

# Voorbij de 'sorry- democratie' *Over de strijd tussen politiek en bureaucratie*

ED. VAN THIJN

*Houder van de J.M. Den Uylleerstoel aan de  
Universiteit van Amsterdam*

De relatie politiek-bureaucratie is in korte tijd een hot issue geworden. 'Barsten in de kaasstolp', kopte de NRC; '6 jaar belazerd', schreef het AD. Hoe betrouwbaar is de overheid, vroegen velen zich af. De Bijlmer-enquete werpt een schril licht op het functioneren van een aantal overheidsdiensten in crisissituaties: gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel bij hoge functionarissen; angst-aanjagende verkokering en bescherming van eigen territorium, tekortschietende informatievoorziening ('we houden het onder de pet'). Gebrek ook aan informatievoorziening naar politiek verantwoordelijken. Toen Kok daadkrachtig reageerde en mededeelde dat een aantal ambtenaren op non-actief was gesteld, rees – nog los van het feit of hij niet beter de afloop van de enquete had kunnen afwachten – de vraag: en hoe zit het dan met de politieke, de ministeriële verantwoordelijkheid? Zijn in ons staatkundig systeem niet altijd ministers verantwoordelijk? Ook als het gaat om ambtelijke fouten? Ook als zij niet zijn geïnformeerd? Of, zoals mevrouw Sorgdrager in *her famous last words* zei: 'De oren vielen van mijn hoofd'.

Ook toen was het Haagse huis te klein: de super PG werd op staande voet ontslagen werd: er zou een ambtelijke muiterij hebben plaats gevonden. Het gezag van de minister was uitgedaagd, het primaat van de politiek aangevochten. De Kamer stond – als een bedreigde diersoort – als één man achter de minister. In de strijd tussen politiek en bureaucratie, in deze *incompatibilité d'humeurs*, was er maar één oplossing: de minister moest blijven, de ambtenaar moest weg. Zo werkt nu eenmaal het primaat van de politiek bij deloyaal gedrag van ambtenaren. Ook hier had Kok ogenschijnlijk Weber tussen de oren toen hij schamper sprak over "het kinderachtig ge-

drag van de creme de la creme van onze hoogste justitie-ambtenaren".

En zo regende het incidenten en affaires onder Paars I waarvan een aantal zijn beschreven in *De Sorry-democratie*: Srebrenica, CTSV, het Schipholdebat, asielbeleid en het dysfunctioneren van de IND, de Gumusaffaire, het Irandedebat, de Amsterdamse Eurotop, het Europese drugsbeleid, de affaire-Bouterse, de affaire Brinkman, de IRT-kwestie En onder Paars II

ging dat in hoog tempo door: opnieuw het Schipholdebat, waarbij de Kamer op het verkeerde been was gezet. De follow-up van het IRT-debat (infiltratie was gewoon doorgegaan). De lekkende tenten in Ermelo. De aankoop van het Mondriaanschilderij buiten de Kamer om. De te laag (een daarna te hoog) ingeschatte asielzoekerscijfers. Nogmaals de Srebrenicazaak, waarbij de ene onthulling na de ander werd gedaan. Topambtenaren die werden gedisciplineerd na kritische uitspraken in de pers. Peper die voor een slordige 35 milj. zijn ambtenaren publiekelijk liet vallen. Van Aartsen die het aan de stok kreeg met zijn topdiplomaten. De klokkenluider van het RIVM. En dan nu de Bijlmerenquete. De relatie politiek en bureaucratie staat op scherp.

Hoe zat die relatie ook al weer in elkaar? Het Weberiaanse model gaat uit van het primaat van de politiek (de gekozenen) en de loyaliteit van ambtenaren (de op professionaliteit benoemden). Het gaat daarbij om twee gescheiden werelden met elk een eigen verantwoordelijkheid. Ambtenaren komen en gaan – niet met de minister. Zij worden niet benoemd en ontslagen naar welgevallen. Een ambtenaar is loyaal aan de minister, ongeacht diens politieke kleur. Maar omgekeerd is de minister tot op zekere hoogte ook loyaal aan de ambtenaar: hij vangt

de kritiek in het parlement op. Het Weberiaanse model sluit op die manier ook naadloos aan bij ons grondwettelijk stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid: (inlichtingen, debat, vertrouwensregel). Of, zoals Donner ooit zei: de ministeriële verantwoordelijkheid is de zweepslag voor de ambtelijke dienst.

Sinds Weber zijn beroemde rede in 1919 uitspraak is er wel het nodige veranderd.<sup>2</sup> Ik noem enkele verschuivingen:

- *Verdere professionalisering van de bureaucratie.* Lag bij de klassieke bureaucratie het zwaartepunt bij de administratief-ambachtelijke deskundige, in de moderne bureaucratie berust het kennismonopolie in toenemende mate bij de beleidsambtenaar, cq. de professionele deskundige. Een verantwoorde beleidsontwikkeling kan onmogelijk nog berusten op een eenrichtingsverkeer vanuit het primaat van de politiek. Niet voor niets pleit oud-minister Ritzen in zijn 'handboek voor ministers'<sup>3</sup> voor de ontwikkeling van een departement tot een braintrust. Ambtenaren moeten tot een dialoog worden aangezet. 'Ambtenaren moeten binnen je werkkamer maximaal brutaal zijn en daarbuiten maximaal loyaal'. In deze bestuursstijl past het niet om, zoals de politiek meer en meer geneigd is te doen, ambtenaren vanuit het primaat van de politiek als lakeien te behandelen.

- *Publiek ondernemerschap.* Door de omvang en complexiteit van departementen en hun satellietorganisaties (uitvoeringsorganisaties, agentschappen, zelfstandige bestuursorganen, e.d.) wordt de "span of control" van ministers steeds geringer. Het is een ontwikkeling die vanuit het primaat van de politiek bewust is ingezet. In toenemende mate wordt van (top)ambtenaren verwacht dat zij het management van de aan hen toevertrouwde publieke dienst vanuit een eigen verantwoordelijkheid ter hand nemen. Zo is de "publieke ondernemer" ontstaan: een sterke persoonlijkheid die bewust wordt aangetrokken om een complexe en moeilijke taak te verrichten. Het is niet te vermijden – en ook wenselijk – dat deze op

gezette tijden de aandacht op zich vestigt. Of zoals Harry van Wijnen schreef: de onzichtbare mandarijn is verdwenen.

- *De openbaarheid van bestuur.* Sinds de WOB van kracht is geworden is het openbaar bestuur in beginsel transparant. De dominante rol van de media (inclusief de onthullingsjournalistiek) maakt dat ambtenaren in toenemende mate functioneren in een glazen huis. Het is een achterhaalde gedachte als men zou denken dat men met een simpel decreet zou kunnen verhinderen dat beleidsmakers naar buiten treden. Dat het ambtelijk 'lekken' aan de orde van de dag is, beschouw ik als een misstand. Maar het is wel een misstand die voortvloeit uit de grote krampachtigheid waarmee het politieke primaat zichzelf via een uit de voegen gegroeid voorlichtingsapparaat uit de wind tracht te houden. Dan geef ik er de voorkeur aan dat ambtenaren met open vizier (al of niet als klokkenluider) aanspreekbaar zijn voor de pers.

- *Het onderhandelend bestuur.* In toenemende mate wordt van ambtenaren verwacht dat zij hun contacten met de *civil society* goed onderhouden. Beleid maken is niet genoeg. De politiek verwacht ook dat er een 'maatschappelijk draagvlak' bij wordt geleverd. Ambtenaren maken dan ook deel uit van maatschappelijke netwerken en manifesteren zich in het publieke debat. De absurditeit van de recentelijk door de minister-president uitgevaardigde 'aanwijzing'<sup>4</sup> zit 'm vooral in het feit dat ambtenaren met iedereen mogen praten, behalve met kamerleden. Over het primaat van de politiek gesproken!

#### *De loodgieterstassen*

Het is een vaststaand feit dat in de huidige politiek/ambtelijke verhoudingen de ambtelijke dominantie (kennismonopolie) groot is. Ministers met en ministers zonder dossierkennis zijn in hoge mate op ambtelijke bijstand aangewezen. Hun *span of control* neemt af: de beleidsterreinen zijn te groot en te complex, een deel van de bevoegdheden zijn gede-centraliseerd, gedelegeerd of verzelfstandigd, de ac-

1. Van Thijn, Alink, Van Dijk, e.a. *De sorry-democratie, recente politieke affaires en de ministeriële verantwoordelijkheid*, Amsterdam: Van Gennep, 1998.

2. Max Weber, *Politik als Beruf*, München: Duncker & Humboldt, 1919.

3. J. Ritzen: *De minister, een handboek*, Amsterdam: Bert Bakker, 1998

4. Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, Strc. 8 juni 1998

tualiteit domineert de agenda, het politieke bestuur gedraagt zich in deze mediocratie als opgejaagd wild op een militair oefenterrein. Moeten wij niet rond-uit toegeven dat, als het om de bulk van de beleidsontwikkeling en – uitvoering gaat, de ministeriële verantwoordelijkheid op een fictie berust? Zouden wij er niet naar moeten streven dat de ministeriële verantwoordelijkheid tot redelijke proporties wordt teruggebracht zodat bewindslieden niet voor elk wisselwase in het parlement hoeven te verschijnen?

Velen hebben hierover hun gedachten laten gaan. Er zijn twee mogelijke oplossingen gesuggereerd om de ministeriële verantwoordelijkheid in te perken: de ontwikkeling van de zelfstandige bestuursorganen (zbo's)<sup>5</sup> en het zogenaamde 'verwijtbaarheids criterium' (Den Uyl). Ik beperk me in dit betoog tot het laatste: een minister zou niet moeten bloeden voor ambtelijke fouten. De commissie-Scheltema heeft in 'Steekhoudend ministerschap'<sup>6</sup> gewezen op het grote probleem dat dan ontstaat rond de informatievoorziening. Die is noodgedwongen selectief. Het absorptievermogen van de ministeriële loodgieterstassen is aan grenzen onderhevig (men herinnert zich het klagelijk interview met de nieuwe ministers Peper en de Vries in het kerstnummer van *Vrij Nederland*).

Maar belangrijker dan de draagkracht van ministers is dat bij de selectie die noodgedwongen gemaakt wordt, voorkomen moet worden dat ambtenaren (maar ook de minister zelf) er belang bij krijgen om de minister bij delicate kwesties in onwetendheid te houden. Een van de grote problemen in de politiek-ambtelijke verhoudingen is nu al het bestaan van het zgn. grijze circuit van informatievoorziening (de ongenummerde stukken). Bij de toepassing van het verwijtbaarheids criterium kan de minister met de blote mededeling dat hij onvoldoende geïnformeerd was goed weggelopen. Het is een inconsistentie in de parlementaire controle: dat men in navolging van de commissie Scheltema in algemene zin het verwijtbaarheids criterium afwijst,

maar in concrete gevallen de hand over het hart strijkt. Zo ontstaat de sorrydemocratie.

Zo is er een erosie van de ministeriële verantwoordelijkheid opgetreden: Tjeenk Willink schreef in een opmerkelijk voorwoord bij het jaarverslag van de Raad van State<sup>7</sup> dat er, ondanks het veelvuldig beroep op het politieke primaat, in feite een terug-tred van de politiek optreedt (de leegte van de macht). Het politieke primaat houdt volgens hem in de bereidheid om ook politieke verantwoordelijkheid in de zin van "risico-aansprakelijkheid" (in staatsrechtelijke zin) te dragen. "Die bereidheid is niet overal even groot", constateert hij eufemistisch. In de praktijk van de parlementaire verantwoording wordt steeds vaker de feitelijke verantwoordelijkheid afgewenteld op ambtenaren. De relatie politiek/bureaucratie krijgt daardoor ook iets krampachtigs. Er ontstaat hier en daar een vijandbeeld over en weer (ambtenaren zouden draden spannen). Rosenthal sprak onlangs schamper over het politieke primaat als *Deus Ex Machina*. het gezag verwordt tot kale macht.<sup>8</sup>

Op deze quasi-hiërarchische ontwikkeling ziet men twee soorten van ambtelijke reacties (de informatieparadox). 1) het eindstation effect: bange ambtenaren schuiven alle informatie, ongeselecteerd, blindelings naar boven; alles van rijp tot groen verdwijnt dan in de loodgieterstas, hetgeen leidt tot een onwerkbaar situatie. Of – en dat is een andere vorm van risicomijdend gedrag – 2) delicate dossiers worden bij de minister weggehouden; relevante informatie blijft onder de pet. 'Geen gedoe' wordt dan het hoogste goed onder het mom: de minister moet uit de wind worden gehouden. Men ziet ook twee soorten ministeriële reacties (de verantwoordelijkheidsparadox): ministers steken om de haverklap de handen in de lucht, en roepen dat zij op het desbetreffende beleidsterrein onvoldoende bevoegdheden hebben. Of zij trekken alle verantwoordelijkheid naar zich toe en gaan in feite als een superbureaucraat op de stoel van de SG zitten. Als voorbeeld noem ik het beeld dat uit het boek van Ritzen

5. Zie Pieter van Dijk & Sander Kruse, 'Zelfstandige bestuursorganen en het primaat van de politiek', in: *De sorrydemocratie* (noot 1) pp. 221-240 alsmede in: *Socialisme & Democratie* jrg 55 nr 11, pp. 504-513.

6. Rapport van de Externe commissie ministeriële verantwoordelijkheid (commissie-Scheltema), *Steekhoudend*

*ministerschap*, Den Haag: SDU, 1993.

7. H. Tjeenk Willink, Inleiding bij het jaarverslag 1997 van de Raad van State, Den Haag: SDU, 1998.

8. U. Rosenthal, 'Politiek-ambtelijke verhoudingen: een doeltreffend arrangement', *Congres Macht of Gezag*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 25 november 1998.

oprijst: de minister die alle touwtjes in handen had, zelf de beleidsstukken schreef, zelf reorganisaties doorvoerde; het beeld van een generaal zonder leger. Dit verschijnsel grijpt om zich heen Bij gebrek aan inhoudelijk profiel vlucht de politiek in beheerskwesties. Meer algemeen kan men zeggen dat de politiek bureaucratiseert en de bureaucratie van de weermorstuit politiseert: van de gescheiden werelden van Weber is weinig meer over. Uit de wind, gedoebeperking, dat is het motto. En het parlement speelt het spel, ondanks een lawine van vragen, braaf mee.

#### *Wanneer een minister moet vertrekken*

Moet de minister dan voor elke ambtelijke misser naar huis worden gestuurd?. Nee, natuurlijk niet. Bovens en 't Hart hebben in een schitterende monografie over *policy fiascoes*<sup>9</sup> gewezen op het feit dat elke blunder, elke affaire, elk fiasco vele kanten heeft. Bovendien is in de complexe overheidsorganisatie van vandaag elk dossier door vele handen gegaan. Het is bijna niet mogelijk (men zie de Bijlmer-enquête) eenduidige verantwoordelijkheden te traceren. Maar juist daarom hadden we in Nederland, zo is mijn stelling, de ministeriële verantwoordelijkheid bedacht, een regel die zonder aanzien des persoons op cruciale momenten toegepast moet worden.

Wat is een cruciaal moment? Natuurlijk: voor de oppositie is elke misstap een feest. En voor regeringspartijen is er altijd het torenhoge belang van de coalitieverhoudingen. Toch zijn er naar mijn mening een aantal, min of meer objectief vast te stellen momenten dat het vertrek van een minister onvermijdelijk is:

- bij evidente misinformatie van het parlement
- bij schade aan de internationale reputatie van Nederland
- bij een ernstige (zelfs drievoudige) gezagscrisis die door de betrokken minister niet op te lossen is
- bij een calamiteit, wanneer er sprake is van ernstige nalatigheid
- als de integriteit van het openbaar bestuur in

het geding is (het is de ironie der geschiedenis dat uitgerekend in EU-verband, jarenlang gebukt gaande onder het zgn. democratisch deficit, ons met het aftreden van de Commissie, nadat was vastgesteld dat die onvoldoende greep bleek te hebben op het ambtelijk apparaat, de weg gewonnen wordt).

Samenvattend pleit ik voor een herstel van waarden en normen in ons staatkundig bestel: met de ministeriële verantwoordelijkheid als hoeksteen (of zedelijk beginsel, zoals van Wijnen schreef). Daarmee is onverbrekkelijk verbonden het primaat van de politiek en loyaliteit van ambtenaar. Het Weberiaanse model dus, maar in een eigentijdse vorm, minder krampachtig, waarbij politiek en bureaucratie, elk vanuit een eigen verantwoordelijkheid, niet *top-down* maar interactief met elkaar omgaan. De politiek neemt daarbij weer verantwoordelijk voor de inhoudelijk-strategische beleidsontwikkeling, en (top)ambtenaren voor het management van de totale beleidscyclus. Dit neo-Weberiaanse model zou ook bestand moeten zijn tegen nieuwe bestuursstijlen die zich onvermijdelijk aandienen in een samenleving, waarin burgers mondig zijn en de *civil society* zich steeds sterker manifesteert: vormen van *New public management*, interactief cq. onderhandelend bestuur en politiek-bestuurlijk management.<sup>10</sup>

#### *Gevraagd: een permanente enquête-mentaliteit*

Dat vraagt ook om een andere grondhouding van het parlement. Het parlement laat zich van zijn beste kant zien ten tijde van een parlementaire enquête. Omdat men met een ongekennde doortastendheid op zoek gaat naar de waarheid en niets dan de waarheid. Omdat een ieder die verantwoordelijkheid draagt, ministers én ambtenaren, genadeloos aan de tand worden gevoeld. Omdat men – ongeacht politieke belangen – met zijn vak bezig is, dat van volksvertegenwoordiger. Het is ook fascinerend om te zien hoe zo'n (rechtstreeks op de tv uitgezonden) enquête, de publieke belangstelling prikkelt.

Waarom opereert het parlement niet altijd op deze wijze. Waarom is er zo'n wereld van verschil

9. M. Bovens en P. 't Hart, *Understanding Policy Fiascoes*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1996

10. J. de Vries en M. van Dam, *Politiek-bestuurlijk management, een blik achter de gouden muur*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998.

tussen de alledaagse parlementaire routine en de hantering van het enquête-instrument. Ik pleit voor een parlement met een permanente enquête-mentaliteit, waarbij, als puntje bij paaltje komt, de professionaliteit van het publieke ambt van volksvertegenwoordiger zwaarder weegt dan het coalitiebelang of de fractiediscipline. Een parlement dat een halszaak maakt van een ministeriële aanwijzing die het ambtenaren nota bene verbiedt met kamerleden te praten.

Het democratisch deficiet dat zich in ons staatkundig bestel dreigt af te tekenen kan alleen worden

opgelost als onze volksvertegenwoordigers zich schrap zetten als de hoeders van de betrouwbare overheid.

\* Dit artikel is gebaseerd op een inleiding gehouden op 19 maart 1999 tijdens een symposium naar aanleiding van de publikatie van *De Sorry-democratie*.

Aan dit symposium namen verder deel: Mark Bovens (Universiteit Utrecht), Thom de Graaf (fractievoorzitter D66), Hubert Smeets (NRC Handelsblad) en Andrée van Es (De Balie). Het werd georganiseerd door De Balie, de Wiardi Beckman Stichting en de faculteit der Politieke en Sociaal-Culturele Wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam.