

# 15 Politiek-ambtelijke verhoudingen

Prof. Mr. R. Bekker

Prof. Dr. Mr. R. Nieuwenkamp

### 1 INLEIDING

Politiek-ambtelijke verhoudingen kunnen op uiteenlopende wijze tot uiting komen. Soms gaat het om de verhouding tussen de beide domeinen als geheel, bijvoorbeeld in discussies over de politiek-administratieve dichotomie.<sup>1</sup> Soms gaat het om de specifieke relatie van een politicus met een (top)ambtenaar of ambtelijke organisatie. Hier wordt vooral aandacht gegeven aan de verhouding tussen de politieke top en de ambtelijke top bij het rijk. Dus tussen ministers en staatssecretarissen enerzijds en SG's en DG's (de Top Management Groep<sup>2</sup>) anderzijds.

Bij de laatste kabinetsformatie is het aantal ministers en het aantal ministeries gereduceerd. Er zijn nu twaalf ministers, acht staatssecretarissen en elf ministeries. In totaal zijn er dus twintig bewindspersonen. De reductie heeft ook consequenties voor het aantal SG's en DG's. In totaal kenden wij dertien SG's en circa veertig DG's en dan nog enkele IG's. Dat aantal daalt door de samenvoeging van ministeries eveneens: er zijn nu nog elf SG's en het aantal DG's en IG's is ook afgenomen. Per saldo is er dus sprake van een behoorlijke reductie van de politieke en ambtelijke leiding.

De politiek-ambtelijke verhoudingen zijn voortdurend in beweging. Zo ook afgelopen jaar. Het politiek-ambtelijke klimaat is in sommige opzichten verslechterd en in sommige opzichten

---

<sup>1</sup> Zie: Overeem, P. *The Politics-Administration Dichotomy. A Reconstruction*. Universiteit Leiden, 2010

<sup>2</sup> Hiervan maken ook deel uit: de Thesaurier-generaal, de IG's, het Hoofd AIVD en de directeurs van de planbureaus, alsmede ook de leden van Top Consult.

verbeterd. In het algemeen zijn de verhoudingen echter redelijk stabiel, maar er staat soms wel enige spanning op. In het onderstaande gaan wij eerst in op de stand van zaken ten aanzien van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Vervolgens besteden wij aandacht aan een mogelijke herinrichting van de topfuncties in dit gebied, de minister en de staatssecretaris aan de ene kant en de SG en DG aan de andere. In een aparte bijlage is een aantal actuele cases beschreven.

## 2 VERSLECHTERINGEN EN VERBETERINGEN

Verslechteringen, althans gepercipieerde verslechteringen, kwamen voor op de volgende terreinen. Door veel ambtenaren worden elementen uit het regeerakkoord gezien als een indicatie voor verslechterende politiek-ambtelijke verhoudingen. Ten eerste wordt er aanzienlijk gesneden in het ambtelijk apparaat. De betreffende passages gaan gepaard met stoere taal van politici en het nodige 'bureaucrat bashing'. Dit complex van regeerakkoord en politieke communicatie rond de bezuinigingen kan worden opgevat als een aanval op de ambtelijke organisatie. Ten tweede wordt de normalisering van de ambtelijke rechtspositie in het regeerakkoord uitsluitend in het kader van een bezuiniging geplaatst: 'taakstellingen van een dergelijke omvang kunnen niet worden ingevuld louter door natuurlijk verloop van personeel. Afvloeiingsregelingen brengen incidentele kosten

met zich mee. Ter beperking van het besparingsverlies wordt het arbeidsrechtelijk regime voor ambtenaren gelijkgesteld aan dat in de marktsector'<sup>3</sup>. Met andere woorden: het is een bezuiniging. Ook dit wordt door menigeen geïnterpreteerd als een politieke aanval op de ambtenaren.

Verbeteringen kunnen worden gezien in uitlatingen van de premier over de zogenaamde oekaze Kok<sup>4</sup>. Premier Rutte gaf aan soepel om te willen gaan met de Aanwijzingen<sup>5</sup>. De kamerbrief die er op volgde leverde echter geen substantiële versoepeling op, hooguit een bevestiging van steun voor 'ontspannen contact tussen de volksvertegenwoordiging en het ambtelijk apparaat'<sup>6</sup>. Aangezien de Aanwijzingen behoorlijk wat interpretatieruimte bevatten, moet het vooral gezien worden als een symbolisch, maar niet onbelangrijk signaal, dat een soepele interpretatie de voorkeur heeft. Dit is een signaal van vertrouwen, al blijft het natuurlijk aan de ministers in kwestie om de praktijk vorm te geven.

Ook is er een aantal indicaties voor stabiliteit te herkennen. De brief van Minister Donner over de Wikileaks-kwestie bevat een klassieke opvatting van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de ambtelijke organisatie<sup>7</sup>. In deze kwestie werd een aantal topambtenaren ervan beschuldigd via diplomatieke kanalen met de Verenigde Staten, de toenmalige minister Bos onder druk te zetten om

<sup>3</sup> Vrijheid en Verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA, 30 sept. 2010, bijlage p. 5

<sup>4</sup> Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, Staatscourant 8-6-1998, p. 104

<sup>5</sup> Tweede Kamer, 23e vergadering, woensdag 17 november 2010. Minister President Rutte gaf in dit debat aan dat hij pleit voor ontspannen contact tussen de Tweede Kamer en het ambtelijk apparaat.

<sup>6</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief Minister Donner aan Tweede Kamer inzake externe contacten van ambtenaren, 10 mei 2011

<sup>7</sup> Kabinetsreactie op publicaties en berichtgeving vermeende ambtsberichten Amerikaanse ambassade, 7 februari 2011

deelname aan de Afghanistan-missie te verlengen. Het kabinet neemt de volledige verantwoordelijkheid en neemt daarmee de ambtenaren in bescherming. Zoals het hoort in ons systeem.

Een medewerker van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie onthulde bij Pownews – onherkenbaar in beeld - dat ambtenaren werden ingezet voor de CDA-campagne. Zo zouden medewerkers bijdragen moeten leveren aan speeches en als er vraagtekens zouden ontstaan, werden de bezoeken omgezet in werkbezoeken. Ook in de brief van Verhagen naar aanleiding van het debat dat hierover ontstond, houdt de regering de klassieke lijn vast.<sup>8</sup> Het is niet de bedoeling ambtenaren in te zetten voor politieke campagnes. Wel is het mogelijk dat ambtenaren op hun beleidsterrein de minister ondersteunen en bijvoorbeeld beleidsmatige elementen aanleveren voor een politieke speech. Ze worden echter niet geacht politieke speeches te schrijven. De partijpolitieke aspecten worden door politieke assistenten of medewerkers van een partij gedaan. De klokkenluider, die hiermee in het nieuws kwam, volgde overigens niet de klokkenluiderprocedure, hetgeen arbeidsrechtelijke gevolgen had.<sup>9</sup>

Het ‘spreekverbod’ van Minister Hillen voor de militairen in Kunduz, die via email aan de media lieten weten dat de missie nog niet op orde was,

leverde ook een klassiek debat op. Dit kan niet worden gezien als een trendbreuk. Volgens de regels van art 125a Ambtenarenwet moeten ambtenaren, ook militairen, rekening houden met het functioneren van de openbare dienst. Ze worden niet geacht met de media te spreken over dergelijke zaken. Intern is prima, zonodig via klokkenluidersregeling, of anders ligt een exit voor de hand. De jurisprudentie wijst hier duidelijk in de richting van grote terughoudendheid (zeker omdat ‘de vijand meeluistert’ zoals de minister aangaf<sup>10</sup>). Een ‘spreekverbod’ is niet de juiste voorstelling van zaken, maar de minister kan terecht een beroep doen op terughoudendheid van de militairen.

### 3 DIFFUSE SIGNALLEN

Ook zijn er moeilijk te duiden diffuse signalen. Of er sprake is van een trend in positieve of negatieve zin, is moeilijk te zeggen. Zo zijn er de gebruikelijke verschillen in de mate van vertrouwen van individuele bewindslieden in de ambtelijke organisatie. Sommige bewindslieden hebben meer vertrouwen in hun ambtelijke ondersteuning dan andere. Ook verschilt de onderlinge verstandhouding. Er is niet te constateren of er sprake is van een verslechtering of verbetering. Ook zijn er gebruikelijke diffuse signalen over (niet) politieke benoemingen en politiek geïnspireerd vertrek van topambtenaren. Ook is niet te zeggen of dit nu meer of minder voorkomt dan in het verleden.

<sup>8</sup> Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, brief inzake ondersteuning ambtenaren bij werkbezoeken en externe optredens, 8 maart

<sup>9</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, brief n.a.v. uitkomst onderzoek secretaris-generaal Economische Zaken, Landbouw en Innovatie naar berichtgeving over vermeende inzet ambtenaren voor CDA-campagne, 5 juli 2011

<sup>10</sup> Minister Hillen, interview Radio 1 journaal 17 augustus 2011

Bij verschillende onderdelen van de ambtelijke organisatie staan de motivatie en loyaliteit onder druk. Niet dat er niet zeer loyaal wordt meege- werkt aan de implementatie van het regeerak- koord, maar er is wel te constateren dat de mentale moeite die het kost om mee te werken, groter is dan vroeger gebruikelijk was. Vooral op terreinen waar een grote bezuiniging moet plaatsvinden (natuur, milieu, cultuur) of terreinen waar een grote beleidsdraai is gemaakt (migratie, integra- tie), drukken de bijbehorende dilemma's zwaarder op de ambtenaren dan ervoor. Het is lastig met evenveel energie te werken aan de afbouw van een beleidsterrein als iemand enthousiast heeft mee- gewerkt aan de opbouw ervan. Het is niet gemak- kelijk om mee te werken aan wetgeving waarvan bij voorbaat al duidelijk is dat het in de Kamer zal stranden of waarvan evident is dat het beleid geen resultaat zal hebben.

Het vertrek van Directeur Generaal Nijhof van het ministerie van I&M, met het bijbehorende interview in het NRC, illustreert de dilemma's van ambtenaren op een hoger abstractieniveau. Nijhof gaf immers aan geen moeite te hebben met het beleid van haar minister, maar wel op het kabinetsbeleid in brede zin. Het illustreert ook dat als 'voice' en 'loyalty' geen opties meer zijn die effect sorteren, 'exit' de aangewezen route is. In essentie is dit geen trendbreuk met het verleden. Het komt immers vaker voor dat ambtenaren de opdracht hebben gekregen onuitvoerbaar beleid

uit te voeren, symboolwetgeving hebben moeten invoeren of beleid moesten implementeren dat evident strijdig was met internationale regels of verdragen. Devies blijft hier: stevig blijven advise- ren, maar als het puntje bij paaltje komt, dan is de minister de baas. Gaat het om echte misstanden, dan is de klokkenluidersroute mogelijk.

## 4 DE VERDELING VAN HET WERK TUSSEN DE POLITIEK EN DE AMBTENARIJ

### 4.1 De hoeveelheid werk

De hoeveelheid werk op rijksniveau is niet sub- stantieel afgenomen. Weliswaar wordt gepleit voor een kleinere overheid die zich met minder zaken bezighoudt; het neemt nog wel enige tijd in beslag voordat dat echt merkbaar wordt. In de tus- sentijd leggen de werkzaamheden nog veel beslag op de leiding. Ook de omvang van het werk van met name het politieke deel wordt niet minder, zowel nationaal als internationaal, en zowel in reguliere gremia (parlement) als in meer algemene communicatietrajecten. Het leidinggevende werk, dat dus in omvang niet afneemt, moet dus door minder mensen worden gedaan. Als de hoeveel- heid werk niet afneemt, leidt dat onvermijdelijk tot 'overstretching'. Dat kan ten koste gaan van het goed uitvoeren van politieke activiteiten of lei- den tot het overdragen van werkzaamheden naar het ambtelijke domein. Soms zijn deze overstretch

en de consequenties daarvan op dit moment al zichtbaar, maar voor een definitief oordeel is meer onderzoek nodig.

### 4.2 De bewindslieden

Op politiek niveau was de staatssecretaris ooit bedacht als mogelijkheid om een deelonderwerp aan over te dragen. De functie is te vergelijken met bijvoorbeeld junior-minister in het Verenigd Koninkrijk. Dat is echter op dit moment nauwelijks de kenschets. Er zijn slechts acht staatssecretarissen. Die zijn ook niet aan te merken als assistent van de minister, maar hebben nagenoeg allen een portefeuille die menig minister niet zou misstaan. Binnen die portefeuille hebben ze zelf een grote operationele en politieke zelfstandigheid. Voorbeelden: Staatssecretaris Zijlstra heeft geheel zelfstandig de cultuurbezuinigingen gedaan en werd daar ook als enige op aangesproken, het zelfde geldt voor Staatssecretaris Veldhuizen als het gaat om de AWBZ en het jeugdbeleid. Staatssecretaris Knapen doet in zijn eentje hetzelfde werk dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris Europese Zaken voorheen deden. Men zou kunnen zeggen dat er twintig ministers zijn waarvan twaalf wekelijks ook nog in de Ministerraad vergaderen. In organisatietermen is het opvallend dat er sprake is van een omgekeerde piramide: meer bazen dan assistenten. Overigens is een praktijk gegroeid dat sommige staatssecretarissen zich in het buitenland minister

noemen. Dat lijkt bedoeld om mee te liften op het iets grotere prestige van de naam 'minister'. Onze Grondwet kent echter alleen ministers en staatssecretarissen, geen staatssecretarissen die buiten Nederland minister zijn.

### 4.3 De ambtelijke top

Naar verhouding kent Nederland weinig bewindspersonen, nagenoeg alle (OESO-)landen hebben er meer. In Nederland moet dan ook naar verhouding veel worden overgelaten aan de ambtelijke top. Die zal dat voor een deel heel adequaat kunnen opvangen, maar dat gaat niet onbepikt. Soms moet er weer door worden gedelegeerd, bijvoorbeeld naar directeursniveau. Soms blijft werk liggen, zeker als het werk op het bordje van een SG of DG is komen te liggen, maar dusdanige politieke kanten heeft, dat die niet in de positie verkeert om ter zake de adequate besluiten te nemen. Bij de grote druk op de ambtelijke top speelt dan ook nog een rol dat de SG weliswaar de hoogste ambtenaar is, maar de DG's de belangrijkste rol spelen in specifieke beleidsgebieden. SG's en DG's hebben ook dezelfde rang.

### 4.4 Wie doet wat en hoe?

Onmiskenbaar is ook dat het politieke werk en het ambtelijke werk naar hun aard enigszins van karakter veranderen. Het politieke werk wordt steeds politieker, en gaat in ieder geval veel meer gepaard met op de publiciteit gerichte activiteiten.

De invloed van de media op het politieke metier is groot. De publiciteit is echter iets dat ambtenaren, daar al dan niet in gestimuleerd door de politiek, meer en meer mijden. Het aantal bij het publiek bekende topambtenaren is dan ook geringer dan vroeger. Bovendien is het politieke systeem erop gericht de ontwikkeling van ambtelijke macht tegen te gaan, bijvoorbeeld door het beperken van de termijn dat men op een functie zit. Ambtenaren hebben het recht zich publiek te uiten, maar doen dat minder dan vroeger. Weliswaar is sprake van een 'relaxte' toepassing van de oekaze Kok, maar die oekaze is zoals gezegd verder ongewijzigd gebleven. Er zijn ook geen voorbeelden van ambtenaren die gebruik maken van de 'relaxruimte' die het kabinet gezegd heeft te bieden. Ambtenaren hebben ook veel minder een publieke rol. Ministers blijven terughoudend in het toelaten dat ambtenaren rechtstreeks informatie geven aan Kamerleden, laat staan dat overwogen wordt de SG's 'accountable' te maken, zoals in het VK. Daar legt de SG in het openbaar ten overstaan van de Commissie Rijksuitgaven verantwoording af over het gevoerde financiële beheer. In algemene zin wordt sterk beleden dat de politiek het enige gezicht is van de overheid. Het lijkt wel eens of in de driedeling politiek-bestuur-ambtenarij, het bestuur hiervan de dupe wordt. Bestuur werd vroeger hand in hand gedaan door politici en ambtenaren, die gezamenlijk optrokken en waarbij ook de ambtenaren zich regelmatig als bestuurder

lieten gelden. Dat is minder geworden. De politiek wil ook op dat vlak laten zien dat men in charge is en drukt de ambtelijke dienst enigszins terug naar de anonimiteit. Dat geldt ook ten aanzien van de ZBO's, waar ministers bij problemen vaak direct op worden aangesproken terwijl er ook een Raad van Toezicht is. De COA-zaak illustreert dat goed. Daar was op een gegeven moment niet meer duidelijk wie nu verantwoordelijk was voor wat.

## 5 HERINRICHTING VAN DE TOPFUNCTIES?

In het licht van het bovenstaande zou het de moeite waard zijn de functies in de top van het rijk eens nader te bezien. Aan de politieke kant zou overwogen kunnen worden om te komen tot andere en meer politieke functies. Veel landen hebben bijvoorbeeld meer staatssecretarissen of juniorministers dan ministers. Organisatiekundig lijkt dat logisch. Ook tussenvormen bestaan: ambtelijke staatssecretarissen, zoals in Duitsland en Zweden. Dat geeft het politieke domein veel meer mogelijkheden. Het voorkomt dat, hetzij ministers zich met alles en nog wat bezig moeten houden, hetzij dat ambtenaren werk doen dat beter politiek gedaan kan worden. In hetzelfde traject kan ook bekeken worden of de politieke assistent niet een graadje meer volwassen kan worden en ook een echte politieke adviseur op hoog niveau kan worden in plaats van het manusje van alles dat die nu is. Politicus wordt op deze wijze ook meer

een vak, en bovendien een vak waarin je carrière kunt maken. Zie in dit verband de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Aan de ambtelijke kant zou gezien kunnen worden of het onderscheid tussen SG en DG nog wel zinvol is. Het is bij ons enigszins hybride geregeld. De SG is de hoogste ambtenaar, maar de DG heeft dezelfde rang en is bij beleidszaken vaak de eerste aangewezen adviseur van de minister. In totaal heeft Nederland naar verhouding veel topambtenaren; circa zestig. Andere, ook veel grotere landen, hebben een grotere differentiatie, met een onderscheid tussen een kleinere top (waaronder hun equivalent van een SG) en de rang daaronder (waaronder veel wat bij ons DG-functies zijn). De SG komt bij ons meer en meer te zwemmen tussen de minister en het beleidsapparaat. Hij kan wel bij voorkomende gelegenheden door hetzij de minister hetzij het apparaat worden aangesproken, maar heeft niet de positie om veel te kunnen doen. Het wordt, als we niet oppassen, een soort vliegende keeper binnen de ambtelijke dienst. Een nuttige rol, natuurlijk, maar een vliegende keep is vaak geen goede voetballer en ook geen goede keeper (meer). Overwogen zou kunnen worden te komen tot een nieuw soort topambtenaar, waarvan er dan ook maar één is. Het Verenigd Koninkrijk heeft bijvoorbeeld een groot aantal 'permanent secretaries' waarvan een deel een

departement bestuurt, maar een deel ook andere functies bekleedt.

### 6 CONCLUSIE

De politiek-ambtelijke verhoudingen zijn in beweging. Sommige ontwikkelingen gaan de goede kant op, andere geven reden tot zorg. Aandacht is nodig voor de spanningen tussen beide domeinen. Nuttig is daarbij om eens te bestuderen of het niet tijd is voor een herverdeling van de vier functies die er nu in de top zijn, minister en staatssecretaris in het politieke domein en SG en DG in het ambtelijke domein. Het kan een bijdrage zijn aan enerzijds een evenwichtiger werkverdeling en anderzijds betere politiek-ambtelijke verhoudingen. Dat zou de kwaliteit van zowel de politieke als de ambtelijke, maar vooral ook de bestuurlijke, professie ten goede komen.