Algemeen Handelsblad 8 November 1969

Mr. Crince Le Roy over het ambtenarenapparaat:

Protest van de burger tegen vierde macht is vaak verkeerd gericht”

Door P.J. Kat

“De maatschappelijke onrust op dit ogenblik wordt in wezen veroorzaakt doordat de bewust wordende burger in onze welvaartstaat verplicht is op te boksen tegen het machtige, ondoorzichtelijke overheidsapparaat.

De burger verkeert vaak in een onvoordelige positie doordat hij zijn protestactie verkeerd richt: de machtsverhoudingen in ons land zijn zo onduidelijk, zo archaïsch, dat hij niet meer weet welke overheidsinstantie daarvoor precies aansprakelijk is.”

Dit zegt mr. R. Crince la Roy, lector aan de faculteit der rechtsgeleerdheid aan de Rijksuniversiteit van Utrecht, die in zijn dezer dagen gehouden inaugurale rede bij de aanvaarding van zijn lectoraat: het ambtelijke overheidsapparaat in ons land als een vierde macht".

Efficiënte controle op dit apparaat- voorwaarde voor bet optimaal functioneren van onze democratie — is volgens mr. Crince la Roy slechts mogelijk als men de Nederlandse staatsburger, met name de communicatiemedia het recht geeft inzage te hebben in overheidsdocumenten.

Naast een grondwettelijk recht van inzage de ambtelijke voorbereiding van ons bestuur bepleit Mr. Crince Le Roy nog andere wettelijke voorzieningen die de mogelijkheid verzekeren van een doelmatig toezicht op de vierde macht : de instelling van een onder de minister president ressorterend managementbureau met ruime bevoegdheden en een jaarlijkse rapportageplicht aan regering en parlement alsmede de erkenning van de bevoegdheid van beide Kamers van de Staten Generaal ambtenaren te horen.

Mr. Crince Le Roy (plaatsvervangende voorzitter van het ambtenarengerecht en de Raad van Beroep te Utrecht): Ons staatsrechtelijke denken steunt nog steeds op allang verouderde leer van de “Trias Politica” (de leer van de scheiding der machten). De macht van het ambtelijke apparaat heeft in de klassieke Trias-leer geen plaats gekregen, maar is niettemin voor burger een realiteit.

We hebben geen juist inzicht meer in de feitelijke machtsverhoudingen. Het gaat om een conflict tussen grondwet en realiteit.

In de Verenigde Staten wees de President ’s committee on adminstrative management in 1967 al op het bestaan van een vierde macht: de onafhankelijke regelgevende commissies die grote gebieden van het openbare leven bestrijken en die in geen enkel opzicht meer passen in het constitutionele machtspatroon.

Voor mijzelf bestaat er voor de oplossing van het machten vraagstuk slechts één criterium: wie heeft er in het kader van het maatschappelijke ordeningsproces beslissingsmacht?

Dat zijn in Nederland op ‘t ogenblik: het staatshoofd, het electoraat, de politieke partijen, beide Kamers, de ministers en de instanties die belast zijn met de beslechting van geschillen.

Systeem niet gesloten

Dit machtensysteem behoeft niet gesloten te zijn. Zou bijvoorbeeld de Sociaal Economische Raad het loonbeleid mogen vaststellen, dat zou dit orgaan in het machtensysteem moeten worden opgenomen.

De Nederlandse burger dient een duidelijk beeld te krijgen van de centra In onze samenleving waar de beslissingen vallen.

Als wij in een democratisch stelsel willen leven, zullen we het beginsel van “checks and balances” moeten toepasten op alle beslissingscentra.

Hoeveel machten er komen is niet zo relevant. Ze moeten echter ondergebracht zijn in een doeltreffend systeem van controle en evenwicht.

Tot nog toe hooft men de macht van het ambtenarenkorps in geen enkel controlesysteem geplaatst. Bij de voorbereiding van een nieuwe grondwet moet de machten problematiek in ons land tegen deze achtergrond worden bezien.”

Departementale keuken

Mr. Crince Le Roy heeft enige Jaren op het departement van binnenlandse zaken de functie bekleed van hoofd van de afdeling juridische zaken bij de directie “openbare orde en veiligheid".

Hij heeft derhalve zelf in de departementale keuken gekeken.

Zijn conclusie:

de Nederlandse overheidsambtenaar krijgt — In afwijking van het constitutionele machtenpatroon - steeds meer een beslissende «tem.

“Het is natuurlijk een illusie te menen dat de topleiding van een organisatie van enige ontvang volkomen zelfstandig alle beslissingen kan nemen. De overgrote meerderheid van de ministeriële besluiten wordt dan ook niet door de bewindslieden zelf genomen. Er wordt gebruik gemaakt van het zogenaamde ministeriele mandaat: *overdracht van bestuursbevoegdheid die in het verleden door de rechter vaak als ongeoorloofd werd gezien, maar waarvan men nu kan zeggen, dat zij door het recht van de gewoonte is gelegaliseerd.*

Er worden namens de minister brieven getekend. Formeel is de zaak gedekt. Het feitelijke sociale krachtenspel echter wordt verdoezeld.

Ik heb Indertijd meegeholpen aan de totstandkoming van de politiewet. Justitie en binnenlands zaken probeerden beide zoveel mogelijk inspraak te krijgen. Het concept-wetsontwerp werd door ons ambtenaren, opgesteld: het stuk ging naar de minister (Samkalden). Er werd hier en daar wel iets gewijzigd, maar het bleef tot in de Kamer ons werkstuk. Dit geldt voor vele wetsontwerpen.

Invloed socialisme

In sommige zaken die van het mandaat zijn uitgezonderd, dient de minister zelf een beslissing te nemen. Ook bij deze persoonlijke beslissingen is de ambtelijke inbreng bijzonder groot geworden. De bestuursambtenaar was niet zo lang geleden nog de typische uitvoerder. Zijn bescheiden rol wijzigde zich fundamenteel, naarmate de overheid zich meer ging begeven op terreinen die vroeger gerekend werden tot het privé- domein van de burger.

Vóór de industriële revolutie had de staat slechts een soort nachtwakersfunctie: als er maar iets gedaan werd aan de defensie, belastingheffing en openbare orde.

Onder Invloed van bet socialisme is de overheid hoe langer hoe meer de samenleving gaan ordenen. Haar toenemende taak werkte de bureaucratie In de hand, die nu zo'n ontstellende kortsluiting met de burger heeft veroorzaakt.

Door de inbreng in de beleidsvorming is het ambtelijke apparaat een wezenlijke macht. Efficiënte controle hierop is alleen mogelijk, als deze macht voor de Nederlandse burger open komt te liggen.

In Zweden kan de burger in beginsel kennis nemen van alle overheidsdocumenten. Het is niet consequent dat onze grondwet de burger wel het recht van petitie geeft, maar hem de mogelijkheid onthoudt zich voldoende te informeren.

Ik verwacht zware kritiek op mijn pleidooi voor het openbreken van het overheidsapparaat. Er zal gezegd worden: door de ambtenaar in een glazen huis te plaatsen en door permanent controle uit te oefenen zal de administratie niet naar behoren kunnen functioneren.

Dat moet dan eerst maar bewezen worden. We leven in een maatschappij die niet meer vergeleken kan worden met die van enkele decennia terug. Het ligt op de weg van de overheid de bewustwording van de burger gestalte te geven: deze zal zodra hij werkelijk in het bestuur kan participeren, redelijke voorstellen aandragen.

Hoog niveau

Het is niet mijn opzet een aanslag op de Nederlandse ambtenaar te plegen. Mondiaal gezien staat ons ambtenarenkorps op een zeer hoog niveau. Doordat de burger opkijkt tegen een log apparaat met honderden diensten en commissies is er in ons land in de sfeer van de menselijke verhoudingen iets scheef gegroeid. Als de overheid bereid is open kaart te spelen, bemerkt men dat argwaan vaak niet op zijn plaats was".

Japans voorbeeld

Mr. Crince Le Roy bepleit voorts (mede omdat hij twijfelt aan de doelmatigheid van de parlementaire controle op de vierde macht) een controlebureau. Dit bureau — naar Japans model ressorterend onder de minister-president — zou niet alleen belast worden met de controle op alle aspecten van het ambtelijke handelen, maar zou ook instructies moeten geven aan het overheidsapparaat en zonodig de minister-president moeten adviseren om het ambtenarenapparaat tot de orde te roepen.

Een dergelijke Instantie bestaat al sedert het einde van de tweede wereld oorlog in Japan. De toenmalige Amerikaanse opperbevelhebber in Japan Is medeverantwoordelijk voor de Instelling van dit apparaat. De opzet was: antidemocratische tendensen in het Japanse bestuurslichaam tegen te gaan.

Sedert 1960 heeft dit bureau een zelfde soort functie als dat van de Scandinavische ombudsman.

Bij mr. Crince Le Roy leven reserves ten aanzien van de door de ministers Beerink en Polak voorgestelde ..ombudsman": „De ministers hebben zich kennelijk geïnspireerd op de vrij onmachtige Engelse klachtencommissaris.

Deze man mag klachten van burgers in behandeling nemen, maar een directe controle op de overheidsadministratie heeft hij niet.”

Het complex verschijnsel van het openbaar bestuur vraagt naar de mening van mr. Crince Le Roy een verantwoorde wetenschappelijke bestudering. Niet vanuit één bepaalde wetenschap die deelaspecten van het bestuur bekijkt, maar vanuit een interdisciplinaire benadering, waarbij juristen, sociologen en economen nauw sa- men werken.

Alleen dan zijn we straks in staat de middelen te vinden om conflictsituaties te voorkomen tussen democratische beginselen en idealen enerzijds en de nog steeds toenemende machtspositie van de vierde macht anderzijds.