode. Uit de antwoorden bleek dat zij zich daarvan spontaan weinig voorstelling konden maken. Als hun echter een vragenlijst werd voorgelegd met gesloten antwoorden dan bevestigden zij in sterke mate weberiaanse waarden als gehoorzaamheid in de hiërarchie, politieke neutraliteit en objectiviteit, dienen van het algemeen belang, en loyaliteit aan overheidsregels.

Hondeghem concludeert dat deze door ambtenaren aangehangen waarden niet aansluiten bij de veranderde werkelijkheid. In een pluriforme samenleving, zo stelt zij, heeft het begrip algemeen belang geen eenduidige betekenis meer; deze moet in de ambtelijke werkzaamheid zelf worden ingevuld. Van ambtenaren wordt meer persoonlijke verantwoordelijkheid gevraagd dan vroeger; door de actieve opstelling van de overheid komen nieuwe taken naar voren waarop de traditionele ethiek niet past.

Het is niet zo dat ambtenaren zonder morele gedragscode werken; althans er is een ambtelijke gedragscode met morele implicaties. De code blijft echter doorgaans impliciet; discussies erover binnen en buiten het ambtelijk apparaat zijn schaars. Zelfs onderzoek waaruit kan blijken welke waarden beleidsambtenaren huldigen in het kader van hun beroepsuitoefening, is in Nederland niet op enige schaal uitgevoerd. Misschien kan in dit verband beter van een ambtelijk ethos dan van een gedragscode worden gesproken: een

waardensysteem van beleidsambtenaren dat op de achtergrond blijft maar een beslissende invloed heeft op hun handelingen. De Italiaanse onderzoeker La Spina signaleert in dit verband een "feitelijk waarneembare ethiek" die zich uit in een verantwoordelijkheidsgevoel voor het soepel draaiende houden van de maatschappelijke machinerie tegen de achtergrond van de wetenschappelijke hulpmiddelen (beleidsvoorbereidend onderzoek) waarvan ambtenaren gebruik kunnen maken. Bij alle kritische kanttekeningen die nog bij het ambtelijk handelen gezet zullen worden, mag deze kant van de ambtelijke cultuur niet worden vergeten. Maar door zijn operationele praktijkgerichte karakter geeft het ethos geen antwoord op vele vragen waarvoor ambtenaren worden gesteld - of die zij zouden moeten stellen.

### Structuurverandering

Wanneer deze beschouwing zich verder toespitst op het gedrag van de individuele ambtenaar wordt daarmee niet gesuggereerd dat dit het enige of zelfs het belangrijkste voertuig van verandering is. Structuurveranderingen zijn evenzeer noodzakelijk. Wel is mijn stelling dat er een nauwe samenhang bestaat tussen bewustzijn van de problematiek, individuele gedragsverandering en structuurverandering. Deze laatste kan worden beschouwd als de kristallisatie van nieuwe normen die in discussie en gedragswijzigingen geleidelijk naar voren kunnen komen.

Toch is de richting van de noodzakelijke structuurveranderingen al jaren duidelijk uit bijvoorbeeld de rapporten van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst en de Regeringscommissaris voor de Reorganisatie van het Regeringsbeleid. Het gaat om zaken als projectmatiger werken en het instellen van een rijksdienst voor ambtenaren ('civil service') of op andere wijze bevorderen van ambtelijke mobiliteit, beide om de verkokering tegen te gaan; om het vergroten van de zelfstandigheid (en verantwoordelijkheid) van ambtelijke diensten; om het vergroten van de aanspreekbaarheid van ambtenaren (Langenberg) of zelfs het toekennen van politieke verantwoordelijkheid aan hen (Klijnsma). Om de ambtelijke bureaupolitiek in te dammen is echte politieke leiding onontbeerlijk (Rosenthal, Jeekel). Zonder deze is elk veranderingsproces in de rijksoverheid tot mislukken gedoemd: ambtenaren ervaren zich in een prisoner's dilemma, waarin het niet-opkomen voor het eigen belang van de afdeling onmiddellijk wordt afgestraft (laat staan het signaleren van misstanden of overbodige bureaucratie!).

Ambtenaren hebben niet de sleutel tot structuurveranderingen in de rijksoverheid in handen; zij kunnen echter wel het slot zo modelleren dat de politieke sleutel daarin past. Dat kan gebeuren door onderlinge discussie over de eigen aard van hun werk; het begin daarvan is het stellen van vragen.

### Ethiek: de vragen

Een categorie vragen die ambtenaren zich kunnen stellen hangt vooral samen met de dadendrang die het ambtelijk ethos kenmerkt, in coördinatie met de verkokering van het ambtelijk apparaat. Een nieuw maatschappelijk probleem wordt gesignaleerd; er verschijnen artikelen over op opiniepagina's. Een beleidsambtenaar krijgt opdracht daarover een ambtelijke verkenning te schrijven. Moet hij of zij proberen het probleem zo goed mogelijk uit de verf te laten komen of het zo presenteren dat het aanvatten van het probleem toevalt aan de eigen afdeling? Wanneer onderzoek wordt uitbesteed, moet hij of

zij dan aansturen op een zo objectief mogelijke verkenning, bijvoorbeeld in directe samenspraak met de meest betrokkenen? Of moeten opdracht en begeleiding zo worden ingericht dat het belang van de eigen afdeling nogmaals wordt onderstreept, gebruik wakend van wat in dit kader wel de 'helersfunctie' van adviesbureaus is genoemd? Wanneer belangrijke aanbevelingen uit het onderzoek geen betrekking hebben op de eigen afdeling maar op andere, hoeveel werk moet dan worden gestoken in het activeren van deze clubs? Al deze vragen kunnen worden samengevat in de vraag: reikt de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de ambtenaar tot buiten de eigen koker? Andere vragen komen voort uit de verhouding tot de politieke leiding. In hoeverre is loyaliteit aan de politieke top geboden? Hogere ambtenaren zijn doorgaans gewikkeld in een onderhandelingsproces met de politieke top, een situatie die door de top wordt aanvaard en die na enige inleidende schermutselingen met een nieuwe minister of staatssecretaris kan worden gekenmerkt door een werkbare afbakening van invloedssferen. Maar wat te doen als de minister incompetent is? Wat te doen wanneer de minister weliswaar als incompetent wordt beschouwd maar de problemen meer liggen in meningsverschillen over de te volgen koers? Wat te doen wanneer de minister beleidswensen heeft die niet kunnen worden ingevuld - of alleen wanneer de eigen tent in verregaande mate wordt afgebroken? Wat te doen wanneer ministers de medewerking van hun ambtenaren vragen in het onderuit halen van een collega? Wat te doen wanneer de politieke top onwillig is om bepaalde problemen serieus te nemen - hoe ver kan men dan gaan met het opbouwen van druk door ingefluisterde Kamervragen, onderzoeks- of actiesubsidies aan het verwante maatschappelijk middenveld en het laten uitlekken van notities? Topambtenaren, geselecteerd als zij zijn op dadendrang, vinden doorgaans snel een weg door zulke problemen. Maar hoe vaak is dat de goede weg - en hoe kunnen zij dat onderzoeken?

Een laatste categorie vragen heeft betrekking op openheid en openbaarheid. Zowel art.59 ARAR als de ambtelijke eed verbieden openbaarheid van het ambtelijk handelen. De Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) regelt de gevallen waarin documenten verstrekt moeten worden aan het publiek. Ongelukkigerwijs, hoewel niet geheel toevallig, bepaalt de WOB dat persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren buiten de openbaarheid dienen te worden gehouden. Deze bepaling geeft ruim baan aan het interne ambtelijke machtsspel dat in tegenstelling tot het spel van politici ongehinderd door kritische blikken kan doorgaan; het wordt hoogstens gadeslagen door het maatschappelijk 'middenveld' om de ambtelijke spelers heen - maar dat kan nauwelijks fungeren als scheids- of zelfs grensrechter, omdat het zelf met huid en haar bij het spel betrokken is. In hoeverre is het voor beleidsambtenaren te verantwoorden op deze basis de samenleving mede vorm te geven?

Vragen waarmee beleidsambtenaren worden geconfronteerd cirkelen derhalve om een drietal kernproblemen:

- in hoeverre zou ik over de grenzen van de eigen afdeling heen moeten kijken en onderzoeken of de maatschappelijke problemen werkelijk worden aangepakt door onze handelwijze?
- in hoeverre zijn mijn handelingen te verdedigen binnen het raamwerk van de parlementaire democratie of binnen een democratiebegrip dat ik kan ondersteunen?
- in hoeverre zou ik gezien het publieke karakter van mijn beroep en de zorg voor het algemeen welzijn die dat inhoudt, openheid moeten betrachten over mijn werkwijze



en resultaten tegenover de direct belanghebbenden, het parlement en het grote publiek?

### Ethiek: de methoden

Steeds minder pretendeert de ethiek als systematische reflectie over morele vraagstukken algemeen geldige antwoorden te bezitten; dat geldt ook voor morele vraagstukken in de beroepsuitoefening. Steeds meer biedt de ethiek methoden om in zulke dilemma's wegwijst te worden en een antwoord te vinden dat tenminste voor de betrokkene verdedigbaar is. Het gaat er dan om, de juiste ingangen te vinden in problemen die in eerste instantie overweldigend en ontoegankelijk lijken.

Aan de orde is in de eerste plaats het probleem van de verantwoordelijkheid in een complexe organisatie. In hoeverre is het individu verantwoordelijk voor de gevolgen van zijn handelingen, wanneer die handelingen in het uiteindelijk resultaat niet meer terug te vinden zijn en er in vele gevallen door meerderen expliciet of impliciet opdracht werd gegeven om zo te handelen? Bij de beoordeling van mijn verantwoordelijkheid voor handelingen van mijn organisatie zijn de antwoorden op twee vragen van beslissend belang (vergelijk Thompson, p.47):

- wist ik of kon ik weten wat de gevolgen waren of konden zijn van mijn handelingen?
- hebben mijn handelingen daadwerkelijk bijgedragen tot het resultaat?

De formulering van deze vragen houdt al een standpunt in. Met de laatste vraag wordt met name zowel een eng-causale opvatting van verantwoordelijkheid als vervluchtigen van verantwoordelijkheid vermeden; de morele last op de schouders van het individu wordt niet ondraaglijk groot gemaakt en tegelijkertijd wordt een overwaardering van de rol van het collectief vermeden. Met behulp van deze (of soortgelijke) vragen kan ik bepalen of ik uitvluchten verzin wanneer ik mij herken in een of meer van de volgende gedachten:

- als ik het niet had gedaan, had een ander het gedaan;
- ik was niet verantwoordelijk voor de beslissing, ik gaf alleen advies;
- dat bedoelde ik niet;
- dat wist ik niet;
- dat kan onmogelijk worden veranderd (vergelijk Thompson, p.49-65).

Aan de band van werkelijke of geconstrueerde voorvallen kan op deze manier het moreel bewustzijn worden gescherpt.

In de tweede plaats is het vraagstuk aan de orde van de (parlementaire) democratie en de verhouding van ambtelijke werkzaamheid tot democratische verantwoording. Benadering van dit probleem met het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid is niet meer afdoende; dit berust op een 'weberiaanse' tweedeling in het openbaar bestuur, en dat staat zover af van de feitelijke ambtelijke beroepsuitoefening, dat daarvan geen enkele leidraad voor het handelen meer uitgaat. Maar het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid is geen persoonlijke opvatting, het is een structuur van het staatsbestel en daarom relevant. Zulke structuren kunnen echter veranderen als gevolg van de op gang zijnde discussie.

Hier raken de beroepsethiek van de individuele ambtenaar en de structuren van het staatskosten elkaar: een structuur legt vast wat zich in de hoofden van de mensen heeft gevormd en veelal reeds in de praktijk werd uitgeoefend. Het expliciet maken van werkwijzen die niet meer in de normen van het staatsbestel passen heeft daarom niet

alleen betekenis voor de morele verantwoording van de individuele ambtenaar, het heeft ook een functie in een noodzakelijk proces van staatsrechtelijke hervormingen waarbij ambtenaren de gelegenheid krijgen zich in het openbaar te verantwoorden. Juist de spanning tussen norm en feitelijke werkwijze, die omwille van de effectiviteit van het handelen (hoogste norm in een ambtelijk ethos gekenmerkt door dadendrang) gecamoufleerd zou moeten worden, moet naar buiten komen en worden besproken - om morele redenen, omwille van het algemeen belang, en ook omwille van het belang van de ambtenaren zelf (bijvoorbeeld dat van de twee plots verdwenen secretarissen-generaal).

Uiteindelijk is hier de vraag naar de kern van de democratie aan de orde. De opvattingen in onze samenleving over dat vraagstuk zijn heel vaag geworden. Het is van belang dat het tekort van de heersende democratie-opvatting (waardoor aan ambtenaren niet de eer van en verantwoordelijkheid voor hun eigen werk wordt gegund) helder wordt gedemonstreerd.

In de derde plaats is aan de orde de morele en staatsrechtelijke betekenis van openheid als zodanig in het openbaar bestuur. Openheid is in de democratisch-politieke discours de noodzakelijke voorwaarde voor elke rechtvaardiging. Thompson ziet het bijvoorbeeld als morele verdienste van democratie dat deze een vorm van sociale erkenning biedt van het kwaad dat noodzakelijkerwijs wordt begaan bij de uitoefening van een functie in het openbaar bestuur. Bestuurders (ambtenaren en politici) komen geregeld in situaties waarin zij hun handen vuil moeten maken en waarin deze verantwoordelijkheid niet kan worden gedeeld, omdat de aard van de situatie geheimhouding vereist. Aan politieke bestuurders geeft het democratisch stelsel middelen om hiermee in het reine te komen. Zij kunnen:

- achteraf van de volksvertegenwoordiging instemming krijgen met de genomen beslissing;
- vooraf een mandaat krijgen van de volksvertegenwoordiging voor een bepaald beleid in bepaalde situaties;
- vragen om de benoeming van tussenpersonen met wie in voorkomende gevallen overleg kan worden gevoerd (bijvoorbeeld een bijzondere kamercommissie) (Thompson, p.22-33).

Hoewel geen van deze werkwijzen voor het delen van de verantwoordelijkheid volmaakt is, kunnen ook moeilijke beslissingen daardoor in vele gevallen moreel worden gerechtvaardigd (ook al zijn politici daarin wellicht niet steeds geïnteresseerd). De huidige regels van het staatsrechtelijke bestel maken het voor ambtenaren echter onmogelijk op deze manier met de dilemma's van hun beroep in het reine te komen. Nog op een andere manier kan bij Thompsons opvatting van het belang van openheid worden aangesloten. In zijn ogen zijn de feiten die voortkomen uit geheimhouding het meest verraderlijk van alle (Thompson, p.38). Geheimhouding lokt geheimhouding uit, en kan voeren tot misleiding en manipulatie. Door geheimhouding kan worden voorkomen dat het zelfs maar bekend wordt dat besluiten zijn genomen, laat staan dat daarover in democratische zin verantwoording wordt afgelegd.

Tenslotte is de vraag aan de orde naar de mate waarin de ambtenaar mag meewerken wanneer de overheid acties wil ondernemen die in strijd zijn met zijn of haar geweten. De mogelijkheid van ambtelijke ongehoorzaamheid op morele gronden is de laatste consequentie van de hier bepleite zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de ambtenaar. In de te ontwikkelen ambtelijke beroepsethiek zou de ambtenaar

daarvoor aanknopingspunten moeten vinden.

### **Conclusie: een weg**

Deze beschouwingen leiden niet tot een ambtelijk-ethisch voorschrift. Maar al is het eindpunt niet bekend, de weg die moet worden betreden kan wel worden beschreven: de weg van openbare discussie.

Beleidsambtenaren opereren in een staatsrechtelijk en ethisch vacuüm. Zij hebben belangrijke beleidstaken, maar dragen slechts in beperkte mate verantwoordelijkheid voor het verrichte werk. Dat vacuüm wordt veelal opgevuld met het streven naar effectiviteit en met een vaak opmerkelijke loyaliteit aan de ambtelijke en politieke top. Om de effectiviteit van het werk en de positie van de eigen afdeling niet in gevaar te brengen worden lastige vragen vaak achterwege gelaten. Het is echter moreel noodzakelijk en politiek wenselijk dat deze toch worden gesteld. Met name vragen naar persoonlijke verantwoordelijkheid in een complexe organisatie en naar een moderne invulling van democratie vergen in onze tijd verheldering. Openheid en openbaarheid, reeds op zichzelf waarden in het maatschappelijk verkeer, zijn zowel voor die verheldering als voor elke toekomstige vorm van democratie noodzakelijke middelen. Zij bakenen dan ook de weg af die moet worden betreden.

### ***Aangehaalde literatuur***

- Bowie, Norman E. (ed.), *Ethical Issues in Government*. Temple University Press, Philadelphia, 1981.
- Dwivedi, O.P., *Public Service Ethics*. IIAS, Brussel, 1978.
- Fleishman, Joel L., Lance Liebman, Mark H. Moore (eds.), *Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials*. Harvard University Press, Cambridge (Mass.) & London, 1981.
- Hoeven, D.A. van der, e.a. (red.), *Ambtenaar en politicus: twee handen aan het stuur van de samenleving?* Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, Den Haag 1989.
- Hondeghem, Annie, *The Outdated Deontology of the Civil Service*. Vervolmakingscentrum voor overheidsbeleid en bestuur, Leuven. IISA/IIAS Leuven Conference 1985 (verkorte versie van het rapport: *De deontologie van de ambtenaar*. V.C.O.B., 1985).
- Jeekel, J.F., *Over 'ruis' in de beleidsvorming*. In: D.A. van der Hoeven e.a., a.w.
- Kernaghan, Kenneth, and O.P. Dwivedi, *Ethics in the Public Service: Comparative Perspectives*. IIAS, Brussel, 1983.
- Klijnsma, M.H., *De noodzaak van politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren*. In: D.A. van der Hoeven e.a., a.w.
- Langenberg, P., *Ambtelijke aanspreekbaarheid: aanvulling op de tanende ministeriële verantwoordelijkheid*. In: D.A. van der Hoeven e.a., a.w.
- Lubberdink, Hendrik Gerrit, *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur*. Proefschrift RU Groningen, Kluwer, Deventer, 1982.
- Ponting, Clive, *Whitehall: Tragedy and Farce*. Hamish Hamilton, London, 1986.
- Regeringscommissaris voor de Reorganisatie van de Rijksdienst, *Jaarberichten 1983, 1984, 1985, 1986*.

- Idem, Een pleidooi om na te denken. Z.p, z.j.
- Idem, Kunnen politici veranderen? Z.p., mei 1987.
- Rosenthal U., Bureaupolitiek en bureaupolitisme: om het behoud van een competitief overheidsbestel. Alphen aan den Rijn, 1988.
- Spina, Antonio la, The Ethical Code as Fact and as Norm. ISAS (Istituto di Scienze Administrative e Sociali Palermo), IISA/IIAS Leuven Conference 1985.
- Thompson, Dennis F., Political Ethics and Public Office. Harvard University Press, Cambridge (Mass.) & London, 1987.
- Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie. Fünfte, revidierte Auflage, besorgt von Johannes Winckelmann. J.C.B.Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1985.

Uit: Filosofie & Praktijk, november 1989, p.201-214.

© Daedalus 1989