



Schaduwpolitici, bontkragen en blokkendozen

Een onderzoek naar de politiek-ambtelijke verhoudingen in
Nederland

Prof. dr mr. R. Nieuwenkamp

2013

Universiteit van Amsterdam

Ien Dalesleerstoel - CAOP



1	INLEIDING	7
	1.1 Een 'zelfportret'	8
	1.2 'Prijs van het politieke primaat' lager dan in 2001 ...	10
	1.3 Theoretisch kader	13
	1.4 Hijgerigheid, instabiliteit en zuinigheid	18
	1.4 Opzet onderzoek en leeswijzer	24
2	'BUREAUCRAT BASHING' BLIJFT IN DE MODE	27
	2.1 Inleiding.....	28
	2.2 'Bureaucrat bashing'.....	29
	2.4 Conclusie	34
3	GEZONDE VERHOUDINGEN	37
	3.1 Inleiding	38
	3.2 Algemene verhoudingen tussen bewindslieden en ambtenaren	39
	3.3 Verbondenheid met het departement.....	53
	3.4 De Oekaze Kok voorbij	57
	3.5 Arbeidsvoorwaarden	61
	3.6 Bezuinigingen	63
	3.7 Conclusies.....	64
4	GEEN TIJD VOOR BELEID	67
	4.1 Inleiding.....	68
	4.2 Waarom eigenlijk minder bewindslieden?	69
	4.3 Positieve effecten minder bewindslieden	71
	4.4 Negatieve effecten van minder bewindslieden.....	73
	4.5 Verschillen per departement	79
	4.6 Conclusies.....	81
5	PARTIJPOLITIEKE BEÏNVLOEDING TOPBENOEMINGEN	85
	5.1 Inleiding.....	86
	5.2 Gevolgen van partijpolitieke beïnvloeding	96
	5.3 Algemene Bestuursdienst.....	100
	5.4 Conclusies.....	104
6	SCHADUWPOLITICI EN BONTKRAGEN	107
	6.1 Inleiding.....	108
	6.2 Politiek assistenten	109
	6.3 De bontkraag: kabinetsvorming?.....	112
	6.4 Politisering van het werk.....	116
	6.5 Conclusies.....	121



7	BLOKKENDOZEN EN RAFELRANDEN	125
7.1	Inleiding	126
7.2	Stabiele en minder stabiele structuren.....	128
7.3	Ambtelijke invloed op departementale herindelingen.....	134
7.4	Gevolgen van herindelingen, minder departementen en fusies.....	136
7.5	De rol van de secretaris-generaal aan erosie onderhevig?	138
7.6	Het accommoderen van politieke structuurwensen	141
7.7	Scenario's voor departementale indelingen	148
7.8	Conclusie	150
8	INDIVIDUELE SAMENWERKINGSRELATIES	153
8.1	Inleiding.....	154
8.2	Schizofrene perspectieven	155
8.3	Gebruikelijke variatie	157
8.4	Incompatibilité des humeurs	159
8.5	Conclusies	160
9	SCENARIO'S VOOR DE TOEKOMST	163
9.1	Inleiding	164
9.2	Algemene politiek-ambtelijke verhoudingen	165
9.3	Departementale indelingen en aantallen bewindslieden	167
9.5	Kabinetten in soorten en maten.....	169
9.6	Politisering van het werk.....	171
9.7	Conclusies en appreciatie	172
9.4	Partijpolitieke invloed op ambtelijke benoemingen	175
10	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	177
10.1	Conclusies.....	178
10.2	Scenario's	181
10.3	Aanbevelingen.....	182
BIJLAGEN	185	
	Bijlage 1: Geïnterviewde topambtenaren	186
	Bijlage 2: Genoemde 'rafelranden'	188

1 Inleiding

1 INLEIDING

1.1 EEN 'ZELFPORTRET'

Twaalf jaar geleden schreef ik mijn dissertatie 'De prijs van het politieke primaat'¹. Deze was gebaseerd op een onderzoek naar de politiek-ambtelijke verhoudingen bij een drietal departementen. In die tijd was er een verslechtering van de politiek-ambtelijke verhoudingen te constateren. Er heerste op een aantal departementen een angst- en indekultuur, mede onder druk van een aantal parlementaire enquêtes en incidenten. Tevens werd stevig ingezet op een herbevestiging en versterking van het politieke primaat. Ten tijde van mijn oratie ter aanvaarding van de Ien Dales-leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam in 2011 waren de verhoudingen in rustiger vaarwater gekomen².

In de hele wereld was een tendens naar meer politisering te ontdekken. In mijn oratie constateerde ik helaas internationaal een afnemend gevoel van partnerschap. Redenen daarvoor waren de vraag naar meer responsiviteit, de toenemende personalisering van de politiek, het toenemend mediage-weld en de noodzaak tot politieke profilering. Gelukkig kon ik constateren dat Nederland nog een baken van politiek-ambtelijk partnerschap was.

Twaalf jaar na mijn promotie onderzoek en twee jaar na mijn oratie leek het me een mooi moment om de thermometer weer eens in de politiek-ambtelijke verhoudingen te steken, om te kijken wat er

¹ Nieuwenkamp, R. (2001), De prijs van het politieke primaat, Dissertatie Universiteit van Twente

² Nieuwenkamp, R. (2011), Politiek en ambtenarij. Spanningen in een verstandshuwelijk. Oratie Universiteit van Amsterdam

is veranderd en welke scenario's voor de toekomst denkbaar zijn.

Ik heb me in dit onderzoek vooral gericht op de ambtelijke percepties. Het is in zekere zin te beschouwen als een 'zelfportret' van de ambtelijke top en een zelfreflectie op de verhoudingen van de topambtenaren met hun politieke bazen. De objectieve waarheid over dit onderwerp is uiteraard helaas nooit vast te stellen. Methodologisch kun je niet veel verder komen dan een intersubjectief beeld.

Allereerst ga ik in op de conclusies uit mijn promotieonderzoek en oratie, die gelden als vertrekpunt voor het onderzoek. Vervolgens schets ik een aantal theoretische ontwikkelingen. Daarna beschrijf ik een aantal belangrijke trends die de politiek-ambtelijke verhoudingen omgeven. Ik sluit dit hoofdstuk af met de opzet van het onderzoek en een leeswijzer voor deze publicatie.

1 INLEIDING

1.2 'PRIJS VAN HET POLITIEKE PRIMAAT' LAGER DAN IN 2001

Op grond van het onderzoek in 2001 naar kritische succesfactoren in de relatie tussen ministers en ambtenaren heb ik een aantal conclusies getrokken. Allereerst zijn wederzijds vertrouwen en wederzijdse loyaliteit essentieel voor een succesvolle samenwerkingsrelatie tussen bewindslieden en topambtenaren. Daarnaast spelen persoonlijke factoren een hoofdrol, in tegenstelling tot structuurfactoren.

Verrassend waren enkele conclusies over partijpolitieke kleur. Uit het onderzoek bleek de politieke kleur van de ambtenaren geen enkele rol te spelen bij het bepalen van succes. Echter, de politieke kleur van de bewindslieden bleek wel een rol te spelen. De bewindslieden van de PvdA hadden in het algemeen weinig vertrouwen in hun ambtenaren (overigens veel partijgenoten...). Aan het andere uiterste stonden VVD-bewindslieden erom bekend juist veel vertrouwen in hun ambtenaren te hebben. Omdat vertrouwen zo'n belangrijke rol speelt in de samenwerking, leidde dit in het algemeen tot wisselende uitkomsten.

De prijs die in de jaren sindsdien is betaald voor het sterke accent op het politieke primaat, kent meerdere facetten. Veel bewindslieden en topambtenaren waren van mening dat de politiek-ambtelijke verhoudingen waren verslechterd na de komst van het kabinet-Paars I. Manifestaties van een cultuur van wantrouwen waren de roep

om herstel van het politieke primaat, de herbevestiging van de regels voor interactie tussen ambtenaren en Kamerleden (de zogenaamde Oekaze-Kok), negatieve uitlatingen van politici over ambtenaren en de introductie van politiek assistenten. Een verklaring die werd gegeven, was dat de politieke primaatcultuur te maken had met een top-down-leiderschapsstijl. Ook de zogenaamde sorry-cultuur, waarbij bewindslieden excuses maakten, bleven zitten en ambtenaren moesten vertrekken, droeg niet bij aan goede verhoudingen. Parlementaire enquêtes en een cultuur van het zoeken naar schuldigen hielpen niet mee. Doordat ambtenaren niet meer zeker waren van politieke rugdekking, werden de cruciale factoren ‘wederzijds vertrouwen’ en ‘wederzijdse loyaliteit’ sterk op de proef gesteld.

De studie legde ook een aantal indekstrategieën bloot, die topambtenaren gebruikten om zich in te dekken tegen niet-loyale bewindslieden en zondebokzoekende politici na incidenten of parlementaire enquêtes. Zo hielden diverse topambtenaren een dagboekje bij, stuurden met opzet nota's met waarschuwingen aan de bewindslieden of namen 'getuigen' mee naar bijeenkomsten met hun bewindspersonen.

Diverse voormalig bewindslieden en topambtenaren legden de verantwoordelijkheid bij voormalig premier Kok voor de onzorgvuldige omgang met

het ambtelijk apparaat. In het algemeen straalde hij geen vertrouwen uit naar het apparaat. In het bijzonder de omgang van Kok met de Bijlmer-enquête en de Sorgdrager-Docters van Leeuwenkwesitie leidden tot veel ongenoegen.

Veel topambtenaren (vaak van PvdA-huize) weten de verslechterde politiek-ambtelijke verhoudingen aan de cultuur van de PvdA. Zoals hierboven al aangehaald was er destijds een breed gedragen opvatting dat de PvdA-bewindslieden hun ambtelijk apparaat niet vertrouwden, ondanks dat er veel partijgenoten in de top zaten. VVD-ministers, met meer vertrouwen in hun ambtelijk apparaat, hadden in het algemeen succesvollere samenwerkingsrelaties. Een dominante verklaring voor de verschillende attitudes heeft te maken met de meer ideologische maakbaarheidsgedachte in de PvdA, die kan botsen met een apparaat dat regelmatig waarschuwt voor bestaande juridische of budgettaire onmogelijkheden. Sommige PvdA'ers gaven aan dat de ideologie inmiddels wel verdwenen was, maar de attitude leefde nog voort. De VVD daarentegen, met een meer *laissez-faire* benadering, zou hierdoor minder botsen met het apparaat.

Anno 2011 waren de politiek-ambtelijke verhoudingen nog altijd spannend, maar wat minder ongezond gespannen. De centrale metafoer in mijn oratie was die van een gearrangeerd verstandshuwelijk³. Hierbij horen gezonde en ongezonde

³ Nieuwenkamp (2011)

1 INLEIDING

spanningen. En zelfs in een verstandshuwelijk kan de vonk overslaan. Zoals boven beschreven, is er in de internationale omgeving behoorlijk wat turbulentie, met sterke tendensen tot politisering. In veel andere landen staan wederzijds vertrouwen en loyaliteit onder druk. Ik concludeerde in mijn oratie dat Nederland gelukkig nog een baken van politiek-ambtelijk partnerschap is en dat we vooral niet moeten gaan sleutelen aan de fundamenten van dit partnerschap. Het politieke primaat en de ambtelijke loyaliteit staan immers nog steeds buiten kijf.

In mijn oratie verstrekte ik de inschatting dat de Nederlandse situatie met minder bewindslieden, en daarmee kans op minder politieke sturing, afwijkt van een trend naar meer politieke sturing. Wil de politiek in de toekomst toch weer meer sturen, dan was mijn aanbeveling dat we meer staatssecretarissen moeten aanstellen en alleen als het echt niet anders kan een klein afgebakend kabinet van politieke adviseurs instellen. Niet alle bewindspersonen hebben van nature een grote 'span of control'. De ervaring leert bovendien dat het voor een minister lastig kan zijn om een apparaat te sturen als zijn of haar beleidsprioriteit niet in het DNA van het departement zit. Het vergroten van de politieke stuurkracht kan daarbij helpen. Ik gaf tegelijkertijd aan dat het partijpolitiek benoemen van ambtenaren en het installeren van grote kabinetten geen zinvolle route is, omdat

er een spiraal van wantrouwen en vergelding op de loer ligt.

Bij al deze mogelijke vormen van toenemende politieke sturing moet er een besef zijn dat er een afruil bestaat tussen responsiviteit aan de ene kant en rechtstatelijk bewustzijn, langetermijndenken en de mogelijkheid om eerlijke en openhartig te adviseren aan de andere kant.

Het is de vraag in welke mate de studie naar de politiek-ambtelijke verhoudingen in 2013 aangeeft of deze beelden en opvattingen nog relevant zijn.

1.3 THEORETISCH KADER

Twee theoretische concepten stel ik centraal in dit onderzoek. Enerzijds het theoretisch kader dat ik heb uitgewerkt in mijn dissertatie, waarbij wederzijds vertrouwen en wederzijdse loyaliteit als kritische succesfactoren centraal staan. Anderzijds het concept van complementariteit van Svava. Ik zet deze concepten uiteen, voorafgegaan door een zeer beknopt overzicht van de theoretische ontwikkeling.

1.3.1 Theoretische achtergrond

Zoals bekend was Max Weber een van de grondleggers van de theorie over de verhouding politiek- ambtenarij⁴. Zijn ideaaltype was: de politici maken het beleid, ambtenaren voeren het uit. Hierarchy en loyaliteit staan centraal. Ambtenaren zijn onafhankelijk, neutraal en beschikken over ‘fachwissen’ en ‘dienstwissen’. Deze dichotomie tussen politiek en ambtelijke organisatie stelde ook Wilson centraal in de vroege Angelsaksische bestuurskunde⁵. Maar in de praktijk bood deze te weinig houvast en te weinig nuance voor analyse. Aberbach en anderen verfijnden de theorie naar vier ideaaltypen⁶. In hun tweede model gingen zij ervan uit dat politici de belangen afwegen en de ambtenaren de feiten inbrengen. In een derde model brengen politici energie en passie in het spel en brengen ambtenaren de balans aan in de advisering. Het vierde model gaat uit van een complete mengelmoes van rollen.

⁴ Weber, M., Politik als Beruf, München, 1919

⁵ Wilson, W. The study of Administration, in: Political Science Quarterly, 2, 1887, p. 209-210

⁶ Aberbach, J.D. R.D. Putnam and B.A. Rockman (1981) Bureaucrats and Politicians in Western Democracies

1 INLEIDING

Peters verijnde deze modellen vervolgens en kwam met vijf modellen, variërend van een volledig politiek primaat-model tot een ambtelijk primaat-model, met tussenvormen waarin politici en ambtenaren één ‘dorpsgemeenschap’ vormen en een model waarbij ambtenaren en politici elkaar permanent bestrijden⁷.

Steeds weer bleek dat de praktijk erg ingewikkeld is. Page probeerde het machtsspel tussen ministers en ambtenaren in kaart te brengen en liep daarbij aan tegen de grenzen van de mogelijkheden om dit objectief te bestuderen⁸. Macht wordt gezien als persoon A ervoor zorgt dat persoon B doet wat B zonder die beïnvloeding door A niet had gedaan. Deze eenvoudige modellering loopt vast, omdat de invloed sterk samenhangt met invloeden die deze personen overstijgen, zoals de normen en waarden van de organisatie, het feit dat er veel meer spelers zijn dan alleen de minister en de ambtenaar die de uitkomsten van het spel bepalen, zoals het maatschappelijk middenveld, internationale actoren en parlementsleden. Het politiek-ambtelijk systeem als geheel fungeert als een beperking van de manoeuvreerruimte van de minister.

Hood vliegt de analyse aan door de relatie te modelleren als ‘public service bargains’⁹. Twee dominante modellen zijn die van vertrouwenspartners en die van het uitvoerende agentschap. In

zijn woorden zijn ambtenaren in het uitvoerend agentschapsmodel de ‘battle troops’, in dienst van politieke bazen. Het model van vertrouwenspartners gaat uit van een ambtelijke organisatie die meer autonomie kent, sterk verband houdt met een elite, een bepaalde expertise heeft en een verder weg gelegen langeretermijndoel moet bereiken voor de samenleving. Hood stelt dat de thermostaatachtige sturing van de ambtelijke organisatie, met transparante doelen, sturing op afstand en negatieve feedbackmechanismes, zich nauwelijks leent voor toepassing in de complexe samenwerking tussen ministers en ambtenaren. Alleen daar waar het gaat om uitvoerende taken, en dus gesproken kan worden van ‘battle troops’, is een dergelijke benadering zinvol. Overigens biedt ook die benadering zowel de politicus als de ambtenaar ruime mogelijkheden om vals te spelen en te proberen de schuld van falende uitvoering op andermans bord te leggen. De benadering in het agentschapsmodel gaat er impliciet van uit dat er een ‘public service bargain’ is gesloten, waarbij ambtenaren accepteren dat ze loopbaanrisico’s lopen en de schuld krijgen, in ruil voor een zekere autonomie en bijbehorende arbeidsvoorwaarden. De politici sturen alleen op transparante en haalbare doelstellingen, in ruil voor het vermijden van formele schuld. Het is inmiddels wel duidelijk dat deze ‘bargain’ niet realistisch is.

⁷ Peters, B.G. (2001) *The Politics of Bureaucracy*. London, Routledge

⁸ Page, *Power Games Between Ministers and Civil Servants in Contemporary States: Framing the Map*, paper Annual Meeting of American Political Science Association, 2008

⁹ Hood, C. *Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public-Service Reform* (2002, 309-332) *Journal of Public Administration Research and Theory*

Het zogeheten Nieuw Publiek Management, vanaf de jaren 1980 tot begin jaren 2000 een populaire managementfilosofie, paste in de traditie van het agentschapsmodel van Hood. Zoals Hood al aangaf, is dit model - en de managementtechnieken die erbij horen - nauwelijks toepasbaar op de overheid in brede zin. Drechsler en Dunleavy rekenden ook hard af met NPM¹⁰.

1.3.2 Svava's complementariteit

Svava heeft de bovengenoemde modellen verder verfijnd¹¹. Complementariteit staat centraal met het oog op een goed overheidsbestuur. 'Complementariteit tussen politiek en ambtelijke apparaat houdt in dat de relatie tussen gekozen politici en ambtenaren wordt gekenmerkt door interdependentie, extensieve interactie, verschillende maar wel overlappende rollen, politiek primaat en ambtelijke subordination, bestaand naast reciprociteit van invloed op beleid en uitvoering. Complementariteit betekent dat politiek en ambtelijk apparaat samenkomen om een geheel te vormen in het democratisch bestuur.'¹²

Svava hanteert twee criteria: de mate van politieke sturing en de mate van onafhankelijkheid van de ambtenaren. Onafhankelijk betekent in deze context geen volledige onafhankelijkheid, maar gaat uit van het politieke primaat en loyaliteit. Het gaat daarbij vooral om de mate waarin eerlijk en vrijmoedig advies kan worden gegeven en om

onpartijdigheid. De meeste complementariteit vindt plaats waar de politieke sturing sterk is en de onafhankelijkheid groot. Als een van de twee tekortschiet, mist er iets essentieels in de relatie. Is de politieke sturing sterk en de onafhankelijkheid beperkt, dan leidt dit tot slechtere advisering en politieke willekeur in de uitvoering van het beleid. Zijn de politieke sturing beperkt en de onafhankelijkheid groot, dan neemt de responsiviteit van de ambtenaren af en levert de ambtelijke organisatie onvoldoende waar voor het geld.

¹⁰ Drechsler, W., *The Rise and Demise of the New Public Management*, 2005; P. Dunleavy, H. Margetts et al, 'New public management is dead: Long live digital era governance', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006

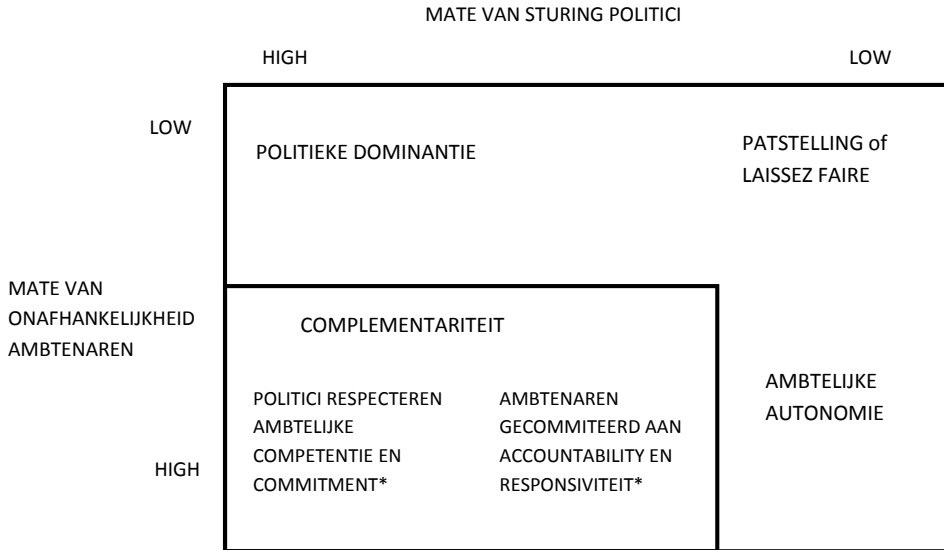
¹¹ Svava, J.H. *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration*. In: *Public Administration Review* 2001, vol 61, no.2

¹² Svava, 1999a: 678; 2007: 42-44

1 INLEIDING

INTERACTIE POLITICI EN AMBTELIJK APPARAAT

(Svara , 2001, 180)



* Wederzijdse waarden die de positie van de andere groep versterken

Essentieel in een complementaire samenwerking is de interactie en dialoog tussen de sterk sturende politici en de onafhankelijke ambtenaren. Te veel ruis op de lijn door veel politieke of semipolitieke schakels ertussenin verzwakt de complementari- teit.

1.3.3 Respect, vertrouwen en loyaliteit

Ik wil naast het kader van Svara een aantal kritieke elementen in een complementaire samenwerking

uitlichten: respect, vertrouwen en loyaliteit. En dan met name het wederzijdse karakter van deze factoren.

Wederzijds respect is belangrijk voor een goed partnerschap tussen politiek en ambtelijke organi- satie. Als respect ontbreekt, dan is goede interactie bijna onmogelijk.

Wederzijdse loyaliteit is een zeer kritisch element in een goede samenwerking tussen ministers en ambtenaren. Dit bleek onder meer uit het onderzoek dat ik deed voor mijn dissertatie¹³. De ambtelijke loyaliteit is goed verankerd in ons rechtssysteem en ook in de cultuur. De loyaliteit van politici aan ambtenaren is echter niet verankerd in het rechtssysteem en gematigd aanwezig in de cultuur.

Er is één centrale waarde in de ambtelijke organisatie en dat is de loyaliteit aan de minister. Dat betekent niet dat er geen schakeringen zijn in de loyaliteit. Deze kan proactief of reactief zijn, minimaal of maximaal, passief of actief. Van stevig adviseren tot meewaaien. Juist die schakeringen worden mede bepaald door de loyaliteit van de minister aan de ambtenaren.

Het enthousiasme waarmee de ambtenaren het beleid van een kabinet uitvoeren kan natuurlijk ook verschillen. Het is niet altijd makkelijk om bijvoorbeeld fanatiek mee te werken aan bezuinigingen op terreinen die je afgelopen jaren hebt helpen opbouwen. Toch voeren de ambtenaren dit beleid loyaal uit.

Misschien nog wel belangrijker voor een echt succesvolle samenwerking is wederzijds commitment. Wat zorgt er nu voor dat ambtenaren voor hun minister door het vuur gaan of net dat

ene stapje harder lopen? Wat zorgt ervoor dat ministers echt gaan staan voor hun ambtenaren? Dat 'extra' wordt meestal niet zozeer bepaald door de politieke koers, maar wel door de persoonlijke verhoudingen en de persoonlijke stijl van de minister.

Uit mijn onderzoek voor mijn dissertatie bleek dat wederzijds vertrouwen de belangrijkste succesfactor was in de samenwerking tussen ministers en ambtenaren. Ambtenaren en politici associëren wederzijds vertrouwen onder meer met een verwachting van openheid, eerlijkheid, vertrouwelijkheid, competentie en adequate informatievoorziening. Wederzijdse openheid en eerlijkheid zijn van groot belang voor een goede advisering en een goede werking van de politiek-ambtelijke samenwerking.

¹³ Nieuwenkamp (2001)

1 INLEIDING

1.4 HIJGERIGHEID, INSTABILITEIT EN ZUINIGHEID

Er is een aantal relevante ontwikkelingen op het terrein van de politiek-ambtelijke verhoudingen die nadere bestudering en discussie verdienen. De ambiguïteit van deze ontwikkelingen maakt het lastig om vast te stellen of de complementariteit tussen politiek en ambtelijk domein zal toenemen, afnemen of van aard veranderen. De mate van politieke sturing enerzijds en de mate van ambtelijke onafhankelijkheid anderzijds worden hierdoor namelijk op verschillende manieren en in verschillende richtingen beïnvloed.

1.4.1 Hijgerigheid en flitsbesluitvorming

Volgens geïnterviewden vindt het politiek-ambtelijke samenspel plaats onder een steeds groter wordende druk van de media en dientengevolge de Tweede Kamer.

“Het debat is erg gepolitiseerd. Er zijn steeds meer vragen, meer moties en veel amendementen. Kamerleden staan ook onder druk om hun naam onder moties en amendementen te hebben. Je moet zichtbaar zijn. Dat heeft veel te maken met media-aandacht.”

Jaar	Aantal Kamervragen	Aantal Moties
2011	3.055	3.679
2010	2.552	1.734
2009	3.029	2.616
2008	3.002	2.543

Jaar	Aantal Kamervragen	Aantal Moties
2007	2.671	1.968
2006	1.772	1.770
2005	2.045	1434
2004	2.101	1309
2003	1.678	1007
2002	1.563	1158
2001	1.424	997
2000	1.451	970
1999	1.674	975
1998	1.522	784

Tabel 1. Bron Jaarverslagen Tweede Kamer

Dit complex wordt meerdere malen aangeduid als een hijgerige cultuur. Dat beeld kwam twaalf jaar geleden ook al op in mijn onderzoek. De vraag is dan ook relevant of het de afgelopen jaren nog hijgeriger is geworden. Het antwoord van velen is: inderdaad. De opkomst van sociale media en de smartphone heeft daar zeker aan bijgedragen. De hoge snelheid en mediadruk leiden dikwijls tot zogenaamde ‘flitsbesluitvorming’, waarbij beelden belangrijker zijn dan feiten en er vaak domweg geen tijd is voor ‘evidence based’-beleid. Er is sprake van ‘fact free politics’. Een secretaris-generaal (SG) illustreert dit als volgt:

“Er wordt meer op beelden gestuurd dan op inhoud. Niet op de inhoudelijke merites, maar op wat er morgen in De Telegraaf staat. Zijn issues ‘in

of uit het nieuws’? Er is ook geen tijd voor inhoud - en soms ook geen interesse.”

Een andere topambtenaar:

“De Tweede Kamer zie ik veranderen. Het lijkt niet meer te gaan over hoe het echt in elkaar zit, maar om de politieke vloggertjes, politiek met de kleine p. Om in de publiciteit te komen. Ik vind dat lastig. Het lijkt wel alsof de waarheid er niet meer toe doet... Voortdurend wordt een beeld geschetst van de minister die de Tweede Kamer verkeerd informeert. Dat leidt meestal niet tot fricties met de bewindspersonen. Maar het kwaad is wel geschied. Hoe er dan vanuit de Tweede Kamer naar bewindslieden wordt gacteerd... Het is ruiger geworden.”

Enkele topambtenaren spreken over ‘flitsbesluitvorming’. Alle moderne media helpen hier aan mee. De responsdruk is erg hoog. Dat gaat ten koste van intern overleg en ‘dingen in normaal menselijk contact bespreken’. Ook gaat het ten koste van aanwezigheid van bewindslieden ‘in het land’. Meerdere gesprekspartners zien een ‘breuk’ bij de periode-Fortuyn en de meeste geven aan dit als een onomkeerbaar proces te beschouwen. Een SG verwoordt het aldus:

“Van belang is de hijgerigheid waarmee de Kamer zich ontwikkeld heeft. Dat speelt sinds Fortuyn.

1 INLEIDING

Bewindspersonen gaan daar soms ook in mee. Want debat wordt inhoudelijk nauwelijks gevoerd. Te veel kortetermijnschaatsen. Bewindspersonen kunnen soms nauwelijks normaal hun werk doen. Dat is een beetje van alle tijden, maar ik zie een breuk bij Fortuyn. Ik zie het niet meer terugveranderen, het is onomkeerbaar. Het fundamentele debat krijgt veel minder plek en aandacht.”

De gesprekspartners signaleren in dit verband twee ontwikkelingen die het vermelden waard zijn. Ten eerste is er sprake van een toenemende responsdruk. De druk om zeer snel en adequaat op actuele politieke ontwikkelingen te reageren neemt toe. De doorlooptijd om beleid te maken wordt steeds korter. “De afschrijvingstermijn voor beleid wordt steeds korter”, aldus een topambtenaar. Dit betekent dat het aanpassingsvermogen in met name de beleidskern vergroot moet worden. Dit gebeurt al door vanuit de minister-raad zogenoemde ‘two-pagers’ te introduceren, waarmee in sneltreinvaart beleid moet worden ‘geforceerd’¹⁴. Het is volgens topambtenaren een ‘opgave om dit te blijven combineren met de kwaliteitseisen die we daaraan willen stellen’.

Gerelateerd hieraan is een tweede ontwikkeling van belang. In de politiek groeit de behoefte om alles te weten. Dit vergt een strakkere sturing, wat ook interne repercussies heeft. Ministers die in de buitenwereld voortdurend worden aangesproken

op issues willen nog meer weten. Dat uit zich intern in de behoefte om overal bij betrokken te willen zijn en alles te willen doornemen.

1.4.2 Relatieve instabiliteit politiek klimaat en groei omloopsnelheid politiek

Na de periode-Fortuyn is een groot aantal kabinetten de revue gepasseerd. Allereerst waren er de kabinetten-Balkenende I tot en met IV, gevolgd door kabinet-Rutte I, dat ook weer snel voorbij was. Veel kabinetten volgden elkaar op en er waren lange perioden van demissionaire kabinetten. Opmerkelijk waren ook de gedoogconstructies in de Tweede (en Eerste) Kamer. Spanningen in de kabinetten uitten zich volgens betrokkenen ook in spanningen tussen bewindslieden en ambtenaren en tussen ambtenaren onderling. Een DG voorspelt dat de fenomenen van snel wisselende coalities en een grote omloopsnelheid zich in de toekomst ook zullen voordoen:

“Het politieke stelsel raakt verder gepolitiseerd. Er komt nog meer waan van de dag, meer op de korte band. Snel wisselende coalities. En de kans op vallen wordt groter. Het leidt tot een grotere omloopsnelheid in de politiek.”

1.4.3 Nationalisatie en centralisatie beleidscomplexen

Een andere relevante trend die de politiek-ambtelijke verhoudingen omgeeft, is de heen

¹⁴ ‘Two pagers’ zijn verkennende notities, waarin grote onderwerpen uit het regeerakkoord worden uitgewerkt. De minister voeren aan de hand van deze verkennende notities een open discussie op hoofdlijnen, zonder dichtgetimmerde ambtelijke voorbereiding. “Zo kunnen we de lijnen uitzetten, keuzes maken en de richting bepalen”, aldus Minister-President Rutte.

en weer bewegende ‘slinger’ van centralisatie en decentralisatie. In het algemeen is er momenteel een politieke wens tot centraliseren. Stevige mediadruk en parlementaire druk leiden tot de wens tot nationalisatie en centralisatie van beleidscomplexen. Ook leiden ze tot meer inputsturing. Voorbeelden hiervan uit de domeinen van luchtvaart, onderwijs en zorg zijn er in overvloed. De ambtelijke beleidsmolens bewegen mee met het Binnenhof, want de ambtenaren moeten hun ministers helpen. Er ontstaat ‘wrijvingswarmte’ met het parlement, dat wil renationaliseren. Het is immers in sommige gevallen bijna onmogelijk om beleid en uitvoering weer te centraliseren. Dit leidt tot veel ambiguïteiten. Een geïnterviewde ambtenaar schetst het volgende beeld:

“Er zijn veel problemen bij het ‘hercentraliseren’. Politici en ambtenaren konden totaal niet overzien wat we zouden aanrichten met de verzelfstandigingen. Je kunt al die taken wel op afstand zetten, maar wat is de publieke zaak? Tot welke verantwoordelijkheidstoedeling zal dit leiden? Woningcorporaties zijn het beste voorbeeld. Die vallen nu ook onder EU-recht. We komen terug op heel veel dingen, maar de vrijheidsgraad om ze te veranderen neemt af, onder andere door de EU.”

Een gerelateerde trend is te herkennen in de topstructuur van enkele departementen. Steeds vaker zien we een zogenaamde ‘DG Uitvoering’ en/of

toezicht (bijvoorbeeld door een inspecteur-generaal) in de bestuursraden en/of bewindsliedenstaven van de departementen. Deze beweging is een gevolg van het meer centraal grip willen hebben op de uitvoering en het toezicht, en ook om de interactie tussen beleid en uitvoering en het toezicht op topniveau te waarborgen. Hieronder ligt een nieuwe appreciatie van hoe politiek gevoelig de uitvoering en het toezicht zijn. Ook hier is duidelijk sprake van een slingerbeweging. Eerst werden toezicht en uitvoering op grote afstand van de politiek geplaatst. Nu bewegen ze zich terug naar het centrum van de politieke sturing. Een DG ziet de volgende beweging:

“Ambtenaren en politici komen tot het voortschrijdend inzicht dat de uitvoering niet politiek neutraal is. Dat de grote calamiteiten zich voordoen in de uitvoering. En jij staat als minister in de Kamer. Het gedachtegoed van In ‘t Veld wordt onderuitgehaald. Van Braam zei het al: ‘Uitvoering is niet politiek neutraal. Het zit in het hart van het politieke primaat.’ Je zult een omgekeerde beweging zien, weg van het op grote afstand staan. Afstand werkt niet. We hebben nu een DG Uitvoering in de Bestuursraad. Bij SZW ook. Hun aanstelling duidt op het fysiek zichtbaar maken van de interface tussen beleid en uitvoering en ook van de professionalisering van de uitvoering. Dat zijn grote trends.”

1 INLEIDING

1.4.4 Topambtenaren als schaduwpolitici?

Een aan bovenstaande ontwikkelingen gekoppelde trend heeft te maken met de versnelling van het politieke spel, de druk van media en Tweede Kamer en het sturen op beelden in plaats van op feiten. Het heeft er volgens velen toe geleid dat topambtenaren steeds meer als schaduwpolitici moeten fungeren. Volgens sommigen moeten zij over echt andere competenties beschikken dan een aantal jaren geleden. Het optreden als schaduwpoliticus vereist meer politieke skills, ook meer inlevingsvermogen in het kortebaanschrijven. Het ambtelijk apparaat moet op zeer korte termijn adequaat leveren. De responsdruk is erg hoog.

“Alles wordt steeds politieker. Twintig jaar geleden was een politiek assistent lastig in te bedden, maar nu is het nog veel politieker. SG’s en DG’s moeten een soort schaduwpoliticus zijn. Zij moeten goed weten wat de politieke partijen denken en zoeken naar de politieke marges. Het is niet langer een kwestie van rustig adviseren en nog even tijd hebben om dingen uit te zoeken of onderzoek te doen.”

De uitspraak ‘het wordt steeds politieker’ valt vaker. Hiermee wordt meestal bedoeld op de invloed op het ambtelijke werk van de publiciteit (de ‘oneliners’), het ‘framen’ op basis van partij-

politieke tactieken en de toename van het aantal kamervragen, moties en amendementen.

Sommige geïnterviewden zien nauwelijks nog tijd en ruimte om langetermijnbeleid te maken, terwijl sommige beleidsterreinen juist gaan over de lange termijn . . .

“De ambtelijke zelfstandigheid is afgenomen, omdat het politieke afbreukrisico is toegenomen. Vroeger was het heel normaal dat onder verantwoordelijkheid van de SG of DG een onderzoek werd gedaan, ook langetermijnonderzoek. Dat moet nu allemaal worden voorgelegd aan de bewindslieden. Uiteindelijk lukt het allemaal wel, maar het kost meer moeite. Dat geldt ook voor scenario’s: wat als er nu een SP-minister komt of iets linkser of rechtser beleid? Kunnen we ons daarop prepareren? Nee, dat is allemaal lastiger geworden. Alles is meer op de korte termijn gericht.”

Overigens deelt niet iedereen de opvatting dat het werk van de ambtenaren politieker is geworden. Een enkeling denkt hier anders over en ziet het als een vrij constant element in het werk.

In sommige gevallen wordt er ook een direct beroep gedaan op de politieke competenties van de ambtenaren, doordat politici aan ambtenaren vragen om deals te maken met de Tweede

Kamer. Weliswaar gebeurt dit met mandaat van de bewindspersonen, maar toch is het niet altijd gemakkelijk. Uit het onderzoek blijkt dat niet alle ambtenaren in hun ‘comfort zone’ zitten.

“Een voorbeeld: de staatssecretaris vraagt de DG om een deal te maken met de PVV. Daar ben ik als SG voor gaan liggen. Dat moet je niet willen. Dat moet de politieke assistent maar doen. Anders heeft straks de DG het verkeerd gedaan.”

1.4.5 Bezuinigingen

Een trend die wel af en toe wordt genoemd maar niet heel dominant is in de aangegeven onderstromen, heeft te maken met de bezuinigingen. Deze trend is gerelateerd aan ‘bureaucrat bashing¹⁵’ en de verbondenheid van bewindspersonen aan het ambtelijk apparaat. Daarnaast beperkt het de mogelijkheid om langetermijnbeleid te maken.

“Het apparaat slinkt in zo’n rap tempo af dat je geen tijd hebt voor een belangrijke taak, namelijk vooruitkijken en terugkijken. Aan strategievorming, verder kijken dan twee, drie jaar, kom je niet toe en de politiek ook niet. De krimp betekent prioriteiten stellen en als je dan zo’n overvolle beleidsagenda hebt, kom je verder bijna nergens aan toe.”

¹⁵ Letterlijke vertaling: ‘bureaucraten slaan’. Het doen van negatieve uitspraken over het ambtelijk apparaat of over ambtenaren in het algemeen.

1 INLEIDING

1.4 OPZET ONDERZOEK EN LEESWIJZER

Het onderzoek is als volgt opgezet. Van februari tot en met november 2012 heb ik enkele tientallen SG's, DG's en andere opinion leaders geïnterviewd¹⁶. Daarnaast heb ik rondetafelgesprekken georganiseerd en ten slotte veel 'off the record'-gesprekken gevoerd als achtergrond. Enkele topambtenaren wilden anoniem blijven. De topambtenaren kwamen van de volgende departementen: Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Defensie, Financiën, Infrastructuur & Milieu, Veiligheid & Justitie, Onderwijs Cultuur & Wetenschappen, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Sociale Zaken & Werkgelegenheid. Vanwege mijn toenmalige functie als directeur Internationale Marktordening en Handelspolitiek bij het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie heb ik geen ambtenaren van dit departement noch van het ministerie van Buitenlandse Zaken geïnterviewd.

Aan de hand van een gestructureerde vragenlijst is tijdens de gesprekken ingegaan op de belangrijkste aspecten van de politiek-ambtelijke verhoudingen.

Vertrouwelijkheid speelt nog steeds een grote rol bij dit soort onderzoeken. Ik kon anonieme citaten gebruiken, die niet herleidbaar waren naar geïnterviewden. Sommige thema's liggen zo gevoelig dat ik zelfs geen geanonimiseerde en ge-fictionaliseerde citaten mocht gebruiken. Dit geeft

¹⁶ Zie in bijlage 1 een toelichting over welke personen zijn geïnterviewd

aan dat er nog steeds veel spanning heerst rondom dit onderwerp.

Het boek is ingedeeld in drie blokken. Allereerst besteed ik aandacht aan de spanning tussen het politieke domein en het ambtelijke domein in brede zin. Ik noem dat het ‘macroperspectief’. Hier gaat het om onderwerpen als bureaucrat bashing, wederzijds dedain over elkaars domein, en verkiezingscampagnes en regeerakkoorden waarin ambtenaren het moeten ontgelden. Vervolgens ga ik in op het ‘mesoperspectief’. Hierbij kijk ik naar de relatie van het kabinet met het ambtelijk apparaat, de ontwikkeling van de ‘Oekaze van Kok’ etc. Ten slotte ga ik in op het ‘microperspectief’: hoe vergaat het individuele samenwerkingsrelaties? Zijn er patronen te ontdekken? Ik sluit het boek af met een aantal scenario’s, conclusies en aanbevelingen.

2 'Bureaucrat bashing' blijft in de mode

2 'BUREAUCRAT BASHING' BLIJFT IN DE MODE

2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk behandelt de visie van de geïnterviewde topambtenaren op de relaties tussen het politieke systeem en het ambtelijke systeem in brede zin, op macroniveau. Hoe verhouden de systemen zich tot elkaar? Hoe regeert 'de politiek' over de ambtenaren? Dit is ook het domein van het zogenaamde bureaucrat bashing.

Ten tijde van mijn dissertatie heerste er een politiek primaat-cultuur van 'ambtenaren moeten terug in hun hok, doen wat er gezegd wordt, een kopje kleiner worden gemaakt'. Met alle gevolgen van dien. Die cultuur van drukken op het politieke primaat wordt opvallend genoeg niet meer gesignaleerd in de percepties die ik nu heb opgetekend. Wel kunnen we stellen dat de algemene verhoudingen tussen beide systemen niet al te best zijn. Nog steeds valt er een gebrek aan wederzijds respect waar te nemen en wordt het beleid van bezuinigen en normaliseren van arbeidsvoorwaarden van ambtenaren met een 'anti-ambtenaarsausje' overgoten.

2.2 'BUREAUCRAT BASHING'

De politiek heeft in de meeste landen last van fiscale problemen en een legitimatieprobleem. Pollitt en Bouckaert stellen dat een van de bekende strategieën om hiermee om te gaan is 'het afstand nemen en het afschuiven van de schuld op de ambtenaren'¹⁷. Volgens de auteurs is dit vaak een kortzichtige politiek, die veelal neerkomt op alleen het kopen van tijd. Waarom is het kortzichtig? De ambtelijke organisatie werkt op basis van gestolde politieke beslissingen uit het verleden. Dezelfde partijen die nu roepen dat de overheid te groot is, hebben zelf bijgedragen aan de groei ervan, en het risico bestaat dat ze dat blijven doen. Bij elk incident moet er meer toezicht komen, nieuwe regels en bijvoorbeeld belastingregels worden steeds ingewikkelder, omdat Tweede Kamerleden deelbelangen proberen onder te brengen in het systeem. De schuld moet dus niet worden geschoven naar de ambtenaren, maar naar de politieke besluitvormers uit het verleden. Verschillende topambtenaren reflecteren op dit thema:

“Het is volstrekt helder: het beeld in de politiek over ambtenaren is in het algemeen heel negatief. Ambtenaren zijn 'low lifes-eersteklas'. Er zijn vrijwel nooit positieve uitlatingen. Dat negatieve zie je ook in de taakstellingen en is erg storend en onterecht. Er wordt hier knetterhard gewerkt. Mensen krijgen wat mee van die collectieve 'niet-waardering'. Ik zie het beeld helaas niet heel snel beter worden.”

¹⁷ Pollitt, Ch. And G. Bouckaert, Public Management Reform, a Comparative Analysis, 2004

2 'BUREAUCRAT BASHING' BLIJFT IN DE MODE

De meeste geïnterviewden herkennen wel het beeld van bureaucrat bashing. Vooral tijdens verkiezingscampagnes stijgt dit tot een hoogtepunt. Een aantal topambtenaren geeft aan dat het bureaucrat bashing afgelopen jaren is toegenomen. Een SG stelt:

“Wat me opvalt is dat afgelopen jaren het ‘ambtenarenbashing’ is toegenomen. In het verleden was het: ‘die ambtenaren zitten te slapen achter het raam.’ Nu zijn er veel efficiëntieslagen gemaakt, maar er blijft geklaag. De politiek kan alleen niet duidelijk maken wat het probleem is.”

Ook andere SG's beschrijven een kwetsbare situatie:

“Ook de wijze waarop de politiek met het ambtelijk apparaat omgaat is anders geworden. Die omgang is nu moeilijker te duiden. Het respect is in ieder geval wel wat minder geworden.”

“Mijn waarneming is: in de loop der jaren is de waardering en het begrip voor waar we hier mee bezig zijn alleen maar afgenomen. De houding van de Tweede Kamer is: ambtenaren zijn allemaal ‘moeilijkdoeners’. Ze verdienen te veel en zijn lui. Er wordt erg in sjablonen gedacht over de rijksdienst.”

Veel bevroagde ambtenaren geven aan dat de algemene houding niet bij woorden alleen blijft, maar ook de beslissingen voedt over bezuinigingen op het ambtelijk apparaat.

2.3 TAAKSTELLINGEN

Zoals hierboven beschreven is er een beweging van woorden naar daden te signaleren op het terrein van de verhoudingen tussen het politieke en het ambtelijke domein. Van bureaucrat bashing naar taakstelling¹⁸ is maar een kleine stap. Een DG:

“Al die Kamervragen . . . Er is enorm veel werk. Het is schrijnend dat bijna alle partijen extra taakstellingen in hun verkiezingsprogramma hebben staan. De attitude is niet best.”

Een DG ziet de link tussen bureaucrat bashing en taakstellingen als volgt:

“Er worden weer taakstellingen ingeboekt. Dus de samenwerking tussen ‘de politiek’ versus ‘de ambtelijke organisatie’ gaat niet goed, maar dichtbij het niveau van de minister wordt het beter. Onze minister verzet zich bijvoorbeeld tegen nieuwe taakstellingen. Er wordt hard gewerkt. De kwaliteit van het werk is hoog. Er blijft gewoon heel veel werk, dus laten we niet net doen of het allemaal met veel minder mensen kan. Er kan natuurlijk altijd ergens nog wel wat af, maar om in grote lijnen te denken dat het allemaal inefficiënt is . . . Het is toch een beetje ‘onbekend maakt onbemind’. Voor de politiek is de ambtenarij iets onbekends, iets vaags, als een moloch. Het andere beeld is dat iedereen de ervaring heeft dat je je paspoort moet ophalen en dan lopen daar allemaal mensen rond die je niet helpen. Heel basaal. Ook

¹⁸ Taakstellingen: Haags jargon voor bezuinigingen/ afslankingen.

2 'BUREAUCRAT BASHING' BLIJFT IN DE MODE

bijvoorbeeld met een vergunningaanvraag waarbij de gemeente niet thuis geeft. Iedereen heeft wel van die voorbeelden. Het beeld van de ambtenarij wordt zo gevoed, maar is niet terecht. Wat opvalt is dat diezelfde ambtenarij niet goed in staat is zich daartegen teweer te stellen. De ambtenaren zijn mak. Je ziet het ook weer bij de laatste SGO¹⁹-brief: 'doe ons nog maar een taakstelling.' 'We zijn er echt wel klaar voor in 2016.' Dat klopt gewoon niet. Waarom ga je als ambtenaar niet voor je zaak staan en zeg je: 'Als je een taakstelling wil, dan zegt de politiek maar wat er niet moet gebeuren.' Wij kunnen dat niet meer uitzoeken. Ambtenaren zijn dus te bang om zich teweer te stellen, want dan krijg je weer dat anderen zeggen: de ambtenaren komen voor hun eigen hachje op. Maar op het hoogste ambtelijke niveau verwacht ik dat dat zou moeten kunnen. Dat gebeurt onvoldoende. Ik had gehoopt dat dat deze bezuinigingsronde beter zou gaan. De bedragen zijn kleiner en het besef dringt langzamerhand door dat we aan de grenzen zijn, maar ambtenaren schrijven het onvoldoende op en de politiek zal het niet erkennen. De politici blijven gewoon schoppen. Alle partijen doen het. Het is lekker makkelijk. Het SGO bouwt voort op: het Centraal Planbureau heeft al die taakstellingen al goedgekeurd, alle politieke partijen hebben ze in hun verkiezingsprogramma staan, dus ze gaan komen. Daar hoeft het SGO niet voor weg te lopen, maar welk verhaal hou je erbij? Ze mogen mag wat meer confronteren. Je ziet vervolgens dat iedereen

heel braaf die taakstellingen invult. Heel netjes doet de ambtenarij wat de politiek vraagt. Er was een bijeenkomst van OR-leden met Kamerleden. Toen kwam er een vraag aan Kamerleden: wat doet u met die miljard taakstelling op de rijksdienst? Niemand had enig idee. Alleen vaagheden. Dat heeft er ook mee te maken dat 'de politiek' in het algemeen altijd de neiging heeft ontevreden te zijn over 'de ambtenarij'. Het heeft te maken met 'onbekend maakt onbemind', maar ook een gebrek aan reflectie op de eigen rol van politici erbij. Heel veel van het werk dat wij hier doen vindt zijn oorsprong in politieke initiatieven, Kamervragen enzovoort. Maar als het concreet wordt, is er heel veel waardering. We hebben de afgelopen jaren heel veel gedaan, allerlei trajecten in onvoorstelbaar hoog tempo. We hebben stapels met kamervragen beantwoord in hele korte termijn. Er kwam gewoon applaus van Kamerleden. Dan zien ze ook een andere werkelijkheid."

Een andere DG buigt zich ook over dit thema met andere nuances:

"De politiek is in zekere zin afhankelijk van de ambtelijke top. Ik hoop en denk dat de tijd aanbreekt voor een 'revival' voor de kracht van het ambtelijk apparaat. Dat is in hoge mate loyaal, maar trots is er intern niet of nauwelijks, want dat vinden we moeilijk. Aan de politieke kant wordt die trots wel geweld aangedaan. Dat betekent niet

¹⁹ SGO is het overleg van de secretarissen-generaal.

dat je niet moet bezuinigen op het ambtelijk apparaat, want dat is een politieke keuze. Maar als zo'n bezuiniging wordt gedreven door een beeld van 'ze zitten toch maar uit het raam te kijken', dan is het een verkeerde keuze. Dat is namelijk pertinent niet waar. Als de politiek zegt: 'we gaan bezuinigen', dan gaan wij dat nog voor hun regelen ook."

In het algemeen komt er een negatief beeld naar voren uit de gesprekken over de wijze waarop de taakstellingen zijn 'geframed', veelal zonder duidelijk aan te geven waar dan minder kan worden gedaan en in een sfeer van negativiteit over ambtenaren in het algemeen.

2 'BUREAUCRAT BASHING' BLIJFT IN DE MODE

2.4 CONCLUSIE

Op macroniveau is er sprake van een afnemend wederzijds vertrouwen en tanende loyaliteit als ook een afnemend wederzijds respect. In termen van Svara's model is op macroniveau de complementariteit afgenomen. Dat zit hem niet zozeer in toenemende politieke sturing of afnemende ambtelijke onafhankelijkheid, maar in de mate waarin beide domeinen wederzijds begrip en respect hebben voor elkaars rol, competentie en verantwoordelijkheid.

Politici die zich respectloos uitlaten over ambtenaren, ondermijnen de samenwerking tussen beide domeinen, ze ondermijnen de positie van de overheid op de arbeidsmarkt en tasten daarmee het vertrouwen in de overheid aan. Hetzelfde geldt voor ambtenaren die zich respectloos uitlaten over politici. Meer inlevingsvermogen aan ambtelijke kant is ook wenselijk. Meer begrip is nodig bij ambtenaren voor de lastige positie van politici en het spanningsveld waarin zij opereren.

Over de mate waarin ambtenaren zich zouden moeten teweerstellen tegen bezuinigingen verschillen de meningen. Dat ze – als ze zijn ingeboekt – loyaal moeten worden uitgevoerd, staat buiten kijf. Alle ambtenaren wijzen echter bezuinigingen af die worden ingeboekt op basis van negatieve beelden van politici over ambtenaren. Ze geven aan dat politici duidelijker moeten maken waar ambtenaren dan minder zouden

moeten doen, zeker omdat de ambtelijke activiteiten meestal zijn gestart na politieke interventies in het verleden.

3 Gezonde verhoudingen

3 GEZONDE VERHOUDINGEN

3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk behandelt de politiek-ambtelijke verhoudingen op ‘mesoniveau’. Met andere woorden, het gaat om de verhoudingen tussen de ministers en de ambtelijke organisatie in het algemeen. Verschillende aspecten van de samenwerking passeren de revue. Allereerst komt de vraag aan bod of de politieke sturing is toe- of afgenomen. Specifiek komt hierbij de politieke sturing tijdens de vorming van het regeerakkoord aan de orde. Daarnaast is relevant de hieraan gerelateerde vraag of de ambtelijke zelfstandigheid is toe- of afgenomen. De combinatie van beide factoren bepaalt volgens Svava de complementariteit van de relatie.

Ook gaat dit hoofdstuk in op de ontwikkeling van het wederzijds vertrouwen en de wederzijdse loyaliteit, de kritische succesfactoren bij uitstek voor een samenwerking tussen politiek en ambtenarij.

Verder ga ik in op de ruimte die ambtenaren van de bewindspersonen krijgen om contacten te onderhouden met de Tweede Kamer, het domein van de vaak verkeerd begrepen Oekaze Kok. Daarna komen de arbeidsvoorwaarden en bezuinigingen aan de orde, tot slot gevolgd door een aantal conclusies.

3.2 ALGEMENE VERHOUDINGEN TUSSEN BEWINDSLIEDEN EN AMBTENAREN

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, valt ook op dit mesoniveau op dat er, in tegenstelling tot tien jaar geleden, geen melding meer wordt gemaakt van een angstcultuur of indekcultuur. Topambtenaren spreken niet meer over een cultuur van zoeken naar zondebokken of een ‘sorry-democratie’. In het algemeen hebben zij geen klachten over het openhartig en eerlijk kunnen adviseren, al zijn daar ook wel uitzonderingen op bij bepaalde bewindspersonen en op bepaalde dossiers. In het algemeen lijken daarmee de verhoudingen iets verbeterd te zijn, al is er nog wel spanning.

3.2.1 Verhoudingen relatief rustig

Het beeld van de politiek-ambtelijke verhoudingen op mesoniveau dat uit de gesprekken met de topambtenaren naar voren komt, is relatief rustig. Wel spreken sommige opvattingen elkaar tegen. Enkele topambtenaren vinden dat de politiek-ambtelijke verhoudingen zijn verslechterd de afgelopen jaren. Zij spreken van verwijdering tussen ambtenaren en bewindspersonen bovenop de spanning die altijd al bestond, ervaren dat ze minder respectvol behandeld worden en er minder wordt geluisterd naar hun adviezen.

Een DG ziet het somber in:

“De politiek-ambtelijke verhoudingen zijn de afgelopen tien jaar verslechterd. De politiek is meer

3 GEZONDE VERHOUDINGEN

incident-gedreven, maar luistert ook veel minder goed naar het apparaat dan vroeger.”

Een andere topambtenaar ziet het als volgt:

“De politiek-ambtelijke verhoudingen zijn verslechterd, maar dat is cyclisch. Het is vaker gebeurd. Vroeger was iedereen iets netter en gematigder in het beleven ervan. Toen ik bij de overheid begon, was men net door de crisisfase met Den Uyl heen. Toen had de PvdA een hele tijd buiten het regeerkasteel gestaan. Ze zagen allemaal CDA'ers zitten: vijanden. Het was hard werken om het vertrouwen te winnen...”

Andere topambtenaren ervaren juist een versoepeling de afgelopen jaren. Zij zien dat de afstand tussen de bewindspersonen en de ambtenaren minder groot is geworden.

“De politiek-ambtelijke verhoudingen zijn verbeterd. De afstand tussen deze domeinen is nagenoeg verdwenen. Men realiseert zich zowel op politiek als op ambtelijk niveau dat je je moet verdiepen in de ander, omdat je anders niet je doelstellingen kan realiseren. De afhankelijkheid van elkaar is heel groot. Het is in je eigen belang om in die afhankelijkheid te investeren, elkaars vakmanschap te respecteren en elkaar niet te gaan doubleren. Dat zie ik ook bij collega's.”

Een DG:

“Tussen het kabinet en de ambtelijke top zijn de verhoudingen wel wat versoepeld, ook met de Tweede Kamer. Maar dat komt deels doordat de politiek assistenten ertussenin zijn gesprongen.”

De meeste bevroagden zien echter een relatief stabiel beeld:

“Het verkeer met de bewindspersonen is niet zo veranderd. De spanning neemt bij bewindspersonen iets meer toe, omdat de media er bovenop zitten. Er is iets meer druk met effecten op de ambtelijke organisatie. En het hangt erg af van het type bewindspersoon dat je hebt”

Een aantal topambtenaren geeft aan dat het beeld niet zozeer is verbeterd of verslechterd, maar dat de aard van de relatie veranderd is. Zij zien de beide domeinen dichter op elkaar zitten en zien een sterk vergrote wederzijdse afhankelijkheid. Ook zien enkele topambtenaren dat de verhoudingen minder autoritair zijn geworden.

3.2.2 Andere politieke sturing; niet meer of minder

Een beoordeling van de mate van politieke sturing is van belang om een inschatting te kunnen maken van mogelijke veranderingen in de complementariteit in de politiek-ambtelijke samenwerking.

Het is echter lastig om een eenduidige uitspraak te doen over de ontwikkeling van de politieke sturing in het algemeen. Ten eerste omdat het begrip ‘politieke sturing’ vele facetten kent (beleid, proces, uitvoering, organisatie, etc) Ten tweede omdat het ook afhankelijk is van de persoonskenmerken van de bewindspersonen in kwestie.

Afgaand op geïnterviewde personen kun je stellen dat verreweg de meesten geen grote veranderingen constateren in de mate van politieke sturing, met uitzondering van de regeerakkoorden, die speciale vermelding verdienen. Een enkeling ziet de politieke sturing toenemen doordat voldoende ambtelijk tegenspel ontbreekt. Een DG is hier vrij somber over:

“De toevoerlijnen naar de minister worden beperkter, binnen en buiten het departement. Er wordt een beperkt aantal geluiden gehoord. Dat is niet goed als het ertoe leidt dat de minister belangen, voors en tegens onvoldoende kan afwegen. Mijn vorige ministerie was een ‘papagaaiendepartement’. De minister riep wat en dan vond iedereen in de ambtelijke top dat het een goed idee was. Iedereen ging ook elkaar daarin bevestigen. Dat houdt de minister niet scherp. Er is dan geen weerwerk. Weerwerk is geen disloyaliteit, maar juist het toppunt van loyaliteit. Weerwerk is soms juist nodig. Dan merk je dat een volle agenda heel lastig is, want het valt niet mee om weerwoord te

geven onder tijdsdruk. De setting is van belang. Een kritisch geluid laat je meestal niet plenair horen. Je moet een omgeving creëren waarin dit kan, eventueel smaakmakers van buiten erbij betrekken. Maar dat lukt niet altijd.”

Een andere DG herkent zich in dit beeld, maar geeft aan dat dat niet per se betekent dat er meer sturing op beleid is:

“De politieke sturing is dubbelzinnig. Ministers wil is wet. Het ‘Yes minister’-gehalte is toegenomen. De politiek wordt niet meer tegengesproken. De politieke leiding is in die zin versterkt. Maar de politieke sturing ontbreekt op beleidsvorming en beleid blijft zwerven op het departement. Er wordt eigenlijk aangestuurd op géén beleidsvorming.”

Geen enkele geïnterviewde geeft aan dat de politieke sturing is verminderd. Wel is volgens een aantal topambtenaren de aard van de politieke sturing enigszins veranderd.

“De politieke sturing is veranderd. Nu is er meer sturing in de zin van ‘willen weten wat er gebeurt’, niet meer verrast willen worden, willen weten wat er overmorgen aankomt. Dan ontstaat er vanzelf een mechanisme: waar bemoeit de minister zich wel mee en waarmee niet. Ministers zijn een beetje dubbel. Deze minister zei: doen

3 GEZONDE VERHOUDINGEN

jullie dat bestuurlijke traject maar, dan doe ik wel de Tweede Kamer. Maar dat heeft twee dagen geduurd... Wij waren het aan het regelen en hij dacht: wat zijn ze nu aan het doen? Je moet heel veel investeren in vertellen wat je doet. Ministers worden de hele dag persoonlijk op alles aangesproken. De departementen zijn zo transparant. Of als je het negatief wilt stellen: zo lek als een zeef. Iedereen weet alles wat hier gebeurt. De minister begeeft zich in die omgeving buiten het departement. En bewindspersonen houden er niet van als ze buiten iets horen wat ze van binnen hadden moeten horen.”

Aan de ene kant staat bovenstaand citaat dat illustreert dat bewindslieden meer willen weten. Dit is gerelateerd aan de trend ‘hijgerigheid’ in hoofdstuk 1. Sommigen noemen dit niet zozeer politieke sturing maar meer ‘politieke druk’ of ‘politieke drukte’. Aan de andere kant is het geen verassing dat sommige bewindspersonen vanwege hun affiniteit ermee of uit de politieke noodzaak ‘bovenop een onderwerp gaan zitten’, terwijl tegelijkertijd een minister grote beleidsterreinen aanstuurt op het niet-maken van beleid of zelfs geheel niet aanstuurt. Een DG illustreert dit aan de hand van zijn ervaringen met meerdere ministers:

“De politieke sturing is de afgelopen jaren niet versterkt, maar redelijk stabiel gebleven. Op mijn eigen departement is de sturing verschoven naar

andere onderwerpen. Het hangt van de minister af. De euro was altijd een technocratenonderwerp. De minister besprak het met technocraten in de Tweede Kamer. Er was weinig politieke aandacht voor. De begroting vroeg al zijn aandacht. Iemand als minister Zalm vond dat ook gewoon leuk, die deed de begroting alsof hij DG was. Nu is de financiële sector niet meer voor technocraten. Voor minister Bos was het een issue dat meer aandacht vroeg. Maar hij verminderde daardoor niet de sturing op de andere onderwerpen. Bos had inhoudelijke opvattingen over allerlei onderwerpen. Hij dwong ons ook naar andere zaken te kijken: de WW, de koopkracht et cetera. Je moest anders adviseren. Wij deden de techniek en Bos maakte het af. Minister De Jager zei: als het optelt en het doelmatig is, dan vind ik het best. Hij had wel weer ferme opvattingen over Europa. Dus: op sommige onderwerpen was er meer politieke sturing en op andere onderwerpen minder.”

Het algemene beeld over politieke sturing op de tegenwoordig zeer belangrijke Europese besluitvormingsprocessen is dat er, afgezien van een paar grote politieke dossiers, zoals de euro, nog steeds relatief weinig politieke sturing plaatsvindt. Een DG illustreert dit proces:

“Europese processen worden vooral nog ambtelijk gestuurd, met een vrij open politiek mandaat. Aan het eind van de rit wordt een onderwerp politiek

afgetikt, maar dan is er al zo veel gebeurd, dat je altijd kan zeggen: ‘Er is een gekwalificeerde meerderheid... er is geen beginnen meer aan om het te veranderen, zo moet het maar.’ Als de politiek zich er wel mee bemoeit, heeft een minister vaak totaal geen besef hoe Europa werkt. Heel veel ambtenaren zijn op het departement bezig met schadebeperking van wat de minister heeft aangericht. Op mijn werkterrein hebben veel onderwerpen te maken met de EU. Gelukkig maar voor het behoud van waarden en normen.”

3.2.3 ‘Speelkwartier zonder ambtenaren’: het regeerakkoord

Het boek ‘Niets te zien – De ambtelijke voorbereiding van een kabinetwisseling’ van diverse auteurs²⁰ beschrijft mooi hoe de ambtelijke voorbereiding op een regeerakkoord plaatsvindt. De verrassende eerste reacties in hun onderzoek kwamen neer op: hier is niets te zien. Volgens de auteurs wekten de ambtenaren de indruk dat ze hen er niet buiten wilden houden, maar dat de voorbereidingen bestuurskundig onvoldoende interessant zouden zijn. Gaandeweg het onderzoek bleken de respondenten het toch wel een interessant fenomeen te vinden. Het resultaat was een interessante analyse van de ambtelijke voorbereiding. ‘Framing’ is daarvan een belangrijk onderdeel, bijvoorbeeld hetzelfde doen maar het anders noemen of iets anders doen maar dat hetzelfde noemen. Bureaupolitiek, voorsorteren op onbe-

kende voorkeuren, een merkwaardige periode tussen twee bewindspersonen in, maar wel onder de verantwoordelijkheid van de zittende minister: het komt allemaal aan bod. De auteurs beschrijven spanningen die er altijd zijn, maar geven aan dat de normale regels en ‘checks and balances’ tijdelijk wegvallen. De periode tussen twee kabinetten is een wereld van parallelle tijdshorizonten, parallelle dienstbaarheden, parallelle inhouden en parallelle vocabulaires. Ook in dit onderzoek speelde het regeerakkoord een rol, omdat dat tegenwoordig de ultieme uiting is van het politieke primaat en een onderzoek naar complementariteit in de politiek-ambtelijke verhoudingen niet om het regeerakkoord heen kan.

Een SG beschrijft net na de val van kabinet Rutte I hoe belangrijk een regeerakkoord in zijn optiek is:

“Regeerakkoorden zijn tegenwoordig zo dichtgetimmerd, dat daarbuiten niet veel meer te doen is. Dat heeft ook nadelen. Nu is er een kabinetscrisis die wat eerder is gekomen dan verwacht, maar als het kabinet-Rutte 1 nog tot begin volgend jaar had gezeten, dan had ik niet geweten wat we nog hadden moeten doen. Dan waren we eigenlijk klaar geweest, want het programma was afgewerkt.”

3.2.3.1 Hoe wordt het spel gespeeld?

Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt, is grotendeels in lijn met de bevindingen van

²⁰ Van der Steen e.a. (2011) Niets te zien. De ambtelijke voorbereiding van een kabinetwisseling

3 GEZONDE VERHOUDINGEN

‘Niets te zien’. Er is een klein formatieteam, de organisatie is licht. Ambtenaren van het ministerie van Algemene Zaken (AZ) zijn er intensief bij betrokken. Via AZ lopen de (officiële) lijntjes voor informatie-uitvragen bij de andere departementen. Dit heeft soms een formeel, soms een informeel karakter.

“Het formatieteam is goed geregeld, licht georganiseerd. Het bestaat uit een SG, raadsadviseur, DG-RVD en nog een of twee van het kabinet van de MP. De rest van de informatie komt uit de departementen. Het politieke primaat is hier op zijn hoogtepunt. Hier wordt vastgelegd: zo gaan we het doen. Maar er gebeurt niets zonder informatie uit de departementen. De balans slaat wel door naar het politieke primaat. Hoe meer onderling politiek wantrouwen er is, hoe meer er moet worden vastgelegd, dus meer politieke sturing vooraf.”

De vorming van het regeerakkoord is het summum van het politieke primaat. Het is zeer sterk politiek gedreven, maar ambtenaren zijn niet afwezig. Er komen wel degelijk ambtelijke adviezen, vooraf via formatiefiches en tijdens de formatie bijvoorbeeld uit het SG-overleg. En de departementen vragen en delen in verschillende mate informatie. De ambtelijke betrokkenheid lijkt een cyclus: tijdens de ene formatie worden ambtenaren er meer bij betrokken dan tijdens de

andere. Maar de meeste gesprekspartners zien een afnemende ambtelijke betrokkenheid. Slechts een enkeling geeft aan dat hij bij de laatste regeerakkoorden juist weer meer betrokken werd. Er wordt gesproken over een ‘speelkwartier’, waarbij de politici eindelijk zonder de ambtenaren beleid gaan maken. Soms leidt dit tot passages in het regeerakkoord die niet doordacht zijn omdat ze in alle haast zonder ambtelijk advies tot stand gekomen zijn.

Een DG beschrijft zijn ervaringen:

“De afgelopen tien jaar gingen in mijn waarneming tijdens de formatie de luiken meer dicht, maar nu gaan ze weer meer open. Nu zijn er veel ambtenaren bij betrokken, de vorige keer heel weinig. Nu weer weinig politici, juist in de situatie dat de Tweede Kamer het nu meer voor het zeggen heeft, dus dat is heel paradoxaal. Het hangt samen met de personen die voor de formatie verantwoordelijk zijn. De vorige formatie was gesloten voor de ambtenarij, maar nu weet je wel dat een onderwerp in het regeerakkoord komt te staan. In het verleden was heel Financiën en Algemene Zaken erbij betrokken en verder niemand. Dat is niet goed, dat leidt tot ongelukken, omdat de invloed van andere departementen te beperkt is. Sommige departementen willen dan iets en dat komt dan in het regeerakkoord te staan, maar dat betekent niet dat het ook kán. Sommige departementen

hebben grote invloed, maar bijvoorbeeld in de laatste formatie zijn niet alle departementen zo goed aangesloten. Dat kan te maken hebben met de onderwerpen. Het regeerakkoord gaat in sterke mate over onderwerpen, waarbij wij vanzelf in beeld komen. Maar het heeft ook te maken met de relatie met deze minister. Zo is VWS ook fors aangehaakt, zonder dat zij een natuurlijke partner bij de onderhandelingen hebben zitten. Voor wat betreft het proces: ik weet niet of het ligt aan mijn minister of aan de werkwijze, maar deze formatie is minder formeel. Het aantal stukken is groot. Maar er zijn maar drie officiële briefjes door ons gestuurd naar de formateurs. Vroeger waren er alleen maar officiële briefjes. Soms komt eerst de vraag informeel uit de formatie, dan later formeel. Gevolg is wel dat je veel sneller en meer antwoorden aan het formatieteam kunt geven. Het tempo van de onderhandelingen ligt daardoor veel hoger dan anders.”

Een consistent terugkerende impressie is die van het onvoorspelbare karakter van de totstandkoming van een regeerakkoord. Een SG beschrijft het als volgt:

“Tijdens de vorming van het regeerakkoord is te veel van toevalligheden afhankelijk. In tegenstelling tot bij andere formaties de afgelopen jaren heeft nu niet één vraag me bereikt, bijvoorbeeld over migratie. En dan blijkt er toch iets over in te

staan wat van belang was. Dat wist men zo zeker, dat geen advies nodig was.”

Niet zelden is het onduidelijk waar een bepaalde passage vandaan is gekomen. Ook verschilt de betrokkenheid van Kamerleden bij de formatie enorm. Net als het tempo en de mate van formaliteit sterk wisselen. Geconcludeerd kan worden dat de complementariteit tijdens de vorming van een regeerakkoord ver te zoeken is.

3.2.3.2 Gebrekkige kwaliteit bij minder complementariteit?

Een mogelijk gevolg van een gebrekkige complementariteit is een lagere inhoudelijke kwaliteit van het beleid: de politici lopen het risico fouten te maken. Een DG:

“Het is een tendens die je onder meer ziet bij regeerakkoorden. De ambtenaren zijn veel minder goed aangesloten. Er is aanzienlijk minder ambtelijke invloed, dus de kwaliteit van de akkoorden is veel minder geworden. De bedrijfscultuur op veel departementen is dat de organisatie vooral in de uitvoerende stand wordt gezet. De positie van de Centraal Economische Commissie (CEC)²¹ is schrikbarend verslechterd. Vroeger stond hun advies op de voorpagina en ook in de politieke arena, nu haalt het de krant nauwelijks. Het algehele besef is dat je daar in ieder geval niet meer naar hoeft te luisteren. Het is een kwalitatief slecht

²¹ Deze commissie, die adviezen gaf over de formatie, wordt gevormd door topambtenaren van de drie departementen Financiën, Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, samen met de president van DNB en de directeur van het CPB.

3 GEZONDE VERHOUDINGEN

regeerakkoord, dat komen ze nu ook tegen. Allerlei structurele maatregelen worden stelselmatig genegeerd, dus nu is er achterstallig onderhoud in beleidsdomeinen. Daar hebben Nederlanders veel last van. Nederland zakt naar de onderste regio's.

Een SG geeft zijn visie op de totstandkoming van het regeerakkoord:

“Uit het huidige regeerakkoord (Rutte 1) komt veel sturing. Wat daar op papier staat is bijna wet. Daar valt bijna niet meer professioneel over te adviseren. Eerst was er veel ambtelijke invloed door de heroverwegingsrapporten, maar daar is weer heel willekeurig uit gewinkeld. De huidige formatie is ook riskant. Het is uniek, we horen helemaal niets. Oorverdovend stil. Naarmate een coalitie kwetsbaarder wordt nemen de transparantie en de interactie met het ambtelijke apparaat af.”

Als we het model van Svava loslaten op de vorming van het regeerakkoord, zien we al snel dat dit niet het toonbeeld is van complementariteit in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Integendeel, de politieke sturing is maximaal, de ambtelijke onafhankelijkheid en betrokkenheid zijn minimaal. De communicatie tussen de kleine groep politici en de ambtenaren is soms onnavolgbaar te noemen. Meerdere topambtenaren merken op dat aan deze methode het risico kleeft van beleid dat potentieel

kwalitatief onder de maat is. Slecht doorgerekend, zonder rekening te houden met juridische mitsen en maren, haalbaarheid in EU-regelgeving, etc. In tegenstelling tot degenen die beweren dat 'er niets te zien is', is er mijns inziens dus wel degelijk interessant bestuurskundig onderzoek mogelijk én noodzakelijk, omdat op zo'n cruciaal politiek besluitvormingsmoment de complementariteit onder de maat is.

3.2.4 Onafhankelijkheid en 'speaking truth to power'

Macchiavelli zei al dat een vorst zich moet laten omringen door een aantal wijze raadgevers. Hij wint raad in over het onderwerp dat hij kiest en op het moment dat hij dat wil. De raadsliden worden aangemoedigd om vrijmoedig de waarheid te zeggen. “De vorst moet zich beschermen tegen de pest van de vleiers waarvan de hoven vol zijn.”²² Dit thema, in de literatuur bekend als 'speaking truth to power', is een rode draad door de eeuwen heen.

In het algemeen wordt geen significante vermindering van de ruimte voor 'speaking truth to power' opgetekend. Al zijn er wel uitzonderingen, zoals ministers die op bepaalde dossiers tegenpraak expliciet niet willen ontvangen of willen aanhoren of ministers die als persoon niet goed kunnen omgaan met tegenspraak. Ook dat kan worden gezien als een fenomeen van alle tijden.

²² Macchiavelli, De Vorst, Polak & Van Gennip, vertaling Van Dooren, p. 149 e.v.

Wel geeft een gering aantal geïnterviewden aan dat ambtenaren minder tegenspel geven aan de bewindslieden.

Begrippen die sterk zijn gerelateerd aan de ruimte voor eerlijk en vrijmoedig advies zijn Svava's concept van complementariteit en het begrip 'ambtelijke onafhankelijkheid' in het bijzonder. Een aantal gevoerde gesprekken wijst op een vermindering van de ambtelijke onafhankelijkheid. Een aantal topambtenaren gaf aan dat de ambtelijke zelfstandigheid is afgenomen en dat het niet meer vanzelfsprekend is dat ambtenaren zelf bijvoorbeeld zelfstandig langetermijnonderzoek kunnen uitzetten. Meer en meer moet dit volgens hen aan de politiek worden voorgelegd.

Dit fenomeen wordt ook wel eens gekoppeld aan de 'positie' van de ambtelijke top. Een topambtenaar vertolkt deze visie:

"De statuur van DG's had vroeger wel iets onaantastbaars. Dat waren echt koningen. In de organisatie kon destijds niets zonder dat zij akkoord gingen. En ze konden door grotere afstand tot de politiek ook een eigen uitstraling hebben. Nu is alles anders. Ik heb wel de pretentie dat wij topambtenaren wat kunnen doen, maar er zijn er niet zoveel die hun mond opentrekken. In de organisatie kunnen we ook lang niet meer beweren dat

we alles weten, want via internet komt informatie boven en onder langs."

Een SG, voormalig lid van de Topmanagementgroep (TMG), beschrijft een soortgelijke beweging:

"Ik ben lang TMG'er geweest. Er zijn grote verschillen tussen toen en nu. Je ziet dat de statuur, taakopvatting en uitoefening van SG's, DG's en directeuren veel meer bureaucratisch en technocratisch zijn geworden. Maar de eigenstandigheid in het functioneren was toen veel groter. Er waren nog wel eens ministers die sidderden voor de opvatting van topambtenaren. Dat waren de echte gezaghebbende figuren op hun terrein. Dan moest je als minister van goeden huize komen om het anders te doen dan zij wilden. Of dat goed was is een tweede, maar zo was het. Het was goed voor de stabiliteit en de knowhow. Het gezag van topambtenaren was heel anders. En daar ging je als politicus op een verstandige manier mee om. Een 'civil servant' nu is veel meer dienend van karakter, voorbereidend, ondersteunend, faciliterend, soms uitvoerend. Hij staat veel meer ten dienste van het politieke primaat en de besluitvorming. Het is een kip-of-eikwestie, maar het zorgt ervoor dat de mensen die die functies uitvoeren meer als persoon daarbij passen. Ze hebben meer dat karakter, hebben meer een managersprofiel dan dat ze de meest inhoudelijk gezaghebbende figuren zijn. Toen waren ze nog gezaghebbend, maar werd

3 GEZONDE VERHOUDINGEN

het management op de koop toe genomen. Dat werd sterk gecompenseerd door inhoudelijk gezag. Nu met de ABD²³-focus op allroundheid moet je kunnen switchen tussen inhoud en management. Dat is nu 180 graden anders dan vroeger.”

Menig topambtenaar koestert desondanks een bepaalde mate van eigenstandigheid. Een topambtenaar beschrijft dit als volgt:

“Ik zou het goed vinden als de ambtenarij een zekere continuïteit biedt. Dat we er niet te veel in meegaan en een beetje de kleur aannemen van het kabinet dat er zit. Het regeerakkoord biedt voldoende basis. Verder moeten we niet al te ‘politiek’ adviseren. Je wilt dat de ambtelijke top een goed politiek gevoel heeft, want je moet weten wat haalbaar is en dat heeft met politieke verhoudingen te maken. Maar we zijn geen politici. De advisering moet wel gebaseerd zijn op inhoud en niet alleen op politieke overwegingen.”

3.2.5 Wederzijds vertrouwen en loyaliteit

Zoals boven beschreven zijn wederzijds vertrouwen en loyaliteit kritiek voor een goede samenwerking tussen bewindslieden en topambtenaren. De bevraagde topambtenaren zijn in hun perceptie in het algemeen redelijk positief over het wederzijdse vertrouwen en de wederzijdse loyaliteit in het samenspel tussen ambtelijk apparaat en bewindspersonen.

3.2.5.1 Vertrouwen verdienen

Geen enkele topambtenaar signaleert een dalend vertrouwen. Wél – maar dat is geen nieuws – is een breed gedragen opvatting dat het nog regelmatig wennen is aan de samenwerking tussen ambtelijk apparaat en bewindspersonen, zeker voor nieuwkomers in de organisatie. Opvallend is dat bijna iedereen die hier iets over zegt, spreekt over ongeveer een halfjaar als de tijd die nodig is om vertrouwen op te bouwen.

“Als ministers met een negatieve grondhouding naar de ambtelijke dienst staan, is dat meestal na zes maanden voorbij. Ze denken: ik moet heel erg mijn punt maken. Zeker als ze uit de Tweede Kamer komen. Maar al snel komen ze erachter dat ambtenaren hele aardige en constructieve mensen zijn ...”

Een andere DG:

“Bij een nieuw kabinet moet een nieuwe minister wennen aan wat voor vlees hij in de kuip heeft en dan zie je dat de minister soms met een gezonde dosis achterdocht het ministerie binnenstapt. Ook het departement moet wennen, en dat kost tijd. Dat wantrouwen ebt weg. Het is het eerste halfjaar even zoeken”.

Een andere DG maakte dit ook regelmatig mee:

²³ Algemene Bestuursdienst

“Mijn ervaring is dat in het begin iedereen wantrouwig is. Ook toen de huidige minister hier kwam, maar nu nog wel eens. We staan bekend als een links departement, dus dat wantrouwen blijft iedere nieuwe kabinetsperiode terugkomen. Een minister zegt: ‘we gaan hier echt iets veranderen, jullie moeten wel echt doen wat wij zeggen, verkondigen jullie wel de boodschap die wij willen?’ Dus in het begin was er echt wel wantrouwen. Gaandeweg zien nieuwe bewindspersonen dat het goed gaat en dan gaan ook alle remmen los en is het vertrouwen maximaal. Maar niet meteen de eerste maand.”

Sommigen signaleren dat het door de turbulentie van de recente politiek lastiger is om steeds het vertrouwen van de bewindspersonen te winnen. Dat komt namelijk niet vanzelf, maar is iets wat nadrukkelijk ‘verdiend moet worden’:

“De omloopsnelheid van ministers is hoog. Je moet elke keer weer het vertrouwen verdienen. Bij een vorige minister had ik het niet en moest ik het echt veroveren, en bij mijn huidige minister heb ik het wel. De persoonskant is voor de samenwerking cruciaal.”

3.2.5.2 Vertrouwen tenzij of wantrouwen tenzij?

Opvallend is dat ten opzichte van twaalf jaar geleden het verschil in politieke kleur nauwelijks

meer wordt genoemd als significante factor die van invloed is op de verhoudingen. Slechts een enkeling noemt dit nog:

“Ik proef nu geen haat en nijd tussen bewindspersonen en ambtenaren. Het hangt een beetje van de politieke signatuur af. Er zit verschil in argwaan tussen de partijen. De PvdA lijkt meer door achterdocht te worden gedreven, een beetje gegeneraliseerd. De VVD en het CDA zijn in het algemeen iets makkelijker.”

Er zijn uitzonderingen waarbij de bewindspersoon weinig vertrouwen heeft in het apparaat:

“Op Financiën had de minister altijd veel vertrouwen in het apparaat. Er werd nooit om het apparaat heen gewerkt. Zalm en Bos merkten heel snel dat we graag werken voor een goede minister en dat we loyaal zijn, ook al hebben we een andere mening. Verhalen over een minister van VWS die ambtelijke stukken op zijn bureau liet liggen en allerlei mensen ging raadplegen over wat hij nu moest doen. Dat soort verhalen deden ook de ronde over een minister van VROM. Dat is voor een ambtenaar natuurlijk dodelijk. Ik zou weggaan. Prima als je mijn advies niet wil horen, maar dan kunnen we elkaar beter bevrijden en ga ik iets anders doen. Als de minister zou denken dat dit departement knalblauw of knalrood is, dan gaat

3 GEZONDE VERHOUDINGEN

hij zijn eigen partijvriendjes raadplegen. Dat is bij ons niet gebeurd.”

3.2.5.3 Loyaliteit

De loyaliteit van het ambtelijk apparaat wordt door de geïnterviewde topambtenaren als zeer groot gezien. Een enkeling noemt de loyaliteit zelfs ‘maximaal’:

“Het politieke primaat is zeker hier permanent. Er is niemand die ook maar zou overwegen om een beleidswijziging door te voeren zonder instemming van de minister. Het hele apparaat is erop getraind om de minister onder ogen te brengen dat hij misschien iets wil wat niet helemaal spoot met een eerder politiek besluit of eerdere toezegging die aan de Tweede Kamer zijn gedaan. De kans om iets te doen wat de politiek niet wil, is in feite tot een minimum gereduceerd, omdat het hele systeem zo gebouwd is dat een bureau-SG altijd even kijkt in de lijst met toezeggingen van de afgelopen jaren. ‘Dit kunt u nu wel willen minister, maar er is toen kamerbreed een motie aangenomen die daar haaks op staat. Zou u dat niet eerst eens politiek sonderen?’ Er is hier een grote mate van harmonie tussen de inzet van het ambtelijk apparaat en de prioriteiten van de politiek. En zo hoort het ook.”

Ook een andere topambtenaar is heel stellig over de loyaliteit van het apparaat:

“In Nederland is het ambtelijke systeem erg loyaal. Er is ook een hoog technocratisch gehalte. Maar de ‘bottom line’ is: als een minister een politieke wil neerlegt, dan voeren wij die uit. Natuurlijk, de ene ambtenaar zal hem drie keer waarschuwen en een andere twee keer, maar de bottom line is dat die wil wordt uitgevoerd. Dat is klassiek. Tenzij het flagrant tegen de wet of immoreel is, maar dan gaat eerder een ambtenaar aan zijn stutten trekken. Er zitten basaal integere mensen, die niet met list en bedrog manipuleren. We hebben een degelijk politiek stelsel. In die context moet je ook ambtelijk goed je rol blijven spelen. De media en Tweede Kamer spelen een rol. Het zou niet geaccepteerd worden als een minister aan zelfverrijking doet, en een ambtenaar zou daar ook nooit aan meewerken. Dat soort mensen zouden niet eens op die ministerspost kunnen komen. Nederland is gezegend met een politiek en ambtelijk systeem met hoog zelfreïnigend vermogen. Welke politieke partij ook aan de macht komt.”

3.2.5.4 Onder druk bij extremere partijen

Meerdere topambtenaren geven aan dat alleen bij extreme situaties de loyaliteit onder druk komt te staan. Hierbij werd door sommigen gerefereerd aan voormalig DG Water Nijhof die in 2011 haar baan opgaf uit protest tegen gedoogsteun van de PVV ‘omdat ze in het huidige politieke klimaat niet meer voor drie jaar kon bijtekenen.’²⁴ Een SG illustreert de opvatting dat de druk toeneemt

²⁴ Volgens Nijhof ontstaat er langzamerhand een taboe om te waarschuwen voor het hardere en ruwe klimaat in Nederland. ‘Ik ben bang voor het verder afglijden van dit land, en wacht met angst en beven de volgende verkiezingen af.’

naarmate de politiek meer naar de uitersten tendert:

“Ik ben allerlei gewetensbezwaarden op onverwachte plaatsen tegengekomen. Mensen die het ergens heel moeilijk mee hadden. Ik heb tegen hen gezegd: ‘Niets belet jou om, als de minister je om een advies vraagt, daarbij te schrijven dat daar belangrijke bezwaren aan verbonden zijn. Maar er komt een moment dat je dat niet meer moet doen, want dat weet de minister dan wel. En als de minister uiteindelijk een beslissing neemt, dan moet je beseffen dat het zijn beslissing is en niet de jouwe, omdat hij zich in het parlement moet verantwoorden en jij niet. En als je het daar heel moeilijk mee hebt, dan moet je een andere betrekking gaan zoeken. Ga dan maar bij een provincie of gemeente werken, dan moet je hier niet zijn.’ Maar voordat iemand in dat soort ongemak komt, moet er wel heel veel gebeuren. Maar je mag niets uitsluiten. Naarmate de politiek extremer in haar opvattingen wordt, komt er meer druk te staan op het ambtelijk apparaat om de gebruikelijke eisen van zorgvuldigheid en rechtmatigheid overend te houden. Dat kost meer moeite. Maar zolang het niet onmogelijk is, is er niets aan de hand. Als het onmogelijk wordt, moet je ander werk gaan zoeken. Maar dat is wel een heel end weg.”

Een DG deelt deze visie:

“Ook met bijvoorbeeld de SP of de PVV vind ik dat we met eer en geweten een bijdrage kunnen leveren aan waar die partijen voor staan. Het hangt wel van het beleidsterrein af. Ik kan me voorstellen dat mensen aan de immigratiekant zich achter de oren krabben of ze nog wel een bijdrage zouden willen leveren, maar dat is voor iedereen persoonlijk.”

Een andere DG:

“De dominante vraag is of het ambtelijk apparaat loyaal kan blijven aan de politiek. Bij de LPF werd stevig de vraag gesteld: mag je nog voor zo’n minister werken? Maar de minister heeft nog altijd meer democratische legitimatie dan de ambtenaren, dan heb je dus daarvoor te werken. En als je dat niet kunt, moet je weg. Zolang de loyale houding blijft bestaan in de ambtenarij, geef je de politici het gevoel dat ze erop kunnen vertrouwen dat het apparaat er ook is voor hun. En dan zullen die verhoudingen nooit echt heel erg gaan schuiven. Als het wederzijdse vertrouwen en de loyaliteit blijven, dan zit het goed. Een nieuwe coalitie kan ze een beetje wijzigen maar dat zal geen structurele verandering zijn.”

3.2.5.5 Loyaliteit politiek aan ambtelijk apparaat

Een enkele topambtenaar wijst er echter op dat de loyaliteit van de politiek aan de ambtelijke

3 GEZONDE VERHOUDINGEN

organisatie is afgenomen. In de gesprekken door meerdere topambtenaren gerefereerd aan de verhouding tussen toenmalig staatssecretaris van VWS Veldhuijzen en het ambtelijk apparaat, de botsingen tussen toenmalig minister Rosenthal van Buitenlandse Zaken en zijn ambtenaren²⁵.

Een SG:

“Ik zie golfbewegingen als het gaat om loyaliteit van politiek naar ambtenarij. In de jaren '80 en '90 was het beter, met een hogere graad van loyaliteit. Daar is sinds Fortuyn een kentering in gekomen. Er is ook meer opportunisme en populisme. We hadden destijds Boer Koekoek en Janmaat. Het Janmaat- en Boer Koekoek-gehalte is wel enorm toegenomen. De normale partijen zijn er ook mee besmet. Dat is jammer. Het is wel met het kabinet besproken, maar je hebt het erover en dan ga je weer aan het werk. Nu gaat het weer iets beter. Het hangt ook van personen af.

Ten opzichte van twaalf jaar geleden lijkt de perceptie over de loyaliteit van politici aan ambtenaren verbeterd. Waar destijds dikwijls gesproken werd over ambtenaren die werden geslachtofferd en een stevig gebrek van loyaliteit van politici aan het ambtelijk apparaat, is dat geluid nu veel minder sterk te horen.

²⁵ Algemeen Dagblad 4-11-2011: ‘Medewerkers ergeren zich aan divagedrag Veldhuijzen’ Ambtenaren deden een boekje open over ‘onconventioneel gedrag’ van de staatssecretaris Veldhuijzen. In het NRC verschenen meerdere artikelen over de relatie tussen minister Rosenthal en zijn ambtenaren, onder andere naar aanleiding van zijn uitspraak dat diplomatie een ‘rustiek tijdsverdrif was’ en de kwestie Haspels. Toen ambassadeur Haspels nog topambtenaar op het departement van Buitenlandse Zaken was heeft hij een website ge‘liked’ op zijn persoonlijke Facebookpagina. Deze site was kritisch over toen nog niet gedoogpartner PVV. Toen een paar jaar later de PVV gedoogpartner werd, kritiseerde de PVV deze ‘like’ en vroeg minister om maatregelen. De reactie van de minister (AH-TK 20112012-1968) werd door veel ambtenaren ervaren als een gebrek aan loyaliteit van de minister aan het ambtelijk apparaat (zie voor deze discussie onder andere de brief van de Ondernemingsraad aan de SG van BZ (OR 15; 17-2-2012).

3.3 VERBONDENHEID MET HET DEPARTEMENT

In mijn proefschrift concludeerde ik dat wederzijds commitment nog belangrijker is voor een écht succesvolle samenwerking dan wederzijdse loyaliteit. Dat laatste kan namelijk ook vrij passief worden opgevat en ingevuld. Er is in het algemeen geen grote verandering waar te nemen in wederzijds vertrouwen en loyaliteit. Wél tekent zich op basis van de gesprekken een patroon af waarin de mate van ‘verbondenheid’ met de organisatie minder is geworden. Uiteraard geldt ook hier dat er uitzonderingen op zijn. Een voorbeeld dat wordt gegeven is de minder warme relatie tussen het kabinet en de Topmanagementgroep:

“Als je kijkt naar het samenspel tussen kabinet en ambtelijk apparaat, dan gaat dat niet geweldig. Dit kabinet is niet geneigd die wisselwerking te bespreken. We hebben onder vorige kabinetten dankzij DG ABD wel gesprekken gehad met het kabinet. Dat heb ik de laatste twee jaar niet meer gezien. Er is een verwijdering. Die is dom, want bewindspersonen maken zo niet altijd goed gebruik van hun apparaat.”

Een andere topambtenaar voegt hier nog een dimensie aan toe:

“De spanning is toegenomen. Dat heeft ook te maken met de verscherpte publieke reacties op de politiek. Het debat na Fortuyn is veranderd. Ik weet nog dat er een gesprek was tussen het

3 GEZONDE VERHOUDINGEN

kabinet en de Topmanagementgroep. Je zag bijna een fysieke afstand ontstaan tussen die twee. Dat voelde je.”

De gevolgen van mindere verbondenheid met het apparaat zijn dat de afstand groter en communicatie minder soepel zijn geworden. Het is bovendien moeilijker ‘to get to know the mind of the minister’, want de experts zitten niet meer aan tafel. Sommigen zien bovendien een afwezigheid van interesse in het management van de organisatie.

Een DG:

“Twee jaar terug had ik het gevoel, dat bewindslieden praatten over het ambtelijk apparaat alsof het niet ten dienste staat van de politiek. Alsof het een zelfsturende entiteit is. En ook nog dat het groot, lastig en kostbaar is. Ik zie daarnaast te weinig medewerkers bij de minister. Ik zie wel dat een minister iets minder tijd heeft. Hij maakt een kleinere kring van getrouwen. Maar de afstand tot de rest van de organisatie neemt vervolgens toe. Dat is raar, want onze organisaties worden kleiner en er zit een groep intelligente mensen. Die moeten aan tafel. Dat is soms vechten voor tijd en/of aandacht! Deels ligt dat ook aan onszelf, want we vinden het mooi om de gesprekspartner te zijn.”

Een topambtenaar ziet ook weinig verbondenheid van de bewindspersoon met het departement, de

inhoud en de organisatie, waardoor de motivatie afneemt:

“De relatie is vrij eenzijdig op dit moment. Het wisselt. Mijn minister voelt zich wel erg verbonden met het departement, maar mijn staatssecretaris helemaal niet. Bij EL&I voelen ze geen van beiden verbondenheid. Bij Financiën buiten ze maximaal de ambtelijke loyaliteit uit. De minister weet drommels goed dat hij volledig afhankelijk is van het apparaat. Maar hij wil dat ze precies doen wat hij zegt. Hij is meer parasitair bezig, zonder er iets tegenover te zetten. Het opheffen van VROM, de nietszeggende passages in het regeerakkoord over ons beleidsterrein, de bewindspersoon die er niets mee heeft en als we met iets leuks komen dan wil hij het niet. Dat helpt allemaal niet om de relatie te verbeteren. Deze situatie doet een zwaarder beroep op mijn inspirerende kwaliteiten. Het is wel: jongens de moed erin houden! Het feit dat je weinig aan beleidsontwikkeling kan doen is niet leuk. Leuk is om iets in beweging te krijgen, niet voor een paar jaar stilstand, niet alleen de taakstelling. Daar zitten we hier niet voor.”

Meerdere topambtenaren geven aan regelmatig het gevoel te hebben dat bewindslieden zich distantiëren van het ambtelijk apparaat. Ze stralen uit dat ambtenaren in plaats van deel van de oplossing, deel van het probleem zijn. Terwijl, zo geven sommigen aan, de meeste regels door politici zijn

verzonnen. Projectie van de ‘regeldruk’ op de ambtenaren wordt daardoor als unfair gezien.

Een SG:

“Er wordt een stapje teruggezet op verbondenheid. Ook de huidige minister doet dat. Die is nu minder verbonden met de organisatie. De huidige minister heeft minder met de organisatie, met de ambtenaren. Het is nu bijna ondenkbaar dat je even een avondje met een bewindspersoon gaat dineren. Dat gebeurt niet meer. Dat heeft ook met generaties te maken. Nu is er een generatie veertigers die wat meer tijd- en plaatsafhankelijk met hun organisaties omgaan. Vorige generaties deden het op een inclusievere manier. Nu is er meer afstand, minder verbinding. De verbinding met de persoon van de minister geeft soms wel een surplus aan energie. De wat sterkere bestuurders, type Cees Veerman, weten die energie op te wekken door hun verbondenheid, waardoor de medewerkers per definitie een stapje harder gaan lopen. Karla Peijs van V&W deed dat ook. Ze wist door haar manier van werken ervoor te zorgen dat de mensen harder gingen lopen. Dat raakt aan de aspecten ‘persoonlijkheid’ en ‘karakter’. Donner had dat ook. Rutte had het ook toen hij nog staatssecretaris was en nu als minister-president ook. En er zijn meer voorbeelden.”

Er zijn ook andere geluiden te horen, variërend van neutraal tot stabiel:

“De verbondenheid met de organisatie is niet veel veranderd. De ambtelijke organisaties zijn nog steeds gecommiteerd aan de bewindslieden en andersom ook.”

Uit de tijd dat minister Hillen nog minister van Defensie was:

“Er is een besef dat je van elkaar afhankelijk bent en dat je in elkaar moet investeren. Als de minister van Defensie niet investeert in zijn profilering binnen de krijgsmacht, is hij contraproductief. Dan heeft de rest van de wereld meteen door dat er afstand is en staat hij gebonden in het kabinet. Je moet juist duidelijk maken waar je voor staat. De opmerking van minister Hillen ‘De missie in Kunduz is een militaire missie’ is echt geen verspreking geweest. Het was een bewuste uitspraak naar de eigen mensen over de aard van de werkzaamheden, in de wetenschap dat hij in het kabinet een paar seconden later door iedereen gekielhaald zou worden. Er is loyaliteit aan het apparaat en daar moet een minister af en toe een keuze in maken. Het is een heel interessant fenomeen. Bij BZ gebeurde iets tegenovergestelds. Er was duidelijk afstand tussen minister Rosenthal en de diplomatieke dienst. Is het nu handig om die strijd intern over je af te roepen?”

3 GEZONDE VERHOUDINGEN

De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat het gevoel bestaat dat de verbondenheid van de bewindslieden met het ambtelijk apparaat in ieder geval niet beter is geworden. Sommigen geven aan dat ze redelijk constant is en varieert per persoon. Daarentegen is er ook een behoorlijk aantal topambtenaren dat zegt dat de verbondenheid minder is geworden. Met mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van de advisering, bijvoorbeeld doordat er minder experts aan tafel worden uitgenodigd, mensen minder gemotiveerd worden en het moeilijker wordt ‘to get to know the mind of the minister’.

3.4 DE OEKAZE KOK VOORBIJ

3.4.1 Ontwikkelingen rond de Oekaze Kok

De contacten van ambtenaren met de Tweede Kamer zijn veelvuldig onderwerp geweest van professionele en academische discussie. In de tijd dat mijn onderzoek in 2001 uitkwam speelde de kwestie van de ‘Oekaze Kok’ nog sterk.²⁶ De oekaze werd in verband gebracht met de politieke cultuur van het drukken op het politieke primaat die destijds heerste.

Als men de ontwikkeling rond de oekaze goed bestudeert is er de afgelopen jaren niet zoveel veranderd, althans in formele zin. Wél is de wijze waarop ermee wordt omgegaan veranderd. Onder de kabinetten-Balkenende, maar in sterkere mate de kabinetten-Rutte, werd en wordt er ruimhartiger mee omgesprongen. In mijn oratie gaf ik aan dat ik een positieve ontwikkeling zie in het feit dat premier Rutte afstand heeft genomen van een strikte interpretatie van de Oekaze Kok. Hij kijkt ontspannen aan tegen de mogelijkheden voor ambtenaren om met Kamerleden te spreken. Dit is vooral symbolisch van belang, maar een niet onbelangrijk signaal. Niet alle bewindslieden in de afgelopen kabinetten hebben dezelfde ‘comfort zone’ op dit terrein, maar in het algemeen geldt een soepelere interpretatie.

Een SG ziet de volgende ontwikkeling:

²⁶ De Oekaze Kok staat voor de Aanwijzingen Externe contacten Rijksambtenaren, 1998. De Aanwijzingen zijn destijds zodanig aangepast dat contacten met kamerleden alleen mogen plaatsvinden na goedkeuring van de bewindspersonen (aanwijzing 3).

3 GEZONDE VERHOUDINGEN

“Bij de Oekaze Kok ging het om beeldvorming. In de praktijk van alledag maakt zo’n richtlijn niet zo veel uit. Er zijn veel contacten tussen de ambtelijke top en het politieke systeem met de Eerste en Tweede Kamer. Dat is van alle tijden. De relatie is nu wat opener dan twintig jaar geleden. Het hangt ook af van wat de bewindspersoon wil, daarin zijn grote verschillen. Een goede of slechte relatie zegt dus meer iets over de persoon dan over het systeem. Er zijn bewindslieden die alle contacten zelf willen doen. Er zit geen patroon in: links, rechts of midden, de persoon is bepalend.”

Meerdere geïnterviewden bevestigen dat beeld van meer openheid en ruimte op dit terrein. Er is nu een soepeler interpretatie van de Oekaze Kok. Bij sommige departementen is het onderhouden van contacten met kamerleden inmiddels heel gewoon. In ieder geval als het gaat om technische en feitelijke informatie. Wel geven meerdere geïnterviewden aan dat het hebben van regels op dit terrein nuttig is, zeker voor medewerkers die minder gepokt en gemazeld zijn in de politieke arena waar feiten ook politiek kunnen zijn. Dergelijke regels kunnen ambtenaren beschermen tegen betrokkenheid bij politieke rellen. Een DG herkent ook de impressie van de ruimte die er is:

“De Oekaze Kok bood eigenlijk al veel ruimte voor contacten. Als je de oekaze goed leest, was en is er veel mogelijk, als je je bewindspersoon er

maar bij betreft. Dat is logisch. Desondanks was de soepele interpretatie van Rutte van de oekaze in de Tweede Kamer een positief signaal. Op dit departement geven de bewindslieden die ruimte, graag zelfs. We gebruiken veel technische briefings²⁷. Ik denk dat het er meer zijn geworden. Bij mijn vorige ministerie deed ik het ook bij minister X. Dat ging goed.”

Een andere DG bevestigt (ten tijde van kabinet-Rutte 1) het beeld van de ruimte die er is en voegt er een nieuwe dimensie aan toe:

“De politiek assistenten zijn een beetje de oplossing voor het gat dat is ontstaan door de Oekaze Kok. Daarnaast hangt de ruimte die er voor contacten is af van de personen. Dit kabinet is daar al ruimhartiger in dan dat ervoor. Contacten worden eerder aangemoedigd dan afgeremd. Ik heb nog nooit zoveel contact gehad met Kamerleden als de afgelopen paar jaar en dat wordt allemaal gestimuleerd door mijn minister en de premier. ‘Jullie moeten nu met Kamerleden gaan praten!’ Dus allemaal bij elkaar, achter de schermen. Dat is heel veel gebeurd. In het verleden sprak ik eigenlijk nooit Kamerleden. Het hangt ook van de persoon af en misschien van de partijkleur. Misschien dat de PvdA dat minder wil en er iets krampachtiger erin is, dan andere partijen. Ook al waren de meeste gesprekken met PvdA-Kamerleden. . .”

²⁷ Technische briefings zijn informatiebijeenkomsten waarbij ambtenaren technische, feitelijke (niet politieke) informatie verschaffen aan leden van de Tweede Kamer en hun staf.

Een andere DG ziet een grens bij het technische karakter van de contacten:

“Technische briefings verzorgen we wel. Dat deden we in het verleden ook, maar toen waren ze bijna letterlijk technisch. Die briefings vinden iets vaker plaats dan vroeger. Ik vind het comfortabel om die grens bij niet politieke informatie te trekken.”

De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat er een breed gedragen gevoel is dat een ruimere interpretatie van de regels voor omgang met Kamerleden inderdaad gangbaar is. Er zijn voldoende mogelijkheden en ook in de praktijk gaat men er in het algemeen ruimer mee om. Er zijn uiteraard uitzonderingen. Wel zijn het contacten met een stevig politiek mandaat. Er vinden volgens de gesprekspartners meer technische briefings plaats. Enkele topambtenaren nemen een iets terughoudender positie waar van de PvdA-bewindslieden als het gaat om ambtelijke contacten met Kamerleden.

3.4.2. Verschillende rolopvattingen

De ruimte die er is ontstaan door een soepeler omgang met de Oekaze Kok levert op haar beurt weer nieuwe grijze gebieden op en discussie over rolopvattingen. Zoals bewindslieden hun eigen ‘comfort zone’ hebben om ambtenaren met Kamerleden te laten spreken, zo hebben topamb-

tenaren ook hun eigen ‘comfort zones’ op dit terrein. Uit gesprekken blijkt dat sommigen gretig ingaan op verzoeken om met Kamerleden te spreken. Aan het andere uiterste staan ambtenaren die dit niet wensen te doen als het verder gaat dan technische briefings.

“Ik doe geen werk in de Tweede Kamer zelf. Het is een interessant dilemma. Ik zou dat weigeren. Een collega en ik doen het bijvoorbeeld anders. De bewindspersoon vraagt vaak: doe dit even met Kamerlid X of Y. Daar ligt voor mij een grens, dat doe ik niet. Ik ben bereid erg ver te gaan, maar uiteindelijk heeft iedereen zijn rol. Ik laat dat de politiek assistent doen. Aan het eind van de periode van mijn vorige minister was hij aangeschoten wild. Op verzoek van het ministerie van Financiën heb ik toen in verband met de kwestie X een aantal gesprekken gevoerd met Kamerleden, omdat de minister van Financiën bang was dat de aangeschoten minister verkeerd zou dooronderhandelen. Dat voelde raar. Alsof je je minister aan het desavoueren bent. Je moet verdomd goed weten waar ‘technisch’ ophoudt en ‘politiek’ begint. Dergelijke gesprekken heb ik drie keer gevoerd. Toen dacht ik: straks zit ik met mijn vingers tussen de deur. Een collega deed dit soort gesprekken wel.”

Dergelijke situaties zijn vaker besproken in het onderzoek. Het is voorgekomen dat bijvoorbeeld

3 GEZONDE VERHOUDINGEN

Algemene Zaken of Financiën vragen of ambtenaren de onderhandelingen met Kamerleden willen doen, omdat ze bang zijn dat de bewindspersoon zelf de onderhandelingen niet goed zou kunnen voeren, met bijvoorbeeld negatieve budgettaire of politieke gevolgen. Dit is nu het type situatie waarbij ambtenaren het risico lopen zelf bekneld te raken. Ook een andere DG ziet een grens:

“Bij andere departementen gaan de ambtenaren soms de grens van technische briefings over, soms op nadrukkelijk verzoek van de minister. Om mensen te overtuigen, deals te sluiten. Daar zeggen wij heel preuts van: dat moet de minister doen. Wij zijn nogal terughoudend.”

Meerdere DG's zijn voorstander van heldere rolverdelingen. De volgende DG vertolkt deze visie:

“De Oekaze kok ontstond niet voor niets. Ambtenaren waren te ver gegaan. Nu is er een goede discipline die bepaalt waar je politiek kunt acteren. Dat gebeurt veel bewuster. Voorheen waren de grenzen meer fluïde. Mijn beeld is dat dat achter ons ligt, omdat beide partijen meer rolvast zijn geworden. Daardoor kun je vanuit loyaliteit, ongeacht politieke kleur, doen wat er gedaan moet worden.”

3.5 ARBEIDSVOORWAARDEN

Uit de gevoerde gesprekken komen de arbeidsvoorwaarden niet naar voren als een belangrijke factor in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Wel leven er bij enkele ambtenaren zorgen dat de arbeidsvoorwaarden, en ook de politieke en maatschappelijke waardering, leiden tot de instroom van kwalitatief minder goede ambtenaren. Dit breder gedragen gevoel wordt gedeeld door deze DG:

“De arbeidsvoorwaarden zijn van belang voor het behoud van de kwaliteit van het ambtelijk apparaat. Als ik vandaag de dag student was, zou ik niet een, twee, drie kiezen om ambtenaar te worden. Het dedain waarmee er over gesproken wordt. De arbeidsvoorwaarden waar niet naar omgekeken wordt. Het werkgeverschap is op dit moment erg slecht en dat ga je toch een keer merken. Minister X riep altijd: ‘Voor iedere SG-post staan ze in de rij!’ Maar kandidaten zitten al in het systeem. Je moet kijken naar wie er binnenkomt. Zijn dat cum laude-afgestudeerde studenten of ‘zeventjes’? Dat heeft beperkt met primaire arbeidsvoorwaarden te maken, want die mensen zitten er niet voor het geld. Het gaat hen meer om waardering en de rol die ze kunnen spelen. Als je door de politiek wordt neergezet als een ‘puppet’ en jezelf niet kunt profileren, dan is het niet aantrekkelijk. De directies voorlichting houden, met steun van de ministers, het profiel van ambtenaren zo beperkt mogelijk. Het feit dat

3 GEZONDE VERHOUDINGEN

minister Y zei: ‘Ik wil ook dat mijn ambtenaren in het zonnetje worden gezet, want die hebben het meeste werk gedaan’, was echt uniek. Daardoor kreeg ik ineens een enorm publiek profiel. Nu ik hier zit, wordt er erg op gestuurd om het profiel van de ambtenaren zo klein mogelijk te houden. Je kunt nog wel steeds namens de minister spreken, maar dat is ongevaarlijk gemaakt. Dat je als departement zelf een geluid mag laten horen, nee ...”

Een enkeling wijst op zorgen over de beloning. Daarnaast komt de discussie over normalisering van de rechtspositie nauwelijks op als relevante factor, als gevraagd werd naar de belangrijkste trends. Hooguit het feit dat de benoemingstermijn van SG’s beperkt is, hetgeen hun loopbaan beïnvloedt. Dit wordt af en toe in het licht geplaatst van het makkelijker ‘afkomen’ van SG’s met wie het niet echt botert.

De verkorte benoemingstermijnen van de SG’s en DG’s en de ‘normalisering’ van de arbeidsvoorwaarden, leiden in theorie mogelijk tot verminderde ambtelijke zelfstandigheid. Waar volgens het concept van Svava de arbeidsvoorwaarden in theorie een belangrijke rol kunnen spelen waar het gaat om de complementariteit in de politiek-ambtelijke verhoudingen, valt in dit onderzoek op dat ze nauwelijks als een relevante factor opkomen.

3.6 BEZUINIGINGEN

Het thema ‘bezuinigingen’ is opvallend afwezig in de gesprekken over trends in politiek-ambtelijke verhoudingen. Het wordt zelden genoemd als een factor van belang in deze context. Het beeld dat uit de gesprekken kan worden gedestilleerd, is dat er zeer loyaal wordt meegewerkt aan de bezuinigingen. Een enkele topambtenaar geeft wel aan dat het extra spanning op de samenwerking kan gaan zetten, omdat er niet altijd meer geleverd kan worden wat de Tweede Kamer vraagt. Bijvoorbeeld omdat er geen achtervang meer is op gevoelige dossiers. Het stellen van prioriteiten is nodig, maar is politiek bijna onmogelijk. Dit leidt tot kwetsbare situaties met mogelijke repercussies voor de politiek-ambtelijke verhoudingen, omdat er weinig tot geen politieke tolerantie is voor het niet, niet op tijd of gebrekkig presteren.

De zorgen – die er wel degelijk zijn – richten zich meer op de kwaliteit van de dienstverlening dan op de politiek-ambtelijke verhoudingen als zodanig. Ten eerste ziet men een vergrijzend apparaat, en geen nieuwe instroom. Bovendien ‘piept en kraakt’ het in de uitvoering en het toezicht. Dit is een toenemend risico. De gevarezone ligt vooral bij uitvoering en toezicht. Het gaat knellen en leidt tot gaten in het toezicht. Hiervoor bestaat politiek geen tolerantie. Dat betekent dat het wachten is op ellende. Dit zal indirect ook spanning zetten op de politiek-ambtelijke verhoudingen, omdat er uiteraard zal worden gezocht naar schuldigen ...

3 GEZONDE VERHOUDINGEN

3.7 CONCLUSIES

Een belangrijke constatering in dit onderzoek is dat de sterk negatieve tendens die ik in mijn proefschrift signaleerde, nu niet of nauwelijks meer te vinden is. In die tijd sprak men regelmatig over de indekcultuur, ambtenaren die werden geslacht-offerd, het overmatig drukken op het politieke primaat, met alle negatieve gevolgen van dien.

Een andere opvallende constatering uit mijn proefschrift had te maken met de verschillen tussen de politieke partijen waar het gaat om het vertrouwen en de loyaliteit aan het ambtelijk apparaat. Er was een grote mate van overeenstemming dat bewindslieden van de PvdA minder vertrouwen hadden in het apparaat dan de bewindslieden van VVD-huize. Dit leidde regelmatig tot minder succesvolle samenwerkingsrelaties tussen PvdA-bewindslieden en het apparaat. Deze opvatting is nog maar heel zelden te horen. Destijds werd hiervoor als verklaring gegeven dat de ideologie van maakbaarheid van de samenleving niet meer in de ideologie zat, maar nog wel in de attitude van de bewindslieden. Een verklaring voor het verdwijnen van deze destijds dominante opvatting zou kunnen liggen in de opkomst van een nieuwe generatie PvdA-bewindslieden, die de attitude, die vaak leidde tot een enigszins antagonistische benadering tegenover ambtelijke adviseurs, niet meer hebben.

Een enkeling verbindt deze partijpolitieke invalshoek aan een iets terughoudender opstelling van

de PvdA als het gaat om de ambtelijke contacten met Kamerleden. Het ontbreken van bovenstaande sterk negatieve tendens is een goed teken voor de politiek-ambtelijke verhoudingen, al betekent het niet dat er geen spanning op de relatie staat. Het duidt op een verbetering van de politiek-ambtelijke verhoudingen in het algemeen.

Het beeld rond de politiek-ambtelijke verhoudingen is vrij rustig. Er is geen sprake van uitgesproken toename of afname van politieke sturing. Er is wél sprake van een ander soort sturing, onder invloed van mediadruk en Tweede Kamer. Een enigszins minder onafhankelijke positie is herkenbaar, maar het lijkt geen ongezonde verhoudingen op te leveren. Er is nog steeds een hoge mate van complementariteit.

Een uitzondering op dat beeld zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen tijdens het schrijven van het regeerakkoord. Hier is moeilijk te spreken van complementariteit. Een topambtenaar typeerde het als het 'speelkwartier zonder ambtenaren', met alle risico's van dien voor de kwaliteit van het beleid.

Het wederzijds vertrouwen en de wederzijdse loyaliteit zijn in het algemeen goed te noemen, al zijn er altijd incidenten en uitzonderingen. Ook zijn de verhoudingen rond contacten van ambtenaren met Kamerleden wat versoepeld. Een aandachtspunt is de 'verbondenheid' van bewindslieden met het departement. Ook hier is veel

diversiteit, afhankelijk van de personen in kwestie. De verbondenheid lijkt zich niet in positieve richting te bewegen. Dit kan gevolgen hebben voor het commitment van het ambtelijk apparaat, een succesfactor die verder gaat dan loyaliteit.

Opvallend is dat de arbeidsvoorwaarden nauwelijks een rol spelen op het terrein van de politiek-ambtelijke verhoudingen. In theorie zijn er voldoende redenen om aan te nemen dat de onafhankelijkheid van ambtenaren vermindert of kan gaan verminderen, bijvoorbeeld door de harde beperkte benoemingstermijn van topambtenaren of plannen voor normalisering van het ambtenarenrecht. Maar in de praktijk is dat geen punt van zorg, althans niet voor wat betreft de politiek-ambtelijke verhoudingen. Eveneens opvallend is dat de grote bezuinigingen nauwelijks als factor van belang worden gezien, al ziet men risico's voor de dienstverlening van de overheid en indirect daaraan gerelateerd mogelijk spanningen in de politiek-ambtelijke verhoudingen 'als het mis gaat'.

De conclusie die uit bovenstaande getrokken kan worden is dat het behoorlijk goed gaat met de politiek-ambtelijke verhoudingen, al zijn er altijd spanningen. Er is sprake van een hoge mate van complementariteit. De politiek-ambtelijke verhoudingen kennen uiteraard veel variatie, afhankelijk van de personen in kwestie en natuurlijk zijn er uitzonderingen en incidenten, maar de variatie lijkt zich af te spelen binnen een gezonde bandbreedte.

4 Geen tijd voor beleid

4 GEEN TIJD VOOR BELEID

4.1 INLEIDING

Het verminderde aantal bewindslieden komt regelmatig aan de orde in de gevoerde gesprekken voor dit onderzoek. Het kabinet-Rutte 1 heeft het aantal bewindslieden – zeker internationaal vergeleken – zeer aanzienlijk ingeperkt, door fusies en de afschaffing van ministeries en staatssecretariaten. Het kabinet-Rutte 2 heeft enkele aanpassingen aangebracht, maar het aantal bewindslieden bleef zeer beperkt. Het idee erachter was het verminderen van bestuurlijke drukte, een nobel streven. Er zijn daarentegen stevige indicaties dat het geringe aantal politieke stuurlieden leidt tot problemen op sommige departementen.

Dit hoofdstuk gaat in op de ratio achter het verminderen van het aantal bewindslieden. Vervolgens schetst het de positieve gevolgen en de negatieve effecten. Ik sluit af met een beschouwing over het ‘nettoresultaat’ voor het politiek-ambtelijke systeem.

4.2 WAAROM EIGENLIJK MINDER BEWINDSLIEDEN?

De politieke ratio achter de vermindering van het aantal bewindslieden is helder: het gaat om het verminderen van de bestuurlijke drukte in bestuurlijk Nederland. Het past dus binnen een breder palet van (voorgenomen) maatregelen: minder provincies, minder gemeenten, minder Kamerleden. Het had een belangrijke symbolische waarde en had de bedoeling het goede voorbeeld uit te stralen met het oog op andere bestuurlijke hervormingen. De vermindering is niet primair ingegeven door inhoudelijke overwegingen over politieke sturing en politiek-ambtelijke verhoudingen. De beeldvorming speelde een belangrijker rol. Vanuit internationaal vergelijkend perspectief heeft Nederland extreem weinig bewindslieden. Al relateert één topambtenaar dit door Nederland niet te vergelijken met andere landen, maar met een grote stad.

Veel geïnterviewden geven aan dat deze beweging alleen mogelijk is gemaakt door de ‘toevallige’ constellatie van een tweepartijencoalitie, die tweemaal achter elkaar in het zadel zat. Er is volgens velen daarnaast een belangrijke cijfermatige logica te ontdekken, die vooral tijdens Rutte 1 een rol speelde. Het volgende citaat uit die tijd illustreert dit:

“Inkrimping was heel populair. Maar Rutte 1 was een tweepartijenkabinet. Als dat verandert, bijvoorbeeld in een vierpartijenkabinet, dan kan het

4 GEEN TIJD VOOR BELEID

zomaar uitkomen dat er te weinig ministers zijn. Dat hoeft overigens niet. Minister-president Rutte is daar wel bepalend in geweest. Hij heeft gezegd 6-6, beide partijen leveren evenveel ministers, terwijl de krachtsverhouding heel anders was. Misschien doet hij volgende keer 3-3-2-2 en zijn we er. Ik weet niet of het een trend is, want daar is de periode te kort voor. We roepen al jaren dat er minder bewindslieden moeten komen en het werden er meer. Nu is het pas de eerste keer dat het aantal bewindslieden significant gedaald is.”

De broosheid van dit geringe aantal bewindslieden bij een eventueel toekomstig ontbreken van de geschikte numerieke verdeling, spreekt uit het volgende citaat uit de tijd van Rutte 1:

“Nu is er een unieke situatie met twee partijen en een gedoogconstructie. Twee partijen leveren ministers. Als de PVV ook twee ministers had moeten leveren, had het plaatje er heel anders uitgezien. Dan hadden we er niet minder gezien en dan was het ministerie waarschijnlijk intact gebleven. Dat besluit kan zo teruggedraaid worden. Of er zouden op één departement twee ministers kunnen komen. Bijvoorbeeld een minister voor milieu erbij.”

De duurzaamheid van het geringe aantal bewindslieden valt nog te bezien. Als er meer partijen aan de macht komen is het zeer waarschijnlijk dat ze

ook meer ‘poppetjes’ moeten verdelen. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met de beeldvorming die dat oplevert. Een topambtenaar formuleert het als volgt:

“Er zijn cijfermatige redenen waarom er zo veel ministers zijn. Het aantal moet eerlijk verdeeld worden, dus soms pakt het iets anders uit dan sommige mensen dachten. Het aantal ministers kun je makkelijk vergroten als je ze minister zonder portefeuille maakt. Of je creëert meer staatssecretarissen. Je kunt voor Ontwikkelingssamenwerking weer een minister aanstellen²⁸. Er zijn een paar van dit soort posities. Je kunt ook een aantal staatssecretarissen een andere titel geven. Dat is praktisch. Het is wel lastig om er veel meer neer te zetten, want de beeldvorming is dat er al te veel politici zijn. Kortom, een pr-probleem. Als je het aantal bewindslieden niet te veel wilt laten toenemen, kun je wel nadenken over het label dat je hun geeft.”

²⁸ In kabinet Rutte II is inmiddels een minister voor Handel en Ontwikkelingssamenwerking geïntroduceerd.

4.3 POSITIEVE EFFECTEN

MINDER BEWINDSLIEDEN

Verschillende topambtenaren geven in gesprekken aan dat de vermindering van het aantal bewindslieden positieve effecten heeft gehad. Dit verschilt overigens sterk van departement tot departement. Ook verschillen de meningen onderling.

4.3.1 Vermindering bestuurlijke drukte

Op sommige departementen zaten bewindslieden elkaar in de weg, omdat hun territoria sterk verweven waren. Daar nam inderdaad de bestuurlijke drukte af. Een DG plaatst de bestuurlijke drukte in perspectief:

“Het inklinken van het aantal bewindslieden is niet zo gek. We hebben er wel veel. In een bepaald opzicht zijn we net zo groot als een stad. Zo groot is het land niet.”

Een andere topambtenaar ziet ook de voordelen wel in:

“We hadden twee ministers en één staatssecretaris. Dat geeft wel veel bestuurlijke drukte. Ze hebben allemaal een eigen hofhouding en ze willen allemaal scoren. En het leidt tot een enorme gedetailleerdheid van beleid.”

Ook zitten op enkele departementen bewindslieden van dezelfde partij, in tegenstelling tot in het verleden. Dit vermindert in ieder geval de partijpolitiek geïnspireerde territoriumdrift en

4 GEEN TIJD VOOR BELEID

verkokering. Een topambtenaar verwoordt het als volgt:

“Er is niet minder politieke sturing. Zelfs niet bij ons, met twee bewindslieden. Naarmate de portefeuilleverdeling helderder is, hebben zij minder grensconflicten. Daarmee kan de sturing krachtiger zijn, want de ene staatssecretaris moet daar niet zijn collega-staatssecretaris in de wielen rijden. We hadden in het verleden een minister van OCW, een staatssecretaris voor primair onderwijs en kinderopvang, een staatssecretaris voor voortgezet onderwijs en wetenschap en een minister met hoger onderwijs in zijn portefeuille. Daarnaast was er een ‘doorsnijdend’ onderwerp - lerarenbeleid - dat bij de minister lag. Die constructie is zwakker dan met een of twee bewindspersonen, want eerst moeten ze in dat politieke samenspel op doorsnijdende onderwerpen een compromis zoeken. Er is dus al in het regeerakkoord ruis ingebouwd. Het resultaat is minder politieke sturing.”

4.3.2 Meer sturing op hoofdlijnen

Verschillende geïnterviewden zien als een belangrijk voordeel van het verminderde aantal bewindslieden dat het fysiek ‘dwingt’ tot sturing op hoofdlijnen:

“Ministeriële sturing wordt belangrijker. Heel erg op details sturen is niet per se krachtig sturen. Krachtig sturen is juist op die prioriteiten sturen

waar dat nodig is. Als je te veel tijd hebt, ga je sturen op details en verlies je kracht. Het is vooral een uitdaging van de politiek om op hoofdlijnen beleid te maken, maar niet versnipperd. Kies een paar hoofdzaken in plaats van een ellenlange opsomming van elementen in een regeerakkoord. Die dan ook nog eens heel abstract geformuleerd zijn en waar je alle kanten mee op kunt. Als je een heldere sturing op hoofdlijnen hebt, kun je de ambtenaren het werk laten doen.”

Een andere geïnterviewde:

“Het voordeel van minder bewindspersonen is: je moet altijd kiezen en prioriteren, maar dat gaat beter als je het wat kritischer moet doen. Je moet je tijd verdelen. Er komt meer focus.”

Het element van scherper kiezen wordt breder gedeeld:

“De ministers moeten scherper prioriteren. Er komen veel onderwerpen langs bij bewindspersonen waarvan je denkt, het moet wel langs hun, maar waar gaat het over? Maar bewindslieden kiezen steeds meer dossiers die politiek verschil maken. Door de omvang van het werkpakket worden ze zich bewuster van wat wel en niet belangrijk is. In het verleden konden ze alles doen en gingen ze zich ook met de kleine dingen bemoeien. Onze bewindspersoon heeft nu een duidelijke focus op wat er echt toe doet. Dat is een goede ontwikkeling.”

4.4 NEGATIEVE EFFECTEN VAN MINDER BEWINDSLIEDEN

Naast de positieve effecten worden ook negatieve effecten gesignaleerd over de vermindering van het aantal bewindslieden. Hierover verschillen de opvattingen van de bevroegde ambtenaren eveneens sterk. Voorbeelden die worden gegeven hebben veelal te maken met tijdgebrek. Bewindslieden kunnen soms door tijdgebrek hun portefeuille intellectueel niet meer bolwerken. Ook het vertegenwoordigen van het departement in de buitenwereld is moeilijk. Soms leidt tijdgebrek tot vertraging van beleidsvoornemens, hetgeen tot ergernis leidt in de Tweede Kamer.

4.4.1 Minder politieke sturing en macht?

Een eerste potentieel negatief effect van het geringe aantal bewindslieden is het spiegelbeeld van het hierboven geschetste voordeel: de politieke sturing neemt af. Een topambtenaar signaleert het effect:

“We hadden een staatssecretaris die projecten in het buitenland deed. Nu niet meer. Er is gewoon te weinig tijd. Maar de minister komt nauwelijks meer aan die projecten toe. Er gaat niet direct iets schokkends mis. Het kost meer energie om te investeren in de minister, een veilige omgeving voor hem te creëren. In het bijzonder het managen van zijn ‘eenzaamheid’. De politieke sturing is afgenomen. Dat ziet men in de politiek ook wel. Die slinger zal waarschijnlijk weer teruggaan. Ik kan me voorstellen dat mijn minister laat weten

4 GEEN TIJD VOOR BELEID

dat zijn ministerie er wel een staatssecretaris bij moeten nemen. Op basis van zijn ervaringen. Bij andere ministeries speelt dit ook.”

Het gebrek aan tijd van bewindslieden zien vele ondervraagde topambtenaren als een potentieel probleem:

“Ze zitten nachtenlang in de Tweede Kamer, soms voor inhoudelijk weinig belangrijke onderwerpen. Dat gaat ook ten koste van de politieke sturing. Er is te weinig meer overleg, er is minder vooroverleg. Dit leidt nog meer tot sturen op beelden in plaats van op inhoud, want ze hebben geen tijd voor de inhoud.”

De verminderde politieke sturing roept bij sommigen de vraag op hoe duurzaam deze constellatie nu is:

“Ik verwacht weer dat men ontdekt dat bepaalde belangen ondersneeuwen. Dat men niet voldoende grip heeft op processen, op beleid dat onderweg is. Er zou een correctieve reactie op kunnen komen. Als je toch een kleine groep ministers wilt houden, doe er dan maar meer staatssecretarissen bij.”

Lang niet iedereen is overigens van mening dat de politieke sturing verminderd is:

“Vroeger of nu maakt eigenlijk niet zoveel verschil. Je hebt nog steeds nadrukkelijk politieke sturing. Ik heb ook niet het gevoel dat er meer ambtelijk wordt weggeduwd. Belangrijke afwegingen liggen nog steeds op het politieke bordje. Wel is er minder tijd voor, maar dat betekent niet dat de politieke sturing minder is.”

In de literatuur is nog wel eens gewezen op het afnemen van de macht van politici ten gunste van de ambtelijke macht²⁹. De meeste ambtenaren verwijzen dat naar het rijk der fabelen:

“Dat de macht van ministers af zou nemen, is uit een theorieboekje. Je kunt het net zo goed andersom zeggen: dat hun macht toeneemt ten koste van de ambtenaren. Omdat de politiek niet zo gecompartmentaliseerd is, opereert het kabinet als ploeg beter. Omdat het niet zo’n grote ploeg is, kunnen ze effectiever als team opereren. Dus als collectief zijn ze beter in staat om te sturen en dus neemt de macht van de ambtenarij dan af. Deze ploeg werkt door optreden van Rutte goed. Als er een probleem is, gaat hij er direct mee aan de slag. In een vroeg stadium wordt het probleem getackeld. Het gaat niet ambtelijk doorsudderen, waardoor je later met nog hardere maatregelen moet komen. Zover komt het gewoon niet. De politieke sturing is daarmee in ieder geval effectiever.”

²⁹ Peters, J. Van wie zijn zij? De ambtenaren. Afheidscollege Universiteit van Amsterdam, 1 april 2011

Een andere DG ziet dat ook in:

“Meer macht voor ambtenaren doordat er minder bewindslieden zijn, is onzin. Het hangt ook af van het regeerakkoord, het politieke mandaat, het samenspel binnen het kabinet, het samenspel binnen het ministerie.”

Een andere topambtenaar verschaft ook een ‘realitycheck’:

“Ik denk niet dat ambtenaren de macht grijpen, ook niet na twee jaar herindeling. De meeste ministers, en sommige in het bijzonder, laten zich echt niet sturen door ambtenaren. Mensen die dit zeggen, weten er niets van. Ook al zijn het hoogleraren.”

4.4.2 Minder transparantie en ‘checks and balances’

Meerdere geïnterviewden maken zich zorgen over de verminderde ‘checks and balances’ in het systeem. Sommige onderwerpen behoren volgens hen te worden afgewogen op politiek niveau. Door het verminderde aantal bewindslieden en departementen is deze politieke transparantie soms ook verminderd. Waar vroeger bepaalde onderwerpen in de ministerraad werden behandeld, daar zijn nu bewindslieden alleen verantwoordelijk voor, of zelfs zijn de voormalige ‘checks and

balances’ binnen een directoraat-generaal ‘gezakt’. Een topambtenaar illustreert het risico hiervan:

“Er komen vroeg of laat beslissingen waarvan belangengroepen zeggen: dat krijg je ervan als je dat allemaal op één departement laat beslissen. Natuurlijk worden die afwegingen niet meer zuiver gemaakt.”

4.4.3 Geen tijd voor het land

Voor bewindslieden is het van belang regelmatig ‘het land in te gaan’. Werkbezoeken horen bij hun werk, zeker om voeling te houden met de samenleving. Door de druk van de Tweede Kamer in combinatie met de vermindering van het aantal bewindslieden hebben velen van hen vrijwel geen tijd meer om het land in te gaan. Sommigen zitten vrijwel permanent in de Tweede Kamer. Een DG illustreert dit:

“In de Tweede Kamer is er een enorme mate van incident gedreven politiek, meer Kamervragen en vaker overleg op die portefeuille. Onze minister kan niet meer op dinsdag, woensdag en donderdag uit Den Haag, omdat er op elk gewenst moment iemand in de Tweede Kamer moet zitten.”

Met andere woorden: werkbezoeken schieten er zeer regelmatig bij in. Ook ‘de buitenwereld binnenhalen’ is soms lastig. Meerdere ambtenaren geven aan dat ‘de buitenwereld’, ‘de omgeving’

4 GEEN TIJD VOOR BELEID

of ‘het veld’ klaagt over de onmogelijkheid een afspraak te krijgen met de bewindspersonen.

4.4.4 Geen tijd voor het buitenland

Bij de ministeries waarin de EU of andere internationale gremia een belangrijke rol spelen, is regelmatig te horen dat bewindslieden geen tijd hebben voor internationale presentie. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om Europese minister-raden. “Hier schieten bezoeken aan Brussel er vaak bij in.” Ook zien meerdere geïnterviewden een gebrek aan presentie op politiek niveau voor inkomende bezoeken van ministers

“Klassiek is dat we minder in staat zijn om in Brussel te zijn. We zijn vaker ambtelijk vertegenwoordigd. En ook die ambtelijke vertegenwoordiging is aan het afnemen. Je kunt dit gewoon tellen.”

Een waarschuwing die vaker te horen is in de ambtelijke top is dat voor de afwezigheid bij internationale gremia een potentiële prijs moet worden betaald, namelijk minder politieke invloed in Brussel:

“Als je effectief in de raad wil zijn, ook op politiek niveau, dan moet je het voorkoken, dan moet je investeren in relaties met anderen. Daar moet je de tijd voor nemen. Maar naar hun EU collega’s kijken de bewindslieden niet om.”

Het is op basis van de gesprekken moeilijk te duiden wat er precies misgaat door ontbrekende internationale presentie. In algemene termen duidt een topambtenaar het als volgt:

“Gaaf er wat mis? Ja ik vind van wel, we missen een kans. Het gaat niet goed met ons, Het gaat niet goed met de EU en het gaat niet goed met ons in de EU.”

Een SG duidt het als volgt:

“Door de beweging naar minder bewindslieden zie ik bijvoorbeeld dat buitenlandse gasten te vaak op te laag - ambtelijk - niveau worden ontvangen. Het bedrijfsleven klaagt daar over. In het internationale netwerk vallen gaten.”

Op het terrein van EL&I (nu weer EZ) en I&M speelt het vraagstuk van internationale presentie sterk. Bij ministeries waar minder formele besluitvorming in Brussel ligt of de competentie nog stevig nationaal is, valt dit mee. Bij VWS en OCW speelt het een minder prominente rol:

“De OESO en de EU worden steeds belangrijker. Raden worden steeds vaker op DG-niveau gedaan. Een ministeriele conferentie, daar ben ik zelf heengegaan, maar dat was een conferentie: er waren veel Afrikaanse ministers, maar daar had onze minister eigenlijk niets te zoeken. Onderwijs

is toch nog een sterk nationale agenda. En een DG moet ook een minister kunnen vervangen.”

Zowel op politiek als op ambtelijk niveau is het niet meer duidelijk wat de politieke tegenhanger is van de bewindspersonen of de hogere ambtenaren:

“Internationaal is het frappant dat we zo weinig ministers hebben. We hebben nu geen evidente counterparts. Dat is niet goed. Goed bestuurlijk handelen in de EU is cruciaal. En dan moeten de bewindslieden juist aanwezig zijn in Brussel. . .”

Volgens diverse geïnterviewden lag de geringe politieke presentie in internationale gremia tijdens Rutte 1 niet alleen aan het verminderde aantal bewindslieden, maar had die ook te maken met de geringe belangstelling van dit kabinet voor internationale vraagstukken:

“Dit kabinet is minder in het buitenland. Net alleen door minder bewindslieden, daar geloof ik niet in. Het heeft te maken met dit kabinet. Dat staat sowieso kritischer tegenover de EU. Ik heb het gevoel dat er minder vanuit de inhoud gestuurd wordt op EU-processen.”

4.4.5 Geen tijd voor beleidsinhoudelijke besprekingen

Veel bevroegde ambtenaren geven aan dat bewindslieden zelden meer tijd hebben voor beleidsinhoudelijke besprekingen. Dit heeft mogelijk effect op de kwaliteit van de beleidsvorming en besluitvorming. Zoals boven werd beschreven, staan bewindslieden immers dagen- en soms nachtenlang in de Tweede Kamer. Dit leidt ertoe dat er minder frequent overleg plaatsvindt, zoals minder vooroverleg voor het algemeen overleg in de Tweede Kamer. Een SG zegt hierover het volgende:

“Ook zijn er door de beweging naar minder bewindslieden te weinig dagelijkse contacten met ambtenaren om alles door te nemen. Soms moet je nu eenmaal ergens een goed gesprek over voeren.”

Volgens meerdere ambtenaren gaat minder overleg ten koste van de sturing op inhoud en leidt het nog meer tot sturing op beelden. Diverse topambtenaren klagen over het gebrek aan toegang tot hun minister. Het zogenaamde ‘oor van de minister’ is van groot belang voor ambtenaren om op een effectieve manier te kunnen communiceren over het beleid. Alleen interactie op basis van papier is meestal onvoldoende voor een succesvolle voorbereiding van belangrijke besluiten en politieke momenten.

4 GEEN TIJD VOOR BELEID

4.4.6 Overbelasting

Een ander gesignaleerd bezwaar van het geringe aantal bewindslieden raakt de fysieke en mentale capaciteit van bewindslieden om hun werk goed te kunnen doen. Uit gesprekken blijkt dat sommigen van hen tegen overspannenheid aan zitten. Vooral het geringe aantal staatssecretarissen met een enorme werklast valt op. Een topambtenaar schetst het volgende beeld:

“Er zijn veel te weinig bewindslieden. Het is niet te doen. Ze raken bijna overspannen. Hun ‘workload’ is immens. Het is fysiek extreem zwaar. En overspannen bewindslieden helpen ook niet mee aan soepele politiek ambtelijke verhoudingen.”

4.5 VERSCHILLEN PER DEPARTEMENT

Uit de gesprekken komt een wisselende impressie naar voren van de meningen over het kleine aantal bewindslieden. Het onderwerp speelt vooral bij een aantal departementen. De gesprekken tonen aan dat bij het ministerie van OCW de voordelen van een vermindering van het aantal bewindslieden de nadelen lijken te overtreffen. Het nettoresultaat wordt veelal als positief gezien. Bij I&M, VWS, EZ en Defensie ligt dat anders. Hier ontvangen de geïnterviewden de druk op het geringere aantal bewindslieden minder enthousiast en beoordelen zij het nettoresultaat meestal als negatief.

Een topambtenaar die het brede spectrum overziet, schetst het volgende:

“Bij EL&I missen ze politieke sturing. Hun bewindslieden gaan te weinig het land in, ze zijn te weinig in het buitenland en hebben te weinig aandacht voor inhoud. Ze gaan meer op beelden reageren. Bij Financiën missen ze die sturing niet, want daar hebben ze evenveel bewindslieden als voorheen. I&M is achterlijk groot. Alleen al het milieubeleid. Zeker als je goed vertegenwoordigd wilt zijn in Brussel, kun je je afvragen of je op dit departement genoeg bewindslieden hebt. De vraag is of je niet toe moet naar een model met meer staatssecretarissen.”

4 GEEN TIJD VOOR BELEID

Een SG die eveneens een goed overzicht heeft over verschillende departementen, ziet ook een gedifferentieerd beeld:

“Het is heel wisselend per bewindspersoon en per portefeuille. Er zijn bewindslieden met een hele grote portefeuille waarin niets misgegaan is. Een staatssecretaris van BZ met ook ontwikkelings-samenwerking en de EU in zijn portefeuille, normaal kan dat niet. Maar er is niet iets mis gegaan. Een klein aantal bewindslieden is wel lastig voor degenen die vaak naar de Kamer moeten. En ook voor degenen met portefeuilles waarbij ze veel naar het buitenland zouden moeten. Die buitenlandse en EU-aanwezigheid is misschien wel het grootste probleem. Daarom zou ik iets ruimer in de bewindspersonen willen zitten.”

4.6 CONCLUSIES

Als het model van Svava wordt geprojecteerd op het vraagstuk van het geringe aantal bewindspersonen, leidt dat tot een ambigu perspectief. Het is de vraag of de politieke sturing is toegenomen – door gedwongen sturing op hoofdlijnen - of afgenomen - door gebrek aan tijd en gebrek aan inhoudelijke voorbereiding. Er zijn geen aanwijzingen dat ambtenaren ‘in het gat gesprongen zijn’. De perceptie verschilt per departement. Daar waar een gebrek aan politieke sturing wordt ervaren, is mogelijk de complementariteit in de politiek-ambtelijke verhoudingen afgenomen. Het geringe aantal bewindspersonen zorgt ervoor dat zij te weinig tijd hebben voor interactie met het apparaat, maar toch wordt het meer gezien als een probleem voor de effectiviteit van de bewindslieden zelf: te weinig presentie in binnen- en buitenland, te weinig tijd om beleid voor te bereiden, etc.

Het nettoresultaat van de vermindering van het aantal bewindslieden is alleen op waarde te schatten als het specifiek voor een departement wordt bekeken. De indruk die dan ontstaat is dat er op een klein aantal departementen te weinig bewindslieden zijn voor adequate politieke sturing, beleidsinhoudelijke voorbereidingen, internationale en nationale presentie, etc. Dit zijn departementen waarbij de Tweede Kamer veel tijd opeist en tegelijkertijd de EU van groot belang is. Ook kan hier het ontbreken van politieke ‘checks and balances’ problematisch worden. Dit past bij

4 GEEN TIJD VOOR BELEID

de brief van het Overleg van de Secretarissen-Generaal³⁰, waarin zij stellen: ‘Nationale parlementaire, maatschappelijke, partijpolitieke, Europese en internationale verplichtingen leggen een groot beslag op de agenda van de bewindspersonen.’ Vervolgens geven de SG’s aan dat het raadzaam is om het aantal bewindspersonen af te stemmen op de hoeveelheid werk in binnen- en buitenland.’ Hier staat op diplomatieke toon dat er te weinig bewindspersonen zijn.

Een aanbeveling die uit deze beschouwing gestilleerd kan worden, is dat met een handvol staatssecretarissen erbij de meeste gesignaleerde problemen kunnen worden opgelost en de complementariteit versterkt. Zeker daar waar grote hervormingsopgaven zijn en de presentie in de Tweede Kamer intens is, is het opportuun om er sterke politieke sturing op te zetten. Hiervoor hoeven niet meer ministeries te worden gecreëerd. Er kan natuurlijk ook met ‘ministers vóór’ worden gewerkt, zoals destijds bij Ontwikkelingssamenwerking en nu bij Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Weer teruggaan naar meer ‘ministers ván’ lijkt me geen goede optie voor een slagvaardiger kabinet.

³⁰ Brief SG Overleg 24 september 2012 aan informateurs

5 Partijpolitieke beïnvloeding topbenoemingen

5 PARTIJPOLITIEKE BEÏNVLOEDING TOPBENOEMINGEN

5.1 INLEIDING

Een fenomeen dat steevast opduikt bij bestudering van de politiek-ambtelijke verhoudingen is de – vermeende – partijpolitieke beïnvloeding van de ambtelijke topbenoemingen. Het NRC Handelsblad besteedde hier bijvoorbeeld aandacht aan in 2011 in het artikel ‘Partijkaart tilt ambtenaar hogerop. Hoe Den Haag werkt’³¹. Het traditionele Weberiaanse model, waarin merites en politieke neutraliteit de basis vormen, staat uiteraard op gespannen voet met partijpolitieke benoemingen of interventies in benoemingsprocedures. Juist die spanning maakt het een lastig onderwerp om te onderzoeken. Bovendien is het onderwerp met mist omgeven. Ambtenaren geven niet graag toe dat ze om partijpolitieke redenen zijn benoemd of dat partijpolitieke overwegingen een rol hebben gespeeld. Ook hebben zowel politici als ambtenaren er belang bij vooral de merites van de kandidaten centraal te stellen. Het is het onderwerp waarbij in de interviews het vaakst ‘off the record’ werd gezegd en waar regelmatig anonieme citaten niet werden geautoriseerd.

5.1.1 Een cyclus met een opwaarts momentum

5.1.1.1 Een fenomeen van alle tijden

Een aanzienlijk aantal geïnterviewden geeft aan dat er officieel weliswaar geen partijpolitieke benoemingen plaatsvinden, maar dat het een goed bewaard geheim is dat dit wel degelijk met enige regelmaat gebeurt en dat dit een fenomeen is van

alle tijden. Er wordt overleg gevoerd over TMG benoemingen en over benoemingen van directeuren. Soms gaat het om een ´subtiel spel´ binnen de kaders van het systeem, soms gaat het om benoemingen die het systeem tarten. Een DG beschrijft zijn impressie van deze officieuze gang van zaken:

“Hoe wordt er nu vanuit het politieke domein naar het ambtelijk apparaat gekeken? Is het neutraal of wil de politiek ook mensen van een bepaalde kleur op die ambtelijke topposities. Officieel is dat niet zo, maar officieus wordt dat wel geprobeerd. Er zijn gewoon voorbeelden van bewindslieden die zeggen: ‘Ik wil een DG van mijn eigen kleur en jullie bekijken het verder maar.’ Dat was in het vorige kabinet ook zo. Ik vind dat we alle bewindspersonen van alle kleuren moeten kunnen bedienen. Dat heb ik in het verleden ook gedaan. Ze zijn me allemaal even lief. Totdat je aan grenzen komt van wat je ethisch toelaatbaar vindt. Het moet niet die kant op. Zo is het ambtelijke systeem niet gebouwd. Als je dat wilt dan moet je naar het Amerikaanse systeem toe³¹. Het lastige is dat dit niet gebeurt, maar dat toch die politieke sturing op die benoemingen plaatsvindt.”

Een andere topambtenaar:

“De ambtelijke top is officieel niet gepolitiseerd, maar wel wordt er met een schuin oog gekeken

naar de politieke kleur. Dat was altijd al zo en dat blijft zo.”

Een SG stelt dat het een goede Nederlandse traditie is dat je dit soort noties wel in het achterhoofd moet hebben, maar ze nooit hard moet vastleggen. Een mooie beschrijving van de ambiguïteit rond deze thematiek. Een DG refereert ook aan een Nederlandse cultuur rond dit thema:

“Alles is al voorgeselecteerd. Dat komt omdat de minister in informele gesprekken al gaat kijken hoe de kaarten geschud zijn. Het is heel subtiel en van alle tijden. We hebben het alleen nooit benoemd. Het past wel in de Nederlandse cultuur: je weet het, maar je spreekt er niet over, omdat het ook niet als een probleem wordt ervaren.”

Een andere topambtenaar beschrijft heel scherp de tegenstelling tussen de officiële lijn en de praktijk:

“Benoemingen? Dat is gewoon politiek. Iedereen ontkent het, en niemand brandt er zijn handen aan. Het is een combinatie van partijpolitiek en vertrouwelingen. Altijd vanuit de gedachte dat degene die je ergens neerzet zich bewezen heeft, dat hij competent is. Als je er een halve politicus neerzet die geen idee heeft hoe een zeer complexe overheidsorganisatie werkt, dat weet iedereen: dan val je binnen een jaar door de mand. Het afspiegelperspectief, waarbij je iemand on-

³¹ In de Verenigde Staten hanteert men het zogenaamde ‘spoils system’ waarin een paar duizend hoogambtelijke functies na de presidentsverkiezingen worden gegeven aan partijgenoten (het verdelen van de buit (=spoils)). Dit staat tegenover het verdienstenmodel, waarin naar de merites van de kandidaten wordt gekeken, onafhankelijk van politieke voorkeur.

5 PARTIJPOLITIEKE BEÏNVLOEDING TOPBENOEMINGEN

geacht zijn bekwaamheid rekruteert om er maar voor te zorgen dat de benoeming een afspiegeling is van de omgeving, met als argumentatie een soort legitimatie, is het Amerikaanse perspectief. Vandaar dat je daar elke keer mutaties van de gehele ambtelijke top hebt. Daartegenover staat het gelijke-kansenperspectief: rekrutering alleen op merites. Dat is de klassieke Weberiaanse opvatting.”

Een SG:

“Door de jaren heen hebben politici zich altijd bemoeid met benoemingen. Het CDA had dat het meest strak geregisseerd. De VVD heeft dat geprobeerd te kopiëren, met minder succes. De PvdA heeft het niet goed voor mekaar gekregen om benoemingen te regisseren. In individuele gevallen worden pogingen gedaan om het klassiek partijpolitiek te regelen, maar er zitten relatief veel ‘check and balances’ in het benoemingsysteem. Dus die pogingen zijn grote uitzonderingen.”

Veel topambtenaren constateren dat bewindslieden weliswaar partijpolitieke pogingen doen om benoemingen naar hun hand te zetten, maar dat het uitzonderingen of ‘incidenten’ zijn en blijven, en dat uiteindelijk het systeem op basis van merites goed stand houdt. Een DG beschrijft zijn visie hierop:

“Je ziet wel af en toe pogingen van bewindslieden om topambtenaren van hun kleur te benoemen, maar dat is van alle tijden. Als puntje bij paaltje komt gaat de gemiddelde bewindspersoon voor kwaliteit en als de benoemde persoon van dezelfde partij is, dan is hij daar dolblij mee. Maar kwaliteit staat voorop. In mijn loopbaan heb ik nooit meegemaakt dat mijn politieke kleur enige betekenis had. Ik heb dat ook altijd zorgvuldig vermeden.”

Een DG geeft aan dat vooral in het begin van een bewindsperiode de wens ontstaat om mensen politiek te benoemen:

“Beginners starten vanuit een calimerogevoel. Dat versterkt de behoefte om ergens eigen paladijnen neer te gaan zetten, want dan hebben ze het beter in de hand. Al te veel ambtelijke onafhankelijkheid is door hen niet gewenst.”

5.1.1.2 De inhaalslag van de VVD

Zoals ook in bovenstaand citaat werd aangegeven, erkennen meerdere geïnterviewden dat de VVD met een inhaalslag bezig is om VVD-leden in de top te benoemen. Normaal waren het altijd de PvdA en het CDA die zich met benoemingen bemoeiden, maar nu is de VVD een inhaalslag aan het maken. Een topambtenaar die hiermee te maken kreeg:

“De bewindspersoon vertelde dat bij de VVD een diepgeworteld gevoel bestaat dat het ambtelijk apparaat vol zit met CDA’ers en PvdA’ers.”

Een DG beschrijft zijn eigen ervaring met deze inhaalslag:

“Ik herken het beeld van politieke benoemingen door de VVD. Heb het zelf aan de hand gehad. Ik had een hoge functie vacant en opengesteld. Daar reageerden een aantal mensen op, onder wie een lid van de VVD. Het was best een aardige kandidaat, maar hij zou niet in het team passen en had ook een heel andere stijl van leidinggeven. Hij werd het niet. Toen werd ik door de bewindspersoon op het matje geroepen dat ik toch maar die meneer moest nemen. Later had ik weer een andere vacature en daar meldde de bewindsman zich weer met een kandidaat. Iedereen mag meedoen, maar het moet wel om beste gaan. De vorige bewindspersoon probeerde het ook altijd.”

Een SG geeft de volgende duiding van dit fenomeen:

“Ik ben 25 jaar ambtenaar. Ik zie een golfbeweging. Toen ik kwam op departement X was het helemaal gepolitiseerd. Tot en met schaal 12 werden er politieke benoemingen gedaan. Onder het motto: er moeten verschillende denominaties worden vertegenwoordigd. Dat gebeurde dus ook. Daarna

ging ik naar een vrij zakelijk departement waar ik dat helemaal niet herkende. Wel waren er veel ambtenaren uit stad X omdat veel ministers uit stad X kwamen. Nu wordt het weer politiker. Ik was gewend dat het CDA er erg op lette. Zij hebben daar uitstekende mechanismen voor. De PvdA zeggen het ook, maar ze hebben niet zulke goede mechanismen. Nu begint ook de VVD dat vak uit te oefenen.”

5.1.1.2.1 Methoden van beïnvloeding

Goed ingevoerde topambtenaren die zelf betrokken zijn bij deze partijpolitieke interventies geven aan hoe de VVD deze inhaalslag aanpakt. Een bewindspersoon is aangewezen in het kabinet om een oogje op de benoemingen te houden. Daarnaast zoeken degenen die met de vingers aan de benoemingsknoppen zitten naar kandidaten. Enkele topambtenaren worden bij die zoektocht betrokken. Een SG nam dit van dichtbij waar:

“Ik ben absoluut tegen politieke benoemingen. Het kabinet en het CDA wilden soms meer benoemingen. De VVD zegt dat nu ook: ‘Mooi als we meer VVD’ers kunnen benoemen.’ Het aantal politieke benoemingen neemt nu toe bij de VVD, omdat ze na zoveel jaar weer aan de knoppen zitten. Ze hebben het gevoel dat er meer PvdA-en CDA-leden dan VVD’ers zitten. Dat beeld klopt overigens maar zeer ten dele, maar dat is wel hun beeld. De VVD heeft daar nu een hele structuur en

5 PARTIJPOLITIEKE BEÏNVLOEDING TOPBENOEMINGEN

afsprakenkader voor gemaakt. Bij het CDA ging dat op een natuurlijker manier.”

Ook een andere DG refereert aan afspraken over dit thema:

“De VVD is gefrustreerd dat het CDA dat net even wat handiger deed. Ik ben ervan overtuigd dat ze daar afspraken over hebben gemaakt in eigen kring.”

5.1.1.2.2 De kleine ‘pool’ van VVD ambtenaren compliceert

Het perspectief dat uit de gesprekken naar voren komt is dat het erg lastig is om VVD’ers te vinden die in aanmerking komen om SG, DG of directeur te worden, omdat het aantal ambtenaren van VVD-huize erg gering is. Enkele citaten van topambtenaren kleuren dit beeld in:

“Politieke beïnvloeding van benoemingen is zeker vaker aan de hand. Mijn minister wil bij alle belangrijke benoemingen betrokken zijn, ook die van directeuren en soms zelfs afdelingshoofden. Ze moeten wel van de VVD zijn. Bewindslieden leveren namen aan, maar die zijn vaak objectief niet geschikt. De merite overheerst nog steeds, maar het is een ander spel geworden. Uiteindelijk is het Algemene Bestuursdienst-systeem nog wel goed en houdt goed stand. Er zijn natuurlijk niet veel VVD’ers te vinden. Zij werken nu eenmaal

niet veel in het publieke domein. De bewindslieden lijkt het eigenlijk niet zoveel te interesseren wie er benoemd wordt, maar ze staan onder druk van hun partij.”

Een andere topambtenaar:

“Tot nog toe is het met politieke benoemingen meegevallen. Maar dit departement is niet erg representatief voor de rest van Den Haag. Het valt op dat de huidige bewindslieden wel erg nadrukkelijk vragen wat iemands politieke voorkeur is. Dan zeg ik: ‘Ik heb geen idee’, ook als ik het wel weet. Als de minister en staatssecretaris mij vroegen: ‘Vriend, hoe kan het zijn dat onze partij zo weinig mensen heeft?’, dan zei ik: ‘Dat is een goede vraag.’ Maar twintig jaar achterstallig onderhoud bij het interesseren van VVD-ers maak je niet in één kabinetsperiode goed. Er lopen zo weinig VVD’ers rond die we hier DG kunnen maken. Maar er lopen ook in de top van de ambtenarij gewoon erg weinig VVD’ers rond... Daar kunnen we wel wat aan doen, maar dat kost tien jaar. En dan nog kan de meest geschikte kandidaat voor de opvolging van het CDA zijn. Dat is dan jammer’. Maar dan zeggen ze: ‘Toch zou het aardig zijn als er een VVD’er wordt benoemd. Nieuw is dat de VVD dit spel wil meespelen. Het is nu natuurlijk voor het eerst de grootste partij en ze realiseren zich nu pas dat het wel erg gek is dat je de grootste partij van het land kunt worden en nauwelijks

partijaanhangers in de top van de ambtelijke dienst hebt.”

5.1.1.2.3 Merites geven nog steeds de doorslag

Veel bevroegde ambtenaren geven aan dat er weliswaar pogingen worden gedaan om VVD-kandidaten te benoemen, maar dat die niet de doorslag geven. Een DG illustreert dit:

“De bewindspersonen gaan uiteindelijk voor de inhoud. Ze bijten niet door. Maar we moeten erop letten dat die bewustwording toeneemt. Ik heb nog niet gezien dat benoemingen worden doorgedrukt alleen omdat het een VVD'er moest zijn.”

Een andere topambtenaar:

“Als het erop aankomt kiest de minister primair voor kwaliteit, maar het hielp altijd wel om die kwaliteit te bevestigen als het een VVD'er was. Ik zie het aan alles. Ook bij benoemingen voor commissies of de raad van toezicht. Dan zegt de minister: 'Ik heb nog wel een naam.' De VVD is op dit punt een inhaalslag aan het maken. Dat is nog niet makkelijk. Er is een gebrek aan aanbod uit die kring. Er zijn maar weinig VVD'ers SG en DG geweest. Het is nieuw. Het is alleen een risico als de partij van een kandidaat een primair criterium wordt. Maar ik heb – met die afspraak van de

VVD in het achterhoofd – nog geen benoemingen gezien van mensen die niet goed zijn.”

Een DG bevestigt ook deze geschetste visie:

“Ik zie pogingen tot politieke beïnvloeding van benoemingen. Ik ken alleen de lijn dat er uiteindelijk wordt gekozen voor merites, niet primair voor partijpolitiek. Bij mijn departement gebeurt dat niet. Wel worden in het begin van het proces VVD'ers erin geschoven. En dan maar kijken of het iets kan worden. Als iemand goed is, waarom zou je diegene dan ook niet benoemen? En dan aan het eind van het proces, vlak voor de benoeming, vraagt de minister om verantwoording. 'Wat is er nu eigenlijk met die VVD'er gebeurd? Waarom zijn er geen VVD'ers komen bovendien'. Vervolgens neemt de minister een definitief besluit. Mijn waarneming is dat de minister een besluit neemt op basis van kwaliteit. De verdienste van de Algemene Bestuursdienst is dat er veel meer procedures zijn. Die borgen veel meer balans en evenwicht. Ik heb ook wel benoemingen gehad, ook van directeurs, waarvan de bewindspersoon zei: 'Je komt nu weer met een einduitkomst van iemand met de verkeerde kleur.' Maar dan zei ik: 'Dat weet ik niet, maar hij is wel de beste. Zeg het maar.' Dan vindt er een goed gesprek plaats. En wordt diegene toch benoemd.”

5 PARTIJPOLITIEKE BEÏNVLOEDING TOPBENOEMINGEN

5.1.2 Differentiatie per niveau

In de opvattingen over politieke beïnvloeding van benoemingen is een onderscheid aan te brengen tussen de Topmanagementgroep en de laag eronder, aldus een enkele DG:

“Onderin zal het ‘afspiegelingsprincipe’ niet zo’n vaart lopen. Want als we iemand niet willen benoemen, dan doen we dat gewoon niet. Dat is uiteindelijk mijn beslissing. Dat vergt enige dapperheid en eensgezindheid, maar dat kan je om je heen organiseren. Als ik het in de Bestuursraad aan de orde stel, zitten we zo op één lijn. Dan weet ik me ook gedekt. Dan durf ik het wel.”

Volgens meerdere topambtenaren vindt bemoeienis met benoemingen plaats op alle niveaus. Zo worden bijvoorbeeld cv’s ingestoken door de minister zelf of door de politiek assistent voor functies op het niveau van afdelingshoofd. Het is op die niveaus relatief makkelijk om het beginsel van kwaliteit overeind te houden. Bij de Topmanagementgroep blijkt dat lastiger, omdat die benoemingen in de ministerraad aan de orde komen. Daar kan de politiek ‘doorheen walsen’, ondanks dat het een zorgvuldige procedure is in samenspraak met de ABD. Een aantal topambtenaren signaleert ook een toenemende bemoeienis met benoemingen op lagere niveaus, zoals bij directeuren en afdelingshoofden.

5.1.3 Positioneren van goede mensen of over de grens?

Er zijn vele soorten en maten van politieke beïnvloeding van benoemingen. Het kan gaan om partijgenoten uit het ambtelijk apparaat die een ‘zetje meekrijgen’. Het kan gaan om partijgenoten die extern worden gevonden. Soms zoekt de minister bewust naar vrouwen. Af en toe zoekt een bewindspersoon iemand uit zijn eigen vriendenkring of kring van vertrouwelingen. Ook wordt een aantal keer opgemerkt dat een ambtelijke topbenoeming werd gedaan onder druk van de partijleiding in het kabinet om een kwetsbare minister ‘overeind te houden’. Een DG schetst zijn eigen ervaring:

“Mijn benoeming was natuurlijk een open procedure, maar er heeft ook wel degelijk een lijntje van de partijleiding naar de minister gelopen. Niet dat ik daarnaar gezocht heb, maar ik ben ervan overtuigd. Mijn eerste ontvangst en gesprek bij de SG was ook maar gematigd enthousiast van zijn kant. ‘Er wordt iemand bij me gedropt, dus daar moet ik maar mee gaan praten.’ Vervolgens werd er wel een hele procedure gestart, maar ik heb het gevoel dat ik die op eigen kracht heb doorlopen. Maar als ik het iets minder goed had gedaan, was ik misschien ook wel benoemd... Ze zullen wel gedacht hebben: hij kan dit departement goed runnen op dat terrein, laat hij het maar van de minister overnemen. Dat was ook mijn rol.”

Soms is de te benoemen kandidaat die de voorkeur van de minister heeft al bij iedereen bekend en wordt een ABD-procedure gestart om het proces te ´witten´. Soms wordt een voorkeurskandidaat netjes aan het begin een procedure ´ingeplugd´. Ook komt het voor dat een voorkeurskandidaat verschijnt nadat de procedure geen goede kandidaat heeft opgeleverd.

Bij al deze soorten beïnvloeding is de hamvraag of er primair op basis van merites wordt benoemd. Zo niet, past dat dan in ons bestel, dat gebaseerd is op ouderwetse Weberiaanse merites? Zolang het gaat om het in positie brengen van goede mensen, is er geen probleem. Dat maakt de keuze voor kwaliteit zelfs makkelijker. Als het gaat om het benoemen van partijgenoten die niet de beste competenties hebben, is dat anders. Het is dus duidelijk grijs gebied. Om dit grijze gebied in kaart te brengen, gebruik ik een typologie op basis van de voorvallen die langskwamen in het onderzoek. Het speelveld loopt van het noemen van een goede kandidaat in de procedure tot het erdoor drukken van niet-competentie kandidaten. Daar zit een wereld van variatie tussen.

Het doen van een suggestie voor een potentieel goede kandidaat en het er verder bij laten, is het ene uiterste. Een SG illustreert dit:

“De laatste paar jaar is er meer aandacht voor de politieke achtergrond van de ambtenaren, maar daar is wel goed over te praten. Er is ook tegenkracht op te ontwikkelen. Tegen de bewindspersoon van partij X zeg ik dan: ‘spot vooral goede mensen, die zijn altijd welkom!’”

Het spel wordt al anders als ´eens geïnformeerd wordt´ hoe het met de kandidaat is afgelopen in de procedure. Een DG licht dit toe:

”Ik heb een paar benoemingen meegemaakt. Daarbij wilde de minister uiteindelijk weten wat er met ‘zijn kandidaten’ was gebeurd. ‘Heb je ze serieus gesproken?’ Dat vind ik niet verkeerd, dat mag hij vragen. Net als: ‘Leg me nou uit hoe je tot deze keus bent gekomen.’”

Actief of indringend uitleg vragen hoe het met de partijkandidaat staat, gaat al een stap verder.

“Mijn bewindspersoon hechtte erg aan het aannemen van een partijgenoot. Ik ben er toen open ingegaan, maar heb aangegeven dat er een proces is gevolgd aan de hand van een profiel. Op basis daarvan is een keuze gemaakt. Daar werd de bewindspersoon erg zenuwachtig van. Hij kwam

5 PARTIJPOLITIEKE BEÏNVLOEDING TOPBENOEMINGEN

er toen op terug. Hij hechte toch wel erg aan die meneer. Maar ik hechte ook aan het kiezen van de beste. Dus dat was een patstelling. Ik heb de SG ervan op de hoogte gesteld. Uiteindelijk is het wel goed gekomen en is de beste kandidaat aangesteld.”

Meerdere malen een SG of DG ter verantwoording roepen waarom de te benoemen kandidaat weer geen partijgenoot is, gaat een grens over. Hiermee wordt als het ware de bewijslast omgekeerd. In plaats van een argumentatie waarom iemand wel geschikt is, gaat het argument nu over waarom er géén partijgenoot uitkomt. Hetzelfde geldt voor het bij de start van de procedure aangeven dat het een kandidaat moet worden van een bepaalde partij:

“Meer druk maakte ik mee onder het CDA. Bij minister X duurden een aantal benoemingen lang, want eerst moesten alle CDA ´ers de revue passeren. Eigenlijk was de kandidaat al duidelijk. Ambtelijk wisten we het allang en dan wilde de minister toch de eigen kandidaat benoemen. Het kan goed zijn dat de minister zich daartoe verplicht voelde tegenover zijn partij of dat hij het echt zelf vond. Je ziet dat dan toch de kwaliteit die wordt aangedragen zelden boven de lat komt.”

Een kandidaat blokkeren omdat hij niet de goede partijkleur heeft, past eveneens niet in ons sy-

steem. Datzelfde geldt voor het doordrukken van een minder goede kandidaat om partijpolitieke redenen. Ook deze varianten ben ik incidenteel tegengekomen in het onderzoek.

Een risico is dat, als het afspiegelingsidee zich doorzet en de benoeming van partijgenoten de overhand krijgt ten koste van de benoeming van de beste persoon, we een systeemverandering doormaken met mogelijk vergaande gevolgen.

5.1.4 Uitstroom

Niet alleen zijn er politieke interventies bij de benoeming van topambtenaren. Mogelijk nog gevoeliger zijn de interventies rond een vertrek van topambtenaren. Dit domein wordt meestal aangeduid met de term: ‘incompatibilité des humeurs’. Soms botert het niet tussen een bewindspersoon en een topambtenaar. Het komt voor dat bewindslieden dan om het vertrek van een ambtenaar vragen. Dit is vaak een subtiel, maar soms ook een zeer bruusk proces. Een SG beschrijft hoe zoiets in zijn werk kan gaan:

“Ik heb een paar ongemakkelijke situaties meegemaakt, een paar kabinetten geleden. Met een minister zonder portefeuille die zonder enige reden opeens afscheid van een DG wilde nemen. Gelukkig was het een minister zonder portefeuille, dus daar ging hij niet over. De minister ‘met portefeuille’ daarentegen wilde geen afscheid

nemen van deze DG, dus ging het niet door. Het was lastiger geweest als het de minister zelf was geweest. Ook dan heeft een SG een rol te spelen. De simpele mededeling: 'Ik kan niet meer met deze man door één deur', is niet genoeg. Er moeten zakelijke gronden zijn. En er dient binnen goede verhoudingen eerst een passende functie te worden gevonden. In Nederland zijn de mogelijkheden tegenwoordig wat beperkt. Een andere functie vinden is lastig, omdat er niet zoveel banen meer te vergeven zijn. De tijd is voorbij dat we zonder met de ogen te knippen directuren in schaal 17 en 18 op een schaal 14-positie als landbouwraad neer konden zetten. Vroeger toen we nog over burgemeestersbenoemingen gingen konden we nog wat. Dat kan niet meer."

maar ook om andere redenen, topambtenaren te laten 'afvloeien'.

Een ander vrij recent fenomeen is het strikt hanteren van de maximale benoemingstermijn van zeven jaar voor de TMG leden (onder anderen SG's en DG's). Deze termijn kan niet meer eindeloos verlengd worden. Sterker nog, na het van rechtswege eindigen of voortijdig beëindigen van een benoemingstermijn van maximaal zeven jaar bestaat de inspanningsverplichting om een aansluitende vervolgbenoeming in een andere functie te vinden. De topambtenaar wordt dan gedurende een (zoekperiode) van ten hoogste twee jaar ingezet op tijdelijke werkzaamheden. Is er onverhoopt geen andere functie, dan volgt ontslag. Dit maakt het makkelijker om in bovenstaande gevallen,

5 PARTIJPOLITIEKE BEÏNVLOEDING TOPBENOEMINGEN

5.2 GEVOLGEN VAN PARTIJPOLITIEKE BEÏNVLOEDING

5.2.1 Gevolgen voor de kwaliteit van partijpolitieke benoemingen

De belangrijkste reden waarom zoveel ambtenaren bang zijn voor toenemende invloed van partijpolitiek op de benoemingen heeft te maken met de kwaliteit van de overheid. Als merites het onderspit delven, moet gevreesd worden voor de kwaliteit van de rijksdienst. Een SG verwoordt dit risico als volgt:

“Je ziet nu al hoeveel moeite het kost om bekwame mensen op topposities te krijgen. Als daarin ook nog de politiek een doorslaggevende rol gaat spelen, dan weet ik het wel. Dan komen we zeker van de regen in de drup. Dan a) wordt het veld waarin we zoeken kleiner; we krijgen minder keuzevrijheid aan de top en dat leidt tot een gebrek aan kwaliteit. En b) om de haverklap moeten bekwame mensen vertrekken omdat ze van de verkeerde partij zijn. Dat is het paard achter wagen spannen.”

Een andere DG relateert de zorgen over de effecten van meer politieke bemoeienis:

“Bij politieke benoemingen, als die al voorkomen, moet je altijd wachten tot er DG's weggaan. En die gaan met heel weinig tegelijk. De nieuwkomer wordt dan ofwel geïntegreerd in de organisatie of krijgt een 'hard time' en mislukt. De vraag is hoe effectief dat zou zijn vanuit politiek perspectief. Ik

heb geen slecht gevoel over hoe dat in de toekomst zal gaan. Elke keer als ik collega's van over de grens spreek, ben ik weer blij dat het hier zo goed georganiseerd is. Zij kunnen zich niet voorstellen dat het hier zo apolitiek is en toch goed werkt."

5.2.1.1 Geen aanwijzingen voor benoemingen van slechte kwaliteit

Er zijn in het onderzoek geen voorbeelden gevonden van partijpolitieke benoemingen die echt kwalitatief onder de maat waren. Wel waren er incidentele indicaties dat de intensere bemoeienis met de benoemingen heeft geleid tot benoemingen van kandidaten die kwalitatief minder goed waren dan de meest geschikte kandidaat. Een DG stelt optimistisch:

"Het komt weinig voor dat iemand wordt benoemd die het echt niet kan. Die alleen om het kleurtje is gekomen. Er is een heel systeem met sollicitatiecommissies. Dat vind ik wel de kracht van hoe het hier gaat."

5.2.1.2 Risico's voor buitenstaanders

Veel topambtenaren zien grotere risico's voor 'mensen van buiten'. Dit is overigens een onderwerp dat niet per se te maken heeft met partijpolitieke invloed, maar kan er wel mee samenvallen:

"Soms worden buitenstaanders benoemd, maar hun slaagpercentage is erg laag. Lager dan dat van

klassiek gevormde Haagse ambtenaren. Er waren veel mensen van buiten met bewezen capaciteiten die in Den Haag ten onder gingen. Uiteindelijk onderschatten ze de complexiteit van onze interne onderhandelingen. Ze zitten er te eendimensionaal in. Je bent hier in de top toch altijd met vijf ballen tegelijk bezig."

Een SG:

"Ik heb een aantal benoemingen van buitenstaanders zien mislukken. De uitwisseling met 'het veld' of het bedrijfsleven is in principe goed, maar als ze zonder departementale ervaring in de top komen, vergt dat erg veel begeleiding en moeten ze heel wat meebrengen als persoon."

Een andere DG stelt:

"In geval de PVV en SP buitenstaanders zouden benoemen, kunnen die waarschijnlijk niet overleven in dit apparaat. Je kunt ze volledig 'kaltstellen'."

Een andere topambtenaar ziet in het systeem een ingebouwde zelfbescherming tegen politieke externen:

"Ik verwacht wel meer pogingen om DG benoemingen te beïnvloeden. Maar tot nu toe is het stelselmatig mislukt om mensen van buiten te

5 PARTIJPOLITIEKE BEÏNVLOEDING TOPBENOEMINGEN

benoemen. Wil je je politieke vriendjes van buiten benoemen als die grote kans hebben op mislukking? En bovendien: willen ze dat zelf wel?”

5.2.2 Risico's van het afspiegelingsprincipe

Een klein aantal geïnterviewde topambtenaren ziet een risico dat, als bijvoorbeeld de SP of de PVV aan de macht komen in een coalitie, er dan meer druk ontstaat om buitenstaanders te benoemen. Dit zou kunnen gebeuren, omdat leden van deze partijen vooralsnog minder te vinden zijn in de populatie van rijksambtenaren dan leden van andere partijen:

“Stel dat er echt een keer een SP-minister van BZK komt of de SP in de regering komt. Dat hoort tot de mogelijkheden. Dan is er best kans dat de SP zegt: ‘Wij moeten daar ook mensen hebben’. Ik kan me goed voorstellen dat juist de SP dat denkt, toch een beetje de maoïstische leer.”

Een andere DG stelt hierover:

“Als de SP een nieuwe stroming wordt, die weinig gebonden is aan het ambtelijk apparaat, dan zou die wel eens gekke dingen kunnen gaan doen. Nieuwe dingen. Dat bijvoorbeeld politieke benoemingen belangrijker gaan worden. Dat die meer zichtbaar worden. De SP heeft niemand in de ambtelijke top of subtop. Dat is geruststellend, want waar moeten ze beginnen?”

Een topambtenaar voorspelt meer spanningen rond dit thema aan de hand van de politieke verhoudingen:

“Het zou goed zijn om toch nog weer eens een politieke kaart en lidmaatschappen in beeld te brengen. Als de politieke kaarten geschud blijven met een amplitude zoals nu, krijg je grote druk op benoemingen vanuit links en rechts, SP, VVD en PVV. Je hebt het grofweg over 30 procent van het electoraat dat volkomen droog staat³³. Niet alleen in de ambtelijke top, maar ook in het management. Het idee dat het publieke domein bevolkt is met Nederlanders die uit die politieke hoeken komen, is een illusie. Daar zal dus ook ergens ambitie zitten en die wordt niet gehonoreerd. Die partijen kunnen zich nu afzetten tegen een andere partij, maar ze hebben nog niet gearticuleerd dat ze zelf ook hun eigen mensen willen benoemen.”

5.2.3 Effecten van partijpolitieke invloed op het gedrag van ambtenaren

Het paradoxale van het vraagstuk van politieke invloed op hoogambtelijke benoemingen is dat er totaal geen aanwijzingen zijn of waren voor een partijpolitieke opstelling bij de beleidsadvisering door de ambtenaren die ‘partijpolitiek’ benoemd zijn. Een zeer geroutineerd SG:

“Eerlijk gezegd: ik heb in dit huis nooit meegeemaakt dat de politieke opvattingen van een DG

³³ Spreker bedoelt hiermee dat die partijen niet zijn ‘vertegenwoordigd’ in de ambtelijke top.

de doorslag gaven bij het advies dat hij aan een minister gaf.”

Een DG bevestigt dit:

“Ik ervaar dat degenen die met een beetje duwen en trekken vanuit een partij op een bepaalde plek zijn gekomen, zich toch in eerste aanleg vanuit de inhoud opstellen.”

Een DG die van dichtbij heeft meegemaakt hoe een politiek benoemde DG functioneert:

“Ik zie geen partijpolitieke sturing van die politiek benoemde DG, hier zit geen CDA aan het stuur. Hij ziet zichzelf primair als ambtenaar en staat voor zijn beleidsterrein en de verantwoordelijkheid die hij daarvoor heeft. Hij neemt geen politieke kleur aan, maar weet wel wat politiek is. Hij weet ook wat hij wel en niet kan bereiken én hoe hij de minister moet bedienen en zorgt voor verbindingen.”

Anderen geven duidelijk aan dat de partijkleur niet veel meer zegt tegenwoordig. Zo ziet een DG PvdA-ambtenaren die in hun werk bezig zijn ‘als echte VVD’ers’.

Een SG beschrijft de waarden die volgens veel geïnterviewden breed worden gedeeld in de ambtelijke top:

“Als je al zo’n functie gaat bekleden, zet je je eventuele partijwerk helemaal op een laag pitje. Wij zijn professionele ambtenaren, niet half-politiek. Je doet je werk geabstraheerd van de politieke voorkeur die je hebt. Zeker de nieuwe generatie is er heel terughoudend mee. De PVV zat niet in de regering, maar deed wel mee. Maar ook hun beeld zal zijn geweest dat de ambtenaren kleurloos zijn. We hebben niet zo’n gepolitiseerd ambtelijk apparaat.”

Een enkeling ziet echter een tendens om iets meer partijkleur te tonen:

“Bij een groot deel van het ambtelijk apparaat was het ‘not done’ om politiek profiel te laten zien, maar ik zie in de omgeving dat mensen dat meer en meer doen. Ze proberen het een beetje als hun politieke profiel in lijn is met dat van de minister. Bij mijn vorige ministerie was dat echt ‘not done’. De politieke kleur deed er niet toe. Nu wel, er zijn ook directeuren die duidelijk een politieke kleur hebben. Blijkbaar is er een gevoel van veiligheid dat men in ieder geval tijdelijk dat profiel durft aan te nemen.”

5 PARTIJPOLITIEKE BEÏNVLOEDING TOPBENOEMINGEN

5.3 ALGEMENE BESTUURSDIENST

De Algemene Bestuursdienst (ABD) speelt een belangrijke rol bij de selectie en benoeming van topambtenaren in het hoogste echelon, de Topmanagementgroep³⁴. Zij ondersteunt bij het openstellen van de vacature, het functieprofiel, de selectielijst, etc. De DGABD is tevens lid van de selectiecommissie. In de gestructureerde interviews is niet systematisch ingegaan op de rol van de Algemene Bestuursdienst. Desalniettemin komt deze rol regelmatig aan de orde. Opvallend zijn de vele negatieve uitlatingen over de ABD tot dan toe. Wel wordt regelmatig opgemerkt dat het te vroeg is om te zien of en hoe toekomstige DG's van de ABD hier verandering in kunnen brengen. Voorbeelden van opmerkingen over de ABD waren: tandeloos, komt niet uit de verf, heeft nauwelijks doorzettingsmacht. Ter illustratie:

“De ABD is tandeloos en machteloos. Ik heb nooit iemand ontmoet die ook maar enigszins het gevoel had dat de ABD aan het stuur zat. Ook niet als het gaat om het bewaken van kwaliteit, daar is geen structuur voor gemaakt. Aan het bewaken van de kwaliteit kleven risico's. Die risico's moet je managen. Daar heeft de ABD niets aan gedaan. Ik ben er heel negatief over. Er waren DG's die het niet eens geprobeerd hebben. De vorige DG was een aardige man, maar hij heeft nooit zijn tanden laten zien bij alles wat ik om me heen zag gebeuren. De nieuwe DG moet zich nog bewijzen.”

³⁴ Zie voor een gedetailleerde beschrijving van de rol van de ABD: Procedure voor werving en selectie van TMG leden, Algemene Bestuursdienst, april 2013

5.3.1 Rol bij benoemingen

Gesprekspartners hebben veel kritische opmerkingen geplaatst over de rol die de ABD speelt bij benoemingen. De opmerkingen variëren van ‘volstrekke afwezigheid’ tot ‘een marginale faciliterende rol zonder doorzettingsmacht’. Een greep uit de opmerkingen:

“Ik merkte bij andere benoemingen dat de SG een hele duidelijke voorkeur had voor mensen uit het eigen apparaat. Mensen die hij kent van vroeger. Een enkele keer wilde de minister een benoeming. Minister X haalde gewoon mensen uit haar eigen vriendenkring. Maar in dit spel heb ik de ABD nooit gezien.”

Een andere topambtenaar die al jaren meedraait ziet het volgende beeld:

“De ABD kan een veel betere rol spelen. Zij is opgericht om een spil te zijn bij benoemingen, maar speelt daarbij niet echt een belangrijke rol. Ze worden geïnformeerd, daar blijft het bij. Dat is niet wenselijk. Idealiter selecteert de ABD voor, drie kandidaten, waarna de minister en het departement kiezen. Bij de benoemingen die ik heb meegemaakt speelt de ABD geen rol. De huidige DGABD ziet dat. Dat moet wel gaan veranderen, want de dienst bestaat al meer dan vijftien jaar. En ministers moeten het spel natuurlijk wel meespelen.”

Een andere DG spreekt uit ervaring:

“De ABD is niet echt stevig. Een voormalige DG koos ervoor om stil op de achtergrond invloed te hebben, maar was niet de tegenspreker. Wie biedt dat weerwerk dan wel? De SG van BZK? Nee, die niet. Dan kan het de minister van BZK zijn, maar dat heb ik nog niet gezien. Hoe komen mensen in de eerste ronde? Hoe krijgt de minister weerwerk bij benoemingen? Ik zie niet zo veel weerwerk, en ik heb in veel procedures gezeten. Nu zie ik partijpolitieke benoemingen, omdat bijvoorbeeld de VVD vindt dat ze nu en dan recht hebben op een topbenoeming. Ik hoor dat minister X ook iemand met een bevriende kleur wil voor de opvolger van de SG. Politieke benoemingen waren een tijdje uit beeld, maar nu is er wel weer een eruptie. Dit vraagt om goed tegenspel van de ABD, wat er niet voldoende is. Nog niet.”

De rol van de ABD bij benoemingen van SG's is groter dan bij DG's. De kritiek op de rol van de ABD daarbij is aanzienlijk minder sterk. Wel verschillen de meningen over de invulling van de rol.

“In de jaren '80 en de eerste helft van de jaren '90 was het meer een mix. Sommigen werden benoemd vanwege hun gezag, andere waren ‘unverfrozen’ politieke benoemingen. Toen was het meer onverholen dan nu. Nu moeten de kandidaten door allemaal hoepeltjes heen. De ABD

5 PARTIJPOLITIEKE BEÏNVLOEDING TOPBENOEMINGEN

speelt daarin een belangrijke rol. Bij de benoeming van DG's is er een sterkere rol van de SG's. Maar de benoemingen van SG's worden wel door ministers en de DGABD gedaan met de betrokken bewindspersoon. De DGABD is daarin 'leading'. Hij zit niet de selectiecommissie voor, maar is wel bij het hele voortraject: het eerste contact met de bewindspersoon, de eerste groslijst, etcetera. Bij SG's speelt de DGABD een belangrijke rol. Bij DG's is hij meer adviseur en faciliteert hij. De DGABD zit in de selectiecommissie, maar selecteert niet zelf. Bij directeuren treedt de ABD nog meer faciliterend op. Er is nu een redelijk goede balans.”

De meningen zijn erg verdeeld over de rol die de ABD kan spelen in situaties van zogenaamde 'incompatibilités des humeurs' tussen bewindslieden en ambtenaren. Sommigen zijn hier erg negatief over en herkennen geen significante rol. Anderen vinden dat de ABD dit goed probeert:

“De ABD kan een rol spelen als een nieuwe bewindspersoon een SG of DG niet 'lust'. Dan kan de ABD wat vinden en wat duwen en ervoor zorgen dat het vertrek netjes wordt afgewikkeld en de SG of DG niet op de bank komt van een op de andere dag. Daar hebben ze hun rol goed gepakt.”

5.3.2 Kennis van vacatures en mensen

Naast bovengenoemde opmerkingen is er ook kritiek op de kennis binnen de ABD van de vacatures en de potentiële kandidaten:

“De ABD kwam niet uit de verf. Het is goed dat er mobiliteit is van en naar andere departementen. Nu kun je ook ergens anders heen, dat is nuttig. Maar de ABD is niet zo goed in de 'makel- en schakelfunctie'. Dat komt omdat de ABD zelf het veld en de vacatures niet zo goed kent. Dat heb ik ook weer ervaren toen ik mensen moest benoemen. Daar kan de ABD aan werken, we hebben tenslotte een nieuwe DGABD.

Dan krijg je zelf een brief: 'Uw benoeming is voor zeven jaar. U kunt gebruikmaken van de ABD-diensten.' Maar niemand heeft zich ooit gemeld bij mij. Dus hele fijne diensten, maar ik herken ze niet. De ABD moet mensen en posities goed kennen. We hebben niet voor niets een 'schouw'³⁵. Maar de gesuggereerde kandidaten van de ABD illustreerden perfect dat ze de functie en de vacature niet kenden. Dat was teleurstellend. De ABD moet eerst iemand leren kennen en dan pas besluiten om een kandidaat wel of niet voor te stellen. Want ik ga niet iemand benoemen die ik niet wil. Als ze dan met namen komen die ik mij echt niet aanstaan... Ze kwamen met namen, waarvan ik dacht: dat wordt rampspoed.”

³⁵ Jaarlijks organiseren het Bureau Algemene Bestuursdienst en de management development-consultants van de ministeries de ABD-schouw. Zij inventariseren de behoefte en het potentieel aan leidinggevers op strategische posities bij het Rijk. De uitkomsten geven richting aan het management-development in de Algemene Bestuursdienst.

Een andere vorm van kritiek op de ABD richt zich op de oriëntatie van de ABD op de politieke werkgever, wat ten koste gaat van de aandacht voor de werknemers. Volgens enkele TMG-leden heeft de ABD zich tot dusverre erg gericht op de wens van de bewindspersonen en op de SG om dat voor elkaar te krijgen. “Daar voel je je lang niet altijd bij geborgd en vertegenwoordigd”, aldus een DG.

5 PARTIJPOLITIEKE BEÏNVLOEDING TOPBENOEMINGEN

5.4 CONCLUSIES

De indruk die uit de gesprekken naar voren komt is de volgende. De meeste gesprekspartners zien de partijpolitieke beïnvloeding bij ambtelijke topbenoemingen als een fenomeen van alle tijden. Al zijn het nog steeds uitzonderingen. Er wordt vaak gerefereerd aan een cyclus. De interesse in benoemingen van de politiek neemt toe als er een partij aan de coalitie deelneemt die lange tijd niet aan de macht is geweest. Op dit moment zien velen dat we in een fase zitten van intensievere partijpolitieke bemoeienis met benoemingen, een ‘eruptie’. Sommigen herkennen dat beeld overigens niet of geven aan dat het écht uitzonderingen zijn. Althans, ze zien het niet in hun omgeving. Een behoorlijk aantal heeft echter deze intensievere bemoeienis van dichtbij meegemaakt.

Opvallend is met name de nieuwe opstelling van de VVD in dit domein. Waar het in positie brengen van partijgenoten voor topfuncties voorheen meer een gezelschapsspel voor CDA en PvdA was, roert nu ook de VVD zich nadrukkelijk in dit spel. Vroeger stonden de VVD-bewindslieden erom bekend dat ze zich verre hielden van partijpolitieke benoemingen. Bijvoorbeeld Wiegel en Zalm waren daar erg geprononceerd in³⁶. Nu valt tijdens veel gesprekken op dat de VVD met een zogenaamde inhaalslag bezig is. Voor de VVD is er echter een extra complicatie: er zijn maar weinig VVD’ers ambtenaar, dat maakt de vijver om in te vissen een stuk kleiner.

³⁶ Oud minister Wiegel benadrukte in een column in *De Pers ‘Politiek en ambtenaar’*, 25-1-2011 nogmaals het belang van het kiezen voor kwaliteit in plaats van politieke kleur bij benoemingen van topambtenaren.

Bij deze beïnvloeding zijn veel gradaties mogelijk. De beïnvloeding varieert van het in positie brengen van kandidaten tot het doordrukken van kandidaten met de juiste partijkleur. Sterke aanwijzingen zijn er voor het in beeld brengen van kandidaten. Daar is niets op tegen. Er zijn geen aanwijzingen voor de benoeming van kandidaten die kwalitatief onder de maat waren. Wel zijn er incidentele indicaties dat onder partijpolitieke druk niet altijd de meest geschikte kandidaat werd gekozen. Er zijn incidenteel aanwijzingen aangekomen voor het oneigenlijk beïnvloeden van de benoemingsprocedure.

De gevolgen van partijpolitieke benoemingen voor het gedrag van topambtenaren moeten niet worden overschat: er is geen enkele indicatie dat topambtenaren die met wat hulp zijn benoemd, zich partijpoliticus gaan opstellen. De breed gedeelde waarden van onafhankelijk en professioneel adviseerschap staan voorop. Dit matigt ook de zorg over dit fenomeen, zolang het zich binnen deze bandbreedten afspeelt. In termen van Svava kunnen we niet stellen dat de politieke sturing op inhoud hiermee de facto sterker wordt. Evenmin kunnen we stellen dat de ambtelijke onafhankelijkheid de facto minder sterk wordt. De feitelijke complementariteit blijft dus binnen aanvaardbare marges.

Er zijn weliswaar geen aanwijzingen dat partijpolitiek de overhand krijgt boven merites, maar de beweging vergt wel alertheid van de politiek en de ambtelijke top en zelfbeheersing van de regeringspartijen, die zelf ook een langetermijnbelang hebben bij een onafhankelijke, onpartijdige en competente ambtelijke dienst.

6 Schaduwpolitici en bontkragen

6 SCHADUWPOLITICI EN BONTKRAGEN

6.1 INLEIDING

Zoals in hoofdstuk 1 is gesteld zien veel ambtenaren dat het speelveld waarop zij actief zijn veel politieker is geworden in de afgelopen jaren. SG's, DG's en directeuren moeten veel meer dan voorheen beschikken over politieke voelsprietten en meer politieke 'skills' en ook het werk zou politieker zijn geworden. Politiek assistenten (PA's) zijn de afgelopen jaren geïntroduceerd in het politiek-ambtelijke systeem. In sommige gevallen is een kleine 'hofhouding' rond de bewindslieden ontstaan.

Dit hoofdstuk zoomt in op deze fenomenen en beschrijft de percepties van de geïnterviewde top-ambtenaren op deze ontwikkelingen. Allereerst ga ik in op de politiek assistenten en de 'kabinetsvorming'. Vervolgens komt aan de orde de vraag of en in welke mate het werk van de ambtelijke top politieker is geworden. Ik sluit af met een aantal conclusies en een beschouwing over hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot het model van Svava.

6.2 POLITIEK ASSISTENTEN

Een ontwikkeling die zich de afgelopen tien, vijftien jaar heeft afgespeeld is de opkomst van de politiek assistent. Waar in de jaren '80 een aantal politiek assistenten nog voor veel ambtelijke opschudding zorgden, is de aanwezigheid van de 'PA' nu minder controversieel. Twaalf jaar geleden, ten tijde van mijn promotieonderzoek, was er al een aantal politiek assistenten actief, maar nu is het standaard. Vicepremiers hebben er soms zelfs twee: één voor het werk op het departement en een voor het vice-MP-werk.

Aanvankelijk was er angst dat de PA op de stoel van 'het beleid' zou gaan zitten. Volgens de meeste topambtenaren was die angst achteraf gezien niet terecht. Uit dit onderzoek blijkt dat verreweg de meeste topambtenaren tevreden zijn over de rol van de PA in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Een DG schetst het algemene gevoel:

“De belangrijkste verandering is dat er een functie tussenin is gekomen: de politiek assistent. Die rol is pas ongeveer tien jaar geleden begonnen en is steeds groter geworden. Nu is het een vanzelfsprekende positie. Iedereen is er blij mee, je weet niet anders meer. Het hangt van de persoon af of het goed gaat of niet. Sommigen maken er een potje van, maar hier hebben we goede ervaringen.”

PA's spelen een belangrijke rol bij het politiek sonderen van beleid. Hoe gaan dingen vallen in de

6 SCHADUWPOLITICI EN BONTKRAGEN

Tweede Kamer? Een DG beschrijft zijn ervaringen met PA's ten tijde van kabinet-Rutte 1:

“De rol van de PA wordt belangrijker. Zeker in de setting van een minderheidskabinet met gedoogsteun van de PVV is die PA echt van belang. Om te sonderen hoe dingen die wij in de pijn hebben zitten, gaan vallen bij de partijen. Zodat we niet voor verrassingen komen te staan en de gedoogpartner niet zal zeggen: ‘Wat deze minister nu bedenkt, daar trek ik mijn handen van af.’ De PA onderhoudt ook contacten met de coalitie, dus ook met de gedoogpartner. Zijn belang is daardoor toegenomen.”

Tevens zijn PA's de partijliaisons. Zij ondersteunen de bewindspersonen bij alle contacten met partijgenoten. Zeker in tijden van naderende verkiezingen wordt deze rol belangrijker en intenser. Het voorkomt in zekere zin dat ambtenaren worden gedreven in het grijze gebied van het ondersteunen van bewindslieden bij de verkiezingen. Het is namelijk niet altijd duidelijk waar de grens ligt tussen aan de ene kant inhoudelijk advies of ondersteuning van de minister bij een speech en aan de andere kant ondersteuning voor de verkiezingscampagne. Door het werk te beleggen bij een politiek assistent, kunnen de ambtenaren zich meer rolvast opstellen. Menig PA let ook op de agenda van de bewindspersoon. De geïnterviewde topambtenaren zien hierbij een

aantal voordelen. Ten eerste nemen PA's werk uit handen dat eigenlijk niet past bij (top)ambtenaren. Een DG beschrijft dit:

“Overal zijn nu politiek assistenten. Ik heb het zelf gepromoot, want al dat gedoe met die partij, dat moeten we niet doen en dat kunnen we ook niet. Nu is er een helder onderscheid tussen politiek en ons. We zijn altijd terughoudend in contacten met Kamerleden. Dat is echt anders dan voordat er PA's waren. De PA zorgt ervoor dat er geen gedoe met de agenda is. Of: hoe groot is een politiek probleem? Dat is winst. De functie is goed voor de interactie met de Tweede Kamer en heeft ons apparaat geholpen.”

Volgens de meeste geïnterviewden heeft de introductie van de PA geleid tot een heldere rolverdeling tussen politiek en ambtenaren. ‘Zij doen de Tweede Kamer, wij de inhoud.’ Volgens een topambtenaar zijn de PA's deels een oplossing voor het gat dat is ontstaan door de Oekaze Kok. Meerdere topambtenaren zien er ook een voordeel in dat PA's allerlei ‘kleine boodschappen’ van de bewindspersoon kunnen doorgeven aan het apparaat. De SG en DG hoeven daar niet meer tussen te zitten, zodat zij hun tijd kunnen besteden aan andere zaken.

Er worden nauwelijks nadelen genoemd van de introductie van de politiek assistenten. Er waren

zorgen over de introductie van zware beleids-
mensen die de DG's in de weg zouden gaan lopen
,maar deze zorgen hebben zich niet gemateriali-
seerd:

“Iedereen heeft zijn eigen PA, maar de kwaliteit
is zodanig dat zij geen bedreiging zijn voor het
departement. Het zijn relatief jonge mensen. Dat
is overal zo. Die bedreiging valt dus mee.”

Er wordt een aantal interessante veranderingen in
de politiek-ambtelijke dynamiek gesignaleerd. Al-
lereerst is het opvallend hoe de organisatie omgaat
met de PA. Tekenend is het volgende citaat:

“Wij noemen de voorlichters en de politiek assi-
stenten hier de ‘hofhouding’. Zij zijn er meer voor
het scoren en het verhaal eromheen. We werken
wel goed samen. Ik hou ze dicht bij me. Ik spreek
ze elke week een paar keer.”

Ook het volgende voorbeeld van een DG spreekt
tot de verbeelding:

“De beleidsmensen in de directoraten-generaal
hebben de rol van de PA vlijmscherp in de gaten.
Dus die gaan comfort bieden aan de hofhouding.
Dat doe ik ook. Ik verwen ze op een ongelofelijke
manier, maar ik vraag er wel iets voor terug. Na-
melijk als het nodig is wil ik een een-op-eenrelatie
met de politiek principaal. En als ik merk dat hij

daar niet meer loyaal aan is, zet ik de hele hofhou-
ding droog.”

6 SCHADUWPOLITICI EN BONTKRAGEN

6.3 DE BONTKRAAG: KABINETSVORMING?

6.3.1 Wat is de bontkraag?

Een term die ik twaalf jaar geleden niet hoorde vallen en die nu regelmatig wordt gebruikt, is 'de bontkraag'. De bontkraag bevat de PA, de woordvoerders en een paar medewerkers van Bureau Secretaris Generaal (BSG). Ook sommige DG's en andere vertrouwelingen kunnen worden gerekend tot de bontkraag. Het gaat om een aantal vertrouwelingen van de bewindspersonen. Deze bontkraag heeft de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt, onder meer in reactie op het groeiende mediageweld en de politieke drukte in het verkeer met de Tweede Kamer. De bontkraag kan dan ook als antwoord worden gezien op de trend van toenemende 'hijgerigheid' in de politieke – en daarmee de ambtelijke – arena. Het mediageweld en het partijpolitieke geweld moeten immers worden gemanaged en de traditionele ambtelijke apparaten zijn daarvoor niet erg geschikt. Een SG legt een soortgelijke link:

“Als een minister op elk twitterbericht wil reageren is hij wel erg afhankelijk van de voorlichter en de politiek assistent. Naarmate een minister zich meer laat leiden door dagdagelijkse dingen en meer kijkt naar teletekst en twitter, heeft hij een bontkraag harder nodig.”

Parallel aan de opkomst van de PA is ook de bontkraag steviger geworden. Niet alleen de PA lijkt nu te zijn ingeburgerd, ook een iets bredere

‘hofhouding’, inclusief de woordvoerders, is nu standaard. Dit lijkt volgens sommigen steeds meer op een klein kabinet³⁷. Volgens sommigen is ook de ‘kabinetvorming’ een afspraak in de coalitie. Bij de partijen was de lijn om een klein clubje om de bewindspersoon heen te organiseren, met een PA en een woordvoerder. Zeer regelmatig vindt overleg plaats van die woordvoerder en PA met de ambtelijk secretaris van de minister. Zij bespreken de dagelijkse besommingen. Sommige DG’s zien als een van de voordelen van dit model dat ze zich zelf niet te veel met de dagelijkse ‘boodschappenlijstjes’ van de minister hoeven te bemoeien en zich meer kunnen concentreren op de bestuurlijke kwesties. In het algemeen houden de mensen in ‘de bontkraag’ zich niet bezig met bestuurlijke zaken. Als dat gaat gebeuren, is de verwachting dat de spanning tussen de bontkraag en het ambtelijk apparaat wél zal oplopen. Een SG signaleert een andere belangrijke dynamiek rond de ‘bontkraag’:

“De mensen in de bontkraag identificeren zich vanuit hun functie met de minister en koesteren zich aan de macht en aandacht van de minister. Sommigen kunnen daar wel goed mee omgaan, anderen niet.”

Meerdere geïnterviewde topambtenaren zien wel een potentieel glijdende schaal van een handvol PA’s en voorlichters naar een groter wordende

hofhouding, die meer bij de bewindspersoon hoort dan bij het departement. Voor een dergelijk model bestaat angst. Een DG schetst een aantal breed gedragen zorgen over de bontkraag:

“Ik ben erg tegen steviger bontkragen. Heb hem zelf ook niet, omdat je daarmee de rest van de organisatie van je vervreemdt en dat gaat ten koste van de kwaliteit. En het is een kwestie van efficiëntie, want alles wordt dubbel gedaan. Beleidsmedewerkers weten niet meer wat de minister wil, want ze spreken hem nooit. Dus dan weet je zeker dat ze het niet te weten komen. Terwijl als er juist heel nauwe contacten tussen bewindslieden en mensen uit de hele organisatie zijn, het departement een beetje wordt doordeesemd van wat een minister wil.”

De meningen verschillen over de waarschijnlijkheid van een mogelijke ontwikkeling naar grotere kabinetten. Sommigen zien het als een reële glijdende schaal die al aan het glijden is, anderen denken dat het zal blijven bij een kleine hofhouding van PA’s en woordvoerders. Een DG geeft dit debat enige kleuring:

“Elke politieke principaal heeft een interface met de Kamer. Vroeger beperkte men zich tot een politiek assistent, maar er komt steeds meer een soort hofhouding omheen. Het politieke primaat verovert een stukje van het ambtelijk apparaat,

³⁷ Hiermee wordt bedoeld op de kleine groep adviseurs om de minister heen, niet het kabinet in de zin van de regering.

6 SCHADUWPOLITICI EN BONTKRAGEN

vooral op het terrein van voorlichting en communicatie. De voorlichter kan wel van een andere politieke partij zijn, maar hij wordt gesocialiseerd in die hofhouding. Het maakt niet uit wat hij gestemd heeft. Je ziet klikjes tussen mensen. Een secretaris, twee voorlichters, een persoon voor de Kamercontacten en een politiek assistent: dat zijn er al vijf. Met twee bewindspersonen zijn dat er bij elkaar al tien! Ze bemoeien zich nauwelijks met de beleidsontwikkeling, maar zeker wel met de verpakking. Met het lintje eromheen.”

Ook andere topambtenaren zien een beweging in deze richting. Een DG stelt het scherp:

“Voor een land zonder kabinet beginnen we steeds meer te lijken op een land mét een kabinet. Dat is niet te prevaleren.”

De huidige setting wordt in het algemeen nog niet als zorgwekkend beschouwd, maar dat gebeurt wel als het zich doorontwikkelt naar een echt ‘Frans’ of ‘Brussels’ kabinet³⁸. Dit wordt wel als een doemscenario gezien.

“Een kabinet is in nucleus al vast te pakken, namelijk de PA. Die kan doorontwikkelen in de woordvoerdershoek om het mediacircus te managen. De media willen geen politiek assistentje hebben. De woordvoerders overleven nog. Maar je ziet wel een ontwikkeling van BSG naar een kabinet

van de minister met jonge ambtenaren erin, naast de PA. Daar kun je een kabinet zien groeien. In Amsterdam met toenmalig wethouder Guusje ter Horst heb je grote diensten. Maar zij had vijftien jonge broekies uit de partij rond de wethouder als een soort kabinet en die schaduwden alles. De directeuren worden politiek aangestuurd en die politiek assistenten zwerven eromheen. Soms worden al vanuit het gemeentelijke apparaat via de PA dingen geregeld.”

Niet alle topambtenaren zien het opdoemen van de doorontwikkeling naar een kabinet als een reële en acute dreiging, maar wel als een denkbare mogelijkheid. Als bewindspersonen zelf niet de bestuurskracht hebben of niet tevreden zijn met de ambtelijke ondersteuning kan dit leiden tot de wens om politieke vertrouwelingen om hen heen te verzamelen. Aan de andere kant zijn er ook topambtenaren die concrete wensen van bewindspersonen op het gebied van kabinetsvorming hebben weerstaan:

“Ik zie die tendens naar kabinetsvorming nog niet, maar we hebben wel een heel debat gehad met de minister. Hij voelde zich in het begin niet goed bediend. De ambtenaren van het departement konden het gedachtegoed van zijn politieke partij niet goed vertolken. Hij vond ook geen van de stukken goed en was erg kritisch op wat hij kreeg. Hij wilde een eigen bureautje en in ieder

³⁸ In België en Frankrijk zijn er grote kabinetten met adviseurs rond de ministers georganiseerd, soms oplopend tot twintig personen. Dit maakt de interactie van (top)ambtenaren met de minister soms erg ingewikkeld en hoogdrempelig.

geval vijf mensen, ook van zijn partij. Eerst wilde hij er meer, toen vijf. Wij hebben daar heel veel met hem over gesproken. ‘Wat is eigenlijk je probleem? Als je zegt dat de stukken te weinig passen bij jouw politieke kleur, dan moeten we de organisatie opvoeden. Dat doe je niet in twee weken, maar na twee maanden mag je er wel iets van verwachten.’ Wij vonden dat we dat niet zo slecht deden. Maar het ging vaak over woordjes. Het eind van het verhaal was dat we iemand uit de organisatie bij hem hebben gezet als ambtelijk secretaris, die hem hielp door de stapel stukken heen te gaan. Dat was even zoeken. De ambtelijk secretaris moest ook niet het werk overnemen. Het is geen partijgenoot. De minister sprak zelf met twee of drie mensen en maakte zelf een keuze. We hebben het dus helemaal terug weten te brengen. Nu is die secretaris een verlengstuk van zijn gewone secretariaat. Maar er is wel een senior medewerker die met hem de stukken doorneemt. De minister heeft daarmee comfort gekregen, want als die medewerker zegt ‘het is goed’, dan is het ook goed. Het gevoel dat de minister had was: ik wil mijn eigen mensen. Maar toen zeiden we: ‘Wij zijn jouw eigen mensen!’”

Andere topambtenaren zijn van mening dat er geen tendens is naar een glijdende schaal richting kabinetten. De volgende geïnterviewden illustre- ren dit:

“De PA’s zijn eenlingen. Ik zie geen tendens om naar een kabinet af te glijden. Ze sparren wel een beetje met de Kamer, maar hebben geen rol in discussies over de organisatie. Dat heb ik niet meegemaakt. Ik zie ook geen wens bij bewindslieden dat PA’s dat moeten doen. Het zijn nog de klassieke politiek assistenten.”

Een SG vult aan:

“In Nederland zie ik niet gebeuren dat er grote kabinetten komen. Er is wel wat veranderd, want iedereen heeft nu een politiek assistent. Ik denk dat het daarbij blijft. Ik heb niet het gevoel dat erom gevraagd wordt, maar zie wel dat sommige bewindslieden zo’n kringetje om zich heen creëren. Met de PA, de woordvoerder en één of twee vertrouwenspersonen uit de ambtelijke top of BSG. Dat is niet gek, want zo’n bewindspersoon heeft behoefte aan een team om zich heen. Mensen die deel uitmaken van de ambtelijke organisatie moeten dat goed weten te scheiden van hun dagelijks werk, dan is er geen probleem. Ik denk niet dat die bontkraag zal worden geïnstitutionaliseerd.”

6 SCHADUWPOLITICI EN BONTKRAGEN

6.4 POLITISERING VAN HET WERK

Naast politisering middels benoemingen en de introductie van ‘politieke mensen’ tussen de bewindspersonen en ambtenaren in, is ook de vraag of de aard van het ambtelijke werk niet politieker wordt. Hiermee wordt meestal bedoeld op de invloed op het ambtelijke werk van de publiciteit (de ‘oneliners’), het ‘framen’ op basis van partijpolitieke tactieken en de toename van het aantal kamervragen, moties en amendementen. Voor een aantal topambtenaren is dat evident, voor anderen niet. Sommigen zien dat hun werk juist bestuurlijker wordt. De bewindspersonen concentreren zich meer en meer full time op ‘de politiek’, in de zin van focus op publiciteit en de interactie met de Tweede Kamer. Sommigen zitten drie dagen per week in de Tweede Kamer en hebben geen tijd meer voor bestuurlijk werk ‘in het veld’. De ambtelijke top neemt in dergelijke gevallen die rol over. De volgende paragrafen gaan in op de veranderende politieke context en op de gevolgen hiervan voor competenties en rollen van de ambtenaren.

6.4.1 Media, sociale media en Tweede Kamer

Zoals ook eerder bij de trends is beschreven, zien velen de politiek-ambtelijke context steeds vluchtiger worden. De media hebben afgelopen jaren een stevige duit in het zakje gedaan. De overheid is daarnaast een enorm glazen huis geworden. Er is sprake van radicale transparantie. Als er iets misgaat of er ontstaat een bepaald beeld over

ambtenaren, dan doen feiten er niet meer toe. In reactie op het mediageweld gaan bewindslieden steeds meer op hun imago letten. Ook de Tweede Kamer heeft afgelopen jaren – mede als reactie op de media - vooral meer druk gegenereerd. De ontwikkeling van sociale media deed hier nog een schepje bovenop:

“Helemaal met Twitter en Facebook. Als iets niet meer in 140 karakters is uit te leggen, ben je weg... En welk beleidsterrein is dat? Ik vraag me af waar het eindigt? De ontwikkeling gaat in elk geval niet meer terug. Alles draait om beelden. Het inhoudelijke debat is hier op het departement en het politieke debat is erg ver weg. Dat is zorgwekkend.”

Een DG beschrijft zijn ervaringen met een bewindspersoon:

“Ik moet hier ook wel eens aan de rem trekken. Ik ga geen beleid maken omdat daar een leuk persbericht bij past. Bij minister Y moesten we wat dingetjes zoeken in en om het huis om het beleidsplan meer smoel te geven. Dan zeiden we: ‘Als je er een knabbel-en-babbelpjan van wilt maken, verzin je het zelf maar.’ Je kunt je afvragen of de communicatieafdelingen wel zo verstandig bezig zijn met imago en reputatie meten. Dat remt zo’n bewindsman niet af. Een imago-onderzoek voor minister Y was vernietigend op bepaalde punten.

Moet zo’n afdeling dat überhaupt aanbieden? Nu heeft hij het gevoel dat hij er iets mee moet. Dan gaat hij anders doen dan hij is. Hij zit er toch niet om zijn imago te verbeteren, maar om het land te besturen?”

6.4.2 Andere rollen en verschillende opvattingen

Een andere vraag die relevant is voor de politiek-ambtelijke verhoudingen is of de rol van (top) ambtenaren verandert in deze onstuimige context. De meesten stellen de klassieke rol van inhoudelijk beleidsadviseur nog steeds centraal. Sommigen geven echter aan dat hun rol wat politiekere trekjes krijgt. Soms is een DG een ‘postiljon d’amour’ tussen de bewindspersoon en de Tweede Kamer. Soms vervult hij steeds meer een brugfunctie tussen de politieke discussie op politiek niveau en de inhoudelijke discussie op ambtelijk niveau. Met andere woorden, hij vervult een brugfunctie naar de eigen mensen.

“Je moet echt in zijn huid kruipen. Weten wat hij wil. Dat doe ik omdat mijn mensen daar beter van worden. Dat ze de minister beter begrijpen en ook ruimte hebben voor inhoudelijke discussie. Dat gaat best goed. Maar het conflicteert ook vaak.”

Sommigen geven aan dat het werk steeds meer een ‘damage control’-karakter krijgt. Ambtenaren

6 SCHADUWPOLITICI EN BONTKRAGEN

moeten weten hoe beelden werken en hier samen met communicatiemensen scherp in opereren.

Een aantal geïnterviewden signaleert ook voorzichtiger gedrag van ambtenaren. Een DG schetst dit:

“Ambtenaren zijn, wat professor Bekker ook zegt, voorzichtiger. Mijn beeld is dat de politisering van het werk, de conflict- en incidentgedrevenheid in de politiek, is toegenomen. Als contramal zie je dat je als ambtenaar voorzichtiger bent om iets naar buiten te brengen of even je mening in het openbaar te geven. Dat stem je af met je minister. Drie jaar geleden was ik net DG. Gemeenten hadden de crisis nog niet in de gaten. Toen ben ik op een congres voor gemeenten gaan spreken. Ik zei: ‘Als het zo doorgaat hebben jullie volgend jaar 3 miljard euro minder.’ Koppen in de krant, vragen in de Tweede Kamer. Allemaal prima. Daarna heb ik snel de minister geïnformeerd. Er zal wel ‘fuzz’ van komen dacht ik, en dat kwam ook. Binnen 24 uur, met tweets, en dergelijke. Je moet oppassen wat je zegt.”

Bovengenoemde ontwikkelingen zorgen voor andere accenten in het werk. Er zijn echter geen fundamentele veranderingen geconstateerd in de rollen van de ambtenaren die wijzen op sterke politisering van het werk. Er waren geen sterke indicaties voor dat ambtenaren worden ingezet

voor partijpolitieke doelstellingen, zoals verkiezingen. Ook zijn er, anders dan in het buitenland, geen sterke aanwijzingen voor het transformeren van de ambtelijke top tot zogenaamde ‘yes men’: topambtenaren die zich vooral oriënteren op het uitvoeren van politieke besluiten, in tegenstelling tot stevige adviseurs die, als het besluit genomen is, dit loyaal uitvoeren.

6.4.3 Meer politieke competenties zijn nodig

Volgens meerdere bevraagde ambtenaren zijn vanwege deze veranderende context de klassieke skills van ambtenaren niet langer toereikend. Zoals in de inleiding is beschreven vinden sommige SG's en DG's dat ze steeds meer een soort schaduwpoliticus worden. Andere competenties zijn nodig in aanvulling hierop. Ze moeten nog beter weten wat de politieke partijen denken en nog meer zoeken naar wat de politieke marges zijn. Een SG is hier erg stellig in:

“Vluchtigheid slaat door in het politieke systeem en naar de bewindslieden. Ministers worden gedwongen eraan mee te doen. Wil de ambtelijke top de minister en de staatssecretaris in dat spel ondersteunen, dan moeten ze dat aanvaarden en er geen afkeer van hebben. Daar moeten ze op acteren. Dat is nog een grote kloof. De ambtelijke top zit er nogal normatief in: het mag niet vluchtig zijn, het is slecht. Dan is er een emotionele weerstand om aan dat spel mee te doen, maar het is

een ‘fact of life’. Als je er niet aan mee wilt doen, moet je groenteboer worden. Dan ben je niet meer effectief. Als die kloof niet overbrugd wordt, gaan er koppen rollen en gaan de bewindslieden iets anders om de ambtelijke top heen organiseren. Hun eigen ingangen creëren. Dat is onhandig.”

Politieke sensitiviteit was altijd al een belangrijke skill, maar volgens de meeste geïnterviewden wordt dit gevoel nog steeds belangrijker. Een SG formuleert dit als volgt:

“Een les die ik geleerd heb is: je moet de arena van de ander heel goed kennen. De minister heeft er belang bij om jou in zijn arena te laten kijken.”

Een DG:

“Er heerst aversie van risico: er mag niets fout gaan. Dat is onderdeel van het politieke proces. Er staat een probleem in de krant en dat moet gisteren opgelost zijn. Dat is zo dominant, dat het ook de politiek-ambtelijke verhoudingen bepaalt. Maar je moet wel de politieke context van een gebeurtenis kennen. Dat is het leitmotiv. Risico’s worden vervelender. Ze moeten hoe dan ook voorkomen worden. Dus je gaat daarop sturen. Het heeft te maken met de interactie tussen de politiek en de media.

Je ontwikkelt jezelf van ‘general manager’ naar ‘assistant to the minister’. Niet politiek zijn, maar wel politiek kunnen denken. Je moet je kunnen verplaatsen in wat de minister denkt. Dat is een vak. Maar het is nu heel leidend. Als ik iets in de organisatie bespreek, zeggen mijn medewerkers soms: ‘Dat kan wel eens tot Kamervragen leiden.’ So what? Maar zo denkt men inmiddels al.”

Andere competenties die in de huidige tijd steeds belangrijker worden, volgens topambtenaren, hebben vaak te maken met de genoemde beeldvorming en de communicatie. Een DG beschrijft welke competenties steeds belangrijker worden in zijn functie:

“De buitenwereld roept de bewindspersoon om de haverklap naar de Kamer. De transparantie is toegenomen, de hijgerigheid is toegenomen en de hitsigheid is toegenomen. Dus moet je dichter op de minister zitten. Je kunt niet meer als DG zeggen: ‘Ik doe de grote lijnen en ik hou het in de gaten.’ Je moet er dichter op zitten. Je moet ook weten waar het over gaat. Je bent meer politiek adviseur geworden, de directeuren ook. Eerst vanuit de inhoud, maar je moet bij je advisering wel in de gaten houden hoe iets ligt in de buitenwereld en de Kamer. Dat is toegenomen.”

Een andere topambtenaar:

“Communicatie is een fenomeen op zich. Het gaat veel om communicatieadviezen. Het moeten scoren in de krant is erger geworden. Minister Z was er erg mee bezig om in krant te komen. Hij had dus ook een directe lijn met de communicatieafdeling. Voortdurend werden opzetjes bedacht om in de krant te komen. Dat ging soms ten koste van het beleid. We hadden ambtelijk zorgvuldig samengewerkt met V&W en dan had de minister er ineens iets over in de krant gezet. Dan werden ze bij V&W boos. Die gingen tegengedrag vertonen. Dus dat deden we dan ook omgekeerd. Terwijl ik met mijn collega alles prima samen deed, werd dat uit elkaar getrokken door communicatie. De samenhang was weg. Dat gebeurde regelmatig. Dat is nu met deze minister niet meer het geval. Door een andere rol van de media, Twitter en zo, moet je nu veel alerter zijn. Sociale media bepalen in steeds grotere mate hoe beleid valt of wordt beoordeeld. Nu maken we ook overzichten van Twitter in de Tweede Kamer. Nu werken Kamerleden op hun iPad, even googelen en dan zien ze al weer iets anders en twitteren dat tijdens het debat. De vraag is of wij daar met snelheid op moeten reageren of juist met kalmte. De balans moet nog gevonden worden.”

6.5 CONCLUSIES

De conclusies die op basis van dit hoofdstuk getrokken kunnen worden zijn niet eenduidig. Allereerst kan men stellen dat de introductie van de PA de politieke sturing sterker heeft gemaakt, maar niet ten koste van de ambtelijke onafhankelijkheid om goed te adviseren. De ambtelijke onafhankelijkheid is relatief stabiel en de complementariteit nog steeds groot. De balans wordt niet verstoord door de politiek assistent, die naar tevredenheid is ingeburgerd in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Ook de iets grotere zogenaamde ‘bontkraag’ verstoort de balans niet. Politiek assistenten zijn geen probleem, daar waar ze vroeger wel als probleem werden gezien. Ze worden nu juist gezien als buffer om te veel politisering tegen te gaan. De PA heeft het zelfs mogelijk gemaakt de rollen zuiver te houden en speelt dus ook een rol bij het balanceren van politieke sturing en ambtelijke onafhankelijkheid.

Een aantal topambtenaren wijst op de risico's van het doorontwikkelen van de huidige bontkraag naar een kabinet. Een dergelijke ontwikkeling zou de politiek-ambtelijke verhoudingen wel in een gevarezone kunnen brengen. Zover is het echter nog niet.

Het werk van de ambtenaren is politieker geworden, in een context van mediageweld en hijgerige (sociale) media. Dit is niet ten koste gegaan van de onafhankelijkheid. Wel is de aard van

6 SCHADUWPOLITICI EN BONTKRAGEN

het werk veranderd. Ambtenaren vervullen nu vaker een brugfunctie tussen inhoud en politiek, tussen politiek domein en de eigen medewerkers. Aanvullende competenties zijn nodig op de klassieke ambtelijke competenties, die veelal in het verlengde liggen van de omgang met beeldvorming en communicatie. Ten slotte worden steeds hogere eisen gesteld aan de politieke voelhorens. Schaduwpolitici? Ja. ‘Yes men’? Nee.

7 **Blokkendozen en rafelranden**

7 BLOKKENDOZEN EN RAFELRANDEN

7.1 INLEIDING

Een veelbesproken onderwerp in Den Haag op het terrein van de politiek-ambtelijke verhoudingen is de invloed van de sturing van de politiek op de structuur van de rijksoverheid. Met andere woorden, hoe deelt het kabinet rond de kabinetsformatie de departementen in? Hoeveel departementen zijn er? Welke bewindslieden hebben welke portefeuilles? Dit is een domein waarbij het politieke primaat sterk geldt: van de ene dag op de andere kunnen departementen fuseren, directies kunnen razendsnel verhuizen van het ene departement naar het andere. Het schuiven met portefeuilles is vijf minuten werk, maar heeft een grote impact. Het zijn immers enorme operaties.

Ministersposten komen en gaan, in verschillende vormen. Bovengenoemde vraagstukken zijn sterk verweven met het vraagstuk van het aantal bewindslieden dat in hoofdstuk 4 is besproken. De rationaliteit van de structuur volgt vaak de numerieke rationaliteit. De functie van minister Blok is hier een voorbeeld van. Naar verluid moest er een ministerspost worden gecreëerd om het sommetje sluitend te krijgen en te kunnen komen tot een gelijke verdeling van VVD en PvdA ministers. Een vraag is hoe stabiel de departementen nu zijn en hoe het ambtelijke apparaat moet omgaan met het accommoderen van de politieke wensen om portefeuilles of departementen opnieuw in te delen.

Enkele lang gekoesterde wensen tot departementale herindeling zijn inmiddels gerealiseerd. Hierbij is te denken aan de vorming van EL&I, nu weer EZ. Een andere herindeling die al jaren in de koker zat, was de vorming van V&J. Zijn dit soort politieke wensen er nog steeds? Hebben de strijdtoneelen zich verplaatst naar nieuwe strijdtoneelen op andere raakpunten? Worden belangen tegenstellingen die voorheen in de ministerraad werden uitgevochten nu uitgevochten binnen een departement of binnen een directoraat-generaal?

Dit is een greep uit de vragen die in dit hoofdstuk aan de orde komen. Eerst ga ik in op de percepties rond de mate van stabiliteit van departementen. Welke departementen zijn stabiel en welke minder? Daarna behandel ik de opvattingen over de gevolgen van de herindelingen. Ten slotte sta ik stil bij de vraag welke visies er bestaan op het accommoderen van de politieke wens om departementen anders in te delen.

De interviews vonden plaats voor en na de vorming van het kabinet-Rutte 2, zodat een aantal opvattingen mogelijk al is ingehaald (of bevestigd) door de tijd.

7 BLOKKENDOZEN EN RAFELRANDEN

7.2 STABIELE EN MINDER

STABIELE STRUCTUREN

Tabel 7.1 Gepercipieerde stabiliteit structuur ministeries

Ministerie	Stabiliteit	Toelichting opties en discussies
Algemene Zaken	++	Evt. EU erbij, weinig animo
Defensie	++	Geen significante discussie
Financiën	++	Geen significante discussie
Buitenlandse Zaken	++	Evt. EU eraf of internationale handel er weer af
Onderwijs Cultuur en Wetenschap	++	Evt. innovatie van EZ, weinig animo
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	++	Geen significante discussie
Veiligheid en Justitie	++	Politie weer terugschuiven, weinig animo
Volksgezondheid Welzijn en Sport	+	Geen significante discussie, hooguit sport eraf
Economische zaken Landbouw en Innovatie/ Economische Zaken	--	Evt. natuur, duurzame energie, internationale handel eraf Evt. extra staatssecretaris voor internationale handel (inmiddels Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking)
Infrastructuur en Milieu	--	Ministerie voor Bouwen (+ wonen - Wonen Wijken en Integratie), discussie over splitsen
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	--	Wonen eraf, integratie (inmiddels SZW)

7.2.1 De stabielere departementale structuren

Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt over de stabiele departementen is behoorlijk eenduidig. De meesten zien de zogenaamde ‘klas-

sieke’ departementen, zoals Algemene Zaken, Defensie, Financiën en Buitenlandse Zaken, als zeer stabiel. Bij BZ wordt nog wel eens de suggestie gedaan dat EU-beleid onder de premier (en

dus onder Algemene Zaken) zou moeten hangen, maar vooralsnog lijkt dit idee geen momentum te hebben. De zogenaamde ‘spending departments’ worden ook als behoorlijk stabiel gezien (afgezien van een aantal ‘rondreizende onderwerpen’). Een DG stelt het als volgt:

“Het kan politiek opportunisme zijn om weer wat te kwartetten, maar vanuit inhoud kan de huidige indeling wel een tijd mee. ‘Spending departments’ zijn al behoorlijk beleidsresistent. Natuurlijk, het onderwerp ‘kinderopvang’ is drie keer heen en weer getikt tussen drie departementen. Een buitenplaats als ‘emancipatie’ is ook zoiets. Maar wat betreft de core business van die departementen, zoals de zorg, het onderwijs, de sociale zekerheid: voor iedereen zijn dat redelijk goed te begrijpen complexen van vraagstukken, waarvan iedereen het logisch vindt dat ze in één pand zitten. En dan is het een beetje gepiel in de marge om te zeggen: ‘Doe dat naar de overburen.’”

7.2.1.1 Stabiele departementen: ministeries van VWS; V&J, SZW, en OCW

Het ministerie van VWS wordt door de meeste geïnterviewde ambtenaren als stabiel beoordeeld. Een voormalig topambtenaar van VWS:

“VWS is redelijk stabiel qua organisatie. Het is niet echt een kandidaat om te fuseren of grote

blokken kwijt te raken. Heel eventueel zou sport ergens anders naartoe kunnen gaan.”

Ook de romps van het nieuwe ministerie van V&J wordt door de meesten inmiddels als stabiel beschouwd. Een topambtenaar:

“Ik zie niet snel gebeuren dat ze de politie weer bij V&J weghalen. Iedereen begrijpt wel dat het goed is om de hele strafrechtelijke keten in één hand te hebben. Een fusie tussen BZK en V&J lijkt niet voor de hand te liggen. Dat zou een wel heel grote wissel trekken op de spankracht van de minister die eindverantwoordelijk is. Een minister kan best verantwoordelijk zijn voor Openbaar Ministerie, rechtspraak en politie. De politie vindt het al niet fijn dat de minister verantwoordelijk is voor OM, maar dat kun je nog uitleggen. Uiteindelijk controleert de rechtspraak.”

Sommigen zien mogelijk beweging op het terrein van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zij verstrekken de minister informatie die hij als ‘hoofd OM’ niet mag weten. Die ‘checks and balances’ zijn noodzakelijk. Daarnaast wil het ministerie van Algemene Zaken ook traditiegetrouw niet te veel diensten aantrekken waar het verantwoording over moet afleggen. Al met al lijkt een verdere fusie van deze departementen niet waarschijnlijk. Wel kan er op termijn een discussie worden gevoerd over de domeinen van

7 BLOKKENDOZEN EN RAFELRANDEN

brandweer en rampen. Hierbij gaat dan echter de vraag spelen wie ze wil hebben.

Volgens de meesten zijn in het sociale domein niet heel spectaculaire dingen te doen in de zin van herindelingen, afgezien van het integratie- en inburgeringsbeleid, dat inmiddels bij de vorming van Rutte 2 in het departement is geïntegreerd.

Ook het ministerie van OCW wordt als stabiel ervaren.

7.2.2 Minder stabiele structuren en rafelranden

Er zijn departementen die het traditioneel wat moeilijker vinden om hun beleidsdomein als samenhangend geheel te presenteren. Er bevinden zich beleidsterreinen in hun ministerie die niet ‘in de kern’ zitten. Dit zijn de domeinen die volgens geïnterviewden worden gekenmerkt door ‘weeffouten’, ‘rafelranden’ en ‘gepingel in de marge’, het leggen van accenten en het maken van ‘perifere bewegingen’. Een DG:

“‘Jeugd’ is zo’n springonderwerp. Soms zit het bij onderwijs, dan weer bij VWS. Het zit in Brussel ook bij een andere raad dan de VWS Raad. Daar zit het bij SZW. Het is wel zo’n thema dat moeilijk te plaatsen valt, omdat het zoveel terreinen doorsnijdt. Dus ik denk dat we waarschijnlijk tot in lengte van jaren blijven pingelen met wat randen, maar dat de grote blokken redelijk beleidsresistent zijn en een behoorlijke logica hebben.”

7.2.2.1 Het ministerie van I&M

De meningen over de stabiliteit van het departement van Infrastructuur en Milieu zijn verdeeld. Topambtenaren die de stabiliteit van deze nieuwe combinatie ‘roemen’ zien vooral voordelen in de combinatie van de zogenaamde fysieke invalshoeken van ruimtelijke ordening, verkeer & waterstaat en milieu. Volgens sommigen was het aantal departementen in het ruimtelijke domein te groot. Ze zaten elkaar naar verluidt behoorlijk in de weg. Een DG ziet nu stabiliteit:

“I&M is op zichzelf een evenwichtig samenstel van beleidsterreinen. Ik geloof er ook wel in dat het meerwaarde heeft, VROM en de V&W-poot samen, dat maakt een meer integrale afweging mogelijk. De vraag is natuurlijk hoe je daar intern mee omgaat. Laat je dat tot zijn recht komen? Je moet niet de tegenstellingen onder het tapijt schoffelen. Aan 130 kilometer per uur rijden kleven natuurlijk milieuaspecten. Die verschillende invalshoeken moet je aan de bewindspersonen presenteren. Het voordeel is dat nu de uiteindelijke afweging in één hand ligt.”

Anderen geloven niet in de duurzaamheid van het in één hand brengen van de afwegingen tussen milieuaspecten en de fysieke agenda. In hun ogen is het ministerie een ‘moloch’ geworden. Zij geloven dat er op dit terrein nog veel herindelingen mogelijk zijn. Een ervan is het weer afsplit-

sen van milieu. Zeker als er een groene of linkse coalitie zou komen, is dit denkbaar. Dan ligt een ‘grijs departement’ niet voor de hand. Dan is wel een combinatie van energie en milieu denkbaar. Hierbij zou het domein natuur kunnen worden meegenomen. Een DG ziet nog meer varianten:

“Bij I&M heb ik twijfels. Milieu staat nu niet op de agenda. Als dat weer komt, bijvoorbeeld bij de PVDA of met D66, kan dat weer veranderen. Die willen daarvoor misschien een aparte minister. Of je voor milieu een apart ministerie nodig hebt is vraag twee. Ik denk dat er gewoon twee ministers op het departement komen. Maar als dat niet gebeurt, trek je alles weer open.”

Ook een andere DG vindt het voorstelbaar dat de vorming van I&M terug te draaien zou zijn:

“Het kwetsbare stuk van I&M is de M. Maar wie gaat die weer bij dit departement weghalen? De vraag is wie nu ongelukkig is? De mensen bij Ruimtelijke Ordening zaten altijd al dicht tegen de mensen van infrastructuur. Die willen niet weg. De mensen van Milieu hebben dagelijks te maken gekregen met de spanning tussen milieu en infra, omdat die twee zijn samengebracht. Er zullen milieuactivisten zijn die zeggen: ‘Milieu zit daar helemaal fout.’ De vraag is: waar moet dat dan heen? Met milieu en duurzaamheid wil niemand iets deze periode. Je kan je voorstellen dat zowel

Milieu als Natuur van EL&I zich ondergesneeuwd voelt. Maar dan moet zo’n DG dat aankarten en de SG wil dat natuurlijk niet. Stel je een coalitie voor met GroenLinks. Zij willen verduurzamen, dus vragen zich af: is Milieu wel logisch gepositioneerd? Want bij I&M zit Milieu bijna altijd bij de staatsecretaris en niet bij de minister.”

Ook het terrein van bouwen en wonen, nu verdeeld tussen BZK (Wonen en Rijksdienst, minister Blok) en I&M, biedt volgens sommigen nog onbenutte synergiën waar hardnekkig voor wordt gelobbyd onder het kopje ‘bouwministerie’. Een DG:

“I&M is nog niet stabiel. Dat kun je illustreren aan de hand van het werkveld ‘wonen’: daar wordt tot op de dag van vandaag over gesproken. Wat doen we daarmee? Daar wordt verschillend over gesproken. Sommigen zeggen dat er onvoldoende aandacht wordt besteed aan wonen en bouwen. Anderen vinden het een te groot pakket. Weer anderen zeiden bij de vorming van I&M: ‘Wat zonde dat er nu een knip is tussen bouwen en wonen aan de ene en ruimte aan de andere kant.’ Het is dus nog niet af.”

De conclusie die je hieruit kunt trekken is dat er zoveel discussiepunten op zoveel verschillende fronten openstaan, dat het niet waarschijnlijk is dat I&M lang volledig stabiel zal zijn.

7 BLOKKENDOZEN EN RAFELRANDEN

7.2.2.2 Het ministerie van EZ c.q. EL&I c.q. EZ

Het ministerie van EL&I, nu weer EZ, wordt evenmin door iedereen als stabiel gezien³⁹. Ook dit is niet 'af', al maakt de combinatie bij sommige ambtenaren wel een stabiele indruk. De fusie van de E en de L (Landbouw) zat al jaren in de pijplijn. Bovendien bestond de combinatie vele jaren geleden ook. Het terugdraaien van deze fusie ziet niemand in dit onderzoek als een te verwachten optie. Maar de 'N' van natuur is op dit departement mogelijkwijs minder op zijn plek. Hier zien we het spiegelbeeld van de discussies bij I&M. Een groen ministerie kan zijn ogen laten vallen op zowel het groene als het ruimtelijke aspect van het natuurdossier. Hetzelfde geldt voor de inzet om milieu en duurzame energie bij elkaar te brengen, mocht er een coalitie aan de macht komen van bijvoorbeeld D66, GroenLinks en/of PvdA.

Verder is er sinds Rutte 2 een andere 'rafelrand' verplaatst: het domein 'buitenlandse handel' is naar het ministerie van BZ overgeheveld en sterk politiek geduid als een domein dat gekoppeld moet zijn aan ontwikkelingssamenwerking. Hiervoor geldt volgens geïnterviewden dat het de vraag is of dit duurzaam is. Mocht de combinatie hulp en handel niet leiden tot tevredenheid van de respectievelijke achterbannen en de PvdA plaatsmaken voor andere partijen, dan zou deze beweging volgens hen weer makkelijk teruggedraaid kunnen worden.

Van EL&I vragen geïnterviewden zich regelmatig af of niet is onderschat hoe zwaar de portefeuilles zijn. Een optie die regelmatig naar voren komt is de ontwikkeling naar een ministerie met één minister en twee staatssecretarissen, waarvan er één het klassieke landbouwwerk doet. Dit is echter ingehaald door Rutte 2, waarbij het directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen naar het ministerie van BZ is verplaatst. Dat maakt de werkdruk weer overzichtelijker voor de twee bewindslieden op het voormalige EL&I, nu EZ.

7.2.2.3 Het ministerie van BZK

Over de stabiliteit van het ministerie van BZK bestaan de meeste twijfels. Het volgende citaat van een SG - van vóór Rutte 2² - illustreert dit:

“Het huidige BZK is een wonderlijk bedrijfsverzamelgebouw geworden. De kans dat dat in deze vorm de volgende ronde overleeft, acht ik klein. Er zitten takken van sport die al vaker gewisseld zijn. Er is overigens geen intrinsiek logisch concept hoe het dan wél zou moeten. Neem de portefeuille van Leers. Het is een tombola van activiteiten. Dat zijn echt dominosteentjes.”

Een andere DG schetst een complex beeld van het ministerie van BZK tijdens Rutte 2:

“Het nieuwe BZK veroorzaakt dilemma's, want het aparte is dat het oude 'moederdepartement' is

³⁹ Hierbij is van belang dat dit de perceptie is van ambtenaren die niet bij EL&I werken, daar ik geen ambtenaren van EL&I heb geïnterviewd.

opgeheven. Doordat de ‘as’ veiligheid en openbaar bestuur bij BZK is ondergebracht, zie je het ministerie in een soort identiteitscrisis komen: ‘Waar gaan we nu nog over?’”

Met stip op één op de lijst van potentiële ‘exitkandidaten’ staat bouwen/wonen/volkshuisvesting. Bijna iedereen geeft tijdens de interviews aan dat het niet logisch is dat die bij BZK is ondergebracht. Bij I&M zou beter passen. Tijdens Rutte 2 zijn deze onderwerpen echter gebleven en samengebracht in de aparte combinatie van Wonen en Rijksdienst van minister Blok. Dit zien velen nog steeds als een ‘weeffout’.

Op nummer 2 op de lijst van potentiële ‘exitkandidaten’ staat integratie, en dat is inmiddels

tijdens Rutte 2 overgebracht naar SZW. In Publiek Management werden de medewerkers van deze directie zelfs ‘De nomaden van de Rijksdienst’ genoemd⁴⁰. Deze beweging zien veel gesprekspartners wel als logisch.

Er is al even gerefereerd aan een identiteitscrisis van BZK sinds de politie weg is. De bewindspersonen van BZK ‘moeten wel genoeg te doen hebben, anders wordt het te dun’. Een DG:

“De politie is eruit. Wonen past logischer bij I&M, al kan daar nog wel wat aan verbeteren. Maar wat hou je dan over bij BZK? Natuurlijk blijft de bedrijfsvoering van het Rijk en het klassieke BZK-werk, maar de vraag is of die portefeuille groot genoeg is.”

Tabel 7.2 Genoemde ‘rafelranden’ (gedetailleerd overzicht zie bijlage 1)

	2012 Rutte II	2010 Rutte I	2007 Balkenende IV
Kinderopvang	SZW	SZW	OCW(komt van SZW in eerder regering Balkenende)
Emancipatie	OCW	OCW	OCW (komt van SZW in eerder regering Balkenende)
Integratie	SZW	Programmaministerie Integratie Immigratie en asiel (BZK)	Programmaministerie Wonen Wijken en Integratie (VROM)
Wonen	Programmaministerie Wonen en Rijksdienst (BZK)	BZK	Programmaministerie Wonen Wijken en Integratie (VROM)
Jeugd	Decentraal; VWS en Justitie	VWS en Justitie	Programmaministerie Jeugd en Gezin (VWS)

Bron: *regeerakkoorden, verslagen formateurs*

⁴⁰ Publiek management, De nomaden van de Rijksdienst, 1-2-2012

7 BLOKKENDOZEN EN RAFELRANDEN

7.3 AMBTELIJKE INVLOED OP DEPARTEMENTALE HERINDELINGEN

Net als bij de discussie over de beleidsinhoudelijke kant van het regeerakkoord is er geen ordelijke ambtelijke advisering door het formatieteam over de departementale herindelingen. Soms zijn er wel relaties met individuele departementen of personen die dicht bij de formateurs staan. Die personen kunnen dan buitenproportioneel veel invloed uitoefenen. Zo wordt beweerd dat twee SG's de fusie van VROM en V&W hebben georkestreerd. Dergelijke processen zijn zelden transparant.

De beïnvloeding die wel ordelijk plaatsvond op dit terrein werd gedaan via een brief van het Overleg van de Secretarissen-Generaal aan de formateurs⁴¹. Het advies van de SG's luidde als volgt: 'Departementale herindelingen zijn ingrijpende operaties. Wij adviseren u om nu geen grote herindelingen door te voeren.' De brief geeft aan dat de rijksdienst flexibel heeft ingespeeld op de meest recente herindelingen, politieke prioritering en portefeuillevreiding, maar dat dit erg veel energie vergt en de handelingscapaciteit kan beperken.

In het algemeen is te stellen dat er bij het nemen van politieke beslissingen over de departementale indeling weinig sprake is van complementariteit. Weliswaar kunnen ambtenaren invloed uitoefenen op dergelijke processen, maar dat gebeurt vaak langs niet-transparante, niet-afgestemde

⁴¹ Brief SG Overleg 24 september 2012 aan informateurs

kanalen. Bepaalde deelbelangen kunnen de overhand krijgen. Er is geen sprake van integrale advisering tijdens de informatie. Ten behoeve van het constituerend beraad worden wel ambtelijke adviezen gegeven om de laatste punten op de i te zetten, maar dat gaat veelal om relatief marginale kwesties.

7 BLOKKENDOZEN EN RAFELRANDEN

7.4 GEVOLGEN VAN HERINDELINGEN, MINDER DEPARTEMENTEN EN FUSIES

De voordelen van deze nieuwe constellatie van departementen die worden genoemd zijn: verminderde bestuurlijke drukte, minder overleg, elkaar minder in de weg zitten, meer slagkracht en efficiëntie. Aan de andere kant zijn er ook serieuze nadelen aan verbonden. Een aantal van dergelijke nadelige gevolgen van de vermindering van het aantal departementen wordt door gesprekspartners geschetst. Ten eerste stellen zij dat er veel ‘countervailing power’ (tegenmacht) is weggehaald tussen de departementen. Afwegingen worden niet meer zuiver gemaakt. Ambtenaren die vertrouwen hebben in ‘checks and balances’ zijn daar niet even enthousiast over. Een SG illustreert dat aan de hand van zijn visie op I&M:

“Hoe stabiel I&M is weet ik nog niet. Dat moet blijken. Het zou zo kunnen dat er toch weer behoefte komt aan harde infrastructurele bestuurskracht en zorg voor milieu, die op gelijkwaardig politiek niveau moeten zijn vertegenwoordigd. De politieke transparantie wordt hiermee niet gediend. Waar vroeger een gesprek tussen ministers plaatsvond, is dat nu een gesprek tussen één minister en een paar ambtenaren. Het zakt steeds dieper in de organisatie. Of dat de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur doet toenemen, is zeer de vraag.”

Een soortgelijke visie vertolkt een andere SG:

“We hebben ‘checks and balances’ opgeruimd, vooral waar het de rechtsstaat betreft. Maar ook bij I&M op het terrein van duurzaamheid. Dankzij een lagere prioriteit van duurzaamheid kan dat relatief moeiteloos.”

Soortgelijke overwegingen merkte de Commissie Wiegel al in 1993⁴² op:

‘Departementale herindeling, in de zin van het in één ministerie bijeenbrengen van alle aspecten van een bepaald taakveld, kan in de visie van de commissie zelfs een verslechtering betekenen. Op het eerste gezicht lijken dan weliswaar de coördinatiebehoefte en dus potentiële coördinatieproblemen af te nemen, maar tegelijkertijd worden de belangen tegenstellingen, die natuurlijk blijven bestaan, verdoezeld. Vanuit een oogpunt van “checks and balances” is een situatie waarin de afweging van belangentegenstellingen op politiek niveau plaatsvindt beter.’

Een andere negatief bijeffect is dat de terreinen van de departementen erg groot worden. Er wordt gesproken van ‘moločvorming’. Er komen vragen over de stuurbaarheid en de ‘span of control’ van de DG’s. De departementen worden zo groot dat topambtenaren veel minder contacten hebben in Den Haag. Sommige SG’s klagen dat al hun contacten in één gebouw zitten en het werk wat eindimensionaler wordt.

⁴² Commissie Wiegel, 1993

7 BLOKKENDOZEN EN RAFELRANDEN

7.5 DE ROL VAN DE SECRETARIS-GENERAAL AAN EROSIE ONDERHEVIG?

Een ander aspect van de structuur betreft de rol van de secretaris-generaal in de ambtelijke topstructuur. Die rol is veelvuldig onderwerp van studie geweest⁴³. Het is ook een positie in beweging. Op basis van de gevoerde gesprekken ontstaat de volgende impressie. De positie van de SG lijkt aan beleidsmatige erosie onderhevig te zijn. Vroeger was de rol van de SG meer die van beleidsadviseur. Het volgende citaat illustreert dat:

“In de jaren '60 en '70 was de positie van de SG heel stevig. Hij was letterlijk het ambtelijke primaat. Professor Mulder, de onderkoning van Justitie of ‘het beest’, was een mooi voorbeeld. Hij had een geweldig dispuut met staatssecretaris Glastra van Loon. De staatssecretaris moest uiteindelijk vertrekken. Mulder, zo werd gezegd, had een Peugeot die werd gewassen met Vim. Dat paste bij zijn karakter. Die positie van de SG erodeerde tot niet zo lang geleden. De SG was nog net goed genoeg om de ramen te lappen en dat moest hij vooral ook blijven doen. Dus het primaat kwam bij de DG's”. Die hebben tot op de dag van vandaag een-op-eenrelaties met ministers en staatssecretarissen. Er zit ook nergens meer een paraaf van de SG op.”

Er is een sterke diversiteit in de rollen van de SG. Er zijn typische SG-departementen en typische DG-departementen, waarbij de laatste de over-

⁴³ Zie onder meer: Lemstra, prof dr W., De Secretaris-Generaal; een onderzoek naar de rol van de Secretarissen-Generaal in het overheidsmanagement, Alphen aan de Rijn, dissertatie, 1993

hand lijken te nemen. In de DG-departementen speelt de DG de rol van belangrijkste beleidsadviseur, in een SG-departement de SG. SG's lijken er in toenemende mate te zijn om te zorgen voor het apparaat, de bedrijfsvoering, ondernemingsraden, fusies, taakstellingen, etc. Ze adviseren op enige tot aanzienlijke afstand. De beleidsmatige erosie van de rol van de SG betekent niet dat de SG geen toegevoegde waarde heeft. Integendeel. De belangrijke toegevoegde waarde van de SG is vooral te vinden in de verbinding tussen bewindslieden, de aandacht voor de steeds groter wordende apparaten en de aandacht voor de uitvoering. Daarnaast wordt het als nuttig ervaren dat er iemand is die door de minister aanspreekbaar is op alles. Bijvoorbeeld omdat een minister zelf niet de juiste beleidsverantwoordelijke hoeft te zoeken in het apparaat. Ook de verantwoordelijkheid voor de taakorganisaties, het personeelsbeleid en de advisering aan de bewindslieden 'los van de kolommen' zijn van belang. Een SG:

“Wouter Bos wilde de SG afschaffen. Dat kan niet. Hoe kun je een tent van 15.000 man leiden zonder directeur? Hij heeft het waarschijnlijk in het begin gezegd, want daarna was hij alleen maar met die banken bezig. Dan kun je niet ook nog een departement runnen. We hebben het er met de SG's over gehad. Wij horen het geluid niet meer. Alleen van mensen die geen idee hebben wat we aan het doen zijn.”

Ook andere topambtenaren reageren op het idee om de functie van SG te schrappen:

“Ik was altijd een groot tegenstander van het idee van de heer Bos dat je politiek benoemde DG's moest hebben en de functie van SG wel kon afschaffen. Politieke DG's leiden feitelijk tot het opheffen van de functie van staatssecretaris. Dan krijg je eigenlijk dertig staatssecretarissen hier. Daar worden ministers niet vrolijk van ...”

Een enkele topambtenaar ziet een beweging waarin de SG's hun 'verloren' rol weer terugclaimen via het SG Overleg en via managementconvenanten. Een DG vertolkt deze visie:

“De rol van de SG is nu weer aan het veranderen, onder meer door het College van SG's. Dat vergadert nu regelmatig. Ze hebben de ambitie om meer dan alleen de bedrijfsvoering te doen en zich ook met het beleid te gaan bemoeien. Ook de introductie van het SG-DG-model speelt een rol. Dat krijgt overal handen en voeten met betrekking tot parafen van de SG ertussen. De SG sluit nu ook managementcontracten af met DG's. Daar staat veel beleid in en een beetje bedrijfsvoering. Dat de SG helemaal geen gesprekspartner is, doet niet ter zake. Hij heeft zich in ieder geval in die positie van interface tussen politiek primaat en ambtelijk primaat gemanifesteerd. Hij voert ook periodiek overleg. Nu gaat het elke week 'over de

7 BLOKKENDOZEN EN RAFELRANDEN

hele wereld', zonder gehinderd te worden door veel kennis van zaken. Dus langzamerhand zijn de SG's terrein aan het heroveren. Dit kan betekenen dat de DG's weer meer naar de bewindslieden trekken."

Een enkeling ziet een scenario van verdere politisering van de SG's als tegenmacht tegen de sterker wordende DG's:

"Interessant is wat de DG nu gaat doen. Een: zich erbij neerleggen, of twee: een scherper profiel ontwikkelen. Mijn stelling is dat hij voor twee kiest. Dat kan ook een politieke profiel zijn. Hij zoekt 'countervailing power'. En de manier waarop hij de SG passeert, is door zich meer te afficheren met de politieke principaal die er zit. Dan zit er bijvoorbeeld nog wel een SG tussen, maar die heeft de verkeerde politieke kleur. Mijn stelling is redelijk empirisch gefundeerd. Ik zie dat gebeuren. Ook bij andere departementen. Je zoekt naar veranderingen in de relatie tussen SG en DG en met een enkele directeur. Daarbij is de hypothese dat de SG zich sterker profileert en daarmee een contramacht oproept die een versterking van de politisering teweegbrengt op beleidsniveau. En wetend dat een SG een generalist moet zijn, anders kan hij die rol van interface tussen DG en politieke principaal niet spelen. De politiek heeft geen behoefte aan de SG bij het ambtenarenbankje bij het algemeen overleg in de Tweede Kamer. Een

bewindspersoon heeft daar geen moer aan. Die zal contact zoeken met de DG's. Een achterliggende vraag is: doen de SG's er wel goed aan om zich regelmatig in het Johan de Witt huis op te sluiten en het beeld te laten ontstaan dat ze van daaruit de wereld besturen? Het antwoord is: nee."

Een andere discussie die is gerelateerd aan de functie en rol van de SG in het algemeen gaat over de rol van de SG van Algemene Zaken als voorzitter van het SG-overleg en eventueel als secretaris in de ministerraad zoals dat in het Verenigd Koninkrijk gangbaar is. In het algemeen bestaan er weinig 'strong feelings' over dit vraagstuk. Meer afstemming kan nuttig zijn, maar er zijn ook andere afstemmingsgremia en niemand wil duplicatie. Bovendien is er geen acuut probleem dat wordt opgelost met versterking van de rol van de SG AZ. De SG positioneren als secretaris in de MR wordt in het algemeen niet als een oplossing voor een mogelijk probleem gezien.

7.6 HET ACCOMMODEREN VAN POLITIEKE STRUCTUURWENSEN

Uit de interviews is een aantal opvattingen te destilleren over de vraag hoe de ambtelijke dienst de politieke wens tot departementale herindelingen of portefeuilleverschuivingen zou moeten accommoderen. Een niet limitatieve typologie is te geven op basis van de gesprekken:

1. Alle overheidsonderdelen hangen los van elkaar en worden afhankelijk van de politieke wens onder leiding van een 'gelegenheids-SG' geleid voor wat betreft de bedrijfsvoering, etc. Dit noem ik het radicale 'blokkendoosmodel', ook wel mecanodoosmodel genoemd.
2. De grote beleidsdomeinen liggen vast. Daaromheen worden 'hapklare satellieten' gevormd van 'lossere' onderdelen.
3. De departementen liggen vast, maar worden aangevuld met programmaministeries gekoppeld aan personeel en budget.
4. Idem maar dan 'los' van personeel en budget. Dit noem ik 'zwevende programmaministers' (met 'trekkingsrechten' op andere departementen).
5. Alle departementale domeinen liggen geheel vast. Dit noem ik het 'geheel beleidsresistente model'.

Vanaf de Commissie Wiegel⁴⁴ zijn er al veel modellen in kaart gebracht en is nagedacht over hoe de overheid slagvaardiger zou kunnen werken. Ik focus slechts op bovenstaande modellen, omdat zij in het onderzoek aan de orde zijn gekomen.

⁴⁴ Vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (commissie Wiegel), Naar Kerndepartementen; kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst, Den Haag, 1993

7 BLOKKENDOZEN EN RAFELRANDEN

Modellen 1 en 5 zijn vooral denkexercities. Op een enkele geïnterviewde na gelooft niemand dat deze modellen haalbaar zijn in de praktijk. Modellen 2, 3 en 4 noem ik de ‘complementariteitszone’, omdat modellen 1 en 5 ofwel volledig uitgaan van het politieke primaat ofwel vanuit het ambtelijke primaat. Model 1 houdt geen rekening met legitieme ‘ambtelijke’ overwegingen, zoals het belang van continuïteit, het minimaliseren van reorganisatiekosten, etc. Model 5 houdt weer geen rekening met legitieme politieke overwegingen, zoals de politieke wens tot portefeuilleverandering.

Model 1: Het blokkendoosmodel

Het blokkendoosmodel, ook wel mecano of legomodel genoemd, kwam voort uit de gedachte dat je niet meer hoeft te reorganiseren. Het idee was om niet elke keer iedereen uit zijn gebouw te trekken en te verhuizen naar een ander gebouw of departement. De rijksoverheid wordt opgebouwd uit enkele tientallen coherente beleidsblokken, die al naar gelang de politieke wens worden geschikt. De financiële zaken worden centraal door het ministerie van Financiën geregeld en de rest van de bedrijfsvoering is gecentraliseerd binnen BZK. Afhankelijk van de politieke keuze worden departementen gevormd met een ‘gelegenheids-SG’ die de blokken bij elkaar houdt. Er bestaan derhalve geen ‘permanente departementale structuren’ meer. Een DG schetst de voordelen van dit systeem:

“De dynamiek in het politieke systeem blijft toenemen. De politiek heeft behoefte aan herverkavelingen en de ellende is dat het politieke en het ambtelijke systeem één op één met elkaar verklonken zijn. Politieke herverkaveling leidt tot ambtelijk reorganiseren. Dat moet je doorbreken. Dat kan door de ambtelijke organisatie anders in te richten. Zo moeten er een paar basisvoorzieningen worden neergelegd. Stel dat jouw DG vanaf morgen onder een andere minister valt, maar dat dat voor jou niet gepaard gaat met een andere ambtelijke aansturing, een verhuizing of een ander personeelssysteem. Wat maakt het dan uit door welke minister je wordt aangestuurd? Je moet de organisatie zo inrichten, ook de beleidskernen, dat het niet meer uitmaakt welke minister je aanstuurt en dat je dertig, veertig beleidsterreinen hebt waar een DG op zit. Dan moeten we even organiseren dat een minister die DG aanstuurt. De rol van de SG wordt daarmee losser. De SG heeft veel rollen: hij is de meest politiek-strategisch adviseur van de minister. Hij is beheerder van het ministerie en ambtelijk de hoogste in rang. Het zwaartepunt zal komen te liggen op politiek strategische advisering. Ik koppel aan elke minister een SG en die doet hoogwaardige politieke advisering over de portefeuille. Daaronder zit een toevallig samenraapsel van DG’s. Die blijven zitten waar ze zitten. In extremo kun je alle beleidskernen in twee gebouwen stoppen. Dan is de beheersfunctie heel overzichtelijk. De typische

functie van plaatsvervangend SG leg je op rijksniveau neer. Dan regel je de ambtelijke hiërarchie: een SG moet de hoogste ambtelijke baas zijn, maar heeft een beperkte ambtelijke verantwoordelijkheid, omdat je de functie van plaatsvervangend SG goed hebt belegd. Dan heb je de uitvoerende DG's, maar ook niet meer dan zestig. Strikt genomen kun je voor hen dezelfde aanpak hanteren. Daarmee krijg je een stabiel ambtelijke systeem dat tegelijk erg flexibel is in het meebewegen met de dynamiek van de politiek. Om dat te realiseren ben je minstens vijf jaar bezig.”

Voor dit model is een behoorlijke mate van onthechtheid van belang. Op financieel terrein worden bijvoorbeeld directies Financieel Economische Zaken (FEZ) anders gedefinieerd. Begrotingen worden per 'legoblok' (sporende met een beleids-DG) vastgesteld en niet per departement of per beleidsartikel. Die DG's hebben een kleine FEZ-ondersteuning en daarnaast is het ministerie van Financiën leidend. Alle departementale directies FEZ verdwijnen in dit model. Ook is er in zekere zin onthechtheid nodig op het terrein van het organisatorisch vormgeven van beleidsmatige synergie. Te veel synergie opzoeken in de organisatiestructuur maakt het immers weer moeilijker om later de organisatie soepel te ontvlechten.

Kritiek is er in ruime mate op het blokkendoosmodel. Een topambtenaar vertolkt deze kritiek:

“Ik heb een probleem met het blokkendoosmodel. Als we in Den Haag alleen maar beleidsdirecties hadden gehad, zou je kunnen doen wat je wilt. Maar er zijn ook departementen die hele grote taakorganisaties hebben. Daar kan je niet maar naar geloven mee gaan schuiven.”

Dergelijke bezwaren tegen het blokkendoosmodel gelden voor de veiligheidssector inclusief rechtspleging, defensie, infrastructuur, belastingdienst, delen van de diplomatieke dienst, etc. In deze sectoren bestaat een spanning tussen de verticale oriëntatie en integratie van de taakorganisaties en horizontale integratie in Den Haag. Deze taakorganisatie hebben bovendien belang bij stabiliteit. Uit meerdere gesprekken blijkt dat bij horizontale integratie in een blokkendoosmodel rekening moet worden gehouden met deze spanning.

Model 2: Slagschepen met satellieten

De meeste geïnterviewden zien dat de wens om portefeuilles anders in te delen vaak te maken heeft met de numerieke rationaliteit van de 'poppetjes'. Desalniettemin is er in veel gevallen een significante politieke duiding voor herindelingen te geven. Een voorbeeld dat wordt gegeven betreft integratie. De ene keer is de probleemdefinitie van integratie dat het met wijken te doen heeft, de volgende keer dat het met sociale aspecten te maken heeft. Een DG:

7 BLOKKENDOZEN EN RAFELRANDEN

“Je ziet dat de probleemdefinitie steeds anders is en als die probleemdefinitie anders is, beleg je hem ook anders. Kortom, het verschuiven van de portefeuilles is een terechte politieke afweging.”

Deze opvatting pleit juist wel voor het organisatorisch vormgeven van beleidsmatige synergiën, omdat die afhankelijk van de politieke duiding kunnen verschillen.

Veel geïnterviewden zien een aantal grote, stabiele ‘slagschepen’. Grote maatschappelijke vraagstukken zijn immers redelijk constant over langere periodes en weerspiegelen zich internationaal in organisatie- en overlegstructuren. Daaromheen cirkelt een aantal hapklare ‘satellieten’, die al naar gelang de politieke duiding elders opgehangen kunnen worden. Met andere woorden, hierin wordt een synthese gevonden tussen de politieke wens tot herindeling en de ambtelijke belangen om de organisatie hanteerbaar te houden, zonder al te ingrijpende en destabiliserende reorganisaties.

Het is hierbij zaak om sommige onderdelen niet te veel te integreren in de departementen en ze redelijk ‘footloose’ te houden:

“De directie Integratie is inmiddels een rondtrekkende directie. Deze zat bij BZK, V&J en WWI. Het zou een losse bouwsteen moeten zijn die nergens aan verbonden is. ‘Integratie’ is blijkbaar

een thema dat de politiek steeds ergens anders neer wil zetten. Nu is het weer vastgeklonken bij WWI, dat moet je natuurlijk niet doen.”

Een SG beaamt dit beeld:

“Je moet ministeries zo bouwen dat het niet zo’n pijn doet als je ze in elkaar vlecht. Dat hebben we hier ook gedaan. Wij zijn het grootste fusiedepartement in de geschiedenis. Het is zo opgebouwd dat we bij elkaar horen, maar dat het niet zo’n drama is als we er uit elkaar moeten.”

Een andere SG stelt (tijdens periode Rutte 1):

“Uit de departementale herindelingen kun je twee verschillende conclusies trekken. Ze zijn vrij makkelijk en snel gegaan. Bijvoorbeeld van het ministerie van V&J, dat was zo gebeurd. De opsplitsing van het oude VROM was eigenlijk ook heel makkelijk. De fusie van EZ en Landbouw kostte iets meer tijd en moeite, maar ging eigenlijk heel soepeltjes. Blijkbaar is het niet zo moeilijk om te doen. Dus je kunt concluderen: als er een nieuwe politieke samenstelling komt, ga je weer een beetje knippen en plakken en dan heb je weer nieuwe departementen. Het blokkendoosmodel. Dat stond ook in het ‘Heroverwegingsrapport’. Maar, ik zou liever een andere conclusie trekken. Het ging weliswaar makkelijk, maar je hebt die herindelingen helemaal niet nodig voor een

nieuwe politieke samenwerking of coalitie. Ook niet als er meer bewindslieden komen, want we hebben nu een klein aantal bewindspersonen. Stel dat er in een grotere coalitie met meer partijen behoefte komt aan meer bewindslieden, dan hoef je niet de departementen opnieuw in te richten. Want we zien dat de departementen goed in staat zijn de bewindspersonen te bedienen als die een duidelijke portefeuille hebben. Het is belangrijker dat een bewindspersoon een duidelijke portefeuille heeft dan de departementen precies naar die portefeuille in te richten. Dus een nieuwe, grote herindeling is niet nodig, alleen wat grenscorrecties. Je kunt je voorstellen dat je op een kabinet uitkomt dat meer aandacht heeft voor groen. Energie, inclusief kernenergie, zit nu helemaal bij EL&I. Dat zou tot grenscorrecties kunnen leiden. Mijn advies is: geen grote herindelingen, laat de departementen nog een kabinetsperiode zo. Je moet de huidige indeling even de kans geven. Ik denk dat het goed kan werken.”

Model 3 en Model 4: programmaministers

Er is veel gedacht en geschreven over programmaministeries. In dit verband is het interessant om de twee programmaministeries Jeugd en Gezin en Wonen Wijken en Integratie te vergelijken. In het laatste geval is gekozen voor een klassiek directoraat-generaal met budget en personeel. In het geval van Jeugd en Gezin is gekozen voor een netwerkmodel waarop de minister een beroep moest

doen op de andere departementen, zoals SZW en OCW, voor wat betreft budget en personeel. Een enkeling is enthousiast over het netwerkmodel zonder eigen budget en personeel.

“Zo heb ikzelf goede herinneringen aan de periode dat het EK Voetbal moest worden georganiseerd. We werden daarvoor toen vanuit vijf departementen in één gang bij BZK gezet. Na vier weken wist je niet meer voor welk ministerie je eerst werkte. De kennisverschillen werden kleiner. De contacten gingen makkelijker, er kwam versnelling in de productie. Het was een ‘dedicated’ opdracht.”

De meeste geïnterviewden zijn echter sceptisch over de programmaministers die geen eigen ambtelijk apparaat of budget hebben. Een DG die beide modellen goed kent:

“Er zijn twee voorbeelden van hoe je er mee om kunt gaan: zwevende programma-ministers en programmaministers met een apparaat. Les één is: een programmaminister ‘zonder kleren’ is kansloos. Je zag het aan Rouvoet, die had nog wel wat gezag omdat hij vicepremier was, maar niet omdat hij programmaminister Jeugd en Gezin was. Bij Vogelaar zag je het ook mislukken. Haar opvolger Van der Laan heeft bij WWI wel op persoonlijk gezag kunnen scoren. Een in positie gebrachte mi-

7 BLOKKENDOZEN EN RAFELRANDEN

nister met een eigen budget en eigen departement werkt beter dan zwevende programmaministers.”

Een SG beaamt deze visie:

“Een voorbeeld van een andere opzet waarbij het niet goed ging was toen Rouvoet minister van Jeugd en Gezin was. Er ging toen heel veel energie zitten in de coördinatie. Dat ministerie heeft niet optimaal gefunctioneerd. Optimaal is dat de diensten die werken voor de bewindspersoon ook ressorteren onder die bewindspersoon. Maar daarvoor is het niet noodzakelijk om die diensten over te brengen van het ene naar het andere ministerie.”

Het algemene beeld is bovendien dat, als een programmaminister weinig positie heeft, hij voortdurend gevechten in de ministerraad verliest.

Een SG houdt juist wel een pleidooi voor modernere modellen als 3 en 4:

“De vraag is hoe je vraagstukken en actuele politieke problemen het beste kunt aanpakken. Het aantal bewindslieden is op zich minder van belang. Het gaat erom of de klassieke indeling van departementen wel de geëigende indeling is om maatschappelijke en politieke problemen op te lossen. Dat is de kernvraag voor een volgende ronde. Flexibiliteit en werken met programma’s

en projecten over grenzen van departementen heen zou veel meer de aanpak moeten zijn. Daar kunnen we veel beter in worden, en we kunnen er veel meer onthecht aan werken. Dat is de taak van het management van het departement. Het is primair aan de SG’s om daar leiding aan te geven. Dit veronderstelt wel dat er ook bewindslieden zijn die voor die aanpak hun verantwoordelijkheid willen nemen. Wij moeten aan de achterkant de mogelijkheden daarvoor aanbieden, maar aan de voorkant moeten ze wel zo willen werken. Eerlijk gezegd zou dat laatste wel eens het grootste probleem kunnen zijn: dat vraagt om meer programma – en projectministers.”

Model 5: Beleidsresistente departementen

Model 5 gaat uit van een volledig beleidsresistente keuze voor de indeling van departementen. Dit is een model dat een hoge mate van continuïteit kent, maar ook relatief rigide is. Een DG houdt desondanks een pleidooi voor een zekere beleidsresistentie in de organisatie:

“Ook bij ons departement hebben we naar de organisatie gekeken. We gingen naar een paar nieuwe directoraten-generaal. Het zijn goede samenhangende delen. Je moet die zo beleidsresistent mogelijk inrichten, niet naar politieke prioriteiten, maar toekomstvast. Zodat, als straks Diederik Samson minister van X is, ze nog steeds kunnen functioneren. Wij hebben bewust voor

deze inrichting gekozen. Dus niet de organisatie inrichten volgens de politieke keuze van een willekeurig kabinet, maar zodanig dat het departement, ongeacht rechts of links, gewoon goed kan functioneren. Zo zou je dat ook moeten doen in het kader van de herindelingen in den brede.”

Bedrijfsvoering en basisvoorzieningen

In de modellen 1 tot en met 4 zijn onderdelen in verschillende mate ‘footloose’. Daarvoor is het nuttig dat er een aantal basisvoorzieningen is. De meningen zijn verdeeld over hoe soepel de herindelingen zijn gegaan. Sommigen noemen het een ‘langdurig bloedbad’, anderen spreken van ‘een soepel en snel traject’. In beide opvattingen is iets te zeggen voor het versterken van de basisvoorzieningen, zoals de personeelsfunctie, de financiële functie en de ICT functie. Een DG stelt het als volgt voor:

“De hele departementale herindeling is relatief soepel gegaan. In een paar maanden tijd is een kwart van het hele rijksbestand herverkaveld. De inrichting van een aantal basisvoorzieningen ging al best goed. Zonder P-Direkt⁴⁵ was dat niet gelukt. Maar waarom hebben we nog geen e-mailadres @rijksoverheid.nl? Daar zou je dan je hele carrière bij de rijksoverheid mee kunnen doen, net als nu met de logo’s. Een goed voorbeeld is ook de Rijkspas. Zoiets kost wel heel veel implementatiekracht. Dan komen we nog op meer fundamentele

aspecten, zoals de financiële zaken. Je kunt de hoogwaardige ondersteuning ook zo inrichten. Als je daar naar toe kan, dan bereik je het punt dat je de beleidsadvisering in modules kan organiseren en dat die herverkaveling over bewindspersonen steeds makkelijker gaat. Dat komt de dynamiek en de politiek ten goede. Politici kunnen dan zeggen: ‘Wij vinden deze onderwerpen politiek belangrijk en we ordenen de problemen zo ...’”

Een punt van aandacht bij de centralisering van de basisvoorzieningen is het vermelden waard:

“Aan de beweging naar een compacte rijksdienst zitten nog wel wat politieke randjes. Wie is er nu nog verantwoordelijk voor die shared services? Dat is een vraag die we nog niet goed beantwoord hebben. De minister die verantwoordelijk is voor de inhoud is verantwoordelijk en de minister die de shared services beheert is ook verantwoordelijk. De scherpte zit hier nog niet in.”

⁴⁵ P-Direkt is de dienstverlener van en voor de ministeries als het om personeelszaken gaat.

7 BLOKKENDOZEN EN RAFELRANDEN

7.7 SCENARIO'S VOOR DEPARTEMENTALE INDELINGEN

De scenario's die de meeste gesprekspartners schetsen, bevinden zich in de bandbreedte van de modellen 2 tot en met 4. Ik concludeer op basis van de interviews dat de meest waarschijnlijke scenario's in de richting van model 2 en 3 wijzen. Er heerst immers een breed gedragen gevoel dat programmaministers met budget en personeel beter werken dan zwevende ministers. In alle scenario's zullen elementen uit model 1 als inspiratie dienen. In alle te verwachten toekomstbeelden zal sprake zijn van verdere centralisering van de bedrijfsvoering. Hierbinnen zijn ambitieuze en minder ambitieuze subscenario's te beschrijven. In de minder ambitieuze scenario's blijft het steken bij basisvoorzieningen als logo's, e-mail-adressen, ICT systemen. In de meer ambitieuze scenario's is te verwachten dat ook bijvoorbeeld meer inhoudelijke dienstverlening op de terreinen van personele en financiële zaken wordt gecentraliseerd.

Er heerst overigens een algehele reorganisatiemoeheid. De meeste geïnterviewden zien veel grote nieuwe veranderingen als verspilling van tijd en energie. Een SG beschrijft dit als volgt:

“Ik denk dat er in een tijd waarin veel nadruk ligt op schulden, tekorten, ‘meer met minder’ reden genoeg is om even een paar jaar niet aan de instituties te gaan verbouwen, maar te zorgen dat we als Rijk in dat verbouwde huis weer netjes

kunnen presteren. Ik zou bij de komende formatie aanraden niet te veel te gaan veranderen. Dat kost alleen maar geld, tijd en aandacht.”

De meesten voorzien ook geen grote herverkavelingen meer. In tegenstelling tot bij eerdere formaties zijn er nauwelijks grote wensen tot herindelingen. Een DG beschrijft dit als volgt:

“Ik hoor nu niet veel wensen. De vorige keer wel. Toen werd voorgesorteerd op deze fusies, ook ambtelijk. Nu gebeurt er helemaal niks. Misschien gaan ze bij een volgende formatie weer schuiven, maar dringend is het niet.”

Er is wel consensus dat de rijksdienst qua indeling nooit ´af ´zal zijn. Ook zien de meesten geen grote toegevoegde waarde in nieuwe herindelingen. Een SG:

“Uit organisatorisch oogpunt vanuit een gezamenlijk oordeel van de SG’s: wij hebben echt geen idee wat er verder nog samengevoegd zou kunnen worden. Dat het dit is geworden heeft onder meer te maken met toevallige krachtsverhoudingen. Het had ook anders gekund. Elf departementen ... In de meeste serieuze landen bestaat het kernkabinet al uit elf ministers, dus waar hebben we het over? Organisatorisch en langs de effectiviteitsmeetlat gemeten. zitten we wel op het minimum.”

Een andere SG bevestigt dit beeld:

“Realiteitszin zegt me dat het nog niet klaar is met de departementale herindelingen. Maar ik geloof niet in nog meer omvangrijke veranderingen. Er is wel een partij die denkt dat de politie weer naar BZK moet. Grote veranderingen als deze moet je niet elke twee jaar doen. Het is een intensieve en kostbare zaak, die veel tijd en energie vreet. Voor wat betreft het aantal departementen en bewindslieden zitten we onder de ondergrens. Dat betekent niet dat we meer departementen moeten maken.”

De visies van de geïnterviewden die wel nog veranderingen verwachten, variëren allemaal binnen de bandbreedte van beperkte herverkavelingen. De concrete verandering hangt af van de signalen die de bewindspersonen en de departementen in kwestie afgeven. En uiteraard van het aantal partijen in de coalitie, de kleur van de partijen en het aantal ‘poppetjes’ dat moet worden verdeeld. Ter illustratie de opvatting van een SG:

“Als we gaan naar een vijfpartijencoalitie gaan, hebben we gewoon meer ministers nodig. Dat kan niet alleen door ministers zonder portefeuille neer te zetten op de bestaande departementen. Dan zul je meer ministersposten moeten hebben.”

7.8 CONCLUSIE

Als het gaat om de stabiliteit van de departementale indeling kan het volgende worden geconcludeerd. De departementen van Algemene Zaken, Financiën, Defensie, Veiligheid & Justitie, Buitenlandse Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen lijken grotendeels stabiel te zijn. Het meest kwetsbaar voor forse veranderingen lijken Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Infrastructuur & Milieu en Economische Zaken te zijn. Een beperkt aantal beleidsdomeinen zal waarschijnlijk in de toekomst wel onderwerp van herindelingen blijven.

Het politieke primaat op de indeling van de rijksdienst is sterk. Er is uiteraard aandacht voor de numerieke logica, maar het is ook raadzaam aandacht te besteden aan het feit dat sommige herindelingen de legitieme politieke wens vertolken om een maatschappelijk probleem anders te definiëren en anders te beleggen.

Volgens het model van Svara is de complementariteit niet groot bij de politieke besluitvorming rond departementale herindelingen. Uit complementair oogpunt is het van belang om een goede balans te vinden tussen enerzijds de legitieme wensen van politici tot herindelingen en anderzijds de legitieme ambtelijke wensen tot continuïteit en behoud van handelingskracht. Het model dat hier het meest aan tegemoet lijkt te komen, is het

model waarin een paar grote, stabiele blokken van departementen die grote maatschappelijke issues vertegenwoordigen, worden omgeven door wat meer flexibele satellieten die enigszins beleidsresistent en 'footloose' blijven, dus niet te veel integreren. Een andere optie die geschikt hiervoor lijkt, is te werken met programmaministers ('voor urgente kwesties' zou de Commissie Wiegel in 1993 zeggen), maar dan wel 'met kleren'. Ook een programmaminister moet zijn eigen budget en personeel hebben, omdat de ervaring leert dat een bewindspersoon zonder deze aankleding niet effectief is, bijvoorbeeld in de ministerraad.

In deze twee modellen lijkt een synthese te kunnen worden bereikt tussen flexibiliteit en continuïteit. Voor beide modellen geldt dat de basisvoorzieningen in de bedrijfsvoering (e-mail, documentatie, financiële zaken, personeel, etc.) kunnen worden versterkt en geharmoniseerd.

De interactie van politici met de ambtelijke dienst is op het terrein van de structuur niet sterk te noemen. Er is wel een integrale advisering over de rijksdienst vanuit het SG-overleg, maar de kracht daarvan is onduidelijk.

Het is voor veel ambtenaren een nachtmerrie om weer opnieuw een ronde 'stoelendans' te moeten doen. Toch valt dat zeker niet uit te sluiten, zeker niet omdat de kans bestaat dat er ooit vier of vijf

partijen in een komend kabinet zullen deelnemen. Alleen al om numerieke redenen zijn dan meer bewindslieden nodig. Zodat er weer een nieuwe slopende ronde kan ingaan van kostbare herverkavelingen, met alle energieverblindende operaties, onzekerheid voor het personeel, overleg met bonden en ondernemingsraden, etc. Ik sluit me daarom aan bij het advies van het SGO: het is raadzaam niet te veel te schuiven. Wel is het nuttig om op een aantal terreinen verdere centraliseringslagen te maken, om toekomstige accommodatie van politieke structuurwensen niet te moeizaam te laten verlopen.

8 **Individuele samenwerkingsrelaties**

8 INDIVIDUELE SAMENWERKINGSRELATIES

8.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beschrijf ik of er tendensen te herkennen zijn op grond van de individuele samenwerkingsrelaties van de ambtenaren die ik heb bevroegd. Vanwege de vertrouwelijkheid van de samenwerkingsrelaties en het onderzoek ga ik niet uitgebreid in op concrete casuïstiek en probeer ik slechts opvallende patronen te herkennen. Allereerst behandel ik de paradoxale bevinding dat de macro-, meso- en micro-opvattingen over politiek-ambtelijke verhoudingen sterk verschillen. Vervolgens beschrijf ik de grote variatie die ik aantrof. Daarna ga ik in op de zogenaamde ‘incompatibilités des humeurs’: wat gebeurt er als het niet botert tussen een bewindspersoon en een ambtenaar? Ten slotte poog ik een aantal tendensen te destilleren uit de gesprekken. Ik sluit af met conclusies.

8.2 SCHIZOFRENE PERSPECTIEVEN

Meerdere topambtenaren geven in het onderzoek aan dat er grote verschillen zijn in de benadering van het ambtelijk apparaat al naar gelang je het op macro-, meso- of micro-niveau beschouwt. Op het niveau van de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen het politieke en het ambtelijke systeem is er veel wederzijds dedain en bureaucrat bashing. Op mesoniveau – het niveau van de relaties tussen kabinet en het ambtelijk apparaat – zijn de relaties maar lauw. Op microniveau – het niveau van de individuele samenwerkingsrelaties tussen bewindslieden en de ambtenaren in kwestie – zijn de meeste relaties uitstekend en het wederzijds vertrouwen en respect groot. Een topambtenaar schetst dit als een ‘schizofrene situatie’.

“Over de individuele samenwerking zijn de bewindslieden vol lof. Hier, maar dat hoor ik ook van anderen. Ze vinden dat ze erg goed bediend worden. Sommigen zijn erg tevreden, voelen zich zelfs een beetje verwend. Ze worden natuurlijk een soort zonnekoning. Laatst hadden we een sessie met een aantal bedrijven. De staatssecretaris was erbij. Op zeker moment ging hij ons complimenteren. Over mijn medewerkers zei hij: ‘Het zijn ook eigenlijk helemaal geen ambtenaren, want ze werken heel hard, soms wel tot ’s avonds laat.’ Hij ging maar door. Micro zijn ze allemaal vol lof.”

8 INDIVIDUELE SAMENWERKINGSRELATIES

Deze bevinding wordt gedeeld door veel topambtenaren die ik heb gesproken. Een andere topambtenaar verwoordt de spanning die hij voelde tussen leden van de TMG en van het kabinet bij een bijeenkomst. Meerderen geven aan dat hun minister over ambtenaren in het algemeen niet veel goeds te zeggen heeft, maar wel lovend is over de eigen ambtenaren.

8.3 GEBRUIKELIJKE VARIATIE

Het is niet verrassend dat er veel variatie is aangetroffen in de samenwerkingsrelaties. Het succes van de samenwerking is erg persoonsgebonden. Soms is er vertrouwen, soms wantrouwen. De bewindslieden opereren ook heel verschillend, hebben andere karakters, stijlen en andere affiniteiten. Zoals in mijn proefschrift beschreven, spelen veel factoren een rol. Een aantal die in het huidige onderzoek naar voren kwamen, licht ik eruit.

8.3.1 Ruimte

In aansluiting op de kritische succesfactoren vertrouwen en loyaliteit wordt ook regelmatig het woord ‘ruimte’ gebruikt om een belangrijke succesfactor in de relatie met bewindspersonen te duiden. Een DG geeft aan hoe belangrijk het is dat een minister ruimte geeft aan zijn ambtenaren:

“Het succes is heel afhankelijk van het type minister. Is het een minister die veel ruimte geeft? De huidige minister geeft wel veel ruimte. De vorige minister Plasterk deed dat ook. Hij pikte er voor zichzelf een aantal dossiers uit en liet de rest aan het ambtelijk apparaat. Hij gaf misschien zelfs te weinig sturing. Minister Van der Hoeven zei altijd: ‘Strategie doe ik en jullie niet.’ Zij gaf minder ruimte. Het hangt meer van het karakter van de bewindspersoon af dan van de politieke kleur. Minister Plasterk was niet meer sturend dan Van der Hoeven. Hij had wel een aantal prioriteiten en affiniteiten. Van Bijsterveld is van het mid-

8 INDIVIDUELE SAMENWERKINGSRELATIES

denveld. Ze is erg betrokken bij de ambtenaren en ziet haar ambtenaren als nodig voor haar beleid. Zij gebruikt haar apparaat goed. In tien jaar zie je verschillen beter verklaard worden door persoonlijke kenmerken.”

8.3.2 Goede relaties en persoonlijke contacten

Heel belangrijk zijn de persoonlijke contacten. Ook dit is geen verrassing en past volledig in het beeld van eerder onderzoek. Een bewindspersoon en een ambtenaar hoeven geen vrienden te zijn, maar moeten wel goed met elkaar door een deur kunnen:

“Op persoonlijk niveau is een al dan niet goede relatie erg afhankelijk van persoonlijke contacten. Als er een minister zit die niet met een DG of SG overweg kan, dan heeft die DG of SG gewoon een probleem. Dat is van alle tijden. Ook daar zie je verschil tussen PvdA en VVD. De gemiddelde VVD-minister zal dan eerder denken: we werken gewoon goed samen, klaar. De gemiddelde PvdA-minister zal in zo’n geval iets moeilijker doen.”

8.3.3 Vertrouwen verdienen

Zoals ik eerder al schetste en ook in mijn dissertatie beschreef, is wederzijds vertrouwen een kritische succesfactor in de samenwerking tussen bewindspersonen en topambtenaren. De meeste topambtenaren schetsen een beeld waarin de ministers in het algemeen veel vertrouwen in

hen hebben. Dat vertrouwen moet wel worden opgebouwd. Zoals in hoofdstuk 3 al bleek duurt dit regelmatig een halfjaar. Uiteraard moet het niet worden ‘verpest’. Een voorbeeld van het vertrouwen dat bewindspersonen soms in hun topambtenaren hebben, is de mate waarin zeer gevoelige politieke informatie wordt gedeeld met de ambtelijke top. Een DG beschrijft dit:

“Hoe ga je met elkaar om als het om vertrouwelijke informatie gaat? Mijn vorige minister gaf bijvoorbeeld tijdens een politieke crisis niets af. Wij kregen niets te zien. Bij de huidige minister is alles open, zij het wel voor een klein kringetje. Dan komt hij, zoals bij de formatie, met informatie. Daar wil hij het even over hebben. ‘Niet verder vertellen.’ Hij ziet ons als sparringpartner.”

Meerdere topambtenaren geven aan dat de intensiteit enorm is toegenomen door het aantal wisselingen van bewindspersonen als gevolg van de verschillende kabinetten. De omloopsnelheid van bewindslieden is eveneens vergroot. Het is daarmee niet moeilijker om een relatie op te bouwen, maar intensiever, omdat je elke keer weer het vertrouwen moet verdienen bij een volstrekt ander persoon. Hier moeten ambtenaren veel tijd en energie in investeren.

8.4 INCOMPATIBILITÉ DES HUMEURS

Als het echt niet botert tussen bewindspersonen en topambtenaren, is er een probleem. Veelal neemt de ambtenaar dan afscheid. Er zijn voorbeelden van harde landingen (geforceerd vertrek) en voorbeelden van zachte landingen (subtiel vertrek met een nieuwe baan). Op dit terrein heb ik geen significante verrassingen aangetroffen. Een voorbeeld:

“Advisering rond het dossier X was lastig. Hoeveel weet de minister? Wat moet je vertellen? Er waren spanningen tussen een topambtenaar en een minister, waarbij mensen echt bezorgd waren of de minister alles risico’s die eraan kleefden wel zag. Maar je moet je ook verplaatsen in de minister, want hij moet naar de Tweede Kamer. Soms moet je eerst vragen wat de minister wil, voordat je gaat kijken hoe dat uitvoerbaar is. Die aansluiting ging niet goed toen. Dat zat ook in het verliezen van de ‘goede groef’. Toen is de topambtenaar vertrokken.”

Een DG geeft een ander voorbeeld van ‘incompatibilité des humeurs’ die niet leidde tot vertrek, maar wel tot subtiele interventies van een DG:

“Als de minister dan tegen de DG zegt: ‘Ik voel me niet prettig bij die directeur’, moet de DG dat maar oplossen. Hij gaat dan de interactie met de minister om die directeur heen organiseren, hem ‘meenemen’, een beetje meekijken. Je moet goed opletten hoe het gaat in relatie tussen bewindspersonen en de directeuren. Als ik spanningen zie, ben ik alert. Niet dat dit een trend is overigens.”

8 INDIVIDUELE SAMENWERKINGSRELATIES

8.5 CONCLUSIES

Er zijn geen grote veranderingen in de politiek-ambtelijke verhoudingen op microniveau die kunnen wijzen op een trend. Ook heb ik geen veranderingen aangetroffen in de mate waarin ambtenaren hun minister durven tegen te spreken. Uiteraard komen daarbij uitzonderingen voor.

De variatie in de individuele relaties speelt zich allemaal af binnen de verwachte bandbreedte. De genoemde factoren die het succes van de samenwerking beïnvloeden, zijn grosso modo dezelfde die ik in mijn dissertatie beschreef. Ik heb niet significant meer voorbeelden gevonden van ‘incompatibilité des humeurs’.

Er zijn politiek-ambtelijke conflicten gesignaleerd variërend van ‘straf op tegenspraak’ tot de gebruikelijke persoonlijke conflicten. Regelmatig is er gerefereerd aan conflicten tussen minister Rosenthal en zijn ambtenaren bij BZ, waarover uitgebreid in het NRC werd bericht. Eveneens werd regelmatig gerefereerd aan Staatssecretaris Veldhuizen die erom bekend stond geen productieve samenwerking te hebben met haar ambtelijke apparaat. Er waren echter geen aanwijzingen voor een toename van politiek-ambtelijke incidenten.

Wel is de omloopsnelheid vergroot, hetgeen voortdurend druk zet op de politiek-ambtelijke verhoudingen, waarin de ambtelijke top het ver-

trouwen van de bewindspersoon steeds opnieuw moet verdienen.

In termen van het model van Svava bevestigde de analyse van een aantal individuele samenwerkingsrelaties dat de complementariteit in het systeem nog steeds erg groot is. Er is sterke politieke sturing en een ruime mate van ambtelijke 'onafhankelijkheid'.

9 Scenario's voor de toekomst

9 SCENARIO'S VOOR DE TOEKOMST

9.1 INLEIDING

Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd is een aantal scenario's voor de toekomst te destilleren. Dit is mogelijk aan de hand van verschillende aspecten die de revue zijn gepasseerd. Allereerst schets ik een aantal scenario's voor de algemene politiek-ambtelijke verhoudingen (op macroniveau). Vervolgens ga ik in op een aantal scenario's voor diverse aspecten: departementale indelingen en aantallen bewindslieden, partijpolitieke invloed op ambtelijke benoemingen, kabinetsvorming rond de bewindslieden en politisering van het werk van (top)ambtenaren. Ik sluit af met een appreciatie van de verschillende scenario's.

9.2 ALGEMENE POLITIEK- AMBTELIJKE VERHOUDINGEN

Voor de algemene politiek-ambtelijke verhoudingen zijn heel grof gezegd drie hoofdscenario's te onderscheiden: verbetering, stabiliteit en verslechtering van de verhoudingen. Daarnaast kan de aard van de verhoudingen zich op verschillende wijze ontwikkelen.

Vrijwel iedereen sluit uit dat het rustiger wordt aan het front waar de politiek ambtelijke verhoudingen zich afspelen. Een algemeen beeld is dat de spanning op beide domeinen en hun onderlinge verhouding eerder zal toenemen. Twitter en Facebook zullen niet verdwijnen uit de politiek. De snelheid en vluchtigheid van het systeem zullen toenemen. Op grond van ontwikkelingen in andere landen is dit ook te verwachten. Significante verbetering van de verhoudingen lijkt dan ook niet zo'n relevant scenario. Resteren twee scenario's met redelijke realiteitszin: een scenario waarbij de verhoudingen stabiel zijn of doormoderen en een scenario waarin de spanningen verder zullen toenemen of een 'politiek-primaatrevival' wordt ingezet. Dit laatste scenario biedt meer turbulentie. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit komen onder druk te staan, bureaucrat bashing zal verder toenemen. Dit heeft zijn uitwerking op het niveau van verhoudingen tussen kabinet en ambtelijke top en de individuele samenwerkingsrelaties. Ervaringen in het buitenland, zoals het Verenigd Koninkrijk en Australië, laten zien dat dit leidt tot pogingen om de politieke sturing

9 SCENARIO'S VOOR DE TOEKOMST

te versterken en de ambtelijke onafhankelijkheid te beknotten. Dit zou te vergelijken kunnen zijn met de beweging van het 'herstel van het politieke primaat' midden en eind jaren '90. Het gevolg hiervan is een verandering in de complementariteit in het systeem. Aangezien de complementariteit in het systeem in Nederland groot is, zou zo'n scenario betekenen dat de complementariteit kan afnemen.

Een vertaling van dit algemene scenario naar meer specifieke aspecten van de politiek-ambtelijke verhoudingen is te vinden in de volgende paragrafen.

9.3 DEPARTEMENTALE INDELINGEN EN AANTALLEN BEWINDSLIEDEN

De verschillende scenario's op het terrein van departementale indelingen en aantallen bewindslieden zijn al goed verwoord in de modellen die ik in eerdere hoofdstukken heb beschreven. Voor wat betreft het aantal bewindslieden is de hoofdkeuze eenvoudig: minder, gelijk of meer. Daarnaast kan er worden gedifferentieerd in ministers en staatssecretarissen en bijvoorbeeld ministers 'voor' in plaats van ministers 'van'. Aangezien er een sterke overtuiging heerst dat het aantal bewindslieden in Nederland op of onder het minimaal noodzakelijke aantal zit, is het niet de verwachting dat er significant minder bewindslieden zullen komen. Resteren twee scenario's die relevant zijn: meer of een gelijk aantal bewindslieden. Belangrijkste factor hierbij is de numerieke logica van de kabinetsvorming. Blijven er tweepartijencoalities of zijn er meer partijen nodig? Hoeveel 'poppetjes' moeten worden verdeeld?

Voor de departementale indeling is het interessant om de tijdlijn van 1900 tot 2000 die is geschetst in 'Heroverwegingsrapport 19' er nog eens op na te slaan⁴⁶. "Kijk terug in de geschiedenis en je ziet wat er op je af gaat komen.", aldus een DG. Hierin is een slingerbeweging te herkennen waar het gaat om de structuur. De scenario's die voor de indeling zijn te onderscheiden, passen goed bij de modellen die zijn geschetst in hoofdstuk 7 Blokkendozen en rafelranden:

⁴⁶ Inspectie der Rijksfinanciën, Van schaven naar sturen. Heroverwegingsrapport 19 Bedrijfsvoering, april 2010

9 SCENARIO'S VOOR DE TOEKOMST

op een systeem met 'politieke DG's'. Dit zou een lastig scenario kunnen zijn als er relatieve 'buitenstaanders' in een coalitie zouden verschijnen. Te denken valt aan de SP of de PVV. Dit zijn partijen die relatief weinig ambtenaren in de 'pool' hebben zitten en het zal dus lastiger zijn 'hun deel' van de ambtenaren te vullen. De kans op mislukkingen door buitenstaanders op hoge ambtelijke posities te plaatsen, is groot. Dit systeem zou bovendien op veel weerstand in de ambtenarij en de vakbonden leiden.

Er is een aantal factoren dat dit scenario minder plausibel maakt in de Nederlandse context. Ten eerste zijn ambtenaren en politici het erover eens dat de topambtenaren met een bepaalde partijkleur zich partijneutraal en loyaal opstellen. Inhoudelijk heb je dus als partij niet veel aan een topambtenaar met 'jouw kleur'. Ten tweede hebben we in Nederland een coalitiesysteem, waarbij verschillende partijen elkaar in evenwicht moeten houden en ook in de ministerraad beslissen over benoemingen. Dat maakt het al moeilijker om alleen 'jouw' partijgenoten te benoemen. De kans is groot dat evident partijpolitieke benoemingen van niet competente mensen snel ongedaan worden gemaakt na een regeerperiode. Ten derde zijn er nog de ABD-procedures rond de benoemingen die ook een matigende rol spelen.

Een tussenvariant die meer voor de hand ligt, is dat sommige partijen zich actiever gaan bemoeien met het voorsorteren van kandidaten.

Met andere woorden, de meest plausibele scenario's bevinden zich in de bandbreedte van het actiever voorsorteren van partijkandidaten tot het doordrukken van dergelijke kandidaten, met de mogelijkheid dat er een glijdende schaal ontstaat naar het afspiegelingsprincipe. Dit laatste heeft consequenties voor de complementariteit van het systeem, omdat de politieke sturing veel sterker wordt en dit de ambtelijke onafhankelijkheid vermindert. Dit zou betekenen dat, uitgaand van een huidige hoge mate van complementariteit, deze waarschijnlijk zou verslechteren.

9.5 KABINETTEN IN SOORTEN EN MATEN

Op basis van dit onderzoek is te concluderen dat het Nederlands systeem eigenlijk de facto al een kabinet van de bewindspersoon kent, zij het in zeer beperkte mate. In de wandelgangen wordt gesproken over een kleine ‘bontkraag’ van medewerkers die de bewindspersoon bijstaan. Deze bontkraag bestaat uit de politiek assistent(en), de woordvoerders en een of meer medewerkers van bijvoorbeeld het Bureau SG. Het vereist niet veel fantasie om te constateren dat dit eigenlijk al een vorm van kabinet is. Het is voor toekomstscenario’s dan ook niet relevant om te spreken over een scenario zonder bontkraag of kabinet. Relevanter zijn de scenario’s die ingaan op de vragen: hoe partijpolitiek worden deze kabinetten en hoe omvangrijk worden deze kabinetten?

In het meest vergaande scenario ontwikkelen de bontkragen zich door naar grote partijpolitieke kabinetten in de traditie van de Franse overheid of van de Europese Commissie. Ze krijgen daarin een sterkere institutionele inbedding en een zwaardere beleidsrol. In een minder vergaand scenario ontwikkelt een kabinet zich door naar een kleine groep minder senior en niet partijpolitiek benoemde medewerkers die goed zijn aangesloten op de departementen, wat een incrementele uitbreiding is van de huidige situatie, zonder stevige beleidsrol. Hier tussenin is een scenario denkbaar dat overeenkomsten vertoont met de ontwikke-

9 SCENARIO'S VOOR DE TOEKOMST

ling naar een grotere inzet van 'special advisors' in het Verenigd Koninkrijk.

Sommige departementen geven af en toe wat tegengas tegen een bewindspersoon die toch een wat sterkere en grotere bontkraag wil. Toch is er geen sprake van een tendens naar grote kabinetten. Aan de andere kant is het goed denkbaar dat, als het hoofdsценario naar een 'politiek-primaat-revival' toegaat, ook het kabinet in het Nederlandse systeem ingeburgerd raakt, zoals dat in veel landen is gebeurd en zoals ook de politiek assistent zijn inmiddels geaccepteerde plek in het politiek-ambtelijke systeem heeft verkregen.

9.6 POLITISERING VAN HET WERK

Zoals veel ambtenaren in het onderzoek aangeven, zien ze dat de aard van het werk politieker is geworden. Er worden meer politieke skills gevraagd van ambtenaren en van topambtenaren in het bijzonder. Ook wordt aan een aantal ambtenaren vaker gevraagd typisch politieke dingen te doen, zoals het onderhandelen met Kamerleden. De vraag is hoe deze tendens zich zal ontwikkelen de komende jaren. Net zoals niemand het algemene politiek-ambtelijke klimaat ziet verbeteren of het politieke klimaat rustiger of minder vluchtig ziet worden, zo ziet ook niemand dat het werk significant minder politiek zal worden. De relevante vraag is dus vooral in welke mate het werk politieker zal worden.

Te denken is aan een incrementeel scenario, waarbij de politisering van het werk gelijk opgaat met de toename van de hectiek in de politiek en media. Een meer ingrijpend scenario is dat de DG zich onder invloed van een gering aantal bewindslieden, partijpolitieke benoemingen en/of een 'politiek-primaatrevival' verder ontwikkelt naar een 'politieke DG'. Dit zou verstrekkende gevolgen hebben voor het systeem, omdat de DG dan eigenlijk de facto een rol van staatssecretaris krijgt, maar zonder dat hij een politieke functie bekleedt. De complementariteit zou in een dergelijk scenario afnemen. Een dergelijke ontwikkeling hangt af van veel verschillende factoren, zoals het aantal bewindslieden, de mate waarin de partijpolitieke bemoeienis met topbenoemingen zich ontwikkelt en hoe het algemene politiek-ambtelijke klimaat eruit zal zien.

9.7 CONCLUSIES EN APPRECIATIE

Op basis van het onderzoek en de visies van de ambtenaren die ik heb bevroegd, beschrijf ik een appreciatie van de scenario's en poog ik een inschatting te geven van de plausibiliteit van de scenario's.

Het meest plausibele scenario in mijn ogen is dat het algemene politiek-ambtelijke klimaat ruiger zal worden, met meer spanning en hectiek onder invloed van een hectischer combinatie van (sociale) media en parlement. Bureaucrat bashing zal eerder toenemen dan afnemen. Ik verwacht meer pogingen om partijpolitieke benoemingen te doen, zeker als er meer 'nieuwkomers' in de regering komen. Ik verwacht hiervan weinig effect, vanwege de vele matigende factoren, zoals ABD-procedures en het coalitiesysteem. Een incrementele gang naar kabinetsvorming is plausibel. De nadruk op (partij)politiek, responsiviteit en media-aandacht is zo groot dat dit in een behoefte kan voorzien. Net als de politiek assistent eerder op grote weerstand stuitte, verwacht ik dat de vorming van kleine kabinetten op weerstand zal stuiten, maar uiteindelijk haar plek in het systeem kan legitimeren, zonder dat dit een aanslag op de complementariteit is. Daarbij is dan wel van belang dat de kabinetten klein blijven, weinig partijpolitiek bemenst worden en geen zware beleidsrol zullen hebben.

Ik verwacht dat er weer meer bewindslieden zullen komen, al is het een beperkt aantal. De kans is immers groot dat er in de toekomst weer meer dan twee partijen nodig zullen zijn in een coalitie. Dit verandert de numerieke situatie zodanig dat er meer poppetjes te verdelen zullen zijn. Daarnaast is inmiddels ook in de politiek wel duidelijk dat er te weinig bewindslieden zijn om effectief te kunnen optreden. Mijn verwachting is een combinatie van meer ministers 'voor' en meer staatssecretarissen. Met projectministers kan worden 'gespeeld', maar zij zullen wel 'eigen' geld en personeel willen hebben om effectief te kunnen zijn.

Daarnaast denk ik dat het plausibel is dat de grote beleidsdomeinen stabiel zullen blijven qua structuur, met uitzondering van I&M, EZ en BZK. De algemene tendens naar centralisering van de bedrijfsvoering zal doorzetten.

Mijn appreciatie van de scenario's is dat de meest plausibele ontwikkeling is dat we een relatief rustige toekomst tegemoet gaan binnen acceptabele bandbreedtes. De complementariteit in het systeem blijft hoog, evenals het wederzijds vertrouwen en loyaliteit. Uiteraard zullen er altijd vreemde uitschieters zijn en politiek-ambtelijke incidenten.

Toch is een meer ingrijpend scenario niet uit te sluiten, waarin bijvoorbeeld onder druk van een groot politiek-ambtelijk incident en/of een bepaalde constellatie van partijen, een revival ontstaat van het herstel van het politiek primaat. De onstuimige ontwikkeling in het Verenigd Koninkrijk is daar een voorbeeld van. Dit kan tot gevolg hebben dat partijpolitieke benoemingen meer zullen voorkomen, het afspiegelingsprincipe onderdeel wordt van het systeem, de kabinetten zwaarder en groter worden, etc. In een dergelijk scenario zou de complementariteit in het politiek-ambtelijk systeem fors kunnen verminderen, met alle gevolgen van dien.

9 SCENARIO'S VOOR DE TOEKOMST

1. het radicale 'blokkendoosmodel'
2. de grote beleidsdomeinen liggen vast met daaromheen 'hapklare satellieten'
3. programmaministeries gekoppeld aan personeel en budget
4. zwevende programmaministers
5. het beleidsresistente model

Gezien de verwachting op basis van de gesprekken dat alleen model 2 en 3 en in mindere mate model 4 redelijk plausibel zijn, zijn daar de meest relevante scenario's te vinden.

De mate waarin de politieke touwtjes worden aangetrokken ten aanzien van de structuur bepaalt mede hoe ingrijpend deze scenario's zullen zijn. Als er bij kabinetsformaties weinig rekening wordt gehouden met de overwegingen van continuïteit en beperking van reorganisatielasten, dan is te verwachten dat er meer turbulentie in de scenario's zal optreden.

De departementen waar men de meeste ontwikkelingen kan verwachten zijn EZ, I&M en BZK. Op deze domeinen zijn nog veel deelscenario's aanwezig, die ook in hoofdstuk 7 zijn beschreven: de typering van BZK als 'bedrijfsverzamelgebouw' en de uiteenlopende discussies over duurzaamheid, bouwen en ruimte in de driehoek EZ, I&M en BZK, geven aanleiding om te verwachten

dat daar nog het nodige geschoven gaat worden de komende jaren.

9.4 PARTIJPOLITIEKE INVLOED OP AMBTELIJKE BENOEMINGEN

Op het terrein van de partijpolitieke invloed op ambtelijke benoemingen is grofweg een aantal scenario's te onderscheiden: geen invloed, het voorsorteren van goede kandidaten en het door-drukken van partijkandidaten.

Het scenario dat de partijpolitiek geen enkele rol speelt is niet erg plausibel, gezien de brede opvatting dat partijpolitieke bemoeienis van alle tijden is, met ups en downs. Er is geen enkele indicatie die wijst in de richting van significant minder bemoeienis.

In het laatste scenario is het meest ingrijpend een ontwikkeling die tendeert naar het Amerikaanse model. Bij een nieuwe regering van een andere partij verdwijnen de bovenste paar duizend ambtenaren en neemt de inkomende partij haar eigen ambtenaren mee. Dit denkbare scenario is vooralsnog in de Nederlandse context niet plausibel. Een plausibeler scenario is dat een vorm van het zogenaamde 'afspiegelingsprincipe' dominant wordt.

Dit zou zich vooral verder kunnen ontwikkelen als er weer een 'politiek-primaatrevival' zou optreden (in het hoofdscenario) of als er grote 'nieuwe' spelers verschijnen in de regering. Grote (regerings)partijen eisen in dit scenario een proportioneel deel van de ambtelijke benoemingen op en drukken partijkandidaten door. Dit lijkt dan

10 Conclusies en aanbevelingen

10 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

10.1 CONCLUSIES

Ik sluit dit onderzoek af met een reeks conclusies en een aantal aanbevelingen. Een conclusie die te trekken is uit dit onderzoek is dat het politiek-ambtelijk systeem relatief stabiel is, zeker in vergelijking met de ontwikkelingen in het buitenland. De politieke sturing is sterk, de ‘onafhankelijke’ rol van de ambtenaren is ook sterk. Met andere woorden, in termen van het concept van Svara is de complementariteit hoog. Het wederzijds vertrouwen en de wederzijdse loyaliteit zijn eveneens in het algemeen vrij hoog, uitzonderingen daargelaten.

Wat opvalt in vergelijking met het promotieonderzoek dat ik twaalf jaar geleden afrondde, is dat er nauwelijks gesproken wordt over ‘het politieke primaat’. In die tijd spraken veel ambtenaren over een indekcultuur, ambtenaren die werden geslachtofferd, etc. Dit is nu totaal niet het geval. Dat is een indicatie voor een gedeeltelijke verbetering van het politiek-ambtelijk klimaat. Eveneens opvallend is dat nog maar zelden wordt genoemd dat met name de PvdA- en de VVD-bewindslieden verschillen in het vertrouwen dat ze hebben in hun ambtelijke apparaat. PvdA-bewindslieden zouden minder vertrouwen hebben in hun ambtenaren dan VVD-bewindslieden, met als gevolg dat PvdA-bewindslieden een minder succesvolle samenwerking zouden hebben met hun (overigens vaak PvdA-stemmende) ambtenaren. Dit verschil dat destijds een van de grootste verrassingen was van het onderzoek, wordt nog zelden genoemd.

Opvallend is dat er gesproken wordt over een ‘schizofreen’ perspectief vanuit de politiek op het ambtelijk apparaat. Op macroniveau (het politieke systeem versus het ambtelijke systeem) is de relatie ronduit slecht. Het dedain over en weer is groot en bureaucrat bashing door politici is nog steeds in de mode. Op het mesoniveau (het kabinet versus het ambtelijke apparaat) is de relatie lauw. Maar op individueel niveau zijn de relaties meestal erg goed te noemen, aldus de meeste bevraagde top-ambtenaren. ‘Alle ambtenaren zijn waardeloos, maar jullie zijn geweldig!’.

Een andere opvallende conclusie is dat het beeld sterk aanwezig is dat er te weinig bewindslieden zijn. Ze hebben te weinig tijd om beleid te maken, het land in te gaan, of in belangrijke internationale gremia te investeren. De agenda van de Tweede Kamer in combinatie met een gering aantal bewindslieden zorgen voor deze suboptimale situatie.

Een opmerkelijke conclusie is te trekken over partijpolitieke beïnvloeding van ambtelijke top-benoemingen. Velen noemen dit een fenomeen ‘van alle tijden’. Desalniettemin spreken velen over een eruptie van beïnvloeding, waarbij vooral de VVD een opvallende nieuwe rol speelt. De VVD is volgens veel gesprekspartners bezig met een inhaalslag en actief bezig partijgenoten voor ambtelijke functies te positioneren. Ik heb geen

aanwijzingen gevonden voor het doordrukken van partijbenoemingen die kwalitatief onder de maat waren. Wel waren er incidentele indicaties dat de partijkleur ervoor zorgde dat niet de meest geschikte kandidaat werd gekozen. Ook zijn er incidentele aanwijzingen dat bewindslieden op oneigenlijke wijze druk uitoefenen op de benoemingsprocedure.

Ook opvallend is de verrassende inbedding van de politiek assistent in het politiek-ambtelijke systeem. Allereerst kan men stellen dat de introductie van de PA de politieke sturing sterker heeft gemaakt, maar niet ten koste van de ambtelijke onafhankelijkheid om goed te adviseren. De ambtelijke onafhankelijkheid is relatief stabiel en de complementariteit nog steeds groot. De balans wordt niet verstoord door de politiek assistent, die naar tevredenheid is ingeburgerd in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Dit terwijl er twaalf jaar geleden nog met vrees naar werd gekeken. Ook de iets grotere zogenaamde bontkraag verstoort de balans niet. Politiek assistenten zijn geen probleem, waar ze vroeger wel als potentieel probleem werden gezien. Ze worden nu juist gezien als buffer om te veel politisering tegen te gaan. De PA heeft het zelfs mogelijk gemaakt de rollen zuiver te houden.

Een aantal topambtenaren wijst op de risico’s van het doorontwikkelen van de huidige bontkraag

10 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

naar een kabinet. Een dergelijke ontwikkeling zou de politiek-ambtelijke verhoudingen wel in een gevarezone kunnen brengen. Zover is het echter nog niet.

Het werk van de ambtenaren is politieker geworden, in een context van mediageweld en hijgerige (sociale) media. Dit is niet ten koste gegaan van de onafhankelijkheid. Wel is de aard van het werk anders geworden dan in het verleden. Ambtenaren vervullen vaker een brugfunctie tussen inhoud en politiek, tussen politiek domein en de eigen medewerkers. Aanvullende competenties zijn nodig op de klassieke ambtelijke competenties, die veelal in het verlengde liggen van de omgang met beeldvorming en communicatie. Ten slotte worden nog steeds hogere eisen gesteld aan de politieke voelhorens. Schaduw politici: ja, ‘yes men’: nee.

Het algehele beeld rond de politiek-ambtelijke verhoudingen is vrij rustig. Er is geen sprake van een uitgesproken toename of afname van politieke sturing. Er is wél sprake van een ander soort sturing, onder invloed van mediadruk en Tweede Kamer. Een enigszins minder onafhankelijke positie is herkenbaar, maar lijkt geen ongezonde verhoudingen op te leveren. Er is nog steeds een hoge mate van complementariteit.

Een uitzondering op dat beeld zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen tijdens het schrijven van

het regeerakkoord. Hier is moeilijk te spreken van complementariteit. Een topambtenaar typeerde het als het ‘speelkwartier zonder ambtenaren’, met alle risico’s van dien voor de kwaliteit van het beleid.

Het wederzijds vertrouwen en de wederzijdse loyaliteit zijn in het algemeen goed te noemen, al zijn er altijd incidenten en uitzonderingen. Ook zijn de verhoudingen rond contacten van ambtenaren met Kamerleden wat versoepeld. Dit wordt als een positieve ontwikkeling geduid.

Een aandachtspunt is wel de ‘verbondenheid’ van bewindslieden met het departement. Ook hier is veel diversiteit, afhankelijk van de personen in kwestie. De verbondenheid lijkt zich niet in positieve richting te bewegen. Dit kan gevolgen hebben voor het commitment van het ambtelijk apparaat, een succesfactor die verder gaat dan loyaliteit.

De conclusie die uit het bovenstaande getrokken kan worden is dat het behoorlijk goed gaat met de politiek-ambtelijke verhoudingen, al zijn er altijd spanningen. Er is nog steeds sprake van een hoge mate van complementariteit. De politiek-ambtelijke verhoudingen kennen uiteraard veel variatie, afhankelijk van de personen in kwestie, en natuurlijk zijn er uitzonderingen en incidenten, maar de variatie lijkt zich te bewegen binnen een gezonde bandbreedte.

10.2 SCENARIO'S

In het vorige hoofdstuk heb ik een aantal scenario's besproken die uit het onderzoek kunnen worden gedestilleerd. Twee relevante hoofdsenario's zijn een incrementeel scenario en een 'politiek-primaatrevival' scenario. In het eerste scenario reflecteren de toenemende hectiek van het politieke en (sociale) media systeem geleidelijk op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Het tweede scenario kan ontstaan na bijvoorbeeld een reeks politiek-ambtelijke incidenten, waarna de touwtjes op allerlei fronten kunnen worden aangetrokken. Dit kan zijn uitwerking hebben in meer partijpolitieke benoemingen, zwaardere en grotere kabinetten, meer sturing op de structuur en minder interactie bij het schrijven van regeerakkoorden.

10.3 AANBEVELINGEN

In het algemeen past bescheidenheid bij het doen van aanbevelingen, zeker als geconcludeerd is dat het zo slecht nog niet gaat met de politiek-ambtelijke verhoudingen. ‘If it ain’t broke, don’t fix it.’ Toch moeten de spelers in beide domeinen niet zelfgenoegzaam achterover leunen. Hoofdaanbeveling aan de spelers in het politieke domein is: wees zorgvuldig met je ambtelijk apparaat. Wees terughoudend met bureaucrat bashing en besef dat ambtenaren ‘gestold politiek primaat’ uit het verleden uitvoeren.

Specifieker bevel ik vier sporen aan. Ten eerste is het van belang de grens op het terrein van partijpolitieke benoemingen te bewaken. Voorsorteren van kwaliteit is prima, maar ga niet verder dan dat. De benoemingsprocedures en de rol van de ABD zouden in dit kader tegen het licht kunnen worden gehouden.

Ten tweede is het van belang om tijdens het schrijven van een regeerakkoord gepaste, maar goede lijnen te onderhouden met de ambtelijke apparaten. Een geringe toename van complementariteit bij het schrijven van het belangrijkste politieke-primaatmoment, kan de kwaliteit ten goede komen en fouten voorkomen.

Ten derde is het verstandig niet te grote herindelingen door te voeren in de eerstkomende kabinetsformaties. Wel is het van belang om de

bedrijfsvoering verder te centraliseren om in de toekomst politieke wensen ten aanzien van de departementale structuur makkelijker te kunnen accommoderen.

Ten slotte is het van belang een handvol bewindslieden toe te voegen aan het kabinet. Dit kan middels een toename van het aantal staatssecretarissen of ‘ministers voor’. Dit kan de slagkracht vergroten, kan het gevoelde tekort aan aandacht voor beleid verminderen en kan ruimte scheppen voor broodnodige bezoeken aan binnen- en buitenland.

Bijlagen

BIJLAGE 1: GEINTERVIEWDE TOPAMBTENAREN

Vanwege de gevoeligheden en het verzoek van meerdere topambtenaren om vanwege mogelijke herleidbaarheid van citaten niet te worden opgenomen in een lijst met deelnemers aan het onderzoek volsta ik met het aangeven van welke departementen de topambtenaren waren die hebben meegewerkt.

Topambtenaren van de volgende departementen hebben meegewerkt aan dit onderzoek:

- Ministerie van Algemene Zaken
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ministerie van Defensie
- Ministerie van Financiën
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De ministeries van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken zijn niet benaderd vanwege mijn toenmalige functie als directeur Internationale Marktordering & Handelspolitiek bij het ministerie van Economische Zaken respectievelijk Buitenlandse Zaken (na regeerakkoord Rutte II).

Twaalf (plaatsvervangend) secretarissen-generaal hebben deelgenomen aan het onderzoek. Eentwintig directeuren-generaal hebben deelgenomen. Een aantal deelnemers is inmiddels geen topambtenaar meer of van functie veranderd binnen de rijksoverheid.

BIJLAGE 2: GENOEMDE 'RAFELRANDEN'

	2012 Rutte II	2010 Rutte I	2007 Balkenende IV
Kinderopvang	SZW	<p>SZW</p> <p>Eindverslag formateur Rutte 2010</p> <p>De taken op het gebied van de kinderopvang van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gaan over naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.</p>	<p>OCW(komt van SZW in eerder regering Balkenende)</p> <p>Eindverslag informateur Balkenende 2007:</p> <p>Mede ter uitvoering van afspraken in het Coalitieakkoord is afgesproken te bevorderen dat de behartiging van de aangelegenheden op het terrein van kinderopvang en van emancipatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden overgedragen aan het ministerie van Onderwijs</p>
Emancipatie	OCW	OCW	<p>OCW (komt van SZW in eerder regering Balkenende)</p> <p>Eindverslag informateur Balkenende 2007:</p> <p>Mede ter uitvoering van afspraken in het Coalitieakkoord is afgesproken te bevorderen dat de behartiging van de aangelegenheden op het terrein van kinderopvang en van emancipatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden overgedragen aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</p>

	2012 Rutte II	2010 Rutte I	2007 Balkenende IV
Integratie	<p>SZW</p> <p>Rekenkamerverslag 2012, kengetallen en ontwikkelingen:</p> <p>De portefeuille van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel is opgeheven door het kabinet-Rutte/Asscher. Het integratie- en inburgeringsbeleid uit deze portefeuille is per 1 januari 2013 overgegaan naar het Ministerie van SZW. Door middel van een nota van wijziging is 172 miljoen euro overgegaan van de ontwerpbegroting 2013 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) naar de begroting van het Ministerie van SZW (zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 XXV, nr. 14). Tevens is ongeveer 60 fte overgegaan naar het Ministerie van SZW. Het subsidiebeheer van het Ministerie van BZK hebben wij over 2012 als een onvolkomenheid aangemerkt. Wij zullen daarom het financieel beheer van de subsidiestroom op het terrein van het integratie- en inburgeringsbeleid (10 miljoen euro) in 2013 nader volgen.</p> <p>Extra info: http://www.pm.nl/spelers/2649/de-nomaden-van-de-rijksdienst</p>	<p>Programmaministerie Integratie Immigratie en asiel (BZK)</p> <p>Eindverslag formateur Rutte 2010 :</p> <p>De taken van het ministerie van Veiligheid en Justitie op het gebied van vreemdelingenzaken, met inbegrip van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, de Dienst terugkeer en vertrek, de grensbewaking in vreemdelingenzaken en de Rijkswet op het Nederlander-schap, gaan over naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij vormen de aangelegenheden waarmee de Minister voor Immigratie en Asiel wordt belast met uitzondering van de Rijkswet op het Nederlandschap waarvoor de verantwoordelijkheid berust bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.</p>	<p>Programmaministerie Wonen Wijken en Integratie (VROM)</p> <p>Eindverslag informateur Balkenende 2007:</p> <p>De uitkomst van deze besprekingen is dat, gelet op de bijzondere aandacht die dient uit te gaan naar het nader tot een oplossing brengen van belangrijke maatschappelijke vraagstukken op het terrein van wonen, wijken en integratie en van jeugd en gezin, is besloten tot het voordragen voor benoeming van programmaministers, belast met aangelegenheden betreffende Wonen, Wijken en Integratie en betreffende Jeugd en Gezin. Beide genoemde programmaministers krijgen - op basis van een in te dienen wet - een eigen programmabegroting en zullen worden ondersteund door een programma DG.</p>

BIJLAGEN

	2012 Rutte II	2010 Rutte I	2007 Balkenende IV
Wonen	<p>Programmaministerie Wonen en Rijksdienst (BZK)</p> <p>Regeerakkoord Bruggen Slaan: Vanwege het grote belang en de grote complexiteit van de hervormingen wordt op het departement van BZK een nieuwe minister voor Wonen en Rijksdienst belast met het Woondossier</p>	<p>BZK</p> <p>Eindverslag formateur Rutte 2010:</p> <p>De taken van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gaan over naar verschillende ministeries. De taken op het gebied van wonen, wijken, integratie en de Rijksgebouwendienst</p> <p>gaan over naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</p>	<p>Programmaministerie Wonen Wijken en Integratie (VROM)</p> <p>Eindverslag informateur Balkenende 2007:</p> <p>De uitkomst van deze besprekingen is dat, gelet op de bijzondere aandacht die dient uit te gaan naar het nader tot een oplossing brengen van belangrijke maatschappelijke vraagstukken op het terrein van wonen, wijken en integratie en van jeugd en gezin, is besloten tot het voordragen voor benoeming van programmaministers, belast met aangelegenheden betreffende Wonen, Wijken en Integratie en betreffende Jeugd en Gezin. Beide genoemde programmaministers krijgen - op basis van een in te dienen wet - een eigen programmabegroting en zullen worden ondersteund door een programma DG.</p>

	2012 Rutte II	2010 Rutte I	2007 Balkenende IV
Jeugd	<p>VWS en Justitie</p> <p>Regeerakkoord Bruggen Slaan: De jeugdzorg wordt in 2015 gede-centraliseerd naar gemeenten. De decentralisatie omvat alle onderdelen: de jeugdzorg die nu een verantwoordelijkheid is van de provincie, de gesloten jeugdzorg onder regie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, de jeugd-GGZ die onder de ZWW valt, de zorg voor lichtverstandelijk gehandicapten jongeren op basis van de AWBZ en de jeugdbescherming en jeugdreclassering van Veiligheid en Justitie. Deze decentralisatie wordt gecoördineerd op het ministerie van VWS</p>	<p>VWS en Justitie</p> <p>Portefeuilleverdeling jeugdzorgdossier 2011 : Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Het zogenaamde gedwongen kader. De gesloten jeugdzorg is een uitzondering deze valt onder VWS. De Staatssecretaris van VenJ is verantwoordelijk voor de Raad van de Kinderbescherming en voogdij tot alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De staatssecretaris van VWS is verantwoordelijk voor het preventieve domein, de geïndiceerde jeugdzorg, het vrijwillige kader en de gesloten jeugdzorg. Het preventieve jeugdbeleid op het gemeentelijke domein valt onder de verantwoordelijkheid van VWS.</p>	<p>Programmaministerie Jeugd en Gezin (VWS)</p> <p>Eindverslag informateur Balkenende 2007: De uitkomst van deze besprekingen is dat, gelet op de bijzondere aandacht die dient uit te gaan naar het nader tot een oplossing brengen van belangrijke maatschappelijke vraagstukken op het terrein van wonen, wijken en integratie en van jeugd en gezin, is besloten tot het voordragen voor benoeming van programmaministers, belast met aangelegenheden betreffende Wonen, Wijken en Integratie en betreffende Jeugd en Gezin. Beide genoemde programmaministers krijgen - op basis van een in te dienen wet - een eigen programmabegroting en zullen worden ondersteund door een programma DG.</p>

Bron: regeerakkoorden, verslagen formateurs

