

Redactionele kanttekeningen

Ambtenaren: neutraal en gehoorzaam?

T. Koopmans, 'Ambtenaren neutraal en gehoorzaam?', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1982, pp. 113-115. [Juridisch Stippelwerk]

Er zijn de laatste jaren enkele ontwikkelingen waar te nemen die op gespannen voet lijken te staan met de lang gekoesterde gedachte van het onpersoonlijke, neutrale en instrumentele karakter van het ambtenarenapparaat. Dat begon eigenlijk al, toen de openbaarheidsdiscussie van een jaar of tien geleden de nadruk erop legde dat de ambtenaar uit zijn anonimiteit zou moeten treden, omdat het publiek er recht op had zijn overtuigingen en vooroordelen te kennen; in het NJV-debat van 1970 – vooral in de gedachtenwisseling tussen A. Mulder en preadviseur Steenbeek – kan men de pro's en contra's vinden. De afgelopen maanden zijn er verschillende gevallen in het nieuws gekomen waarin politiefunctionarissen te kennen gaven dat zij onvoldoende vrijheid hadden om effectief rellen te bestrijden of, omgekeerd, dat zij zich wel eens verplicht zouden kunnen achten hun medewerking te weigeren aan optreden tegen bepaalde demonstranten, zoals 'kerndemonstranten'. Van het leger horen we in dit opzicht weinig, al heeft wel de positie van dienstplichtigen in 1978 wijziging ondergaan doordat bezwaren tegen het mogelijk gebruik van kernwapenen kunnen worden erkend als gewetensbezwaren: het is immers thans voldoende dat er 'onoverkomelijk' bezwaar is tegen de vervulling van de dienstplicht 'in verband met het gebruik van middelen van geweld waarbij men door dienstvervulling in de Nederlandse krijgsmacht kan worden betrokken'. De vrees is al uitgesproken (bijv., in voorzichtige termen, door Donner in zijn bewerking van de tiende druk van Van der Pot's Handboek) dat zulke formules elke dienstplichtige het recht geven zijn eigen oorlog uit te kiezen, en men zou zich dan kunnen afvragen of beroepspersoneel niet soortgelijke rechten zal mogen verlangen.

Het probleem is niet nieuw. Met een vleugje ironie heeft Tammes in zijn, in 1966 verschenen, *Internationaal Publiekrecht* twee rechterlijke uitspraken uit 1948 onder elkaar gezet: in de ene weigerde de Bijzondere Raad van Cassatie bij de berechting van een Duitse militair vierkant het beroep op 'Befehl in Dienstsachen' als rechtvaardigingsgrond te erkennen, in de andere veroordeelde het HMG van Nederlands Indië een onderofficier die geweigerd had aan kampongbranden deel te nemen, daarbij o.a. overwegend dat 'toch zeker en vooral in oorlogstijd van beroepsmilitairen . . . verwacht mag worden dat zij a priori ervan uitgaan te doen te hebben met dienstbevelen, welke maatregelen van militaire noodzaak, en niet van represaille inhouden, terwijl, indien zij hieraan twijfelen, zij ten hoogste daarnaar navraag kunnen doen'. Wat nieuw is, is de frequentie waarmee een beroep op de individuele opinies van de ambtenaar wordt gedaan.

Misschien is het een verlaat effect van de oorlog. Voor veel Nederlanders zal de houding tegenover overheid en overheidsgezag nooit meer even ongecompliceerd kunnen zijn als vóór hun ontdekking dat de misdaad zelf zich in het overheidsapparaat kan nestelen. Nergens is dat sprekender tot uitdrukking gebracht dan op de laatste bladzijde van J.B. Charles' *Volg het spoor terug*:

'Misschien zullen wij het eenmaal redelijk vinden als wij allemaal worden opgeroepen om te verschijnen bij de burgerlijke stand van onze gemeente om te worden doodgeschoten, morgen te beginnen bij hen wier namen aanvangen met de letter A tot en met D, tussen negen uur des vm. en vijf uur des nm., wie niet komt wordt beboet, de Burgemeester.

Ik zal niet gaan en hij zal de boete moeten komen halen, want ik ben mijn eigen Burgemeester. Ik was een vredelievend mens, maar toen de oorlog kwam heb ik' enz.

De vraag is natuurlijk: hoever kan men met de erkenning van individuele overtuigingen en gevoelens van ambtenaren gaan? En die vraag heeft in 1981 een zekere actualiteit gekregen, toen in twee van onze EEG-partners, Frankrijk en Griekenland, de verkiezingen een belangrijke politieke heroriëntatie teweeg brachten. Dat de zittende bureaucratieën daarmee zo hun eigen moeilijkheden hebben, viel wel te verwachten. Toch is het opvallend dat die moeilijkheden geringer zijn in Frankrijk, waar de gedachte van de neutraliteit van het ambtenarenapparaat, en van de gehoorzaamheid ervan aan het politiek gezag, steviger geworteld is dan in de Helleense Republiek. Dan zwijg ik nog maar over de merkwaardige positie die politie en leger in Spanje innemen sinds de dood van Franco. Er zit iets ongerijmds in, dat wij voor intern-Nederlands gebruik de individualiteit van de ambtenaar naar voren halen, maar voor andere landen kennelijk menen dat het apparaat moet handelen zoals het politiek gezag ervan verwacht: neutraal en gehoorzaam. Misschien komt het doordat het Nederlandse politiek systeem ons met gezag opscheept dat nooit ver van het politieke midden ligt; maar er is geen garantie dat daar nooit verandering in kan komen. De kans is trouwens niet uitgesloten dat ook zonder zo'n verandering de economische teruggang een regering, met mokkende steun van een parlementaire meerderheid, ertoe zal brengen maatregelen te nemen die een groot deel van het ambtenarenapparaat recht tegen de haren in strijken.

Zolang wij het antwoord op de aldus aan de orde gestelde vraag in abstracte termen formuleren, zal ieder het er mee eens zijn: aan de ene kant kan men niemand, en ook niet een ambtenaar, dwingen om mee te werken aan optreden dat naar diens diepste overtuiging misdadig is; aan de andere kant horen ingrijpende politieke beslissingen die uit ons representatieve stelsel rollen door de ambtenaren loyaal te worden uitgevoerd, wat zij er zelf ook van mogen denken. Het ziet er echter naar uit dat met deze beide vaststellingen nog niet zo vreselijk veel is opgelost: de grens is niet altijd even gemakkelijk te trekken, de publieke discussie neigt er nog wel eens toe om in elke vervelende beslissing een aanslag op Heilige Rechten te zien, en gewetens worden anno 1982 met een zeker gemak gemobiliseerd. En de neiging om het mensdom te verdelen in duivelen en engelen, die ons in Nederland de laatste tijd weer parten speelt, maakt het wel eens lastig om zulk soort dingen — zoals het heet — 'bespreekbaar' te houden of te maken.

Het kan zijn dat men elk tijdperk zijn eigen overdrijvingen moet gunnen, maar het kan geen kwaad ook de consequenties daarvan onder het oog te zien. Een overdreven nadruk op de loyaliteit heeft er waarschijnlijk toe bijgedragen dat in landen als Duitsland en Nederland het ambtenarenapparaat in de Nazi-tijd een bruikbaar instrument bleek te kunnen zijn voor een misdadig bewind. Een overdreven nadruk op de individuele autonomie en de eigen gewetensbeslissing van de ambtenaar zal er waarschijnlijk toe bijdragen dat ingrijpende politieke beslissingen niet, of niet gemakkelijk, kunnen worden doorgevoerd, hetgeen tot politiek immobilisme zal leiden. Uit studies over het functioneren van bureaucratieën blijkt echter dat politiek immobilisme één voorspelbaar gevolg heeft: toegenomen zeggenschap van het ambtenarenapparaat zelf. Dat diskrediteert het representatieve stelsel, waardoor het immobilisme toeneemt. Tenslotte kan dat met zich meebrengen dat politieke keuzen bepaald

worden door het interne machtsspel binnen de bureaucratie, en wie dan aan het langste eind trekt moeten we maar afwachten (het kan geen kwaad daarbij te bedenken dat sommige ambtenarencorpsen met wapens zijn uitgerust).

Doemdenken? In elk geval: geen aantrekkelijk perspectief. Aan te nemen valt dat de tegenkrachten zich tijdig weten te ontwikkelen. Eén van die tegenkrachten zou het besef kunnen zijn dat een democratie op den duur niet in stand kan blijven als ieder het eigen standpunt verabsoluteert, en zeker niet als iedere ambtenaar dat doet. In dat licht gezien zou men de traditie van loyaliteit en neutraliteit van de ambtenaren niet al te gauw overboord moeten zetten; anders zouden we misschien het kind met het badwater weggooien.

T.K.