

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/141823>

Please be advised that this information was generated on 2019-10-22 and may be subject to change.

Het publieke ambt als dienst aan burger en samenleving¹

PROF. DR. M.L. BEMELMANS-VIDEC

Het publieke ambt verdient herwaardering als dienst aan burger en samenleving. Dat heeft grote gevolgen voor de rolopvattingen die verbonden zijn met de publieke ambtsvervulling. Het gaat daarbij steeds om een gedeelde cultuur; structuren zijn slechts hulpmiddelen. Centraal staat het grote belang van de relatie overheid-burger; het gaat uiteindelijk immers om de perceptie van de burger van die overheid. Er is een dringende noodzaak hernieuwd het accent te leggen op het algemeen belang, als normatief concept.

Het binnenlands bestuur is een kostbaar bezit dat wordt gedragen door politieke en ambtelijke bestuurders. Het publieke ambt verdient herwaardering als dienst aan burger en samenleving, dat is de centrale stelling in dit artikel.

De bestuursgeschiedenis laat zien hoezeer de gedeelde cultuur, meer in het bijzonder de bestuurscultuur, doorslaggevend was voor het functioneren van het openbaar bestuur. Structuren blijken vooral hulpmiddelen te zijn die de opvattingen over de inhoud moeten schragen. Aan ideeën en opvattingen dient derhalve een primaire functie te worden toegekend. Het gaat in dit artikel dan ook vooral over bestuurscultuur, meer in het bijzonder over de rolopvattingen verbonden met de publieke ambtsvervulling.

Een herwaardering van het publieke ambt betekent nadrukkelijk aandacht voor een (her)bekrachtiging van de grote betekenis van een integere, verantwoordingsbewuste en op het algemene belang betrokken rolopvatting. Die herwaardering moet uiteindelijk wortelen in de dienstbaarheid als geesteshouding. Die dienstbaarheid houdt nooit op, ook niet bij de beperkingen die overwegingen van efficiëntie opleggen, een waarde van goed bestuur die in de afgelopen decennia een dominante rol werd toebedacht, soms ten koste van andere waarden als effectiviteit en rechtstatelijkheid. Een enkel voorbeeld: de dienstbaarheid van de politie - wij waken opdat U kunt slapen - houdt nooit op, het vormt als het ware een open en substantiële norm die niet valt weg te reguleren met procedures en *efficiency*-afspraken.

Bestuurscultuur en bestuurlijke semantiek

Het loont de moeite enkele zinnen te wijden aan de termen waarin in onze tijd wordt gesproken over politiek en bestuur: de bestuurlijke semantiek die zo 'wel-



PROF. DR. M.L. BEMELMANS-VIDEC

sprekend' is voor de dominante bestuurscultuur.

In de wetenschappelijke literatuur, en vlijtig gekopieerd in het politieke debat, vinden we waar het gaat om het politiek-bestuurlijke spraakgebruik een verwarrende veelvoud aan termen:

er wordt gestuurd, beheerd en beheerst; er wordt beheer gevoerd, beleid gestuurd, er wordt al dan niet beheerst gestuurd, en als het echt menens wordt, dan wordt er aangestuurd.

Het werkwoord aansturen, is een van de politiek meest succesvolle neologismen van de afgelopen decennia. Als dat werkwoord in de mond wordt genomen, dan ziet men als het ware de wolken van daadkracht achter de bestuurlijke actor opstijgen! Nu is semantische veelvoud meestal indicatief voor een gevoel van bestuurlijke onmacht en uiteindelijk ook een gebrek aan visie. Een van de terreinen waarop dat frappant wordt geïllustreerd, betreft het spreken in eufemismen ter aanduiding van de als horizontaler ervaren gezagsverhoudingen van deze tijd. Het lijkt een semantiek van de angst voor hiërarchische verhoudingen. Zo wordt op pagina 6 van de Memorie van Toelichting bij de begroting van Binnenlandse Zaken gesproken over horizontale sturingsverhoudingen. Afhankelijk van de definitie van het begrip 'sturing' is hier sprake van een *contradictio in terminis*. Er wordt in convenanten en afspraken gesproken over bestuurlijke co-productie en partnerschap, over regiefuncties en arbitragefuncties. Alles, behalve dat goede oude werkwoord: besturen, want inderdaad, dat betekent: zonodig dwingend richting geven aan bestuurlijk en maatschappelijk handelen!

In het algemeen problematiseerde de vorige minister van Binnenlandse Zaken in zijn verschillende essays de horizontaliteit in bestuursrelaties. Zoals dat voor alle dichotomieën geldt: let op de vele tussenvormen die hun eigen ratio en veelal ook hun eigen functionaliteit en derhalve bestaansredenen hebben of hadden. Een enkel voorbeeld (uit Finer's rijke *Fundgrube* (1)): het feodalisme: op het oog redelijk verticaal en dus hiërarchisch en monocratisch. In tegendeel: polycratisch met een veelheid van elkaar overlappende verticale en horizontale gezagsrelaties. Vazallen die tevens meester zijn, koningen die tevens vazal van een andere koning waren. Men zou die relaties deels nog als verticaal kunnen definiëren, ware het niet dat ze betrekking hadden op contracten waarin de wederzijdse plichten en rechten (indertijd vooral militair en financieel) waren geregeld met als zwaarwichtig voorbeeld, in de Engelse geschiedenis, de *Magna Carta*. Met andere woorden, horizontale relaties, waarin betrokkenen dus over een vergelijkbaar machtpotentieel beschikten en waarbij macht als potentie steeds weer moest worden gerealiseerd, zijn van alle tijden.


Erkende wederzijdse afhankelijkheid was en is kenmerk van het Hollandse bestuur, van zijn preferentie voor collegiale bestuursvormen tot en met de zogenaamde poldermodelliaanse contractrelaties.

Veelal wordt horizontalisering verbonden met de noodzaak van overleg, van prudente deliberatie en van vertrouwen-wekken. Dat was en is een goede zaak, altijd; de Nederlandse bestuursgeschiedenis staat er bol van. Maar, vertrouwen is op velerlei wijze te verkrijgen, ook binnen 'verticale' gezagsverhoudingen moet dat vertrouwen steeds weer 'verdiend' worden, bijvoorbeeld door duidelijk te maken waarom je beslist zoals je beslist, door zorgvuldige hoor- en wederhoor-procedures en andere principes van 'behoorlijke bestuurlijke omgang'. Dat creëert vertrouwen en een cultuur van betrouwbaar handelen. Belangrijker nog lijkt het volgende: vaak werken juist onduidelijke gezagsverhoudingen wantrouwen in de hand, omdat niet expliciet is gemaakt waardoor bestuurders zich uiteindelijk zullen (moeten) laten leiden. Als die verhoudingen helder zijn, kan daarbinnen met grotere 'vrijheid' worden gezocht naar optimale 'samenwerking', dan wanneer partners van elkaar niet weten waar de grenzen van bewegingsvrijheid en machtsmiddelen liggen. Binnen heldere gezagsverhoudingen is de zoektocht naar redelijkheid in de oordeelsvorming een grotere kans gegund, dan wanneer die verhoudingen worden toegedekt met retoriek die uiteindelijk niemand baat.

Dat betekent dat juist versterking nodig is van de transparantie in termen van bevoegdheden, de daarmee verbonden verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht in de complexe relaties binnen overheden, met overheden op afstand en met maatschappelijke actoren. Met andere woorden: laat zien waar die relaties als 'verticaal' dienen te worden geduïd. De toegenomen veelvoud van naar hun aard verschillende bestuurlijke relaties impliceren veelvoudige verantwoordingsplichten. Met de relatieve nieuwsoortigheid van die relaties, zien we de literatuur ten aanzien van de *accountability*-vraagstukken eveneens toenemen.

Versterking van de controlefuncties lijkt de groeiende onzekerheden en onduidelijkheden in die relaties te moeten compenseren. Gegeven de aard van de arrangementen, ik noem de convenanten, de Bestuursakkoorden Nieuwe Stijl, enzovoorts, zijn de partners collectief verantwoordelijk; een verantwoordelijkheid die men verder zou kunnen uitwerken in tenminste drie soorten van verantwoordingsrelaties: tussen partners, tussen iedere partner en het eigen bestuur, en tussen partners en het publiek wier belang zij worden geacht te dienen. De transparantie-vereiste is derhalve direct gerelateerd aan het gegeven dat verscheidene typen partners betrokken zijn, hetgeen het voor de burger extra moeilijk maakt te achterhalen wie er nu verantwoordelijk is.

Eenduidigheid en eenvoud in de vormgeving van bestuurlijke relaties vergroten de transparantie van het bestuurlijk handelen en daarmee de mogelijkheid van democratische controle. Het is een goede zaak daarop bedacht te blijven gezien de veelvoud van initiatieven in de relatievorming die thans gaande is. Wordt het überhaupt niet tijd dat men zich wat meer losmaakt van vrijblijvende discussies over een al dan niet verdampende overheid die verdrinkt in een mystieke vijver

 **Dienstbaarheid in het bestuur houdt nooit op, ook niet bij beperkingen die overwegingen van efficiëntie opleggen.**

van netwerk-algen? Moet niet gekozen worden voor een heldere positiebepaling van die overheid? Zij is er uiteindelijk om - daartoe gelegitimeerd - te bemiddelen tussen deelbelangen in het licht van een hardop bediscussieerd en gedefinieerd algemeen belang.

De discussie over verantwoordelijkheid moet gevoerd worden met verwijzing naar heldere bevoegdheden, maar dient aangevuld met verantwoordelijkheidsbesef, hetgeen wijst op het serieus nemen van taken en plichten, op het weloverwogen optreden en zich rekenschap geven van de gevolgen van het handelen. Waarmee de discussie met betrekking tot de integriteit in/van het openbaar bestuur aan de orde is.

Bestuurscultuur: integriteitsdiscussie

Er is een verschuiving nodig in het denken van - om in Weberiaanse termen te spreken - de dominante, instrumentele doelrationaliteit naar een waarderationaliteit, waarin het handelen uiteindelijk zijn ratio vindt in de bijdrage aan de realisatie van bepaalde waarden. Een dergelijke oriëntatie is nodig, juist ook wanneer men wordt geconfronteerd met het probleem van de verantwoordelijkheidsvraag in organisatorische context, meer in het bijzonder met het vraagstuk van 'de vele handen'. De ethiek van de ambtelijke neutraliteit (het beleid, de wet of de organisatie zijn leidraad voor het handelen van de ambtenaar) en de ethiek van de structuur (de formele taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn doorslaggevend voor de verantwoordelijkheidsvraag en haar ethische componenten) zijn richtinggevend, maar nooit volledig afdoende voor de vraag naar de moraliteit van het handelen. De individuele verantwoordelijkheid, ook in organisatorische context, betekent een keuze tussen veelal botsende loyaliteiten: de loyaliteit aan de bewindspersoon en diens beleid, aan de democratische rechtsstaat, aan de wet, aan de eigen politieke en religieuze overtuigingen, aan de normen verbonden met de eigen discipline, enzovoorts. Hoe daartussen te bemiddelen en te bepalen waar de primaire loyaliteit in een gegeven problematische casus dient te liggen? Wat is daarbij kompas? Waar moeten de uiteindelijke rechtvaardigingsgronden worden gevonden? Mijn stelling is dat die rechtvaardigingsgronden ook en vooral moeten worden gezocht in deugden als rechtschapenheid, eerlijkheid en onomkoopbaarheid en, met verwijzing naar de Thomistische deugdethiek, deugden als prudentie, matigheid, (bestuurlijke) moed en die kardinale deugd van de rechtvaardigheid die overigens ook bescheidenheid impliceert en gedurige inzet ten behoeve van de goede zaak. Dan hebben we het dus over een mentaliteit, over een geesteshouding, die wordt gevoed door het goede voorbeeld en door discussie en die nooit compleet in regels te vangen zal zijn. Procedurele regels, met overwegend procedurele noties van recht en moraal, kunnen het zicht verminderen op de blijvend noodzakelijke

✂ Eenduidigheid en eenvoud in vormgeving van bestuurlijke relaties vergroten de transparantie van bestuurlijk handelen en daarmee de mogelijkheid van democratische controle.

discussie betreffende een substantiële visie op 'het goede'. Natuurlijk: ook het procedurele is een expressie van het substantiële maar nogmaals, ze kan deze nooit volledig omvatten.

Er is de afgelopen jaren veel werk verzet om op centrale en decentrale niveaus de integriteitsdiscussie en -codificatie op de agenda te krijgen en te houden. Veel van de tot stand gekomen codes lijken echter vooral betrekking te hebben op een procedurele moraal, de *'low road of ethics'*, die de relatief eenduidig te interpreteren gedragsregels aangaande geschenken, nevenfuncties en dergelijke, betreffen. Dat moet goed geregeld zijn en het is goed dat ze er zijn. Ze zouden echter nog meer een eenheid in denken en vooral in achterliggende waarden kunnen weerspiegelen. En ze heffen de noodzaak van de discussie over de *'high road of ethics'*, de persoonlijke deugdzaamheid in het licht van de dienstbaarheid aan het publieke belang nooit op.

Wat betreft loyaliteit en botsende loyaliteiten: loyaliteit staat voor trouw aan het beleid en ook aan de persoon van de minister die dat beleid uitdraagt. Het impliceert dus ook een persoonlijke relatie, en die is dus per definitie tweezijdig. Ook ambtenaren willen zich gedragen weten door de loyaliteit van de politiek verantwoordelijke bestuurder.

Dat brengt me bij de klokkeluidersproblematiek. In het desbetreffende wetsvoorstel van de minister is er terecht éerst de interne weg, dat is de koninklijke weg. Maar dan? Immers, als het alleen een intern probleem betreft, dan hoeft er - als de interne procedure goed verloopt - geen klok meer geluid te worden. Maar, de bedoeling van klokkeluiden is uiteindelijk dat het buiten de kerk gehoord wordt. De vraag is dan hoe de bewindspersoon denkt om te gaan met het naar buiten brengen van door klokkeluiders via de interne weg aangegeven ernstige misstanden? De boodschap en de boodschapper zijn beide belangrijk. In de bepalingen inzake de bescherming van de klokkeluiders moeten de bijzondere kenmerken en verantwoordelijkheid van juist het publieke ambt tot hun recht komen.

Relatie overheid-burger

Uitgangspunt bij het zoeken naar een optimale invulling van het publieke ambt blijft de noodzaak van versterking van de legitimatie van het overheidshandelen: de mate van acceptatie van die machtsuitoefening. Daar wordt macht tot gezag. We raken daarmee aan de centrale waarde van de democratie. Vandaar het grote belang van de relatie overheid-burger; het gaat uiteindelijk immers om de perceptie van de burger van die overheid. Eén van de voordelen van het gegeven dat we een minderhedenbeleid moeten voeren, is gelegen in de uitnodiging aan de zogenaamde meerderheid zich weer eens te bezinnen op de opdracht tot burgerschap.

De relatie overheid-burger, meer in het bijzonder de participatie van de burger

✎ In de bepalingen inzake de bescherming van de klokkeluiders moeten de bijzondere kenmerken en verantwoordelijkheid van juist het publieke ambt tot hun recht komen.

in de politiek was en is een belangrijk thema, ook voor het huidige kabinet, bijvoorbeeld in de voorstellen met betrekking tot het kiesstelsel en in de premissen van de opdracht aan de Staatscommissie- Elzinga. Die opdracht veronderstelt immers ook een relatie tussen de afnemende participatie en de formele structuur van het gemeenterecht. Idem bij eerdere initiatieven voor bestuurlijke veranderingen; steeds speelde de kloof burger-overheid een rol. Het is dus geen overbodige luxe daar wat langer bij stil te staan.

Een goede overheid-burgerrelatie verplicht niet alleen die overheid, maar het verplicht ook die burger. De democratie is immers een vorm van menselijk samenleven, waarbij elk lid als vrij en gerespecteerd mens, de feitelijke mogelijkheid heeft en er ook toe geneigd is om over belangrijke gemeenschappelijke zaken in de samenleving mee te denken, mee te spreken en te beslissen.

Democratie is hier dus vooral mentaliteit: het democratisch functioneren van een politieke gemeenschap veronderstelt actieve beleving, dus geen onverschilligheid ook niet waar die uit luxe lijkt te zijn geboren.... veel gaat immers goed. Hoe inspireer je in onze tijden tot nieuw engagement? Dat is de vraag waarvoor we staan.

Er lijkt afgemeten aan de opkomst bij verkiezingen sprake te zijn van een minder sterke betrokkenheid bij politieke en maatschappelijke besluitvormingsprocessen. Inderdaad vindt politieke participatie ook plaats buiten de deelname aan verkiezingen, zoals in de *one-issue*-bewegingen. Zij heeft zich echter ook steeds voltrokken in processen van inspraak, vertegenwoordiging en mede-bestuur en -beheer: als vertegenwoordiger van een belangengroep, als lid van beheers- en bestuurscommissies (van bibliotheken tot scholen), in toezichtscommissies, als lid van besturen van zelfregulerende organen, als vrijwilliger bij de brandweer, enzovoorts. Dat grote leger van vrijwilligers, dat zich onbetaald en onverplicht inzet voor een veelvoudig geduide staatsgemeenschap, verricht politiek zeer relevante activiteiten, die nog veel uitdrukkelijker door de overheid gedragen en gedecoreerd zouden mogen worden. Zij zijn het weefsel van de sociale cohesie. Het gaat daarbij naast burgerschap als status inderdaad ook om burgerschap als deugd en dat vergt competentie: "de bekwaamheid om zelf te participeren en competentie om anderen te laten participeren door het toegankelijk maken van instituties in de *civil society* zijn belangrijke aspecten van actief burgerschap"³. Een zo geduid burgerschap moet versterkt en bevorderd worden, via opleiding en vorming, meer en uitgesprokener dan nu het geval is, maar ook door de burger zijn verantwoordelijkheid te gunnen, hem die te laten beleven en hem daarin te bevestigen.

Het algemeen belang als normatief concept

Uitgangspunt in dit artikel was de wenselijkheid van een herwaardering van het

☛ Het burgerschap moet versterkt en bevorderd worden, via opleiding en vorming, meer en uitgesprokener dan nu het geval is, maar ook door de burger zijn verantwoordelijkheid te gunnen.

publieke ambt met aandacht voor de dienstbare, integere en op het algemeen belang betrokken rol opvatting. Van de kant van de burger is er de plicht tot realisatie van de democratie door actief burgerschap, beleefd in velerlei rollen, niet alleen als kiezer en zeker niet primair als cliënt. In die laatste rol is de burger gedefinieerd door de ambtenaar die te horen kreeg dat hij ondernemend moest zijn, en die daarbij moest vertrekken vanuit de gedachte dat de burger zich allereerst opstelt vanuit diens eigen belang. Door die oriëntatie te benadrukken, voeden we geen staatsburgers op. Er is een dringende noodzaak hernieuwd het accent te leggen op het algemeen belang, als normatief concept. Het begrip algemeen belang heeft een fundamentele betekenis, ook in een pluralistische politieke orde. Het algemeen belang is daarbij niet een verzameling van particuliere belangen of een gezamenlijk belang dat door een vereniging van particuliere belangen tot stand zou zijn gekomen, maar een ander soort belang, een belang van een andere orde. De algemeenheid verwijst naar iets collectiefs en de individuele belangen overstijgends; het is een belang waarin allen verenigd worden en dat door allen juist omwille van het algemeenheidskarakter moet worden gerespecteerd. Het algemeen belang kan daarom niet tot subjectieve belangen herleid worden (zoals in het Pareto-beginsel waar er een aggregatie van specifieke belangen van wordt gemaakt).⁴

We voeden staatsburgers niet op door een oriëntatie als cliënt te benadrukken: we moeten het accent leggen op de noodzaak zich te oriënteren op het algemene belang. Burgers moeten leren te denken niet alleen op korte termijn, maar ook op de langere termijn. Burgers opvoeden in de gedachte van mede-bestuurder en mede-verantwoordelijken, daarvan zijn de genoemde maatschappelijke rollen een goede illustratie.

Tot slot citeer ik graag uit het geïnspireerde en inspirerende artikel van mijn fractiegenoot in de Eerste Kamer, Van Gennip in Christen-Democratische Verkenningen.⁵ Hij spreekt daar over de eenzijdige inzet voor de demonstratie- en protestpolitiek. “Natuurlijk: de profetische getuigenis kan van geweldige betekenis zijn, maar waar onze democratie echt behoefte aan heeft, is niet (alleen) het gemakkelijke, maar de aansporing aan jonge, betrokken burgers om in politieke partijen te participeren”. En: “Hoe kunnen wij de Nederlander, de Europeaan het perspectief bieden van een andere samenleving; een samenleving, die niet verbrokkelt, niet kapot gaat aan gebrek aan betrokkenheid op elkaar, en daarom, nog niet hier, maar wel elders zulke kansen biedt aan extremistische stromingen. Een personalistisch mensbeeld, herstel van de roeping van de sociale, de culturele, de politieke actie, en bovenal het herstel van het begrip “algemeen welzijn”, *common good*, daar gaat het om”.

Prof. Dr. M. L. Bemelmans is hoogleraar bestuurskunde aan de KUN (Katholieke Universiteit Nijmegen) en lid van de Eerste Kamer voor het CDA.

Noten

1. Dit artikel is een verkorte versie van Maidenspeech uitgesproken tijdens het Beleidsdebat BZK in de Eerste Kamer op 23 mei 2000).
2. S.E. Finer, *The History of Government From the Earliest Times*, Oxford University Press, 1997.
3. Citaat uit de *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 1999*, p. 9, (TK, vergaderjaar 1999-2000, 26815, nrs. 1-2, p. 9 e.v.)
4. Citaten uit H. van Erp, *Het politiek belang: over de politieke orde in een pluralistische samenleving*, Amsterdam 1994.
5. *CDV*, april 2000, pp. 48-50.