

VERTROUWEN EN LOYALITEIT BINNEN POLITIEK-AMBTELIJKE RELATIES¹

door roel in 't veld

Vertrouwen en loyaliteit zou men iedere politiek-ambtelijke relatie toewensen. Het zijn echter geen eenduidige begrippen.

In dit artikel gaan wij in op enige opvattingen en normen in onze samenleving die de relaties tussen politici en ambtenaren beïnvloeden en dus ook de aard van vertrouwen en loyaliteit. Allereerst behandelen wij enige democratie-opvattingen. Vervolgens schenken we aandacht aan karakteristieken van relaties. Tenslotte plaatsen we die relaties binnen de fasering van het beleidsproces. Daarin duiden we steeds vertrouwen en loyaliteit.

NORMATIEVE KADERS

Er bestaan in ons land verschillende opvattingen over de vormgeving van onze parlementaire democratie. Die opvattingen zijn ook van invloed op de manier waarop de verhoudingen tussen politici en anderen onder wie ambtenaren moeten worden in gekleed. Wij zullen uiteen zetten hoe die verschillen zijn te omschrijven en hoe ze inwerken op politiek-ambtelijke relaties. Die relaties fungeren in Nederland binnen een normatief kader: een stelsel van geschreven en ongeschreven regels over hoe politici en ambtenaren met elkaar en met anderen omgaan. Maar de interpretatie van de geschreven regels en de duiding van de ongeschreven regels lopen uiteen. Het primaat van de politiek vormt daarbij het formele uitgangspunt, dat handen en voeten krijgt via het idee van de ministeriële verantwoordelijkheid: de politieke gezagsdragers zijn in principe volledig verantwoordelijk voor al het doen en laten van het aan hen ondergeschikte overheidsapparaat. De tegenhanger van de ministeriële verantwoordelijkheid is de doctrine van de ambtelijke loyaliteit: van ambtenaren wordt verwacht dat zij loyaal zijn aan hun politieke superieuren. Deze nadruk op dienstbaarheid en loyaliteit komt mooi tot uitdrukking in het Engelse woord voor ambtenaar: *civil servant*.

De normatieve uitgangspunten voor de betrekkingen tussen politici en ambtenaren komen voort uit opvattingen over democratie. De ministeriële verantwoordelijkheid vloeit logisch voort uit de democratische overtuiging dat de politieke gezagsdragers die door het volk gekozen zijn, het voor het zeggen moeten hebben. Deze gezagsdragers kunnen immers bij de volgende verkiezingen naar huis worden gestuurd indien zij niet naar tevredenheid functioneren. Omdat er meerdere democratieopvattingen denkbaar zijn en er vaak ook meerdere tegelijk gehanteerd worden, is het interessant om er dieper op in te gaan.

DEMOCRATIEOPVATTINGEN: UNICENTRISCH EN PLURICENTRISCH

Ons moderne democratiebegrip is gebaseerd op twee pijlers. De ene pijler is het beginsel dat de soevereine macht door of in elk geval namens het volk wordt uitgeoefend. De andere pijler is het beginsel dat die macht aan banden wordt gelegd om de vrijheid van individuele burgers te waarborgen (Thomassen 1990: 17). Beide pijlers representeren een democratische traditie. De eerste duiden we hier aan als de unicentrische en de tweede als de pluricentrische traditie.

Vanuit een strikt unicentrisch perspectief wordt democratie opgevat als het ten uitvoer brengen van de wil (van de meerderheid) van het volk. Het parlement (de

¹ Dit artikel maakt deel uit van een project binnen berenschot waaraan verder deelnemen hanneke mohring, peter plug en carolien gehrels.

volksvertegenwoordiging) wordt geacht de wil van het volk te representeren en de regering moet deze wil ten uitvoer brengen.

Het uitgangspunt van de unicentrische traditie is dan ook dat alle nationale besluitvormings- en verantwoordingsprocessen eindigen in het relatiepatroon tussen parlement en regering. De politiek heeft (namens het volk) het primaat en vormt eigenlijk de cockpit van waaruit de samenleving wordt bestuurd.

Waar de unicentrische traditie hecht aan één centraal machtscentrum, de politiek, streeft de pluricentrische traditie juist naar meerdere machtscentra die elkaar in evenwicht (moeten) houden. Iedere vorm van machtsuitoefening moet omgeven zijn met "checks and balances" en "countervailing powers". Vanuit een pluricentrisch perspectief hoeven besluitvormings- en verantwoordingsprocessen niet altijd te eindigen in het relatiepatroon tussen regering en parlement. Het is vooral belangrijk dat elke vorm van publieke besluitvorming en gezagsuitoefening gecontroleerd wordt door een onafhankelijk orgaan.

DE INVLOED VAN DEMOCRATIEOPVATTINGEN OP POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN

Deze twee democratische tradities leiden tot onderling verschillende normenstelsels voor de verhoudingen tussen politici en ambtenaren. Bij de unicentrische traditie ligt de nadruk op de ministeriële verantwoordelijkheid en de daarbijbehorende doctrine van de ambtelijke loyaliteit. Binnen een strikte unicentrische interpretatie zijn ambtenaren volledig hiërarchisch ondergeschikt aan hun minister. De laatste is dan ook volledig politiek verantwoordelijk voor al het handelen van de ambtenaren. Als een ambtenaar een fout maakt, wordt dit op het conto van zijn of haar politieke baas geschreven. Dat is het beroepsrisico van de politicus. Een minister kan zich in het parlement dan ook nooit en te nimmer permitteren te zeggen: "Sorry, maar daar ga ik niet over". Binnen de unicentrische traditie wordt dit opgevat als een politieke doodzonde.

Een dergelijk antwoord kan echter heel wel passen in een pluricentrisch perspectief. Dan is het zeer wel mogelijk dat ambtenaren zelfstandig publiek gezag uitoefenen, mits omgeven door de nodige checks and balances. In sommige gevallen is het zelfs wenselijk dat bepaalde besluiten los van de politiek genomen worden, omdat aan de besluitvorming primair een onafhankelijk en professioneel oordeel ten grondslag moet liggen. Als er sprake is van complexe kwesties, zou soms niet de politieke waan van de dag, maar het oordeel van onafhankelijke deskundigen moeten regeren. Waar binnen de unicentrische democratieopvatting de loyaliteit de belangrijkste norm is voor ambtenaren, biedt de pluricentrische traditie ruimte voor eigen deskundigheid en professionaliteit.

UNICENTRISCH EN PLURICENTRISCH NAAST ELKAAR

De volgende tabel zet beide normenstelsels tegen elkaar af. Natuurlijk zal geen enkel democratisch stelsel volledig uni- of pluricentrisch zijn. In een gezonde democratie bestaat een zeker evenwicht tussen beide tradities. Elk stelsel zal erop moeten letten dat enerzijds de wil van het volk tot uitvoering wordt gebracht en dat anderzijds de burger voldoende wordt beschermd tegen een ongebreidelde machtsuitoefening van de staat. Extreem zuivere uni- dan wel pluricentrische stelsels vormen (op de lange termijn) weinig levensvatbare karikaturen.

UNICENTRISCH	PLURICENTRISCH
Collectief	Individu
Volonté générale	Checks and balances
Volksoevereiniteit	Machtenscheiding
Overheidsbureaucratie volledig ondergeschikt aan politiek	Zelfstandige taakuitoefening door overheidsbureaucratie is mogelijk
Volledige ministeriële verantwoordelijkheid	Beperkte ministeriële verantwoordelijkheid
Ambtelijke loyaliteit	Ambtelijke zelfstandigheid
Ambtelijke gehoorzaamheid	Ambtelijke professionaliteit
Hiërarchische sturing door middel van bureaucratische directieven	Horizontale "sturing" door middel van convenanten en contracten

Ook het Nederlandse stelsel is onvermijdelijk een mengvorm van beide tradities, waarbij in de interpretatie van Paars 1 en 2 de nadruk ligt op de unicentrische opvatting. Hoewel dat op zichzelf niet vreemd is, is de keerzijde van de medaille van mengvormen dat ze leiden tot enige ambiguïteit aangaande de geldende normen voor politiek-ambtelijke verhoudingen. Een steeds terugkerende vraag hierbij is of er te allen tijde sprake moet zijn van een volledige ministeriële verantwoordelijkheid of dat er (ook) ruimte moet zijn voor een professionele, onafhankelijke en zelfstandige rol van publieke organisaties en ambtelijke deskundigen daarbinnen.

Een complicerende factor bij het verklaren van de invloed van democratie-opvattingen is overigens dat de gehanteerde normen dikwijls in de tijd verschuiven, van de fase waarin het verantwoordingsproces zich bevindt. Actoren realiseren zich dat niet of hebben geen oog voor de fase waarin ze zich bevinden.

In het volgende schema staat een aantal andere recente voorbeelden die illustratief zijn voor de beschreven democratieopvattingen.

Tabel: Typologie: overzicht van incidenten en conflicten als gevolg van botsende democratieopvattingen.

UNICENTRISCHE DEMOCRATIEOPVATTING	PLURICENTRISCHE DEMOCRATIEOPVATTING
Paars 1 regelt bevoegdheid van minister om in individuele zaken aanwijzing aan OM te geven	Regering geeft alleen aanwijzingen van algemene aard aan zelfstandig bestuursorganen
Minister Korthals moet betrokken worden bij grote schikkingen door OM	College van PG's bepaalt schikkingen zelfstandig
Kabinet verantwoordelijk voor informatievoorziening door de RLD in Bijlmer-affaire	Falende ambtenaren RLD worden geschorst, niet minister
Minister meent dat ambtenaar die haar vertrouwen niet meer geniet moet vertrekken	Ambtenaar geniet juridische bescherming tegen fratsen van politici
Regering heft Ctsv op en gaat zelf toezicht op Uww uitoefenen	Ctsv: wij bepalen zelf wanneer we de onderzoeksresultaten presenteren
UMTS-veiling blijft achter bij verwachtingen: staatssecretaris V&W zwijgt (zomer 2000)	UMTS: voorzitter OPTA haalt uit in de pers omdat veilingopzet in zijn ogen niet deugt
Van Wijnbergen wordt ontslagen omdat hij zich	Van Wijnbergen zegt wat hij vindt (vgl.

UNICENTRISCHE DEMOCRATIEOPVATTING	PLURICENTRISCHE DEMOCRATIEOPVATTING
in toespraak kritisch uitlaat over het beleid	nieuwjaarsartikel ESB)
Spreekverbod voor ambtenaren opgelegd door Kok, in alle fasen van de beleidsvorming	Vier SG's (augustus 1999) beklagen zich in de pers over het feit dat ambtenaren zich niet publiekelijk mogen verdedigen
Kamer gaat akkoord met uitgewerkt plan rekeningrijden, inclusief plaatsen waar de tolpoorten komen	Bereikbaarheidsoffensief Randstad (tekening convenanten tussen Rijk en regio op 12 oktober 2000)

4.4 VERTROUWEN EN LOYALITEIT IN DE VERSCHILLENDE NORMENSTELSELS

De begrippen vertrouwen en loyaliteit krijgen in elk van de normenstelsels een wat andere lading. Het *vertrouwen* tussen politici en ambtenaren wordt in een unicentrisch perspectief in sterke mate beïnvloed door de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Omdat die met zich meebrengt dat een minister ter verantwoording geroepen wordt over relatief onbeduidende uitvoeringszaken, zal de minister erop moeten vertrouwen dat zijn (top)ambtenaren die uitvoeringskwesties zo goed mogelijk voor hem onder controle houden.

Zo dekken zij hem voor mogelijke politieke problemen. Op hun beurt vertrouwen ambtenaren op de politieke verantwoordelijkheid van de minister. Zij weten dat hij hun gedrag volledig moet kunnen verantwoorden; dat zal ertoe leiden dat zij proberen om fouten zo veel mogelijk te voorkomen en risico's te vermijden. In geval van crisis blijven in een unicentrisch perspectief de rijen gesloten; de minister wordt ter verantwoording geroepen, ambtenaren ondersteunen hem en klappen niet uit de school.

In een pluricentrisch perspectief heeft het onderlinge vertrouwen meer te maken met de eigen professionele verantwoordelijkheid van beide partijen. De minister acht zich de politiek verantwoordelijke en vertrouwt erop dat zijn ambtenaren de inhoud volledig beheersen en hem daarover kunnen adviseren. Ambtenaren vertrouwen erop dat zij hun professionele verantwoordelijkheid volledig kunnen invullen en dat hun adviezen worden meegenomen in de politieke besluitvorming. In geval van crisis zullen ambtenaren in het pluricentrische perspectief openlijk hun mening geven, gebaseerd op hun professionele verantwoordelijkheid.

Loyaliteit heeft in het unicentrische perspectief veel te maken met gehoorzaamheid aan de politiek. De ambtenaar moet doen wat de bestuurder vraagt. Het is niet de bedoeling dat hij openlijk kritiek uit of zijn mening geeft. Een loyale ambtenaar volgt te allen tijde zijn politieke "baas".

In het pluricentrische perspectief kan loyaliteit in bepaalde omstandigheden betekenen dat een ambtenaar juist wél zijn mond opendoet als hij het ergens niet mee eens is. Als loyaal ambtenaar is hij dan aan zijn minister verplicht zijn kant van de zaak te laten horen – dat hoeft uiteraard niet via de pers -, zodat de minister ook die argumenten mee kan wegen in de besluitvorming. De loyaliteit betreft hier dus meer de eigen professionele verantwoordelijkheid van de ambtenaar en minder de politieke gezagsdrager. Een ambtenaar die altijd volledig zijn politieke "baas" volgt, en zwijgt, is in dit perspectief niet per definitie een loyale ambtenaar.

KARAKTERISTIEKEN VAN RELATIES

Conflicten tussen politici en ambtenaren zijn er altijd geweest, maar recent eindigen ze meer dan vroeger met het vertrek van de ambtenaar. Het idee dat conflicten meestal gaan om een inhoudelijk meningsverschil, blijkt bij nader inzien zelden juist. De meer diepgaande beschrijvingen van vraagstukken en beschouwingen rond conflicten richten zich vaak op relatiepatronen, onderlinge verhoudingen en op vertrouwen en loyaliteit. Relationele begrippen staan centraal. Daarom trachten we in dit hoofdstuk een aantal verschillende relatiepatronen binnen de publieke sector te typeren. Daarmee kunnen we vervolgens de verhoudingen verklaren tussen de hoofdpersonen in de soort conflicten die we bedoelen.

VIER SOORTEN RELATIES

Wij onderscheiden de volgende vier typen relaties:

- De hiërarchische relatie.
- De contractrelatie.
- De geschenkrelatie.
- De netwerkrelatie.

Hiërarchische relatie

Hiërarchie is je ten dienste stellen van een bovengeschikte persoon of instantie. Centrale waarden zijn gehoorzaamheid en zorgzaamheid: de bovengeschikte heeft de plicht zorgzaam te zijn jegens de ondergeschikte vanwege diens weerloosheid, terwijl de ondergeschikte gehoorzaam en loyaal behoort te zijn. Hiërarchie bestaat vanwege een onderlinge machtsverhouding of vanwege natuurlijk gezag. Het is een verticale relatie zonder vrijblijvendheid.

Contractrelatie

De contractrelatie brengt prestatie en tegenprestatie met elkaar in verband. Het nastreven van het eigen belang is in deze relatie legitiem. Andere centrale waarden zijn goede trouw, betrouwbaarheid en schadeloosstelling bij wanprestatie. De binding wordt bepaald door inhoud en duur van het contract.

De werking van contractrelaties hangt mede af van het functioneren van een marktmechanisme. Als er sprake is van volledige mededinging, fungeert de "invisible hand" van het marktmechanisme als een sturingsmechanisme voor contractrelaties. Als mededinging beperkt of afwezig is, is die sturingsvorm minder aanwezig en lijken contractrelaties vaak op netwerkrelaties (zie ook hierna).

Geschenkrelatie

De geschenkrelatie is op het eerste gezicht helemaal geen relatie, omdat het geven van een geschenk een eenzijdige en zelfs eenmalige handeling lijkt te zijn. Binnen continue relaties blijkt het geven van een geschenk echter geenszins vrijblijvend. Een geschenk geeft een morele claim op een tegengeschenk, zelfs een tegengeschenk dat naar maat en moment nauwkeurig is bepaald. De relatie die daardoor ontstaat, is dus in verrassende mate

verplichtend. Centrale waarden binnen die relatie zijn proportionaliteit en dwangmatigheid; de schijnbare vrijblijvendheid van een geschenkrelatie komt al snel aan het licht als blijkt hoe zorgvuldig de overweging rondom het tegengeschenk vaak is vormgegeven. Onderzoek leert dat deze relatie de meeste afhankelijkheid met zich meebrengt, meer dan hiërarchie. Ook geeft deze relatie de sterkste binding, meer dan een contract.

Netwerkrelatie

Netwerkrelaties zijn multilaterale verhoudingen tussen meer dan twee actoren met onderling verweven belangen. Het netwerk is een sociale structuur die de onderliggende bestuurlijke of economische verbindingen regelt. In een netwerk vinden bilaterale transacties plaats, maar steeds met het oog op het belang van het geheel. De centrale waarde is empathie: als twee actoren tot een afspraak komen, zijn ze zich bewust van het bestaan van de overige afspraken, en houden ze er rekening mee dat ook die belangen beschermd worden. Het netwerk is niet puur altruïstisch van aard, maar evenmin puur egocentrisch.

DE RELATIEPATRONEN TOEGEPAST OP HET OPENBAAR BESTUUR

Ook binnen ons openbaar bestuur treffen we deze vier relatiepatronen aan. Hiërarchische relaties zijn klassiek binnen het openbaar bestuur, en dominant aanwezig. Een voorbeeld van een hiërarchische relatie is die tussen een beleidsorgaan en een taakorganisatie.

Ook geschenkrelaties komen zeker voor in ons openbaar bestuur, al worden ze vanuit Weberiaanse verhoudingen al snel beschouwd als "ongehoord" en "niet integer": tot corruptie neigend. Contractrelaties zijn in het algemeen gebonden aan een object, een contractsinhoud (dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een hiërarchische relatie, die alomvattend is). Binnen het openbaar bestuur is dat een - geleidelijk steeds belangrijker wordende - uitzondering, in de private sector is het de regel. Netwerkrelaties bestaan ook binnen het openbaar bestuur per definitie alleen tussen meer dan twee actoren. Een voorbeeld is het SG-beraad, waarin de SG's van de departementen vertegenwoordigd zijn met een gezamenlijk belang, maar zonder dat sprake is van een contract of een hiërarchische relatie. Ook de verhoudingen tussen politieke partijen in een coalitie kunnen gezien worden als een netwerk.

De actoren in het openbaar bestuur zijn onderling op meerdere manieren gebonden: vele bewegen zich in elk van de vier hiervoor beschreven relatiepatronen. Elk relatiepatroon vestigt een eigen waardenoriëntatie, een cultuur. Botsingen tussen personen hebben dan ook vaak te maken met dergelijke waardenoriëntaties en culturen.

MENGVORMEN

In een unicentrische democratieopvatting wordt de relatie tussen een politiek verantwoordelijke en een ambtenaar gekenmerkt door de eerder beschreven "zware" invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. De relatie krijgt daarmee een sterk hiërarchisch karakter. Binnen een pluricentrische democratieopvatting krijgt de ministeriële verantwoordelijkheid een meer genuanceerde invulling en verdwijnt de simpele, enkelvoudige aard van de relatie tussen politicus en ambtenaar. Het relatiepatroon wordt complexer. Checks and balances hebben betrekking op de relaties tussen verschillende politieke organen, maar ook op de relaties tussen politiek en andere publieke autoriteiten zoals rechters, regulators en andere (relatief) onafhankelijke publieke besluitvormers. Ook de variëteit in relatiepatronen neemt toe: naast strikte hiërarchie ontstaat ruimte voor mengvormen van bijvoorbeeld hiërarchische relaties met contractrelaties, of van hiërarchische relaties met netwerkrelaties.

Het zal duidelijk zijn dat deze gemengde relaties een zekere innerlijke spanning in zich dragen. Hierna kijken we naar het effect van die spanningen op het gedrag van de personen in de betreffende relatie.

Combinatie van hiërarchische en contractrelaties

De combinatie van een hiërarchische en een contractrelatie houdt in dat zowel verticale als horizontale elementen binnen de relatie een plaats krijgen. Degene die in de verticale oriëntatie een ondergeschikte plaats inneemt, loopt bij het tegelijkertijd aangaan van een horizontale relatie een zeker risico, doordat de verticale relatie door de bovengeschikte altijd gebruikt kan worden om tekortkomingen uit de horizontale relatie te compenseren. Met andere woorden, zal de andere partij die teleurgesteld is over de uitkomsten van de contractuele (dus horizontale) relatie, niet aanstonds wraak nemen door gebruik te maken van de verticale relatie?

Het conflict rond Docters van Leeuwen bijvoorbeeld vond plaats in een relatiepatroon dat overwegend hiërarchisch van aard was, maar dat ook elementen vertoonde van een contractrelatie, gezien de relatieve zelfstandigheid van het Openbaar Ministerie. Het conflict had betrekking op percepties van intenties en handelingen - waarvoor de term muiterij de metafoor werd - maar daarnaast ongetwijfeld ook op de vraag wat de inhoud van de relatie nu zou moeten meebrengen voor in te nemen posities, te ventileren opvattingen en dergelijke.

Combinatie van hiërarchische en netwerkrelaties met geschenkrelaties

Interessant is dat we geschenkrelaties dikwijls aantreffen bij nevenschikte en deels wederzijds afhankelijke relaties, zoals die tussen politici en de media: de politicus is afhankelijk van de media om de kiezer te bereiken, en de media zijn deels afhankelijk van politici voor hun nieuwsvoorziening. Niet zelden leidt dit tot wederzijdse begunstiging; staatssecretaris Van der Ploeg noemde aan het begin van zijn ambtstermijn voorbeelden van dergelijke relaties "schaamteloos".

Een vraag bij de combinatie van hiërarchische relaties met geschenkrelaties is of daarbij de zwakkere (ondergeschikte) partner niet zal proberen om de krachtiger partner te paaien door het mede tot stand brengen van een geschenkrelatie. Een geschenkrelatie naast en in verbinding met een hiërarchische is misschien wel vooral te beschouwen als een pervertering.

In de kwestie Peper speelde ten minste op de achtergrond het vermoeden van een in Rotterdam bestaande geschenkcultuur tussen dagelijks bestuurders onderling en wellicht tussen politici en sommige ambtenaren, terwijl een ander relatiepatroon had behoren te domineren.

Combinatie van hiërarchische en netwerkrelaties

De combinatie van hiërarchische en netwerkrelaties is even spanningsvol, maar nog complexer dan de voorafgaande. Een belangrijk kenmerk van het netwerkconcept is de afwezigheid van een centraal besliscentrum. Dat lijkt hiërarchie al direct te ontkennen. De centrale waarde binnen het netwerk - empathie - komt door hiërarchische elementen al snel in gevaar.

Het is echter ook heel goed voorstelbaar dat een keten bestuurd wordt met behulp van hiërarchie. De belangen van de actoren die onderdelen van de keten aansturen, zijn dan ondergeschikt gemaakt aan het belang van de bovengeschikte centrale actor. Vaak laten politieke actoren tot op zekere hoogte netwerkvorming toe, maar geven zij toch aan de marge randvoorwaarden mee, die dan eigenlijk het effect hebben van een (deels) hiërarchische interventie. Als ze ontevreden zijn over de uitkomsten van netwerkbesturing van een keten, zullen ze geneigd zijn het hiërarchische element te versterken.

VERTROUWEN EN LOYALITEIT IN ELK VAN DE RELATIES

Vertrouwen neemt binnen elk van de beschreven relaties een aparte vorm aan. Binnen hiërarchie stelt de ondergeschikte vertrouwen in de zorgzaamheid van de bovengeschikte, terwijl de bovengeschikte vertrouwt op gehoorzaamheid en loyaliteit van de ondergeschikte. In de geschenkrelatie heeft het vertrouwen betrekking op de proportionaliteit van het tegengeschenk. In de contractrelatie is het object van vertrouwen de goede trouw van de partner, terwijl binnen het netwerk het vertrouwen aanwezig is in de gewenste mate van empathie van de partners.

Ook loyaliteit kent uiteenlopende verschijningsvormen binnen elk van de vier hiervoor omschreven relatiepatronen. Binnen hiërarchie is de primaire uitdrukking van loyaliteit gehoorzaamheid. Binnen de geschenkrelatie is de ruimte voor loyaliteit gering, vanwege het zeer verplichtende karakter van de relatie zelf. Contractpartners in een langdurige relatie kennen loyaliteit als nevenproduct, min of meer terzijde. En in een netwerkrelatie valt loyaliteit samen met de vereiste empathie.

Veranderingen in vertrouwen en loyaliteit

De genoemde relatiepatronen zijn dynamisch, ze veranderen in de tijd. Dit geldt ook voor de betekenis van vertrouwen en loyaliteit: binnen een relatie hebben ze geen constante vorm, maar zijn ze onderhevig aan deze dynamiek, aan een zekere vorm van dialectiek. Veel talen kennen een spreekwoord dat naar voren brengt dat vertrouwen langzaam groeit en snel is te vernietigen.

Beslissend voor het behoud van vertrouwen aan de zijde van de bovengeschikte, is de manier waarop ambtelijke loyaliteit wordt opgevat. Maar als de politicus bijvoorbeeld niet beseft dat ambtelijke loyaliteit soms juist tot tegenspraak moet leiden, is verlies van vertrouwen de prijs die de loyale ambtenaar moet betalen. Aan de andere kant zal de ambtenaar, als zijn perceptie vertekend is, en hij noodzakelijke politieke dynamiek in de beleidsvoering interpreteert als een vorm van willekeur en een onterechte aantasting van de bestaande beleidstheorie, wellicht niet langer zijn vertrouwen stellen in de politicus.

Vertrouwen en loyaliteit komen en gaan. In goed verankerde relaties is herstel van vertrouwen mogelijk. Partijen kunnen dan leren. Crises kenmerken zich echter juist vaak door de afwezigheid van leerprocessen: tijdens een crisis worden reeds eerder bestaande percepties slechts bevestigd. Alleen de waarnemingen die daartoe bijdragen, worden nog verwerkt. De overige worden eenvoudigweg niet geregistreerd. Iedereen verblijft in zijn eigen schuttersputje, communicatie verarmt of komt zelfs geheel tot stilstand.

DE FASEN IN HET BELEIDSPROCES

Onze derde invalshoek is de beleidscyclus. Afhankelijk van de fasen in de beleidscyclus, stellen bestuurder en ambtenaar zich anders op. Dit brengt ook verschillen met zich mee voor de invulling van de begrippen vertrouwen en loyaliteit. In welke fase kan een bestuurder zich beroepen op het primaat van de politiek? Wanneer mag een ambtenaar de bestuurder tegenspreken op basis van zijn eigen professionele opvattingen en wanneer niet? Wat is onderwerp van discussie en wie moeten daarbij betrokken zijn? We volgen hier de eenvoudige stylering van de fasering van een beleidsproces in agendavorming, beleidsontwikkeling, besluitvorming, uitvoering en evaluatie.

VERTROUWEN EN LOYALITEIT IN ELK VAN DE FASEN

In het begin van de beleidscyclus, bij de vorming van de agenda, domineren politieke opvattingen. De *loyaliteit* van de ambtenaar maakt dat hij het richting geven vooral aan de politiek laat en zich primair vanuit zijn eigen professionaliteit mengt in het debat. Hij brengt dus optimaal zijn vakmanschap in en aanvaardt de normatieve prescriptie van de bewindspersonen, die hij doorgeleidt naar de eigen ontwikkelende organisatie. Naarmate de beleidsontwikkeling vordert, treedt op enig moment een fase van argumentatie in: voors en tegens van beleidsvoorstellen moeten goed in beeld worden gebracht en vervolgens tegen elkaar afgewogen worden. Tijdens deze argumentatie moet een ambtenaar zijn minister niet blind volgen, maar deze bevragen en tegenspreken. Een loyale ambtenaar is dan dus een ambtenaar die tegengas biedt, die zijn eigen professionaliteit optimaal inbrengt en niet passief meegaat met zijn minister, maar anderzijds ruimte laat voor de politieke normering door de politicus. En de minister moet in deze fase ook kunnen vertrouwen op deze vorm van loyaliteit.

Vervolgens komt de fase van besluitvorming. Darin zal de ambtenaar de bewindspersoon ondersteunen bij het "sprokkelen" van draagvlak en het anderszins bevorderen van vaardigheid in het besluiten. In de fase van uitvoering na het besluit gedraagt de ambtenaar zich gehoorzaam met betrekking tot de inhoud van het genomen besluit en borgt hij de juiste en volledige uitvoering. In de fase van evaluatie richt de loyale ambtenaar zich op een optimaal leerproces ter verrijking van de beleidstheorie en andere inzichten en wendt daarvoor (opnieuw) zijn volledige vakmanschap aan.

In het conflict rond Sweder van Wijnbergen kan bijvoorbeeld een verkeerde inschatting van de fase van het beleidsproces van invloed zijn geweest op de betekenis van het begrip "loyaliteit". Het is immers denkbaar dat er onduidelijkheid bestond over de fase van de beleidscyclus waarin de belastinghervormingsplannen van het kabinet nu precies verkeerden. Wanneer dat in een agendavormende fase was, lijkt het logisch dat Van Wijnbergen zich in het debat mengde; wanneer de plannen echter al waren vastgesteld, vereist loyaliteit een meer ondersteunende houding. Daarnaast was hier overigens sprake van een conflict in een hiërarchisch relatiepatroon, dat ook betrekking had op de vraag wat een optimale relatie tussen minister en topambtenaar nu precies voor inhoud vergde.

Interessant in dit verband is dat er tegenwoordig grote verschillen in opvattingen bestaan over de gewenste mate van openheid tijdens het proces, wat de relatie tussen bestuurder en ambtenaar onder grote druk kan zetten. Wanneer mogen ze hun mond opendoen en de informatie geven die op kosten van de gemeenschap verzameld is? "Het is toch raar dat het

openbaar bestuur nog zo veel beslotenheid kent. Waarom zou in de publieke zaak de gang van zaken niet gewoon publiek mogen zijn?" vraagt Docters van Leeuwen zich af in een interview in *NRC Handelsblad* op 3 juni 2000.

De betekenis van vertrouwen in elk van deze beleidsfasen wordt enerzijds bepaald door verwachtingen die de betrokkenen hebben van elkaars gedrag in elke fase en anderzijds door ervaringen uit het verleden. Een politicus die verwacht dat zijn topambtenaren hem tijdens de argumentatiefase van repliek dienen, zal het geleverde tegenspel zien als professioneel. Een politicus die dat niet verwacht, zal het wellicht opvatten als ondermijning en sabotage. Zijn vertrouwen in zijn ambtenaren zal dan afnemen. Omgekeerd zal het vertrouwen van de ambtenaar beïnvloed worden door het gedrag van zijn minister tijdens en na de argumentatiefase. Wanneer ambtelijk tegenspel bijvoorbeeld wordt afgestraft, voelt de ambtenaar in kwestie zich minder gesteund en zal hij zijn minister minder vertrouwen. Dit verminderde vertrouwen kan gemakkelijk overgaan in risicomijdend gedrag. Leerervaringen spelen hierbij een grote rol.

Politici en ambtenaren die zelf ervaren hebben dat debatten op het scherpst van de snede tijdens de argumentatiefase zeer wel kunnen leiden tot eensgezinde en loyale beleidsuitvoering, zullen verschillen van mening niet meteen vertalen in gebrek aan vertrouwen.

TOT SLOT

De voorafgaande typologie kan behulpzaam zijn bij het analyseren van conflicten en het vormgeven van relaties. Het artikel is neutraal geschreven. Het zal de lezer echter niet zijn ontgaan dat mijn voorkeur uitgaat naar een pluricentrische democratie-opvatting. Ook zal tamelijk duidelijk zijn dat netwerkrelaties geleidelijk steeds een voornamere plaats gaan innemen. Duurzaam vertrouwen in een specifieke politiek-ambtelijke relatie vergt een periodieke dialoog tussen betrokkenen over de vigerende democratie-opvatting, de aard van de relatie en de fase van de beleidscyclus waarin men verkeert. Kennisneming van dit artikel kan die dialoog voeden.