

De ethiek van de politiek-ambtelijke betrekkingen: enige kanttekeningen

U. Rosenthal

1 Inleiding

Meer dan eens is reeds gewezen op de ambivalentie van Max Weber met betrekking tot het vraagstuk van de politiek-ambtelijke betrekkingen.¹ Enerzijds beschouwde hij het bureaucratiseringsproces in de industriële maatschappij als een onontkoombare en wenselijke ontwikkeling. Anderzijds ging hij niet voorbij aan de dreiging van een voortschrijdende rationalisering en routinisering in de 'organizational society'. Enerzijds sprak hij badinerend over de keuze tussen bureaucratie en dilettantisme. De bureaucratische organisatie van het bestuur was volgens hem onmisbaar in de 'large scale' maatschappij. Het ging om een noodzakelijk instrument ter handhaving van de rationaliteit. Anderzijds waren er neerbuigende woorden voor de 'little cogs, little men clinging to little jobs and striving towards bigger ones'.² Webers conclusie luidde dat het voornaamste probleem in de Westerse industriële maatschappij de controle van niet-bureaucratische over bureaucratische organisatieleden zou zijn. In het openbaar bestuur zou dit betrekking hebben op de politieke controle over de ambtelijke strata.

De ambivalente houding van Weber kwam ten dele voort uit de vermenging van wetenschappelijke analyse en politieke oordeelsvorming. Zijn interpretatie van de ontwikkelingen in Westeuropa, met name Duitsland, kan niet losgezien worden van zijn politieke stellingname jegens de Duitse betrokkenheid bij de Eerste Wereldoorlog, de desintegratie van de samenleving, en de totstandkoming van de Republiek van Weimar.

Deze opmerkingen suggereren de betekenis van de politieke achtergrond van de meeste beschouwingen over de betrekkingen tussen de politieke en ambtelijke strata. De werkelijkheid wordt selectief ervaren. Normatieve facetten worden goeddeels geformuleerd op grond van de stellingname tegenover het regime of de gezagsdragers van het moment. Sommigen spreken over ambtelijke loyaliteit, waar anderen de ambtelijke oppositie tegen sociale en politieke verandering honen. Sommigen stellen zich op als pleitbezorgers van de ambtelijke neutraliteit; anderen zien daarin een slaafs volgen van de heersende politieke strata. Hieraan zij toegevoegd dat het veelal niet zozeer gaat om immer dezelfde individuen of groepen in de samenleving, alswel om de dragers van te onder-

scheiden rollen in het politieke systeem. De ervaring van de werkelijkheid en het poneren van normatieve beginselen hangen samen met de positie die men in het politieke systeem verworven heeft. Men kan deze aantekeningen opvatten als een waarschuwing. Beschouwingen over politiek-ambtelijke betrekkingen moeten met de nodige voorzichtigheid doorgelicht worden. 'Empirische' analyses krijgen vaak alleen al door de terminologie een 'politieke' kleur. Normatieve studies komen veelvuldig neer op een verkapte legitimering van het eigen succes of een rationalisatie van het eigen falen.

Ik wil enige opmerkingen maken over de ethiek van de politiek-ambtelijke betrekkingen. Deze kan het best geformuleerd worden in termen van de ambtelijke loyaliteit jegens de politieke strata. Ik zal eerst ingaan op het verschijnsel van de loyaliteit. Ik zal trachten enige gradaties aan te brengen en daarbij een aantal aanverwante begrippen bekijken. Daarna zal de context, waarbinnen de ambtelijke loyaliteit naar mijn mening haar plaats moet vinden, afgebakend worden. Op grond van deze afbakening kan met meer zekerheid een definitie van ambtelijke loyaliteit geformuleerd worden. Er zitten normatieve consequenties aan vast. Mijn uitgangspunt is dat ambtelijke loyaliteit binnen de door mij aan te duiden context geboden is. Afwijkingen van deze stelregel — dat wil zeggen illoyaal ambtelijk optreden — druisen in tegen de ethiek van de politiek-ambtelijke betrekkingen.

2 Loyaliteit: een begripsmatige afbakening

In het Nationaal Verkiezingsonderzoek 1973 werd de respondenten de vraag voorgelegd hoe zij zich

Drs. U. Rosenthal (1945) is wetenschappelijk medewerker aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Publikaties o.a.: *De relatie tussen politiek en bestuur*, in: *Politisering en Openbaar Bestuur* (VNG: Den Haag, 1974); *Politisering van het openbaar bestuur: de betrekkingen tussen politieke leiding, ambtelijk apparaat en omgeving*, in: *Res Publica*, 16 (2), 1974, 247-277.

Adres: Zonnebloemstraat 37b, Rotterdam,
Tel. 010-189528.

zouden opstellen tegenover een wet, waar zij het niet mee eens zouden zijn. 72 % was van mening dat men een dergelijke wet toch moest nakomen. 21 % was het met deze stelling niet eens.³ Wanneer men individuen of groeperingen vraagt naar hun bereidheid op vrijwillige basis beslissingen te accepteren, die niet overeenkomen met hun eigen preferenties, vraagt men hen in feite naar hun *loyaliteits-gevoelens*.

Men kan nogal uiteenlopende beweringen over het loyaliteitsverschijnsel aantreffen. Schuyt merkt op dat loyaal gedrag impliceert dat 'men een aantal uitgangspunten met anderen blijft delen, ook als men daar bezwaren tegen voelt'.⁴ Hij voegt daar evenwel aan toe dat het 'niet hetzelfde (is) als gedwongen medewerking, slaafse navolging van bevelen of passieve conformiteit aan 'verwachtingen'.⁵ Schuyt zegt dit teneinde een noodzakelijk verband tussen loyaliteit en vrijheid te kunnen pomen. Later blijkt dat hij met zijn begripsafbakening niet het verschijnsel van de loyaliteit als zodanig, maar loyaliteit binnen een democratische context voor ogen heeft. Vrijheid uit zich onder meer in de mogelijkheid het vertrouwen in de andere actoren op te zeggen. Het past in een democratisch bestel – niet in een totalitair systeem. In een totalitair stelsel betekent loyaliteit een onvoorwaardelijk aanvaarden van het 'gezag'. Ten eerste: de concrete momentopname (eedaflegging; geschreven loyaliteitsverklaring) luidt een periode van 'no return' in. Op formele gronden is het opzeggen van de loyaliteit uitgesloten. Ten tweede: manipulatie (de psychische conditionering van de loyale actoren) sluit het opkomen van twijfel over de bestaande loyaliteitsbetrekking uit.⁶

Een opening naar een dergelijke opvatting, zonder deze te beperken tot 'totalitaire' loyaliteit, geeft Kwant. Weliswaar meent hij dat loyaliteit samenhangt met trouw aan een gemeenschappelijke keuze. Maar van een reële weloverwogen optie voor het ene en tegen het andere alternatief lijkt geen sprake. Loyaal gedrag 'is een collectieve bevestiging welke de kritische negatie uitsluit, niet in theorie, maar wel in praktijk'.⁷ Loyaliteit en kritiek zijn complementaire verschijnselen. Neemt de kritiek toe, dan neemt de loyaliteit af.

De Amerikaanse politicoloog Easton beschouwt de *steun*, die door individuen en groepen aan de gezagsdragers, het regime en de arbeidsverdeling van

een politiek systeem gegeven wordt, als een cruciale variabele voor het voortbestaan van het politieke systeem. Steun omschrijft hij als een relatie waarin 'A acts on behalf of B or ... orients himself favorably toward B'.⁸ Hij onderscheidt een tweetal typen steun. Specifieke steun heeft betrekking op 'quid pro quo' relaties. Diffuse steun duidt op een reservoir van positieve houdingen. Het maakt het aan individuen en groepen mogelijk zich zonder verzet neer te leggen bij ongunstige overheidsbeslissingen. Men kan hieruit opmaken dat naarmate de steun 'specifieker' wordt, er minder sprake zal zijn van 'loyaliteit'. Utilitaristische calculaties omtrent elke afzonderlijke beslissing tasten de loyaliteitsverhouding tussen actoren aan. Loyaliteit is zonder meer afwezig, wanneer de aanvaarding van de genomen beslissingen onder dwang plaatsheeft. Naar de mening van Easton geeft men nog altijd steun, als men uit pure vrees voor ernstige sancties de verlangens van de machthebbers inwilligt. Met andere woorden: loyaliteit past slechts bij een situatie van diffuse steun. Slechts in bepaalde omstandigheden kunnen wij steun interpreteren als een vorm van loyaal gedrag.

Schuyt legt een nauw verband tussen loyaliteit en *solidariteit*. Hij schijnt solidariteit als de zuiverste vorm van loyaliteit op te vatten.⁹ Wij wijzen dit standpunt af. Solidariteit heeft betrekking op een zo verstrekkende bereidheid zich te schikken naar de verlangens van een andere actor, dat trouw aan een gemeenschappelijke keuze nog maar nauwelijks in het geding is. Zelfs Marcuse beaamt dit: 'Solidarity and cooperation: not all their forms are liberating. Fascism and militarism have developed a deadly efficient solidarity'.¹⁰ Natuurlijk is solidariteit soms gebonden aan het verwezenlijken van een expliciete doelstelling. In dat geval betekent de schending van het streven naar doelverwezenlijking een *carte blanche* voor het opzeggen van de solidariteit. Maar in het algemeen kenmerkt solidariteit zich door een nog extremer negatie van de kritiek dan wij eerder in een variant van het loyaliteitsbegrip aantreffen. Solidaire actoren bouwen een relatiepatroon op, waarin secundaire overwegingen de bindende factor zijn.¹¹ Er is een belangrijk onderscheid tussen loyaliteit en *neutraliteit*. Loyaliteit is een empirische mogelijkheid. Neutraliteit is per definitie onmogelijk.

Loyaliteit wijst op onze betrokkenheid bij de rol, die wij individueel of in groepsverband spelen. Het loyaliteitsbegrip maakt misverstand over de bijdrage, die men aan de strevingen van anderen levert, onwaarschijnlijk. Daarentegen veroorzaakt de opvatting dat een neutrale houding of activiteit als een feitelijk gegeven waargenomen kan worden heilloze problemen. Zodra het gedrag van een participant in sociaal of politiek proces doorgaat voor neutraal bedoelt men dat hij zich niet zal laten leiden door zijn sociale of politieke preferenties. Wordt zijn inbreng in het besluitvormingsproces op prijs gesteld, dan draagt hij op zijn minst bij tot het tot stand komen van beslissingen. Dit kan zich in de verschillende fasen van het besluitvormingsproces afspelen. Ongeacht de specifieke inhoud van zijn bijdrage moet worden vastgesteld dat hij, als deelnemer, een functie vervult in het proces. Wij buigen het betoog om en komen terug bij het loyaliteitsbegrip. Wij merken dienaangaande op dat Schuyt de loyale actor vrij wil laten zijn vertrouwen op te zeggen. Hier accentueren wij dat de 'neutrale' participant de mogelijkheid heeft zijn bijdrage aan het besluitvormingsproces te beëindigen.

3 Ambtelijke loyaliteit

Het is van veel belang dat wij de context van loyaliteitsrelaties scherp afpalen. Daartoe moeten wij twee stappen ondernemen. In de eerste plaats richt de aandacht zich op het kader, waarbinnen de ethiek van de politiek-ambtelijke betrekkingen speelt. Dat kader is het democratische politieke bestel. De relaties tussen de politieke en ambtelijke strata in het openbaar bestuursstelsel zijn vanzelfsprekend ook in totalitaire, autoritaire en mobilisatieregimes de aandacht ten volle waard. In ieder openbaar bestuursstelsel ontleent de politieke strata — de 'Chief Executive' — hun macht aan een geheel andere bron dan de overheidsbureaucratie. Voor de politieke strata wordt, ongeacht het soort regime, naar de legitimiteitsbasis van hun heerschappijposities gezocht. De fictie van de volkssoevereiniteit speelt daarbij een belangrijke rol. Een democratisch politiek stelsel kenmerkt zich door specifieke procedureregels, die de legitimiteitsbasis symboliseren. Zij leiden ertoe dat de politieke strata op grond van procedurele criteria als legitieme machthebbers functioneren. Zolang

de ambtelijke strata een dergelijke legitimiteitsbasis ontberen, zijn zij ondergeschikt aan de politieke strata.

In de tweede plaats moet een onderscheid gemaakt worden tussen de oriëntatieniveaus van de ambtelijke strata.¹² Wij analyseren in dit verband de houding van de ambtelijke strata tegenover het politieke stelsel, gesplitst naar de drie niveaus. Ten eerste kan men zich afvragen hoe de ambtelijke top zich tegenover de gezagsdragers in het politieke stelsel opstelt. Ten tweede functioneert de bureaucratie binnen een kader van waarden, normen en gestructureerde positiepatronen, die tezamen het politieke regime vormen. Regimewaarden zijn van belang in de zin dat overheidsbeslissingen de marges van een aantal brede beginselen niet mogen overschrijden. De regimenormen specificeren dit. De beslissingen moeten tot stand komen volgens vastomlijnde regels. Wij hebben al gezien dat dit één van de kernpunten in het democratische politieke stelsel is. De gestructureerde positiepatronen zijn een even onmisbare regimecomponent. Zij duiden op het aantal openbare bestuursinstanties en hun onderlinge verhoudingen. Ten derde wijzen wij op de politieke gemeenschap, dat wil zeggen de arbeidsverdeling tussen de gedifferentieerde eenheden in het politieke stelsel. Deze drie niveaus (gezagsdragers, regime, politieke gemeenschap) kunnen als steunobjecten worden beschouwd.

Ik herhaal dat wij ons beperken tot het democratische politieke stelsel. Het politieke stratum dankt zijn positie aan het resultaat van de verkiezingen. Die vormen een belangrijke regimecomponent. De naleving van de spelregels krijgt veel aandacht. De politieke gemeenschap van een democratisch politiek stelsel wordt gekarakteriseerd door de vrijheid, die zij aan de individuele leden van het stelsel biedt zich aan de politieke arbeidsverdeling te onttrekken. De burger heeft het recht de 'tacit consent' op te zeggen, mits hij bereid is niet alleen de lusten, maar ook de lasten daarvan te dragen. Wil hij de bindende beslissingen, die vanuit het politieke stelsel op hem afkomen, niet accepteren, dan staat het hem vrij te emigreren.

De ethiek van de politiek-ambtelijke betrekkingen moet hierbij kunnen aansluiten. De trichotomie stelt ons in staat de context van het loyaliteits-

vraagstuk op een doeltreffende wijze af te bakenen. Dankzij een onderscheid naar de drie niveaus kunnen wij concreter suggesties doen.

De volgende vragen rijzen. Ten eerste: moet de overheidsbureaucratie zich loyaal opstellen jegens die gezagsdragers, die met inachtneming van het regime en de bestaande politieke arbeidsverdeling een haar onwelgevallig beleid voeren? Ten tweede: is loyaliteit geboden jegens een 'chief executive' die zich van de heersende waarden, normen en rolverwachtingen niets aantrekt? Is de loyaliteit jegens het regime van een hoger orde dan die jegens de machtshebbers van het moment? Ten derde: moet het ambtelijke stratum zich loyaal betonen tegenover de politieke top, gesteld dat deze de gemeenschappelijke politieke arbeidsverdeling in ernstige mate aantast? Welke handelwijze is noodzakelijk, als de machthebbers bepaalde groeperingen buiten het politieke systeem zetten? Wat dient de houding van het ambtelijke stratum te zijn tegenover een 'chief executive', die de politieke arbeidsverdeling verstoort, maar zich alle mogelijke moeite getroost de formele procedures van het politieke proces in acht te nemen?

Aan de orde is de ethiek van de politiek-ambtelijke betrekkingen in een democratisch kader. Met andere woorden: wij moeten een oordeel uitspreken over de geoorloofdheid of ongeoorloofdheid van loyaal gedrag en loyale attitudes van het ambtelijke stratum. Laat ik de vragen toespitsen op dit democratische kader.

Ten eerste: hoe moet de overheidsbureaucratie zich opstellen ten opzichte van een groep machthebbers, die weliswaar een haar zeer antipathiek beleid voert, maar daartoe het mandaat van de kiezers heeft gekregen (regime), het beleid voert zonder inbreuk te maken op de regels van het besluitvormingsproces (regime), en de democratische grondslagen van de institutionele politieke verhoudingen in zijn vaandel schrijft (politieke gemeenschap)?

Ten tweede: moet het ambtelijke stratum zich loyaal gedragen jegens een politiek stratum, dat zijn plaats aan de top van het openbaar bestuursstelsel dankt aan niet-democratische recruteringsprocessen? Moet de overheidsbureaucratie de politieke top loyaal bejegenen, wanneer die zich niet kan beroepen op een procedureel-democratische 'title to rule'? Moet de loyaliteit gehandhaafd blijven, als een langs democratische weg gekozen po-

litiek stratum zijn macht usurpeert door bij de besluitvorming de regels van het spel en de gebruikelijke vormen niet langer in acht te nemen?¹³

Ten derde: moet de ambtelijke top loyaal meewerken aan pogingen van het politieke stratum twijfel te zaaien over de grondslagen van de democratische politieke gemeenschap? Moet zij zich loyaal gedragen, wanneer de machthebbers bepaalde groeperingen de mogelijkheid ontnemen langs de daarvoor geldende wegen in het politieke proces te participeren? Moet zij bijdragen aan de omzetting van een democratisch stelsel van vrijwillige participatie en non-participatie in een totalitair stelsel van dwangmatige participatie en non-participatie?

Wij hebben gezien dat loyaliteit betrekking heeft op de steun, die men uit hoofde van de gemeenschappelijke aanvaarding van enige algemene uitgangspunten aan anderen verleent. Datgene, wat in het raam van deze uitgangspunten tot stand komt, zal op de steun van loyale actoren kunnen rekenen — ongeacht of zij het met de specifieke beslissingen eens zijn. Hier kunnen wij dit vertalen in ambtelijke steun en medewerking aan de voorbereiding en uitvoering van alle (beleids)beslissingen die passen in het raam van een democratisch regime en van een democratische politieke gemeenschap. Ambtelijke loyaliteit kan in dit verband gedefinieerd worden als het zich optimaal inzetten voor de politieke superieuren, voorzover dit betrekking heeft op de voorbereiding en uitvoering van beleidsbeslissingen ongeacht hun specifieke inhoud, en voorzover dit zich afspeelt binnen de context van een democratisch regime en een democratische politieke gemeenschap. Het antwoord op de drie vragen, die wij hierboven gesteld hebben, lijkt hiermee gegeven.

In de eerste plaats moet de overheidsbureaucratie zich loyaal gedragen ten opzichte van haar politieke superieuren, zolang die functioneren in overeenstemming met de eisen van het democratische regime en de democratische gemeenschap.

In de tweede plaats vervalt de plicht tot optimale coöperatie in beleidsvoorbereiding en -uitvoering, wanneer de politieke top zich niet op een procedureel-democratische 'title to rule' kan beroepen. Logischerwijze behoeft hier geen sprake te zijn van een gebrek aan overeenstemming over de speci-

fieke inhoud van de beleidsbeslissingen, die het politieke stratum neemt.

In de derde plaats is loyaliteit evenmin geboden, waar het politieke stratum de grondslagen van de democratische politieke arbeidsverdeling aantast. Ook nu is het niet uitgesloten dat de machthebbers en hun ambtenaren eenzelfde oordeel hebben over

de specifieke beslissingen, die aan de orde komen. Het is bovendien denkbaar dat de machthebbers bepaalde regimevereisten zorgvuldig trachten na te leven.

Deze drie mogelijkheden kan men gesystematiseerd als volgt weergeven (D wil zeggen: democratisch; A wil zeggen: autocratisch):

	<i>beleids- beslissingen</i>	<i>regime</i>	<i>gemeenschap</i>	<i>ethische vereisten</i>
1 ambtelijk stratum	X	D	D	loyaliteit
politiek stratum	Y	D	D	
2 ambtelijk stratum	X	D	D	illoyaliteit
politiek stratum	X	A	D	
3 ambtelijk stratum	X	D	D	illoyaliteit
politiek stratum	X	D	A	

4 Een 'flexible response' strategie

Het antwoord op de drie vragen lijkt afdoende. Bij nader inzien ligt het minder eenvoudig. Allereerst moet ik erop wijzen dat aan elke afzwakking van de loyaliteit en zeker aan het opzeggen van loyaliteit vergaande consequenties verbonden kunnen zijn. Loyaal gedrag en loyale attitudes zijn van een geheel andere orde dan het verlenen van 'steun' (zoals Easton deze omschrijft). Loyaliteit verwijst naar een optimale inzet en medewerking van het ambtelijke stratum. Een optimale inzet van ambtelijke zijde impliceert dat het ambtelijk apparaat in belangrijke mate bijdraagt aan het functioneren van het politieke systeem (waarvan het openbaar bestuurssysteem een onderdeel vormt). Het ambtelijk apparaat functioneert op het niveau, waar de bindende beslissingen voor de gehele maatschappij genomen worden. Naarmate het openbaar bestuurssysteem zich meer als de sturende factor in de maatschappij manifesteert en zijn optreden steeds meer gebaseerd is op de informatie, die via interne feedbackprocessen vrijkomt, neemt de relatieve betekenis van het openbaar bestuur toe. Daarin past de groeiende betekenis van het ambtelijke stratum.¹⁴

In onze maatschappij behoort een toeneming van macht ook een toeneming van verantwoord machtsgebruik te betekenen. Het opzeggen van ambtelijke loyaliteit aan het politieke stratum behoort slechts dan plaats te hebben, als de ambte-

lijke bijdrage aan de besluitvorming indruist tegen deze vuistregel. Het kan geen kwaad hier enige kanttekeningen te plaatsen bij de rol van de andere 'partij' in de loyaliteitsbetrekking. Loyaliteit is een zaak van wederzijds vertrouwen. Het legt ook de politiek-verantwoordelijke top in haar relaties met de ambtenarij bepaalde verplichtingen op. Die reiken verder dan de formele regels, die de politieke top ook ten aanzien van het ambtelijke stratum in haar bewegingsvrijheid beperken. Van de politieke top mag gevraagd worden dat zij met een zekere voorspelbaarheid reageert en anticipeert op de gebeurtenissen in en buiten het openbaar bestuurs-systeem. Een saillant voorbeeld van het tegendeel vormt in Nederland het optreden van veel politieke leiders tegenover actiegroepen. Daalder spreekt over 'versplintering en nervositeit in de besluitvorming'.¹⁵ Dit kan een wissel trekken op het wederzijdse vertrouwen tussen de politieke top en het apparaat. De politieke strata moeten in zulk een situatie beseffen dat de overheidsbureaucratie een onmisbaar instrument is en met de nodige égarde bejegend moet worden. Tot die égarde behoort ook dat het ambtelijke stratum, als een schakel in het besluitvormingsproces, en als 'belanghebbende', in het nemen van beslissingen gekend wordt. De 'versplintering en nervositeit' komen er vaak op neer dat beslissingen worden genomen en toezeggingen worden gedaan, zonder dat die ten departemente of op het gemeentehuis vol-

doende doorgesproken zijn. Men zou er een aantasting van zowel ongeschreven regimennormen als gestructureerde positiepatronen in kunnen zien. Het kan een averechtse uitwerking hebben, als uitvoerende diensten of individuele ambtenaren erop reageren door hun discretionaire bevoegdheden aan de ruime kant te interpreteren.

Wij moeten nu aan de orde stellen, of, en zo ja, welke positieve verplichtingen de ethiek van de politiek-ambtelijke betrekkingen bij een confrontatie met de tweede en derde constellatie (zie paragraaf 3) aan het ambtelijk stratum oplegt. Ethici nemen doorgaans geen genoegen met de keuze tussen loyaal gedrag en het opzeggen van de loyaliteit. Er is weinig ruimte voor een 'negatieve' keuze. Wie zijn loyaliteit opzegt, moet dwingende redenen hebben: men houdt vast aan de uitgangspunten, die door de andere actoren losgelaten zijn. In de ethiek van de politiek-ambtelijke betrekkingen wil dit zeggen dat men vasthoudt aan de uitgangspunten van het democratische regiem en de democratische politieke gemeenschap. Het is aanmerkelijk dat het ambtelijk stratum onder druk wordt gezet om het democratische bestel metterdaad te verdedigen. Verzetsrecht wordt verzetsplicht. Wie bereid is zijn loyaliteit op te zeggen moet bereid zijn zich in te zetten voor de verdediging van de uitgangspunten die ooit de bron voor het aangaan van de loyaliteitsverhouding zijn geweest.

Op een bepaald moment wordt het groene licht gegeven voor het hanteren van de in het ambtelijk apparaat voorhanden machtsmiddelen. Nog sterker uitgedrukt: op een bepaald moment wordt van het apparaat geëist dat het zijn macht gebruikt tegenover het politieke stratum.

De preciese bepaling van het moment, waarop het ambtelijk stratum zijn machtsmiddelen moet gaan aanwenden, is een delicate aangelegenheid. Wij kunnen enige aanwijzingen geven. Ons schema suggereert dat een aantasting van de democratische gemeenschap door de politieke top een sneller en heviger reactie van ambtelijke kant zal oproepen dan het hanteren van niet-democratische regels en procedures. Het moet gekwalificeerd worden in de zin dat een ernstig vergrijp tegenover de democratische regimewaarden en -normen zwaarder kan wegen dan een marginale poging de democratische arbeidsverdeling te verstoren. Spill-over effecten

maken een klassifikatie van de verschillende categorieën nog moeilijker. In concreto: een zwak optreden van de politieke top tegenover de schending van democratische procedures kan de voorbode zijn van een desintegratie van de politieke arbeidsverdeling. Voorzover het de politieke leiders zelf zijn, die de democratische regels naast zich neerleggen, kan dit de eerste stap op weg naar een niet-democratische arbeidsverdeling zijn.

Wij zien een dilemma opdoemen. Aan de ene kant is er veel voor te zeggen dat 'dwingende redenen' voor het opzeggen van de loyaliteit reeds in een vroeg stadium aangevoerd worden. Een vroege reactie van de kant van het ambtelijk apparaat kan een afglijden van het politieke systeem naar erger voorkomen. Aan de andere kant kan het opzeggen van de loyaliteit leiden tot ambtelijk machtsgebruik tegenover de politieke strata. Wanneer het ambtelijk stratum zo ver gaat zijn deskundigheid in dienst te stellen van diegenen, die zich tegenover het politieke stratum geplaatst hebben, zijn de gevolgen voor én het politieke én het gehele sociale systeem verstrekkend. Dit geldt vooral voor die delen van de overheidsbureaucratie, die de fysieke geweldsmiddelen hanteren: politie en krijgsmacht.

Wellicht wordt een oplossing geboden door een 'flexible response' strategie. Een pasklare oplossing kan zij nooit zijn. Het is al gezegd dat het hierboven gegeven schema allerlei kwalificaties vergt. Dit tast de kracht van een systematische 'flexible response' strategie aan. Daarnaast kan de strategie ertoe leiden dat men zich in een te late fase gaat bezinnen op de mogelijkheden en beperkingen van een serieus instrumentarium. Deze vorm van ambtelijke 'politieke planning' zou aanleiding kunnen zijn tot de veronachtzaming van hetgeen wij bij een confrontatie met het 'ondenkbare' moeten doen.

Het grote voordeel van de 'flexible response' strategie is dat niet-democratische neigingen in de kiem gesmoord kunnen worden, zonder dat zwaar geschut wordt ingezet. Weliswaar betekent het resolute hanteren van deze strategie, dat men de politieke top duidelijk maakt, welke gevolgen een ernstiger 'follow-up' van haar autocratische optreden zou kunnen hebben. Geloofwaardigheid is een voorwaarde voor het toepassen van deze strategie. Maar het is van groot belang dat het hanteren van

beperkte middelen in elk geval 'de weg terug' voor de politieke top niet afsluit. In de eerste fase van de 'flexible response' strategie wordt het politieke stratum de keuze gelaten tussen het ongedaan maken van autocratische beslissingen en een ernstiger 'follow-up' — met duidelijk uitgesproken scherper reacties vanuit het ambtelijk stratum.

Deze strategie noopt tot een zekere stroomlijning tussen 'politieke actie' en ambtelijke reactie. Ons schema moet met terughoudendheid benaderd worden. Een ernstige overtreding van regimewaarden moet op een heviger reactie rekenen dan sympathie voor een separatistische groepering, die genoeg neemt met kleine correcties van de 'politieke arbeidsverdeling. Toch kunnen wij proberen enige verbanden te leggen. Wij gaan er vanuit dat de overheidsbureaucratie geconfronteerd wordt met een politieke top, die onmiskenbaar de eisen van het democratische politieke regime en de democratische arbeidsverdeling naast zich neerlegt. Hier eist de ethiek van de politiek-ambtelijke betrekkingen van het ambtelijke stratum dat het zijn loyaliteit opzegt. Bovendien gebiedt het vasthouden aan democratische uitgangspunten dat dit in het gedrag van de ambtelijke top tot uitdrukking komt. Dat behoeft niet direct een kwestie van verzet te zijn. Maar het moet verder gaan dan het continueren van de ambtelijke bijdrage aan het functioneren van het politieke bestel — zij het dat men zich niet langer optimaal inzet.

Een viertal min of meer hypothetische constructies kan geselecteerd worden.

Ten eerste noemen wij de aankondiging dat men ontslag zal nemen, als de politieke leiding de democratische orde nog langer schaaft. In deze situatie blijkt de betekenis van de 'flexible response' strategie. Het is mogelijk dat het politiek stratum de democratische spelregels met de voeten treedt, maar geconfronteerd met een vastbesloten oppositie vanuit het ambtelijk apparaat zich alsnog op de weg terug begeeft. Het ambtelijk apparaat kan in overweging nemen dat het tot dat laatste kan bijdragen.

In een tweede constellatie gaat het om ambtenaren die daadwerkelijk ontslag nemen. Dit lijkt de passende reactie op het moment dat een autocratische gemeenschap of een soortgelijk regime zich gestabiliseerd heeft. De aankondiging dat men ontslag zal nemen in geval van een bepaalde, speci-

fieke beslissing zal nu veel minder gewicht hebben dan op het moment dat een onzeker politiek stratum perse de 'medewerking' van de bureaucratie veilig wil stellen.¹⁶ Men moet beseffen dat het verlaten van de ambtelijke dienst nog niet betekent dat de deskundigheid, die men in overheidsdienst heeft opgebouwd, ter beschikking van verzetskringen wordt gesteld. Er is sprake van een vrij vergaande handelwijze in dier voege dat men niet langer deel wil hebben aan de voorbereiding en uitvoering van beslissingen, die de maatschappij dienen.

Ten derde sluiten wij aan bij de theorie van de burgerlijke ongehoorzaamheid. Op een zeker moment zal het ambtelijk stratum, hetzij nog in functie hetzij na ontslag, zich moeten verzetten tegen de verlangens van de machthebbers in het openbaar bestuursstelsel. Burgerlijke ongehoorzaamheid ('ambtelijke' ongehoorzaamheid) manifesteert zich hier onder meer in het gebruik van 'carefully chosen and limited means'.¹⁷ Hiermee kunnen wij het derde patroon afbakenen. Hoewel sommigen in dit verband de aanwending van fysieke geweldsmiddelen niet volledig uitsluiten is men doorgaans toch van mening dat burgerlijke ongehoorzaamheid een min of meer geweldloos karakter zal dragen.¹⁸ Het ambtelijk stratum zal zijn deskundigheid op rationele wijze hanteren. Het zal geen aanleiding zien geweld te gebruiken. Maar het zal wel meehelpen harde autocratische maatregelen zoveel mogelijk te ontcrachten. Duidelijk is dat de leden van de bureaucratie in sommige omstandigheden bijna gedwongen worden een rolconflict burger/overheidsfunctionaris ten gunste van eerstgenoemde rol te beslissen. Zij worden gedwongen 'van anderen' de legitimiteit van de politieke top te betwisten. Als individuele burgers hebben zij daartoe alle recht.

Zulk een beslissing behoeft niet te betekenen dat de betrokken ambtenaren hun ontslag zouden moeten indienen. Wellicht kan hun verzet beter tot zijn recht komen, indien zij hun deskundigheid en omgevingsteun van binnenuit aanwenden. Wanneer zij werkelijk de autocratische orde van binnenuit kunnen bestrijden, zou het aanblijven in de ambtelijke positie wel eens de voorkeur kunnen verdienen.

De theorie van de burgerlijke ongehoorzaamheid formuleert een aantal clausules, die beogen het

gebruik van onverantwoord, modieus geweld terug te dringen. Zij poogt duidelijk te maken dat men zowel middelen als doeleinden zorgvuldig moet taxeren. Dit klemmt te meer, naarmate men burgerlijke ongehoorzaamheid als een puur individuele gewetenszaak beschouwt. Is eenmaal aan alle beperkende voorwaarden voldaan en doet zich een potentiële situatie van burgerlijke ongehoorzaamheid voor, dan kan men wellicht van een 'obligation to disobey' spreken.¹⁹ De ethiek van de politiek-ambtelijke betrekkingen manifesteert zich hier als een onderdeel van de algemene politieke ethiek. Zij vergt van het ambtelijke stratum een gefundeerde beoordeling van de politieke constellatie en van de rol, die het daarin speelt. Bovendien dwingt zij de ambtenaar zich te bezinnen op de rechten en plichten, die zijn ambtelijke positie en zijn positie van individueel burger definiëren. Ook de ambtenaar zal zich op een gegeven moment moeten verdiepen in de problematiek van de 'obligation to disobey'. Hij zal op een gegeven moment met een verzetsplicht geconfronteerd worden. Het is moeilijk voorstelbaar dat men het ambtelijke stratum zou kunnen opleggen zich van binnenuit van deze plicht te kwijten. Als het de autocratische orde met meer succes van binnenuit tegemoet treedt, lijkt het desondanks een hachelijke eis. Een uitspraak kan pas gedaan worden, als men heeft bekeken, of een dergelijke eis ook in andere politieke verbanden gesteld wordt (bv. in de betrekkingen tussen 'chief executive' en parlement, of tussen 'chief executive' en magistratuur). Men zij voorzichtig. Niet alleen politieke macht corrupteert; het geldt ook voor ambtelijke macht. Een ander tegenargument betreft de geringe symbolische kracht van intern ambtelijk verzet. En tenslotte: vanuit menselijk oogpunt stelt men menige ambtenaar voor een vrijwel onmogelijke opgave.

Wij vermelden als laatste gedragspatroon van de kant van het ambtelijk apparaat het gebruik van geweldsmiddelen tegenover het politieke stratum. Het saillante thema is hier al terloops genoemd: het optreden van de 'specialists in violence', dat wil zeggen vooral de leden van de militaire bureaucratie, tegenover de politieke top. Het heeft betrekking op de meest vergaande vorm van illoyaal ambtelijk gedrag. Aanscherping van het probleem is mogelijk door middel van de aanname

dat het gaat om het hanteren van geweldsmiddelen door de militaire bureaucratie als zodanig — niet door individuele leden van de militaire organisatie.

Wij vinden relevante opmerkingen over de onderhavige problematiek in de geschiedenis van de politieke theorieën onder de noemer van het verzetrecht. Meer specifiek denk ik aan het probleem van de tyrannicide. Tot de meest complete theorieën behoort die van Thomas van Aquino.²⁰ Thomas onderscheidt drie typen tyrannie. In de eerste plaats noemt hij de niet-excessieve tyrannie. Het verdrijven van de tyran, bijvoorbeeld door hulp van buitenaf, wordt afgeraden. Men loopt de kans dat de te hulp gesnelde heerser zich als een strenger tyran ontpopt. In de tweede plaats komt de excessieve tyrannie aan de orde. Hoewel men onder een dergelijk bewind zwaar gebukt zal gaan doet de burger er toch goed aan niet het recht in eigen hand te nemen. De argumentatie is belangwekkend. Voorkomen moet worden dat individuen op grond van private motieven tot tyrannicide overgaan. Voor de één zal een bewind een 'tyrannie' zijn, voor de ander een legitiem regime. Een andere reden is dat men wellicht in de publieke sector procedures aantreft, die langs meer reguliere wegen voor verbetering, eventueel het afzetten van de tyran, kunnen zorg dragen. In de derde plaats vermeldt Thomas die tyrannie, die noch door externe hulp noch door interne procedures weggewerkt kan worden. Ook hier wijst hij tyrannicide af. Het wordt beredeneerd onder verwijzing naar God's wil.

Wij kunnen drie punten aanstippen. Ten eerste blijkt uit Thomas' theorie een afkeer van chaos en instabiliteit. Hij is zeker niet blind voor de uitwassen van tyrannieke heerschappij. Soms lijkt hij eigenlijk nog maar nauwelijks te willen opponen tegen de stelling, dat in werkelijk uitzonderlijke omstandigheden tyrannicide gerechtvaardigd kan zijn.²¹ Desondanks legt hij er de nadruk op dat het hanteren van irregulier geweld tegenover tyranniek geweld contra-effectief kan zijn. Het kan wanorde creëren. Externe hulp kan het begin zijn van een tyrannieke invasie. Het gevaar is niet denkbeeldig dat het 'revolutionaire' proces meer geweld te zien geeft dan de periode van (excesieve) tyrannie.

Ten tweede wijst Thomas op de mogelijkheid van

reguliere procedures en permanente publieke instanties, die tyrannicide overbodig maken. Onder meer Calvijn heeft dit argument ook gebruikt. Hij denkt de 'lagere magistraten' een speciale rol toe.²²

Ten derde geeft Thomas duidelijk aan dat men zeer voorzichtig moet zijn met het legitimeren van individuele geweldshandelingen. Zij kunnen resulteren in een oorlog van allen tegen allen — niet omdat men elkaars krachten wil meten, maar omdat iedereen denkt gelijk te hebben.

Er zijn voldoende aanknopingspunten voor het formuleren van een aantal ideeën over het hanteren van fysieke geweldsmiddelen door het ambtelijke stratum. Het gebruik van fysiek geweld tegenover een tyran *ex defectu tituli* of *quoad exercitium* vraagt onder meer om een afweging van de effecten tegenover de bestaande situatie. Men bedenke dat fysiek geweld tegenover een autocratische 'chief executive' op zichzelf niet gerechtvaardigd is. Fysiek geweld als zodanig is een niet-democratisch instrument. Men kan eerst over fysiek geweld gaan denken, als men met stelligheid kan aannemen dat dit door de meeste leden van het politieke systeem wordt toegejuicht. De pervertering van de procedureel-democratische legitimiteit is een telkens terugkerend verschijnsel in militaire regimes. Men heeft kennelijk behoefte aan pseudo-legitimering post hoc door referenda of 99.9 % verkiezingen.

In een democratisch politiek bestel past het niet aan het ambtelijke stratum een controlerende functie met betrekking tot de politieke sector te geven. Als het ambtelijk apparaat fysiek geweld hanteert tegenover sommige politieke functionarissen, moet dit stoelen op de legitimering vanuit een 'onafhankelijke' instantie (magistratuur; parlement). Een democratisch politiek regime kenmerkt zich onder meer door zeer preciese procedures voor het afzetten van een tyran *quoad exercitium*. De beweegreden is duidelijk. Men moet voorkomen dat autocratische ontwikkelingen uitmonden in chaos en instabiliteit. Niet in de laatste plaats valt te denken aan eigenmachtig optreden van leden van de militaire bureaucratie en para-militaire organisaties.

Ik kom hiermee op een laatste punt. De ethiek van de politiek-ambtelijke betrekkingen lijkt ten volle

de individuele factor te respecteren. Maar de geweldshandeling van de individuele burger — en met name de individuele 'specialist in violence' — neemt een uitzonderlijke plaats in. In het algemeen vindt men de Thomistische visie terug. Indien althans maar vanuit organisatorische kaders gewapend verzet tegen de politieke top gepleegd wordt, heeft men tenminste nog enige greep op het proces. Coûte que coûte moet verhinderd worden dat de legitimering van de geweldshandeling tegen een autocratisch politiek stratum op het puur individuele niveau blijft steken. Het is te betreuren dat deze constellatie tot een schrikbeeld kan worden. Want het resulteert in een schijn-oplossing. Of het geweld wordt uit de ethiek van de politiek-ambtelijke betrekkingen weggeredeneerd, of er wordt alsnog afbreuk gedaan aan het ethische respect voor de individuele factor. Men kan zeggen dat de Thomistische visie weliswaar een aantal gevaren signaleert, maar kennelijk ook aanleiding geeft tot de verbanning van belangrijke verschijnselen.

5 Samenvatting

In deze beschouwing hebben wij enige kanttekeningen geplaatst bij de ethiek van de politiek-ambtelijke betrekkingen. Enerzijds blijkt dat men de problematiek niet los kan zien van algemener ethische vraagstukken. Anderzijds is het duidelijk dat het openbaar bestuursstelsel om een eigen benadering vraagt. Dit komt vooral voort uit de verantwoordelijke plaats van zowel het politieke stratum (formeel en feitelijk) als het ambtelijke stratum (feitelijk) in de maatschappij.

Ik heb allereerst het loyaliteitsbegrip afgebakend ten opzichte van de begrippen steun, solidariteit en neutraliteit. Daarna heb ik het begrip ambtelijke loyaliteit gedefiniëerd. Met behulp van Eastons trichotomie van 'steunobjecten' werden drie vragen geformuleerd ter specificering van de concrete situaties, waarin ambtelijke loyaliteit of illoyaliteit geboden is. Een 'flexible response' strategie lijkt de ethische vereisten in een democratische context goed te kunnen taxeren. De positieve verplichtingen, die de ethiek van de politiek-ambtelijke betrekkingen bij een confrontatie met een autocratisch regime of gemeenschapsbestel aan het ambtelijke stratum oplegt, werden tenslotte in vier categorieën ondergebracht: de aankondiging van ontslag; daadwerkelijk ontslag; 'ambtelijke'

ongehoorzaamheid; en het hanteren van geweldsmiddelen.

Ik meen te mogen concluderen dat de moeilijkste vragen binnen de ethiek van de politiek-ambtelijke betrekkingen zijn, in hoeverre ambtenaren hun eventuele oppositie tegen een autocratisch optredend politiek stratum van binnenuit moeten voeren en in hoeverre de individuele legitimering en toepassing van fysiek geweld tegenover de politieke top ethisch aanvaardbaar kunnen zijn.

Noten

¹ Recentelijk door D. Beetham, *Max Weber and the Theory of Modern Politics* (Londen 1974), hoofdstukken 3-4, en vanuit een iets gewijzigd perspectief V. Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (Alabama 1973), blz. 29-33.

² Geciteerd in R. Bendix, *Max Weber: an Intellectual Portrait*, (Londen 1959), blz. 464.

³ Nationaal Verkiezingsonderzoek: *De Nederlandse Kiezer 1973*, (Alphen aan den Rijn 1973), vraag 064, blz. 141.

⁴ C. Schuyt, *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*, (Rotterdam 1972), blz. 40.

⁵ Ibidem, blz. 40.

⁶ Ibidem, blz. 43-48.

⁷ R. Kwant, *Kritiek en loyaliteit*, *Kernvraag*, juli 1972, blz. 7.

⁸ D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, (New York 1965), blz. 159.

⁹ Schuyt, blz. 44.

¹⁰ H. Marcuse, *An Essay on Liberation*. (Londen 1969), blz. 88.

¹¹ Vgl. R. Dahl, *Who governs?* (New Haven 1961), blz. 226.

¹² Easton, blz. 171-219.

¹³ Deze twee vragen lopen parallel met het befaamde onderscheid van Bartolus tussen tyrannie 'ex defectu tituli' en 'ex parte exercitii' ('quoad exercitium'); zie A. P. d'Entrèves, *The Notion of the State* (Londen 1967), blz. 141-142.

¹⁴ Zie K. Deutsch, *The Nerves of Government*. (New York) 1963).

¹⁵ H. Daalder, *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*. (Assen 1974), blz. 73.

¹⁶ De scheidslijn tussen een 'onaanvaardbaar' en 'aanvaardbaar' politiek regime verschoof voor de niet-NSB secretarissen-generaal tijdens de Tweede Wereldoorlog naar het al dan niet accepteren van Mussert als regeringsleider.

¹⁷ C. Bay, *Civil disobedience*, in: D. Spitz ed., *Political Theory and Social Change*. (New York 1967), blz. 166.

¹⁸ Ibidem, 166-169.

¹⁹ M. Walzer, *The obligation to disobey*, in: D. Spitz ed., blz. 185-202.

²⁰ Zie met name A. Hacker, *Political Theory*. (Toronto 1961), blz. 141-146.

²¹ Zie M. Sibley, *Political Ideas and Ideologies* (New York 1970), blz. 244.

²² Zie G. Sabine, *A History of Political Theory* (Londen 1961), blz. 367.

 **periodiekenparade**
maandoverzicht van
tijdschrift-inhouden
maatschappij-
wetenschappen

— uitgave onder auspiciën van het
sociaal-wetenschappelijk Informatie- en
documentatiecentrum van de koninklijke
nederlandse akademie van wetenschappen,
— onder redactie van drs h p hogeweg-
de haart
— verschijnt 12x per jaar bij boom meppel,
gasgracht 10, telefoon 05220/51341;
abonnement f 18,50