



Interview Roel Bekker, topambtenaar

Roel Bekker (62) is dé ambtenaar onder de ambtenaren, en sinds kort hoogleraar. In zijn oratie besprak hij de verhoudingen tussen politicus en ambtenaar. 'De politiek is als de dood voor op de voorgrond tredende ambtenaren.' Door Martin Sommer

Ambtelijke helden

Helaas is er in Nederland geen literatuur over ambtenaren, zegt Roel Bekker. Wat krijgen we nou, we hebben toch *Het Bureau van Voskuil?* Nee, dat bedoelt hij niet, het gaat om leven en streven van topambtenaren. Er zijn geen dagboeken, geen biografieën zoals in Engeland.

Ja, een of twee, over Hans Hirschfeld bijvoorbeeld, de hoogst omstreden krachtpatser en secretaris-generaal van Economische Zaken die het land overnam toen het kabinet in mei 1940 naar Londen vluchtte. 'Hirschfeld, die hoort eigenlijk thuis op mijn lijstje van ambtelijke helden.'

Zelf is Bekker (62) al heel lang topambtenaar, met een uitstapje naar adviesbureau Twijnstra Gudde. Hij was secretaris-generaal van VWS, dat wil zeggen de hoogste baas van dat ministerie, en leidt nu de vernieuwing van de rijksdienst. Een rijzige man die geen spier trekt als hij er geen zin in heeft. Hij wil niet behagen. Heel anders dan de doorsnee politicus.

Sinds kort is Bekker ook deeltijd-hoogleraar, deze week hield hij zijn oratie. *Liaisons dangereuses*, heet het verhaal. In dit geval gaat het niet over *amourettes*, maar over de pikante betrekkingen tussen politicus en ambtenaar.

Topambtenaren zie je in de Tweede Kamer in de loge zitten, druk met de blackberry. Of naast de minister als er een commissievergadering is. Dan wordt er bij tijd en wijle iets in het ministerie oer gefluisterd. Maar voor de rest zie je ze niet - als Haags journalist heb je wel eens het gevoel aan de oppervlakte te krabben, bij parlement en regering. Terwijl daaronder een heel termietennest van beleidsmakers zit.

Sommigen zeggen dat daár de lakens worden uitgedeeld, anderen dat er tienduizenden ja-knikkers rondlopen - en vooral hangen - in die Haagse torens.

Het is een mooi geschreven oratie geworden, over een ogenschijnlijk saai onderwerp. Ouderwetse ambtelijke helden zijn er niet meer, luidt de stelling. Mannetjesputters als Albert Mulder, in de jaren zeventig secretaris-generaal van Justitie. Een 'hoekig karakter, een boer die een indringer van zijn erf stuurt', citeert Bekker een karakterisering.

Mulder werd beroemd om het memo dat hij zijn minister stuurde over de arrestatie van oorlogsmisdadiger Menten. 'Heden', stond erop. De minister was Van Agt, die niet om zijn ijver bekend stond. 'Heden' werd de volgende morgen, en de vogel Menten was weglopen.

'Mulder was min of meer onvermijdelijk', zegt Bekker. 'Je kwam hem overal tegen. Ik had een speciale band met hem, we kwamen allebei van het gymnasium in Assen, het kleinste gymnasium van Nederland. Normaliter herkende jij je ambtelijke helden wel, maar zij herkenden jou niet. Hij herkende mij.'

Zulke mannen worden niet meer gemaakt. Hij noemt andere namen. Geelhoed, 'beroomd om zijn tirades', Peijnenburg, 'de mare deed de ronde dat hij altijd zelf zijn papercups uit het magazijn haalde'. Vierkante mannen, tegensprekers van hun minister, soms regelrecht brutaal.

'Wel buitengewoon loyaal. Ik heb nooit iets gezien van spelletjes, trucs of achterommetjes. En: Aan de bal blijven, niet reageren, maar je minister vóór zijn. Ook wel de minister opvoeden. Ze hadden charisma en bovenal grote overtuigingskracht.'

Kort samengevat, het type uit de komische Britse televisieserie *Yes, minister*, waarin de minister in de waan mag verkeren dat hij aan de touwtjes trekt.

Is Bekker niet het levende bewijs dat het mannetjesputterige type nog lang niet is uitgestorven? Sinds 1970 is hij ambtenaar, sinds 1985 (eerst plaatsvervangend) 'sg', zoals het hoogste ambt wordt afgekort.

Bekker heeft zijn eigenaardigheden. Uit een profiel in *de Volkskrant*: 'Sommigen vinden hem een heel vervelend mannetje', 'heel punctueel en verwacht dat ook van anderen', 'berucht om zijn e-mails'.

Grapt zelf over zijn managementstijl: 'Ik ben niet autoritair, maar ze moeten wel doen wat ik zeg.' Niet voor niets is uitgerekend Bekker door dit kabinet aange-



Roel Bekker: 'Ik ben niet autoritair, maar ze moeten wel doen wat ik zeg.' Foto Klaas-Jan van der Weij

'De politiek wil gewoon meer greep hebben op de ambtelijke dienst'

trokken om de Haagse ambtenarij fors af te slanken. Hoe staat het ermee? 'Op schema', is het afgemeten antwoord.

Hij zegt over zijn eigen bestuurstijl: 'Ik ben de laatste der Mohikanen. De oudste sg ook. Er is wel een duidelijk verschil met Mulder, hoor. Ik ben veel meer een manager.'

En Tibbe Joustra dan? Eerst jarenlang de gevreesde baas van Landbouw, toen uitkeringsinstansie UWV gemoderniseerd, daarna anti-terreurkoning. Toch ook iemand die er geen doekjes om windt?

'Ja die past wel in het profiel, al was zijn klus bij het UWV iets heel anders dan Landbouw. Vroeger bleven ze eindeloos zitten. Het monopolie van kennis en kennissen, dat was de sleutel. Joustra is een jurist uit Groningen, net als ik. Dat zal de overeenkomst zijn. We zijn beiden niet te beroerd om in het openbaar op te treden als het moet.'

Hij wijst op de studie van bestuurskundige Uri Rosenthal over de klassieke topambtenaar, 'Leenaar, Nederlands Hervormd, en jurist'. Dat verhaal dateert uit 1979. Het type is verdwenen. 'Helaas. Ik zeg helaas vanwege de juridische kennis, die drastisch is teruggelopen. Er zijn nog maar een paar juristen in de top. Het zijn managers geworden, meer algemeen geschoold. Bedrijfskunde, of bestuurskunde. Dat is niet gek, er zijn nieuwe managerstaken bij gekomen.'

Zelf studeerde hij in Groningen. 'Dat had Leiden moeten zijn, maar nu ben ik hoogleraar in Leiden dus dat is toch nog goed gekomen. Dat de juridische scholing tegenwoordig niet overhoudt, geldt trouwens ook voor de Kamer en het kabinet.'

Hij doet in de oratie zijn best om uit te leggen dat zo'n nieuwe topambtenaar heus noodzakelijk is; hij is echt geen treurwilg die klemt tussen het publiek aan de ene kant, dat graag en veel kankert over de ambtenarij, en aan de an-

dere kant de politiek, die permanent zijn spierballen moet laten zien, uit pure onzekerheid over eigen nut en noodzaak.

Bekker is keurig en loyaal en vindt 'treurwilg' wat sterk uitgedrukt. 'Onmiskenbaar is topambtenaar een minder geproforceerde functie geworden. Het vak verandert, is lastiger geworden. Vroeger deelden de ambtenaar en de politicus het bestuur. Nu moeten ambtenaren in hun hok blijven. Zich niet met de politiek bemoeien. Tegelijkertijd klagen politici dat ambtenaren 'geen gevoel voor politiek hebben'. Dat is de spagaat van de topambtenaar.'

Wat vindt hij van Dick Berlijn, tot voor kort hoogste baas van de krijgsmacht? Dat is een ander verhaal, de krijgsmacht is een heel ander werkgebied. 'Een bij uitstek moderne man, hij werkt binnen politieke kaders en gebruikt communicatie op een verstandige manier.'

En connector, iemand die verbindingslijnen maakt, precies zoals Bekker het graag ziet. Geen bullebak, integendeel, maar dat hoeft ook niet. En bij de krijgsmacht verandert de hoogste baas per definitie elke drie jaar. Daar heeft de altijd zittende generaal nooit bestaan.

Berlijn is voor Bekker het voorbeeld van hoe een topambtenaar goed kan functioneren. 'Hij kwam ook wel eens iets uitleggen in de Tweede Kamer, zonder dat dat tot rare of nerveuze reacties leidde in de sfeer van wat doet die ambtenaar hier.'

Nog eentje dan, hoe denkt hij over voormalig 'sg' Frank Majoor van Buitenlandse Zaken, tegenwoordig permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de Verenigde Naties in New York. Hij was het hardlooppaartje van minister De Hoop Scheffer en bleek een kritisch stuk van zijn juridische dienst over de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak te hebben tegengehouden.

'Ik weet niet precies hoe dit geval

in elkaar zit, maar het optreden als filter voor de minister - dat is zo ongeveer je taakomschrijving als sg. Als je alles doorstuurt wordt zo'n minister hoordol.' Hij vond de berichtgeving over de affaire nogal overdreven. 'Ja, ik heb ook regelmatig gefrustreerde ambtenaren aan mijn bureau gehad - nadat ik had gezegd, ik stuur het niet door.'

De ambtenaar is niet de populairste mensensoort. Bekker heeft zelf een oud Sudeten-Duits rijmpje boven zijn oratie gezet - 'Wer nichts ist oder wer nichts kann, geht zur Post oder Eisenbahn - Aber wer dazu noch zu dumm, Der kommt ins Ministerium.'

Pim Fortuyn raakte een snaar toen hij schreef dat het ook wel 'zonder ambtenaren' kon. Hoe verklaart u dat?

'Zonder ambtenaren, dat was de titel van zijn oratie toen hij vijftien jaar geleden hoogleraar werd. Het geestige is dat hij dezelfde leerstoel bekleedde als ik nu, dus ik ben in goed gezelschap.'

'Ik moet wel zeggen dat de titel spannender was dan de inhoud. Hij wilde kleine ministeries, met vijfhonderd à duizend beleidsambtenaren. Daar ben ik ook niet tegen. De gemiddelde grootte is nu ongeveer duizend en daar kan misschien nog wat af, maar dan zijn we er ook. Maar Fortuyn wilde echt de belastingdienst niet afschaffen, met zijn 35 duizend mensen, of Rijkswaterstaat, tienduizend mensen.'

In de Haagse politiek is het een dinglang mode geweest je tegen de ambtenarij af te zetten. 'Ja, ik vond dat het voor de laatste verkiezingen tamelijk heftig was. De een wilde er nog een paar duizend ambtenaren meer uitgooien dan de ander. Men had geen idee, er werd gesproken over dertig-tot veertigduizend beleidsambtenaren. In werkelijkheid zijn dat er zo'n twaalfduizend bij elkaar.'

'Er heerste een behoorlijke anti-

ambtenarenstemming. Ik heb die bezuinigingsideeën toen 'meelift met borrelpraat' genoemd. Ik heb de indruk dat het nu iets beter is, maar dat kan ook *wishful thinking* zijn.'

'Politici stralen uit dat de ambtenarij terug in zijn hok moet. Niet alleen in Nederland hoor, internationaal zie je dat het vertrouwen in de politiek terugloopt. In de overheid. De reactie van de politici is meer profileren, naar de burger toe gaan, media opzoeken. En communiceren dat het door de bureaucratie komt.'

'Dat is de *new alliance*, van politicians en taxpayers, samen tegen de ergernissen over bureaucratie. Het overheidsprofiel van de partijen wordt sterker, niet alleen bij links dat van oudsher voor de staat was. Maar ook bij de VVD, heel duidelijk, het primaat is aan de politiek. De politicus wil aanspreekbaar zijn op veranderingen, op dingen die moeten gebeuren. Ongeacht of dat in de praktijk mogelijk is of niet.'

Tegelijkertijd trekken de bureaucratie en de politiek naar elkaar toe. Er is al jaren sprake van politisering van de ambtenarij. Vroeger was het minder gebruikelijk, nu is een groot deel van de ambtelijke top lid van een politieke partij en ritstelt het van de geruchten over de benoeming van politieke vriendjes.

'Het is waar dat topambtenaren vaker lid zijn van partijen dan vroeger, maar dat komt eenvoudig omdat ze meer dan gemiddeld belangstelling hebben voor politiek-ik heb wel eens bepleit om het voor sg's verplicht te stellen lid te worden van alle partijen tegelijk.'

Maar vroeger hadden ze ook belangstelling, en waren ze toch geen lid.

'Er wordt meer op gelet de laatste twintig, dertig jaar. Waarom? De politiek wil gewoon meer greep hebben op de ambtelijke dienst. Dat is een reactie op de verhalen

over de vierde macht, met zijn yes-minister-achtige almachtige ambtenaren. Maar ik heb nog nooit een minister een ambtenaar op zijn politieke kleur zien bestellen.'

Van welke partij bent u zelf? 'Dat zeg ik niet, dat is niet relevant.'

O? 'Het is mij trouwens nooit gevraagd. Het gaat politici ook niet om de platte keuze van een partij. Het is subtieler. Men kijkt wel actiever dan vroeger of men beleidsmatig met een topambtenaar uit de voeten kan, of men kan scoren.'

Uw eigen baas, LPF-minister Bomhoff, ontsloeg toch in 2002 topambtenaar Van Lieshout omdat die te rood was?

'Dat lag anders. Ik las zelf trouwens in de krant dat ik ook geofferd zou worden.'

'Ja, de LPF had een zwarte lijst, maar het ging Bomhoff niet om de politieke partij. Hij moet hebben gedacht, ik krijg last met deze ambtenaar. Onaanvaardbaar was dat hij nog nooit met Van Lieshout had gesproken voordat hij liet weten dat die eruit moest - wat uiteindelijk ook gebeurde.'

Bekker pleit voor een nieuwe relatie tussen politici en ambtenaren. Noem het eerherstel voor de topambtenaar. Het is bijna een verboden gedachte, maar hij ziet een mengvorm voor zich - half politicus, half ambtenaar. Dat is een mensentype dat wij niet kennen. In zuidelijke landen heb je de politieke kabinetten van de minister, maar daar ziet hij niets in. 'Dan krijg je twee ministeries die langs elkaar heen werken, een ambtelijk en een politiek. In België bestaat dat letterlijk, in twee verschillende gebouwen. Fataal voor de communicatie.'

In Engeland bestaat de *cabinet secretary*, met Alastair Campbell-achtige figuren. Ook daarin ziet hij

geen brood. 'Totaal uit de hand gelopen met die *spin doctoring*.'

In Nederland kennen we alleen een lichte vorm met de zogeheten politiek assistent, ambtelijk verbonden aan de minister, maar vooral diens partijpolitieke duvelstoeijager.

'Dat is in de jaren zeventig begonnen, in het kabinet-Den Uyl. Daar had je als jongmaatjes Bram Peper en ik meen Willem Breedveld, die sinds jaar en dag bij het dagblad *Trouw* werkt.'

'Jonge mensen, een mengsel van tassendrager en manusje-van-alles, die bijvoorbeeld voor de minister contact onderhouden met Kamerleden. Een heel rustige variant.'

De politiek is als de dood voor op de voorgrond tredende ambtenaren. Ten onrechte, vindt Bekker. 'Het is toch rar dat de secretaris-generaal van Algemene Zaken, dus van het departement van Balkenende, niet bij de ministerraad mag aanschuiven?'

Hij is wel gecharmeerd van de positie van de gemeentesecretaris, die gewoon aanwezig is bij vergaderingen van B & W. En wat hem betreft mag de topambtenaar als het zo uitkomt best verschijnen in het tv-programma *Paauw & Witteman*. 'Je moet het wel kunnen. Als het niks wordt, moet je wel op de blaren zitten. Dus als er brand uitbreekt, moet niet de minister het vuurtje hoeven blussen.'

Bekker vindt dat het best meevalt met de kwaliteit van het openbaar bestuur in Nederland. Toch eindigt hij de oratie met de fameuze historische Barbara Tuchman. Zij schreef ooit over allerlei geweldige prestaties van Nederland in de Gouden Eeuw, 'Behalve dat van het bestuur, waar ze zich trevden stelden met een verlamd systeem dat op het primitiefste eiland in de Stille Oceaan nog niet zou zijn getolereerd.'

CV

- 1947 - geboren op 27 januari in Assen
- 1970 - doctoraal rechtenstudie in Groningen
- 1970 - 1972 medewerker juridische zaken bij het ministerie van VROM
- 1972 - 1976 medewerker algemene leiding bij VROM
- 1976 - 1979 secretaris interdepartementale Commissie Groeikernen en Groeisteden ICOG, ministerie VROM
- 1979 - 1981 hoofd planning en voorbereiding directoraat-generaal van de Volkshuisvesting, ministerie VROM
- 1981 - 1983 coördinator woningvoorziening Amsterdam
- 1983 - 1984 directeur Volkshuisvesting Noord-Holland
- 1984 - 1985 raadviseur bij VROM
- 1985 - 1992 plv. secretaris-generaal bij VROM
- 1992 - 1998 senior partner Twijnstra Gudde Management Consultants
- 1998 - 2007 secretaris-generaal ministerie van VWS sinds begin april: secretaris-generaal voor de vernieuwing van de rijksdienst, bij Binnenlandse Zaken

Die zit. Niemand boven het maai-veld, alles erop gericht om machtsconcentratie tegen te gaan.

'Zo is het. Ik heb het een beetje gestopt, maar ik bedoelde dat citaat als een pleidooi voor meer macht voor de minister-president. Grondwettelijk is hier iedere minister de baas van zijn departement, en heeft hij van de premier niets te duchten.'

'Elders bestaat daarvoor een correctiemogelijkheid. De Britse premier kan bijvoorbeeld een minister ontslaan, net als de Franse president. Hier kan dat niet.'

Zo'n overheid van 'subtiele evenwichten', leidt dat niet te veel tot koekoek eenzang?

'Ja dat is een bedreiging. *Groupthink*, je hebt die kaasstolp. Ik geloof wel dat er voldoende tegenspraak is, maar op sommige departementen zie ik bij ambtenaren beduchtheid voor de minister.'

Welke departementen? 'Haha, daar heeft deze hoogleraar nog geen onderzoek naar gedaan. Sommige ambtenaren vind ik bang.'

'Je moet je minister zo nu en dan durven tegen te spreken. En stevig tegenspreken. Ik zie te vaak voorbeelden van het tegendeel. Ja daar maak ik me zorgen over.'

De oorzaak? 'Het primaat van de politiek, onzezekerheid aan beide kanten. Bang voor het uitlekken van onwettelijke zaken.'

'Een minister die een subtiel compromis bereikt, doet het in zijn broek voor een ambtelijk stuk dat er gehakt van maakt. Nog altijd gaat het gezegde op dat een sterke minister sterke ambtenaren krijgt, de macht van de ambtenaren is direct afhankelijk van die van een minister.'

'Met een zwakke minister kun je nog zo'n sterke ambtenaar zijn, maar dan is het toch heel snel gedaan met je macht.'