

Politici, ambtenaren en het algemeen verlicht gevoel

PAUL CLITEUR, *Socrates hoogleraar Filosofie aan de TU Delft en universitair hoofddocent
Encyclopedie van de rechtswetenschap aan de Universiteit Leiden*

JO RITZEN, *De Minister. Een handboek*, Bert Bakker, Amsterdam 1998, 223 blz.

ED VAN THIJN, FLEUR ALINK, PIETER VAN DIJK, e.a.,
*De Sorry-democratie. Recente politieke affaires en de ministeriële
verantwoordelijkheid*, Van Gennep, Amsterdam 1998, 254 blz.

10 **O**p het moment dat ik dit schrijf vermeldt de krant dat minister De Grave (Defensie) 'verrast' is door een artikel in *NRC Handelsblad* van 16 februari 1999, geschreven door zijn plaatsvervangend directeur voorlichting B. Kreemers. Drie dagen later vermeldde de krant: 'minister vervangt Kreemers'. De voorlichter pleitte in het gewraakte artikel voor een parlementaire enquête naar de gebeurtenissen tijdens en na de val van Srebrenica in juli 1995.¹ De grote fracties in de Tweede Kamer vinden dat Kreemers zich als ambtenaar niet had moeten bemoeien met de vraag of er een parlementaire enquête moest komen. Maar Kreemers achtte het kennelijk geboden met een eigen mening naar buiten te komen. Als reden geeft hij daarvoor op dat hij verwijten van journalisten over zijn rol als Srebrenica-voorlichter wilde rechtzetten: die voorlichting zou onvoldoende objectief zijn geweest.

Minister De Grave was onaangenaam verrast. Hij verklaarde eerst dat hij nog met Kreemers zou spreken. Dat het geen aangenaam gesprek zou worden lag voor de hand, want De Grave had eerder later weten dat medewerkers die naar buiten 'lekken' of die openlijk het defensieapparaat kritiseren op ontslag mogen rekenen.

Het is een van de vele voorbeelden van de laatste jaren waaruit een gespannen verhouding tussen politieke bestuurders en de bureaucratie naar voren komt. Het geval van Kreemers staat niet op zichzelf. In september 1998 kritiseerde de secretaris-generaal Geelhoed van Algemene Zaken buiten medeweten van premier Kok de afdeling justitie van het ministerie van Justitie.² In juni vorig jaar tekende de secretaris-generaal van Justitie bezwaar aan tegen het kabinetstandpunt over

het beheer over de politie.³ En sinds jaar en dag is het gebruikelijk dat de secretaris-generaal van Economische Zaken kanttekeningen maakt bij het politieke beleid van minister en kabinet, die veel stof doen opwaaien.⁴

WEBER EN DE PARLEMENTAIRE DEMOCRATIE Kan dat? Is het niet de volksvertegenwoordiging die tot taak heeft de regering te kritiseren? En zou de bureaucratie zich niet moeten beperken tot het uitvoeren van het beleid in plaats van het te controleren? Over de verhouding tussen politieke (en dus democratisch gelegitimeerde) bestuurders enerzijds en aangestelde (en dus niet-democratisch gelegitimeerde) bestuurders anderzijds is een bekende theorie ontwikkeld door de grote Duitse socioloog Max Weber (1864-1920).⁵ Weber maakt een scherp onderscheid tussen de 'Fachbeamte' en 'politische Beamte'.⁶ De eerste, de ambtenaar, zou 'seinem eigentlichen Beruf nach' niet aan politiek moeten doen, maar zuiver besturen, dat wil zeggen onpartijdig optreden. 'Sine ira et studio, "ohne Zorn und Eingenommenheit" soll er seines Amtes walten'. Hij moet pertinent niet doen wat de politieke bestuurder wel moet doen, dat wil zeggen: partijdig zijn, strijd voeren, hartstocht in het spel brengen. 'Ehre des Beamten' zou het zijn, aldus Weber, om loyaal uitvoering te geven aan besluiten, ook wanneer hij het daarmee persoonlijk oneens is. Weber spreekt zelfs van een 'im höchsten Sinn sittliche Disziplin und Selbstverleugnung'. Wanneer de ambtenaren in een staat deze houding niet meer op kunnen brengen dan 'zerfiele der ganze Apparat'.⁷

Dit zijn zware woorden en het behoeft nauwelijks betoog dat Weber van mening zou zijn dat wanneer het gedrag van de genoemde Nederlandse ambtenaren courant zou worden, het staatsbestel geen overlevingskansen heeft – althans niet *als democratie*.

Met dat laatste is een belangrijk element geïntroduceerd: de relatie tussen het model van Weber en democratie. Men kan zeggen dat wat Weber aan het eind van de vorige eeuw modelmatig gepresenteerd heeft over de verhouding tussen democratisch gelegitimeerde bestuurders en bureaucratie, in

overeenstemming is met de grondslagen van de parlementaire democratie zoals deze zich in Nederland (en andere landen) in de tweede helft van de vorige eeuw ontwikkeld heeft.⁸ In de Nederlandse grondwet vinden we de kernregels van die parlementaire democratie op enigszins cryptische wijze verwoord. Maar wie ons constitutioneel bestel in zijn historische ontwikkeling heeft bestudeerd, kan daaruit toch de leidende gedachte destilleren. De kernbepalingen zijn hier: 'De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk' (art. 42, lid 2 Gw) en: 'Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister' (art. 44, lid 1 Gw). Het eerste artikel staat bekend als de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het betekent dat de minister verantwoordelijk is voor al het regeringsbeleid, niet de koning. Deze laatste is 'onschendbaar'.

Met die 'koninklijke onschendbaarheid' wordt bedoeld dat de kritiek op het beleid niet op de koning kan worden uitgeoefend, maar dat deze zich altijd richt op de ministers. Tegenwoordig is echter het aandeel van de koning aan het politieke beleid nihil of in ieder geval sterk geminimaliseerd. Het zijn veeleer de voormalige dienaren van de koning die een belangrijke machtsfactor vormen. Ook voor hún optreden wordt de minister verantwoordelijk geacht. 'De koning is onschendbaar' betekent dus naar de hedendaagse verhoudingen 'Koning én ambtenaar zijn onschendbaar', want de minister is voor deze beiden verantwoordelijk.

Nu is 'verantwoordelijkheid' een complex begrip. Het kan – ook in het alledaagse spraakgebruik – verschillende betekenissen hebben.⁹ Het kan betekenen 'het gedaan hebben', zoals in de zin: 'wie is verantwoordelijk voor de moord op Kennedy?' Het kan ook betekenen dat men inlichtingen dient te verschaffen over processen of gebeurtenissen waarop men wordt aangesproken. Maar voor de ontwikkeling van de parlementaire democratie is verreweg het belangrijkste dat ministeriële verantwoordelijkheid niet alleen inhoudt dat een *causale relatie* tussen beleid en minister kan worden geconstrueerd (eerste notie van 'verantwoordelijkheid'); ook niet alleen dat de minister gehouden is over dat beleid *inlichtingen te verschaffen* (tweede notie van 'verantwoordelijkheid'); maar dat de minister een *sanctie opgelegd kan krijgen* bij gebleken onvrede met het beleid dat aan hem – en aan niemand anders – kan worden toegeschreven: hij heeft dan te gaan (derde notie van 'verantwoordelijkheid').

Daarmee lijkt de minister een 'beklagenswaardige figuur'¹⁰ te zijn in het Nederlandse constitutionele bestel. Maar dat is slechts ten dele het geval wanneer men bedenkt dat met de ministeriële verantwoordelijkheid een bevoegdheid corres-

pondeert: de minister is de baas. Om historische redenen is dat moeilijk te zeggen over de verhouding minister/koning, maar voorzover het de relatie minister/ambtenaar betreft, kan daarover geen misverstand bestaan: de ministeries 'staan onder leiding' van een minister vermeldt het tweede, reeds genoemde kernartikel uit de grondwet.

De relatie tussen minister en koning zal ik in het vervolg slechts aanroeren voorzover van belang voor een goed begrip van de relatie minister/ambtenaar.

MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID De vraag is nu onder welke voorwaarden een minister deze verantwoordelijkheid voor het doen en laten van de bureaucratie kan dragen. Hiervoor is al gesteld: de minister moet de mogelijkheid hebben bevelen te geven. Maar een minister wordt niet alleen verantwoordelijk gehouden voor wat de koning en de ambtenaren *doen*, maar ook voor wat zij *zeggen*. Zou bijvoorbeeld de koning in een toespraak zijn sympathie voor een bepaalde religie tot uitdrukking brengen, dan is de minister daarvoor verantwoordelijk.¹¹ En wat voor de koning geldt, geldt *eo ipso* voor de ambtenaar. Voor zowel koning als ambtenaar geldt dan ook dat zij al hun publieke uitingen moeten afstemmen met de minister. En zelfs ligt het voor de hand dat zij bij heikelle politieke vraagstukken geen meningen naar buiten ventileren. Immers: voor elke uiting is de minister verantwoordelijk. En dan niet in de – ik herhaal – betekenis dat de minister daarover inlichtingen moet verschaffen, maar dat voor een uiting van koning of ambtenaar die het parlement afwijst de minister in het uiterste geval het veld moet ruimen. Vandaar dat Weber als norm voor de ambtenaren formuleerde: geen 'Parteinahme, Kampf, Leidenschaft'.¹²

Het ligt voor de hand dat als uitvloeisel van het systeem van de parlementaire democratie een minister niet alleen *handelingen* van ambtenaren kan verbieden, maar ook *meningsuitingen*. Het is immers ongerijmd dat een minister kan worden aangesproken (tweede notie van 'verantwoordelijkheid'), zelfs weggestuurd (derde notie van 'verantwoordelijkheid'), op grond van een ambtelijke (of koninklijke) meningsuiting die hij niet bevoegd is te verbieden.¹³ Een eventuele 'vrijheid van meningsuiting' voor koning of ambtenaar in de zin van een bevoegdheid tot spreken die de minister niet kan verbieden is dus in strijd met de uitgangspunten van de parlementaire democratie zoals we die kennen.

ALGEMEEN VERLICHT GEVOEL Op dit moment manifesteert zich bij velen een ongemakkelijk gevoel. Hoewel weinigen problemen hebben met de regel dat een koning alleen

met standpunten naar buiten treedt voorzover de minister daarvoor de verantwoordelijkheid wil dragen, hebben velen moeite met het toepassen van deze stelregel in de verhouding van minister/ambtenaar. In zekere zin is dat paradoxaal. Het keurslijf dat aan de koning wordt opgedrongen acht men te strak voor de ambtenaar. Dit verzet tegen het breidelen van de ambtelijke meningsuiting komt duidelijk naar voren in wat ik het 'Algemeen Verlicht Gevoel' (AVG) zou willen noemen.

Men kan het als volgt verwoorden. 'Het is in deze samenleving niet langer mogelijk staande te houden dat ambtenaren strikt ondergeschikt zouden moeten functioneren ten aanzien van de politieke leiding. Ambtenaren hebben een eigen verantwoordelijkheid. Zij zijn geen willoos werktuig in handen van hun superieuren. Zij hebben ook in beginsel vrijheid van meningsuiting, zij het dan dat van hen verwacht mag worden dat zij hun politieke bazen niet al te zeer voor de voeten lopen. Tussen het primaat van de politiek en ambtelijke ondergeschiktheid moet een redelijk evenwicht worden gezocht dat recht doet aan de hedendaagse stand van de ontwikkeling van de democratie. Het model van Weber over de strikte hiërarchische ondergeschiktheid van de ambtenaar aan de politieke leiding is verouderd. Een top-down model past niet meer in deze tijd. Een strakke commandostructuur of bevel-is-beveltheorie moet worden afgewezen. Ambtenaren hebben bovendien, net als gewone burgers, vrijheid van meningsuiting. Dat is vastgelegd in de grondwet en in de Ambtenarenwet en het is niet mogelijk, noch wenselijk op dit terrein de klok terug te draaien. Het uitsluiten van welke gekwalificeerde mening dan ook – ook die van een ambtenaar – kan in een moderne democratie nooit getolereerd worden'.

Ik noem dat een 'Algemeen Verlicht Gevoel' om de volgende redenen. Het is *algemeen* omdat het bij de meest invloedrijke schrijvers over dit onderwerp kan worden aangetroffen en omdat het een brede basis van acceptatie heeft in de publieke opinie. Natuurlijk zijn er mensen die het niet delen of die de zwakke punten in dit verhaal zien, maar die zijn verre in de minderheid en zeker niet trend-bepalend. Het is ook een *verlicht* gevoel voorzover het aansluit bij een progressieve – of als zodanig gepercipieerde – mentaliteit. Zij die onder de invloed staan van het AVG ervaren het als passend bij de moderne ontwikkelingen. Het model van Weber wordt als 'verouderd' of 'archaïsch' ervaren – als een afgeschreven fase in de geschiedenis.¹⁴ Maar het AVG is ook een *gevoel*, omdat het duidelijk irrationele trekken draagt. Het is niet gebaseerd op een koele analyse van de uitgangspunten van het systeem. Het kan niet bogen op grote denkers die het hebben ontwikkeld, zoals met het model van Weber het geval is. Het is eigenlijk veel meer een

wollig amalgaam van overtuigingen en intuïties van zeer verschillende aard. We vinden daarin uitspraken over hoe men denkt dat het Nederlandse (positieve) recht in elkaar zit. Het bevat een vermoeden over de richting waarin onze democratie zich ontwikkelt. Het bevat zelfs een impliciet metafysisch idee dat men als 'historistisch' zou kunnen aanduiden: de uitspraak dat we de klok niet terug kunnen zetten. Verder bevat het exegetische uitspraken over het werk van Weber en de betekenis daarvan voor deze tijd. Maar vooral is kenmerkend het afleiden van waardeoordelen uit vermeend feitelijke ontwikkelingen – een wijd verbreide praktijk waartegen filosofen op goede gronden bezwaren hebben gemaakt.¹⁵

Zoals zo vaak met onderwerpen waarop een grote consensus bestaat, is het niet gemakkelijk daarbij vraagtekens te plaatsen. Een consensus wordt vaak als 'vanzelfsprekend' ervaren en het ter discussie stellen daarvan als gekunsteld. Toch is dat misschien noodzakelijk. Want is het AVG wel een betrouwbaar richtsnoer? Is het niet in strijd met de grondslagen van ons systeem? Is een aantal problemen waarmee we de laatste tijd te maken hebben in het openbaar bestuur niet te wijten aan het euvel dat 'the basic principles on which this civilization was built have been falling into increasing disregard and oblivion'?¹⁶

Dit moge onwelkome vragen zijn, maar zijn we niet intellectueel gehouden deze te stellen?

WEBERIAAN MET GEWETENSWROEGING Twee sociaal-democratische ex-ministers – en dus geen vreemden in bestuurlijk Jeruzalem – hebben zich over deze kwesties gebogen: Ed van Thijn en Jo Ritzen. Hun boeken – genoemd in de aanhef van dit artikel – zijn verschillend van aard en opzet. Van Thijn heeft met enkele studenten een aantal recente 'affaires' geanalyseerd en de vraag opgeworpen wat deze betekenen voor wat wordt genoemd het primaat van de politiek, het model van Weber en voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Ritzen heeft een boek geschreven over zijn ervaringen als minister dat enigszins het midden houdt tussen memoires en een politiek theoretisch betoog over de verhouding minister/ambtenaar. Maar hoe dat ook zij, beide boeken hebben dezelfde thematiek. Het verschil in standpunt is echter manifest. Van Thijn worstelt zichtbaar met de problematiek omdat hij kennelijk twee zielen in zijn borst voelt: de democraat in hem zegt dat men het weberiaanse model niet zomaar kan afschrijven, maar het AVG fluistert hem in dat het ook niet meer onverkort kan worden gehandhaafd. Wat hij zich voor ogen heeft gesteld is: 'conclusies te formuleren, die tevens bouwstenen kunnen zijn voor een meer eigentijdse invulling van het weberiaanse

model, dat strikt formeel in zijn hiërarchische vorm niet meer van deze tijd is, maar dat toch een aantal waarden en normen voor de relatie politiek en bureaucratie bevat die in het kader van onze democratische rechtsstaat moeilijk kunnen worden gemist'.¹⁷ Dit zijn de laatste woorden van een 'woord vooraf', maar ook in de verdere bespreking blijft Van Thijn ambivalent. Zijn eigen beschouwing in het boek sluit hij af met de woorden: 'In de praktijk blijkt het weberiaanse model in klassieke zin niet goed meer te functioneren. Toch is de normatieve betekenis ervan niet zomaar overboord te zetten zonder dat de parlementaire controle op de ambtelijke dienst via de ministeriële verantwoordelijkheid wordt aangetast. Naar mijn mening zullen de geschetste problemen alleen kunnen worden opgelost wanneer deze normatieve betekenis weer in ere wordt hersteld (politiek primaat, ambtelijke loyaliteit, volledige ministeriële verantwoordelijkheid, ook waar het om ambtelijke fouten gaat). *Tegelijkertijd* (cursivering toegevoegd; PC) dient echter de feitelijke verhouding tussen politiek en bureaucratie meer in overeenstemming te worden gebracht met de eisen van deze tijd, zoals een goede inhoudelijke taakafbakening, interactieve omgangsvormen en een evenwichtige informatievoorziening. Voor falende bewindslieden of hun ambtenaren gelden dan geen excuses meer'.¹⁸

Nu zal die laatste zin een ieder uit het hart gegrepen zijn – adept van Weber of niet. De vraag is echter of deze twee idealen wel met elkaar te verenigen zijn; vandaar dat ik het woord 'tegelijkertijd' heb gecursiveerd. Moeten we niet gewoon kiezen? Of we kiezen overeenkomstig het AVG, maar dan zetten we Weber en de democratie op sterk water. Of we kiezen voor Weber en de democratie, maar dan moeten we het AVG aan de kant zetten. Ten aanzien van die keuze lijkt Van Thijn te twijfelen.

ONBEKOMMERDE WEBERIAAN Als men Van Thijn een weberiaan met gewetenswroeging zou kunnen noemen, dan is Ritzen een adept van het onbekommerde soort. Ritzen verwijst wel een paar keer naar de bestuurskundige literatuur die men de geleerde expressie van het AVG zou kunnen noemen, maar hij doet daar blijkens de uitwerking van zijn standpunt helemaal niets mee. Hij gaat als een onbekommerde weberiaan door het leven. 'Niet iedereen zal het met mijn stelling eens zijn dat de bewindspersoon stevig op de bok van zijn departement moet zitten. Sommigen zullen zeggen dat je daar je secretarissen-generaal en directeuren-generaal voor hebt. Dat zijn inderdaad belangrijke steunpilaren, maar de bewindspersoon is verantwoordelijk. Dat is ook het wezen van democratie. De politiek kan geen primaat hebben als ze geen verant-

woordelijkheid draagt. Niet in het abstracte, maar in het concrete: de verantwoordelijkheid voor het goede en voor de fouten ligt bij personen. Diezelfde personen kunnen ook de verantwoordelijkheid claimen voor het primaat'.¹⁹ Ritzen geeft hoog op van eigen dossierkennis, waardoor hij niet zo sterk op het ambtenarenapparaat hoeft te leunen. Hij bepaalt zelf zijn agenda. Ambtenaren moeten binnen de werkkamer maximaal brutaal zijn, maar naar buiten maximaal loyaal, zo zegt hij.²⁰ En alle projectuitgaven hoger dan f 200.000,- werden door de minister persoonlijk getekend.

Wat? Maar in alle bestuurskundige handboeken staat vermeld dat dit helemaal niet meer kan! Alle bedrijfsorganisatiegoeroes leren dat dit definitief achterhaald is! Maar is het wel zo achterhaald?

Het meest interessante van zijn boek is § 3.5 onder de titel 'Primaat van de politiek'. Ritzen schrijft: 'Tussen Lubbers III en Kok I heb ik de macht van de ambtenaren zien afnemen. Door heel eenvoudige mechanismen, die erop neerkomen dat de politiek de ambtenaren niet meer dezelfde macht geeft als in het verleden. Omdat haar dat goed uitkomt'.²¹ Onder Kok I zou hebben gegolden: 'Ministers maakten zelf beleid, zonder CEC',²² ministers vergaderden zonder topambtenaren in de zeshoek, belegden gesprekken zonder ambtenaren (zie het artikel van Jan Hoedeman in *De Volkskrant* op 14 september 1996). Zelfs de cultuur in de ministerraad is veranderd. In plaats van het voorlezen van ambtelijke adviezen bepalen ministers zelf wat ze naar voren brengen'.²³

DE VIERDE MACHT OP Z'N RETOUR? Ik kan niet beoordelen of wat Ritzen schrijft adequaat de bestuurlijke werkelijkheid weergeeft die hij heeft aangetroffen. Ook is niet duidelijk of de verschillen tussen Van Thijns visie en die van Ritzen moeten worden toegeschreven aan verschillende culturen op de departementen waaraan zij leiding hebben gegeven. Maar hoe dat ook zij, wanneer Ritzen gelijk heeft, is het AVG een interessant cultureel fenomeen waardoor we ons denken en voelen enkele decennia hebben laten bepalen, maar dat toch verder van voorbij gaande aard is. Als de politiek het niet langer goed uitkomt geeft zij ambtenaren toch gewoon niet zoveel macht, zegt Ritzen? 'De vierde macht op z'n retour' of 'het politiek voluntarisme in ere hersteld' – zo had hij zijn boek ook mogen dopen.

Wie de zaak op die manier benadert zou al die bestuurskundige literatuur waarin het AVG verwoord wordt, kunnen beschouwen als de keizer die geen kleren aanheeft. Het is een bevrijdende gedachte dat het misschien mogelijk en zelfs onontbeerlijk is weer als onbekommerde weberianen (en dus de-

mocraten) door het leven te gaan. Vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren? Waar staat dat eigenlijk? De Nederlandse grondwet spreekt slechts van grondrechten – en dat betekent: grondrechten voor burgers. Bij de grondwetsherziening van 1983 maakte men in de memorie van toelichting gewag van een overtuiging die zou zijn gegroeid dat ook ambtenaren aanspraak konden maken op grondrechten.²⁴ Goed, dat was *toen* het geval. Maar *nu* is de overtuiging gegroeid dat we aan deze misstand snel een einde moeten maken omdat het in strijd is met de uitgangspunten van ons democratisch systeem. We moeten de grondwet misschien beschermen tegen de dwalingen van de doctrine uit 1983. En art. 125a, lid 1 van de Ambtenarenwet dan? Dat luidt: 'De Ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, *indien* (cursivering toegevoegd; p.c.) door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd'. Dat zouden we dan moeten lezen als: de goede vervulling van de ambtelijke functie staat niet toe dat een topambtenaar meedoet aan het politieke debat. De hoofdregel wordt geformuleerd vóór het woord 'indien'; de uitzondering daarna. De secretaris-generaal kan opinies ventileren over zweefvliegen en vakantiebestemmingen voorzover hij daartoe behoefte gevoelt, maar *niet* aangaande de zaken waarmee hij professionele bemoeienis heeft. Waarom zou dit niet kunnen? Omdat de ambtenaar daarmee in zijn grondrechten wordt aangetast, fluistert de stem van het AVG. Maar we verwachten van de koningin toch ook de 'sittelijke Diszipline' dat zij in kerstredes geen pleidooien voor de doodstraf ontvouwt? Waarom zouden we datzelfde dan niet van onze topambtenaren verwachten? En wat is er eigenlijk 'top-down' en 'commandoachtig' aan de verwachting dat wij als burgers slechts geregeerd worden door andere burgers die niet alleen het veld ruimen wanneer wij dat willen maar die tevens de bevoegdheden hebben om onze wensen door het ondersteunend apparaat uitgevoerd te krijgen? Natuurlijk geldt voor elk mens dat hij soms zijn menselijke plicht zal moeten laten prevaleren boven ambtelijke gehoorzaamheid. Natuurlijk hadden de wachters op de Berlijnse muur niet moeten schieten op vluchtelingen. Maar dat zijn uitzonderingen. Dat maken disloyaliteit en ambtelijke ongehoorzaamheid nog niet *als regel* tot deugd! En natuurlijk moet soms een mens die in de organisatie waarin hij functioneert met grove misstanden naar buiten treden, ook al zullen zijn ambtelijke superieuren hem dat verbieden. Maar dat vestigt

nog niet *als regel* vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren. Het geeft slechts aan dat ambtelijke en menselijke plichten soms kunnen botsen. En natuurlijk moeten we soms een wettelijke regel overtreden met als rechtvaardiging een hoger belang. Als een kind in het water ligt, mag ik het bordje 'verboden het gazon te betreden' miskennen. Maar dat betekent niet dat alle verbodsbepalingen ten aanzien van het betreden van grasgazons moeten worden afgeschaft.

NIET MONDDOOD MAKEN Moeten we niet gewoon over de verleidelijke maar misleidende quasi-logica van het AVG terugrijpen op de grondslagen van ons democratisch bestel? Moeten we de bestuurlijke elite in het ambtelijk apparaat die is opgeleid met de ideologie van de jaren zestig niet te verstaan geven dat zij weer dienstbaar moeten worden aan de gemeenschap in plaats van de hoogst individuele expressies van hun hoogst individuele emoties te koesteren? Maar dan loopt het apparaat leeg, een grootse 'brain-drain' is het gevolg, de 'Van Wijnbergens' willen niet meer voor ons werken, zegt het AVG dreigend. Zou het echt? Maar staat dan niet weer een nieuwe generatie klaar, met nieuwe ideeën misschien, ideeën die meer sporen met de uitgangspunten van ons democratisch systeem?

Misschien moeten we weer bestuurders hebben die zich realiseren dat zij werken met een mandaat van het volk. Het geeft geen pas de soevereiniteit van het volk te 'vervreemden', zoals de grondleggers van het democratisch denken zich altijd goed hebben gerealiseerd.²⁵ Enkele jaren geleden merkte premier Lubbers op dat de koningin meer invloed uitoefende dan wij dachten. Dat leek een onschuldige beschrijving van de werkelijkheid. Maar in zijn staatsrechtelijke ruimdenkendheid verrichte de premier wat filosofen een 'taalhandeling' noemen: onder het mom van een beschrijving verrichte hij een daad. Hij doneerde een deel van de macht die in de vorige eeuw moeizaam op het koningschap veroverd was weer terug aan de vorst. Dat was dus heel wat minder onschuldig dan de premier het deed voorkomen. Het geeft immers geen pas dat een democratisch bestuurder op die manier de teugels laat vieren. Maar wat geldt in de verhouding politicus/koning geldt ook weer in de verhouding politicus/ambtenaar. Het staat de 'politische Beampte' niet vrij delen van zijn bevoegdheden die hem door het volk zijn toevertrouwd aan de 'Fachbeamte' over te dragen. Het klinkt heel mooi wanneer een minister zegt dat hij ambtenaren niet 'monddood' wil maken²⁶ of dat het weberiaanse model verouderd is, maar wat hiermee in feite gebeurt, is dat een dienaar van het volk een loyaliteitsverklaring aan een bureaucratische elite aflegt. Geen minister heeft daartoe het recht.

1. 'De Grave is "verrast" over kranteartikel', in: *NRC Handelsblad*, 17 februari 1999.
2. Pennnders, Anina, 'Het ministerie van justitie heeft dringend topjuristen nodig'. Mr. Geelhoed (sg Algemene Zaken): Overheid moet niet bang zijn voor elitevorming', in: *Mr.*, september 1998, blz. 49-53.
3. Borghouts, H.C.J.L., 'De politie heeft twee ministers nodig', in: *NRC Handelsblad*, 8 juni 1998.
4. 'Economische groei kan tegenvallen', (Interview met S. van Wijnbergen), in: *NRC Handelsblad*, 7 september 1998; Koelewijn, Jannetje, 'Sweder van Wijnbergen een excellent lastpak. Secretaris-generaal op EZ hecht aan recht op kritiek', in: *NRC Handelsblad*, 9 november 1998.
5. Weber, Max, *Politik als Beruf*, Siebente Auflage, Duncker & Humblot, Berlin 1982 (1919).
6. Weber, *Politik als Beruf*, blz. 22.
7. Weber, *Politik als Beruf*, blz. 28.
8. Hier valt meer over te zeggen. Vgl. Weber, Max, *Staatssoziologie*. Soziologie der rationalen Staatsanalt und der modernen politischen Parteien und Parlamente, Mit einer Einführung und Erläuterungen herausgegeben von Johannes Winckelmann, Zweite, durchgesehene und ergänzte Auflage, Duncker & Humblot, Berlin 1966, blz. 81-99.
9. Vgl. voor de verschillende betekenissen van het concept 'verantwoordelijkheid': Schauer, Frederik, & Sinnott-Armstrong, Walter, eds., 'What is Responsibility', in: *The Philosophy of Law. Classic and Contemporary Readings*, Harcourt Brace College Publishers, Forth Worth etc. 1996, blz. 784-788; Feinberg, J., 'Responsibility', in: Feinberg, Joel, & Gross, Hyman, eds., *Philosophy of Law*, Fourth Edition, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California 1991, blz. 485-491.
10. Een bekende typering van A.A.M. van Agt voor de staatssecretaris.
11. Toen de koning in een rede partij koos voor een bepaalde godsdienstige denominatie terwijl hem dat door het kabinet was afgeraden, werd dat hoog opgenomen in 1853. Vgl. Welderen Rengers, W.J. van, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland van 1849 tot 1901*, Vierde bijgewerkte uitgave met aantekeningen van C.W. de Vries, Eerste deel 1849-1891, Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage 1948, (De aprilbeweging van 1853), blz. 87-109.
12. Weber, *Politik als Beruf*, blz. 28.
13. Vgl. voor een verdere onderbouwing hiervan: Cliteur, P.B., 'Indien verantwoordelijk dan bevoegd?', in: M.C. Burkens, E.C.M. Jurgens, A.K. Koekkoek, J.J. Vis, red., *Gelet op de Grondwet*. 150 jaar Grondwet, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 1998, blz. 125-137.
14. Naar aanleiding van de berispingen van Geelhoed en Van Wijnbergen schrijft Akkerboom met enig gevoel voor dramatiek: 'Ineens leek menigeen af te willen van de moderne ambtenaar die – op gepaste wijze – met beide benen in de maatschappelijke discussie staat, en was er een roep naar de ouderwetse ambtenaar van Max Weber die – met de oogkleppen op – zijn handelen beperkt tot het 'gewetensvol' uitvoeren van gegeven opdrachten'. Vgl. Akkerboom, Broer, 'De boodschap van een ambtenaar. Het gelijk van Van Wijnbergen', in: *Openbaar Bestuur Magazine*, jg. 1, winter 1998, blz. 6-7.
15. Vgl. Hume, David, *A Treatise of Human Nature*, Edited with an Analytical Index, by L.A. Selby-Bigge, Second Edition, Clarendon Press, Oxford 1976, blz. 469, die kritiseert dat men vanuit proposities met 'is' en 'is not' betrekkelijk argeloos overstapt op proposities met 'ought' en 'ought not', zaken die 'entirely different' zijn (III, i, 1).
16. Aldus Hayek, F.A., *The Constitution of Liberty*, Routledge & Kegan Paul, London and Henley 1960, blz. 1.
17. Van Thijn, 'Woord vooraf', blz. 8.
18. Van Thijn, blz. 27.
19. Ritzen, blz. 22.
20. Ritzen, blz. 59.
21. Ritzen, blz. 76.
22. De Centraal Economische Commissie (CEC) is een 'club topambtenaren die jarenlang een belangrijke stem had in het totstandkomen van het sociaal-economische beleid', aldus Ritzen, blz. 76.
23. Ritzen, blz. 77.
24. Zoals Stam terecht opmerkt maar daaruit helaas de verkeerde conclusies trekt. Vgl. Stam, J.J., 'Ambtenaar mag zeggen wat hij wil', *NRC Handelsblad*, 21 oktober 1998.
25. Rousseau, Jean-Jacques, *Du Contrat Social* (1762), in: *Oeuvres Complètes*, III, Éditions Gallimard, Paris 1964, blz. 351-470, blz. 369: 'La souveraineté est inaliénable' (II, 2).
26. Premier Kok zei tijdens een discussie over de pratende ambtenaren Geelhoed en Van Wijnbergen: 'Hoe het ook zij, wij moeten (...) geen mensen monddood maken' (Hand. II 1998-1999, blz. 277). Hij deed dat in reactie op het standpunt van mw. Scheltema-de Nie (D66) die verdedigde dat ambtenaren vrijheid van meningsuiting zouden hebben (Hand. II 1998-1999, blz. 273). Gelukkig gaf de premier een zodanige draai aan de gedachtewisseling dat het erop neerkwam dat hij weliswaar ambtenaren niet monddood wilde maken, maar dat zij toch wel eerst met hun bewindsman moesten overleggen alvorens zich in de media te profileren. Kortom: Kok bleef trouw aan de uitgangspunten van de parlementaire democratie, ook al maakte hij met grote politieke behendigheid een kleine buiging naar het AVG.