Dienen en beïnvloeden

Verhalen over ambtelijk vakmanschap



Paul 't Hart in gesprek met Wim Kuijken

Met medewerking van Erik-Jan van Dorp

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Dienen en beïnvloeden

Verhalen over ambtelijk vakmanschap

Paul 't Hart in gesprek met Wim Kuijken

Met medewerking van Erik-Jan van Dorp

2018

ISBN 978-90-75297-77-5

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

	Waarom dit boek?	3
1	**Leven in 'Den Haag': Een ambtelijke loopbaan**	7
	Leven in veranderend 'Den Haag': reflectie	36
2	**Casus: Het verleden van een minister**	43
	Begrensd dienen: reflectie	51
3	**Casus: Nederland op drift**	58
	Dienen en beïnvloeden in tijden van crises: reflectie	78
4	**Casus: Omgaan met 'nieuwe politiek'**	85
	Einde van het adviesmonopolie: reflectie	101
5	**Casus: Tussen Torentje en Paleis**	107
	De kunst van het koorddansen: reflectie	117
6	**Casus: Schaduwen van de Catshuisbrand**	120
	Ambtenaar in de vuurlinie: reflectie	129
7	**Casus: Consensusarchitect in de Delta**	135
	Geen tsaar maar fluisteraar: reflectie	149
8	**De kunst van het balanceren: een praktijkvisie op ambtelijk vakmanschap**	158
	Epiloog: De ambtelijk vakman als reflectieve practitioner	175
	Eindnoten	181

Waarom dit boek?

Reflecteren op ambtelijke praktijken

Ambtelijk vakmanschap. Het is in de afgelopen jaren een gevleugeld woord geworden. Iedereen is ervoor. Het is het semantisch middelpunt geworden van allerlei rapporten, cursussen, congressen en programma's. Het klinkt ook een stuk authentieker dan het tot dan toe gebruikelijke HRM-jargon van 'competenties' en 'prestaties'. Het roept de sfeer op van de oude Grolsch reclames – "vakmanschap is meesterschap" – en geeft de ambtelijke dienst een warm gevoel. Wij zijn geen lege, generieke publieke 'professionals' en 'managers', wij hebben een vak dat is geworteld in een traditie maar voortdurend in beweging is en daardoor onverminderd relevant moet zien te blijven.

Tegelijkertijd blijkt het toch steeds weer lastig om greep te krijgen op wat dat vak nu precies inhoudt. Er circuleren lijstjes van kenmerken en aspecten die in abstracto richting geven. Die geven een beeld van het 'wat' van ambtelijk vakmanschap. Maar waar het vaak aan ontbreekt is concretisering van het 'hoe': hoe *doe* je dat nu: kundig, prudent, responsief, waardevol, resultaatgericht opereren als ambtenaar? Die vraag kan naar onze overtuiging alleen worden beantwoord in de context van concrete praktijken, en niet zozeer door *ex-cathedra* opsomming van *do's en dont's,* maar door reflectie: reconstrueren, bespreken, begrijpen – en van daaruit proberen te beoordelen en te generaliseren. Leren door terugzien, om zo vooruit te kunnen denken wanneer we – telkens weer – voor de vraag komen te staan hoe je als ambtenaar een bepaalde kwestie aanpakt. Dat is de bedoeling van dit boek. Niet meer, maar ook niet minder.

Cases uit een loopbaan

Dit boek spitst zich toe op een specifiek domein van ambtelijk vakmanschap: het zijn van topambtenaar. Het gaat over kwesties die je tegenkomt als je kernadviseur bent van politieke bestuurders of eindverantwoordelijk voor grote publieke organisaties of onderdelen ervan. Het is geworteld in de praktijk. Tegen het decor van een 'uit het leven gegrepen' overzicht van de loopbaan en professionele ontwikkeling van één enkele topambtelijk

veteraan (in hoofdstuk 1) presenteert het een aantal cases uit diezelfde loopbaan, waarin verschillende facetten van topambtelijk vakmanschap aan de orde zijn. De cases worden gereconstrueerd in de eigen woorden van de hoofdpersoon (Kuijken), maar steeds ook voorzien van andere perspectieven, in de vorm van reflecties van zijn toenmalige bazen en collega's. En iedere case wordt besloten met een korte bestuurskundige reflectie. Case voor case nodigen we de lezer uit de relevante vakmanschapsvragen te stellen: 'wat is er hier aan de hand en in welke contexten moet ik dat begrijpen', 'welke ambtelijke advies-, management- en leiderschapsopgaven zijn hier aan de orde', 'hoe en waarom handelt de hoofdpersoon zoals hij heeft gedaan en hoe pakt dat uit', 'hoe zou ik dat aanpakken als ik in die situatie verkeerde' en 'tot wat voor reflecties leidt deze exercitie op mijn professionele rolopvattingen en repertoires en op de topambtelijke praktijken die ik om mij heen waarneem'?

Wij willen aldus een handvat bieden voor het 'vullen' van het containerbegrip ambtelijk vakmanschap door praktijkervaringen te ontsluiten en voor professioneel debat open te stellen. We hopen dat het boek zijn weg vindt naar opleidingen, heidagen en andere contexten waarin ambtenaren in hun professionele ontwikkeling worden gestimuleerd. Niet om anderen voor te houden 'hoe het moet', maar om professionele reflectie te bevorderen. We schrijven de cases die in het boek worden gepresenteerd daarom bewust niet dicht, en de bestuurskundige reflecties die erop volgen bevatten geen stellige oordelen of prescripties.

Verantwoording

De vorm waarin het boek is gegoten vloeit voort uit deze doelstelling. Het eerste deel bevat wat antropologen *confessional and impressionist tales* noemen.[1] Dat zijn in de eerste persoon gestelde, autobiografische schetsen waarin de schrijver zijn eigen handelen en zijn eigen gedachten over dat handelen als data opvat. Deze etnografische betoogvorm probeert zo diep mogelijk door te dringen in concrete praktijken, maar gaat er daarbij vanuit dat zulke praktijken nooit volledig te vatten zijn door alleen de objectief waarneembare artefacten en gedragingen weer te geven. Betekenisgeving is een onmisbaar onderdeel van die praktijken, inclusief de betekenisgeving van de waarnemer zelf, die daarmee onvermijdelijk ook partij is, omdat de manier waarop hij over die praktijken denkt en praat ze evenzeer vormt als wat er aan de buitenkant zichtbaar is.

Ambtelijke praktijken krijgen vorm in ambtelijke vertellingen, elke dag weer. Maar het gebeurt veel te weinig dat die vertellingen op papier worden gezet en vervolgens systematisch worden bediscussieerd en geanalyseerd.

Onze NSOB-collega's Uri Rosenthal, Arthur Docters van Leeuwen, Mark van Twist en Michel van Eeten gingen ons hierin voor.[2] Zij gebruikten de verhalen van geanonimiseerde ambtenaren, door die ambtenaren zelf opgetekend in NSOB-opleidingen. Wij beperken ons in dit boek tot de verhalen van en over een ambtenaar, maar wel met naam, toenaam en context erbij.[3]

Die werkvorm heeft risico's. Ze ontbeert integriteit als de verteller niet eerlijk is. Ze blijft oppervlakkig als de betekenisgeving en analyse niet doordringen tot waar de verteller zich nu echt over heeft verwonderd en echt mee heeft geworsteld. Om ondanks alle goede bedoelingen die risico's enigszins te temperen, heeft in onze samenwerking Paul 't Hart de rol van ondervrager en *critical friend* vervuld, wiens rol het was de hoofdpersoon annex verteller Wim Kuijken te prikkelen tot maximale openhartigheid en zelfreflectie. De interviews vonden plaats tussen 2012 en 2016 en besloegen in totaal 31 uur. Daarnaast hebben we zoals eerder aangegeven behalve de stem van Kuijken telkens ook die van enkele van zijn toenmalige collega's – bewindspersonen en andere topambtenaren – laten spreken. Feiten zijn zo veel mogelijk gecheckt op schriftelijke bronnen, al ligt het in de aard van het onderwerp besloten dat veel van de zaken waar het echt op aankomt in het moment, in mondelinge, informele, niet-vastgelegde ontmoetingen en besluitvormingsprocessen tot stand zijn gekomen.

Na ieder verhaal van en over Kuijken is telkens een bestuurskundige reflectie toegevoegd, die de desbetreffende casus in breder perspectief plaatst en de eruit oprijzende vakmanschapsthema's verder uitdiept. Deze reflecties zijn uitsluitend door 't Hart geschreven, zonder input of beïnvloeding van Kuijken. Ze komen dus ook alleen voor zijn verantwoording.

Dankwoord

Wij hopen dat deze werkwijzen en waarborgen hebben geleid tot verhalen die ertoe doen, tot de verbeelding spreken, en tot reflecties die prikkelen en problematiseren. Wij zijn veel dank verschuldigd aan degenen die zich in het kader van dit project door Paul 't Hart hebben laten interviewen. Hun stemmen konden daardoor de verhalen(bij)kleuren: Jozias van Aartsen, Paul van de Beek, Angelique Berg, Peter Glas, Chris Kalden, Wim Kok, Rob Visser, Jack de Vries en Gerard van der Wulp. Dank ook aan de reeks student-assistenten die behulpzaam was bij het voorbereiden en transcriberen van de interviews: Karin ter Horst, Eduard Schmidt, Kayleigh van Oorschot, Yonne Westerveld en Alésha ten Berge. Peter Heij, Chris Kalden, Marieke Kleiboer, Rob Kuipers, Myrte Ferwerda en Pien Zaaijer lazen eerdere versies van het manuscript door, en voorzagen het van scherpzinnig commentaar. Thomas Schillemans deed dat voor een van de hoofdstukken.

Bijzondere vermelding verdient Erik-Jan van Dorp die als student-assistent veel interviewverslagen heeft gemaakt, een aantal van de in het boek opgenomen katernen heeft samengesteld, heeft meegeschreven aan enkele van de bestuurskundige reflecties en voortdurend als sparring-partner voor Paul 't Hart heeft gefungeerd. Daarom staat zijn naam ook op de kaft.

Ten slotte bedanken we de NSOB, in het bijzonder oud-directeur Hera Tseng met wie wij jarenlang plezierig hebben samengewerkt in het kader van het Leernetwerk, het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschappen van de Universiteit Utrecht en de staf van de deltacommissaris voor de geboden ondersteuning van deze langdurige onderneming.

Den Haag/Driebergen, april 2018

1 Leven in 'Den Haag': Een ambtelijke loopbaan

Leeswijzer: vakmanschapskwesties in dit hoofdstuk

- Drijfveren: persoonlijke en institutionele (public service) motivaties
- Het vak leren: mentoren, rolmodellen, positiewisselingen
- Loopbaanpaden: verticaal en horizontaal; snelkookpanposities
- Vakmatig doorgroeien: buiten je comfortzone opereren
- Managen: beheersen en mogelijk maken
- Sturen van systemen versus positioneren van mensen
- Meervoudig managen: techniek en politiek, inhoud en proces, *checks and balances* vormgeven
- Stevigheid ontwikkelen: *Konfliktfähig* worden
- Werken met bewindspersonen: begrijpen, bedienen, beïnvloeden, begrenzen

Het pad naar de publieke dienst

Ik kom uit een gereformeerd nest in Amsterdam-Zuid. In die tijd was dat wel een beetje het Sodom en Gomorra in de Gereformeerde kerk. Mijn vader was erg met zijn geloof bezig en de kern van het Christen zijn. De discussies thuis gingen over progressieve theologen zoals Sölle en Kuitert. Mijn moeder vatte het geloof makkelijker op. Ik kreeg van thuis dus de Protestantse ethiek mee: verantwoordelijkheidsgevoel, hard werken, presteren en ergens voor willen zijn en voor willen staan.

Ik kom overigens helemaal niet uit een ambtelijke familie. Mijn vader was accountant en organisatieadviseur, partner bij Van de Bunt & Co (nu Van de Bunt adviseurs). Alle kinderen doorliepen het gymnasium. Mijn oudste broer deed bedrijfseconomie en kwam bij Akzo terecht in de top van Sikkens. Mijn zus studeerde medicijnen en werkt nu als coach en (interim) directeur in de zorg. En mijn jongste broer is hoofddocent piano op het conservatorium in Amsterdam en Den Haag en concertpianist. Ik koos na de middelbare school voor de studie algemene economie maar ik

had toen nog niet scherp voor ogen of ik bij een bedrijf of bij de overheid wilde werken. Ik wilde iets gaan doen met mijn vooropleiding en de publieke sector was daarvoor relevant. Ik was actief in het studentenleven met bestuursfuncties en ook cabaret. Ik studeerde in 1979 af als ruimtelijk- en vervoerseconoom. Er was toen een vrij comfortabele arbeidsmarkt. Ik heb een paar brieven geschreven en ben in twee trajecten terechtgekomen. De eerste was de Kamer van Koophandel in Amsterdam, voor beleidsmedewerker. En de tweede was een soort traineeschap, zoals dat nu heet, bij de Rijksdienst. Het was een ROI-leergang van waaruit je kon solliciteren. Ik heb uiteindelijk drie gesprekken gevoerd voor mijn eerste baan: bij de Kamer van Koophandel, bij het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu en bij het ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ). Ik koos toen voor het laatste. Het ging in die baan vooral over ruimtelijke economie, dat was natuurlijk een deel van mijn studie.

De EZ-invalshoek sprak mij het meest aan. Ik had een goed gesprek met het afdelingshoofd. Later bleek dat hij, Sytze Smilde, vooral afgestudeerden van de VU had aangenomen. Dat hoorde ik later, maar dat deed hij dus bewust. VU-mensen hadden de reputatie altijd hard te werken en over een groot gevoel voor verantwoordelijkheid te beschikken. De Protestantse ethiek bleek dus een ambtelijk pré te zijn, althans voor Smilde. Ik kon het niet bedenken, maar het werkte op dat moment in mijn voordeel. Een goede eerste baas als hij was voor mij heel belangrijk. Die maakte me wegwijs, gaf me vertrouwen en bood me kansen om me verder te ontwikkelen.

Ik heb die functie drie jaar gedaan. Ik kreeg al relatief snel behoorlijk wat verantwoordelijkheden. Ik heb gewerkt aan een regeling die veel met het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu te maken had: het ging om de stadsvernieuwing en de problematiek van plaatselijke MKB-ondernemers die in de knel kwamen door sloop en nieuwbouw. We maakten een verplaatsings- en beëindigingsregeling voor die bedrijfjes. Ik heb in die eerste baan ook heel zelfstandig een evaluatie mogen schrijven over de rol van parkeergarages in de economische ontwikkeling van steden en de werkgelegenheidseffecten van de bouw. In de tijd van het kabinet Den Uyl (1973-1977) is er een subsidietraject voor werkgelegenheid gemaakt. Voor een groot deel ging dat naar bouwen voor de economie en dus ook parkeergarages in binnensteden. Het was vrij keynesiaans. Ik moest onderzoeken in hoeverre die financiële injecties de werkgelegenheid een impuls hadden gegeven en een bijdrage hadden geleverd aan de bedrijvigheid in de binnenstad. Deze evaluatie werd niet

uitbesteed aan een bureau of onderzoeksinstituut; ik mocht het helemaal zelf doen. Het was werk op de grens van onderzoek en praktijk. Ik was veel op pad, naar Enschede en andere gemeenten over die parkeergarages of naar het grootwinkelbedrijf. Je stapte rond met je koffertje: als jongste bediende weliswaar, maar je voelde je desondanks heel wat. Dat deed wel wat met me. Eigenlijk waren die eerste drie jaar een periode van rondkijken en leren snappen hoe het binnen de overheid werkt.

In het begin was ik overigens niet echt op de hoogte van het bredere systeem waarvan ik deel uitmaakte. Ik stond ook nog niet echt in contact met de hogere regionen van de bureaucratie. Ik ben één keer gebeld door de directeur-generaal (DG), Wubbo de Boer. Daar werd ik een beetje nerveus van, want normaal was rechtstreeks contact met de directeur al heel wat. Ik trouwde in die tijd en kreeg toen een blauwe brief van de directeur met gelukwensen. Dat vond ik bijzonder. Maar daar hield het toen nog zo'n beetje op. Ik voelde me vrij comfortabel op het grensvlak van mijn studie en de praktijk van het beleid. Ik had ook een kamergenoot, Hans Bongers, die ik later weer tegenkwam in mijn huidige werk. We spraken veel over de rol van de overheid en de democratische legitimatie van je werk. Kamergenoten zijn belangrijk.

Ik had het achteraf bezien niet druk genoeg. Ik ben toen binnen het ministerie verder gaan kijken, bij het andere directoraat-generaal waarvan het werkgebied ook dicht bij mijn studie lag. Ik stapte over naar de directie Regionale Politiek. Sieb Miedema, later secretaris-generaal (SG) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, was daar directeur-generaal. De passie voor openbaar bestuur is vooral ontstaan tijdens deze tweede baan op EZ in de regionale politiek. Dat was echt een overheidstaak. Het ging om het kiezen en verdelen van steunpakketten voor regio's en bedrijven in regio's die een steun in de rug behoefden ter stimulering van de economie. Ook toen was er de discussie over hoe de nationale economie én die van specifieke regio's konden worden gestimuleerd. Dat is zo'n fundamentele discussie die altijd blijft bestaan: steun je de zwakkeren of geloof je dat steun aan de sterkere bedrijven de zwakkere meetrekt? Het ging ook over de grotere regiopolitieke vragen, zoals het spreidingsbeleid van de Rijksdienst [de verplaatsing van ambtelijke diensten en burelen naar economisch perifere regio's, ooit ingezet door het kabinet Den Uyl].

Op deze baan heb ik gewoon intern gesolliciteerd. Het was een zijwaartse stap, geen promotie. Ontwikkelen in de breedte beveel ik alle jonge medewerkers aan. Maak een sterke en brede basis en ga niet "paalklimmen". Daar kwam ik in veel directer contact met de lijn, met de

hogere machten, met de bureaucratie. Er gebeurden daar drie dingen die ik heel interessant vond. Ik werd allereerst gevraagd als junior mee te schrijven aan een regeringsnota die een vierjaarscyclus (1986-1990) voor het regionaal sociaaleconomisch beleid tot stand moest brengen. Ik mocht daarnaast werken aan een subsidieregeling die moest helpen de voorwaarden te scheppen om regionaal economische ontwikkeling te stimuleren. En ten derde was ik betrokken bij de deelname van het Rijk in zogenaamde havenschappen. Er waren zulke havenschappen in Terneuzen, Vlissingen en Eemshaven-Delfzijl. Dat waren gemeenschappelijke regelingen waarbij het Rijk (de ministeries van Verkeer & Waterstaat, Financiën en EZ), provincie en gemeente de gezamenlijke verantwoordelijkheid hadden voor de ontwikkeling en het beheer van de regionale havens. Nu zijn deze verzelfstandigd, maar in die tijd zat de rijksoverheid in het bestuur. Mijn directeur, Bram Plantinga, zat in die besturen. Wanneer hij niet kon, mocht ik hem vervangen. Dat was natuurlijk al mooi. Maar nog mooier was dat ik dan ook nog 'geld bij me had', uit de pot van dat voorwaardenscheppend beleid. Er waren bijvoorbeeld havenkades waar geulen uitgebaggerd moesten worden of er konden kades bijgebouwd worden, dingen die voorwaarden creëerden voor het bedrijfsleven en dus voor economische groei en havenontwikkeling.

Die havens zagen dat geld graag komen. Ik heb daar de wereld van het onderhandelen en integer besturen ontdekt. Je had dan meestal een korte formele vergadering en daarna ging het bestuur lunchen, ergens in Zeeland of Groningen. Tijdens die lunches wilden ze dan zaken met je doen. Daar heb ik echt de eerste beginselen van integriteit geleerd. Je moest op je klompen aanvoelen hoe dat werkte en oppassen dat je onder het genot van de lunch en de warme sfeer niet verleid werd. Ik heb er destijds veel over gesproken met Bram Plantinga. Het was mijn eerste ervaring met een bestuurlijke rol.

Ik voelde me een makelaar. Ik wist wat zij wilden, ik begreep dat ook. Ik zag dat ze daar een belang bij hadden. Ik wist de bedoeling van de regeling en dat het departement er belang bij had dat er goede dingen tot stand kwamen. Je was dus aan het makelen in de regio om geld verstandig in te zetten. De integriteitsvraag die dat opriep, vond ik in het begin lastig, maar erg leerzaam. In zulke situaties werd dan wel op allerlei manieren de druk op je opgevoerd om financieel over de brug te komen. Dan reed ik terug en dacht: 'ik moet hier dus echt mee oppassen'. Ik koppelde dat altijd aan mijn baas terug, die coachte mij daarin. Hoe je dat doet. Ik heb echt veel geleerd van Plantinga. Ook hier speelde de baas een belangrijke rol, als mentor en coach.

Die regeling was ervoor om de economie te stimuleren in de regio's, als het maar gewoon netjes ging. Gelijke gevallen gelijk behandelen, een belangrijk principe in onze rechtsstaat. Er was daar altijd de bekende discussie met de financiële mensen die de zaken procedureel willen dichttimmeren en zich afvragen of het echt wel moet en of niet eerst bekend moet zijn dat er ook echt bedrijvigheid komt. Aan de ene kant had je de echte 'gelovigen' met een visie op regionale ontwikkeling. Die waren ervan overtuigd dat de kost voor de baat uitging: leg nou eerst iets aan, een hele Maasvlakte of de Eemshaven, dan komt het economische momentum daarna op gang. Daartegenover stonden anderen die om een kosten-batenanalyse vroegen. Daar bleef je dan altijd tussenin zitten. Maar goed, je moet dan de bewijsvoering opbouwen. In zekere zin word je dan eigenlijk de pleitbezorger van zo'n regio om dat voor elkaar te krijgen. Het gaat daar om wat je rol is, dat is heel belangrijk. Ik ben overigens nooit echt in verleiding gebracht – door niemand. Het waren allemaal professionele mensen, maar wel echte *machers*. In Groningen speelden ze daarbij iets meer de kaart van het achtergebleven gebied. In Zeeland was het veel meer: we willen de grote jongen zijn naast Rotterdam.

Ik had op een gegeven moment een bureautje 'Zeehavens' gecreëerd, mijn eigen mini-koninkrijkje. Het had twee of drie formatieplaatsen geloof ik. Het klinkt vrij banaal natuurlijk, maar ik speelde in op de dynamiek van het belang dat toen aan die regionale havenpolitiek werd gehecht. Ik ging aangeven dat het een belangrijk issue was en aangeven dat EZ daar een prominente rol in had te spelen. Dan zei een directeur op een gegeven moment: ja, dat is een goed idee.

In het andere deel van mijn toenmalige functie ben ik goed in contact gekomen met de bureaucratische lijn en de hoofdlijnen van het regionale sociaaleconomisch beleid. Daar zag ik hoe een grote beleidsnota feitelijk tot stand komt. Er waren discussies binnen de afdeling en de directie over wat de accenten voor de komende jaren moesten worden. Dat was dan een combinatie van het voortzetten van het verleden en zoeken naar wat nieuws. Vervolgens ging het dan 'omhoog', de lijn in. Sieb Miedema was directeur-generaal en Frans Rutten was secretaris-generaal. We hadden als directie na heel veel werk een voorstel gemaakt. Dat ging overigens niet zoals nu in interactie met het veld. Je deed het voornamelijk zelf, vanachter je Haagse bureau. Ons stuk kwam terug van de DG met een duidelijke mening: "zo doen we dat dus niet." Daar was ik niet zo blij mee. Het was allemaal niet goed genoeg, en het moest anders. Toen werd er iets nieuws gemaakt. Het was de start van de aandacht voor de vier grote steden in het regionale beleid. Dat hadden de bazen echter vooraf niet meegegeven.

Het was een heel klassiek beleidsproces. Ik weet dus wat ik toen dacht: daarboven zit dus de macht en de afstand is groot. Dat kan beter. Dat kreeg ik toen goed door, want in mijn eerste functie was ik toch veel meer een relatief vrij opererende ambtenaar in de marge.

Wim Kuijkens loopbaan

- 1979-1982 Beleidsmedewerker ruimtelijke ordening en gewestelijke aangelegenheden, ministerie van Economische Zaken
- 1982-1985 Hoofd bureau zeehavens, directie regionaal economische politiek, ministerie van Economische Zaken
- 1985-1988 Hoofd bureau secretaris-generaal ministerie van Binnenlandse Zaken
- 1988-1991 Directeur interbestuurlijke betrekkingen en informatievoorziening, ministerie van Binnenlandse Zaken
- 1991-1995 Gemeentesecretaris van Den Haag
- 1995-2000 Secretaris-generaal ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- 2000-2007 Secretaris-generaal ministerie van Algemene Zaken, tevens Voorzitter SG-Overleg
- 2007-2009 Secretaris-generaal ministerie van Verkeer en Waterstaat, tevens Voorzitter SG-Overleg.
- 2010-heden Deltacommissaris.

Belangrijkste nevenfuncties- en activiteiten:

- 2005-2010 Lid Raad van Toezicht Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- 2008-heden Lid Raad van Advies Stichting 'Het Nationale Park De Hoge Veluwe'
- 2012-07/2017 Voorzitter, daarna lid/ plv. voorzitter Raad van Commissarissen woningbouwcorporatie Stadgenoot
- 2012-eind 2017 Lid, sinds medio 2015 voorzitter, Commissie Evaluatie Politiewet
- 2012-heden Lid, sinds juni 2015 voorzitter, Raad van Commissarissen, De Nederlandsche Bank
- 2013-heden Decaan Leernetwerk, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- 2014-heden Voorzitter, Raad van Toezicht Stichting VU-VUMC, v.a. 2016 RVT VU
- 2016-heden Voorzitter Board, The Hague Security Delta

Naar het moederdepartement

Bij Economische Zaken is mijn passie voor het openbaar bestuur ontstaan. De relevantie van het openbaar bestuur, de publieke legitimatie die je voor overheidshandelen nodig hebt, de voorwaardenscheppende rol en alles wat daarbij komt kijken. Complexe vraagstukken oplossen. Leidraad in mijn loopbaan werd de vraag hoe een euro gemeenschapsgeld het meeste maatschappelijk rendement kan opleveren.

Op een gegeven moment was die nota van EZ af en ik zat op zaterdag de krant te lezen. Ik zag een advertentie van Binnenlandse Zaken waar ze een medewerker voor het Bureau secretaris-generaal (BSG) vroegen. Ik zie die advertentie nog zo voor me, linksboven in de Volkskrant. Het werd de meest bepalende stap in mijn loopbaan, weet ik nu. Maar toen reageerde ik puur op basis van interesse en nieuwsgierigheid. Het leek me geweldig. BSG van sommige departementen hadden in ambtelijk Den Haag een zekere naam. BSG van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) bijvoorbeeld, en dus ook dat van Binnenlandse Zaken. Ik wist dat het wat voorstelde. Elco Brinkman, die later minister werd onder Lubbers, had dat bij Binnenlandse Zaken tot stand gebracht.

Ik heb daar dus op geschreven en had de mazzel dat Jozias van Aartsen net plaatsvervangend SG was en het bureau aanstuurde. Hij werd later SG en hij wilde vernieuwing. Ik heb twee gesprekken met hem gevoerd in het kader van de sollicitatieprocedure. Ik had geen verstand van het openbaar bestuur als zodanig, maar ik had wel een opvatting over decentralisatiebeleid en over de positie van Binnenlandse Zaken in de Rijksdienst. In die gesprekken daagde hij me uit hier iets over te zeggen. Vooral mijn opvatting over decentralisatie, die ik ontwikkeld had in dat werk in de buitenwereld, heeft misschien wel de doorslag gegeven. Ik geloof heel erg in decentralisatie, maar vooral in medebewind bij complexe vraagstukken. Je staat er als overheden toch vaak samen voor om nuchter en pragmatisch een maatschappelijk vraagstuk op te lossen. Binnenlandse Zaken zat in de ideologie van de decentralisatie en de belangenbehartiging. Ik denk dat Van Aartsen daardoor wel overtuigd was. Hij haalde iets nieuws binnen, niet iemand uit het bestuur, maar iemand uit de economie.

Ik kwam als medewerker binnen bij Binnenlandse Zaken en nog geen drie of vier maanden later ging het hoofd van het BSG, Harry van Zon, weg. Die werd ergens anders directeur. Er waren toen twee kandidaten om hem op te volgen: mijn toenmalige collega en ik. We waren dus in competitie. Ik dacht: ik wil dit winnen. Het was voor ons beiden een belangrijke kwestie. We hebben allebei gesprekken gevoerd. Uiteindelijk koos Van Aartsen mij. Ik vond het een hele mooie baan, in het zenuwcentrum van een ministe-

rie. Goed positie bepalen en leidinggeven. Wat kan het bureau toevoegen zodat het eindresultaat en de beslissingen beter worden? Ik was inhoudelijk niet voor een specifiek beleid verantwoordelijk, maar ik kon door de rol als poortwachter tot de ambtelijke en bestuurlijke top van het departement invloed hebben. Ik heb daar geleerd dat transparantie en goed argumenteren in wat je doet cruciaal is: expliciet maken wat we ergens van vinden en waarom, onder de verantwoordelijkheid van de SG.

Ik was toen 33 jaar. Dat was ook meteen het risico van zo'n functie. De lijn binnen het ministerie vindt al snel dat jij niet weet waar je het over hebt. Hoe voorkom je dan het beeld van arrogantie als je toch intervenieert en meer doet dan brievenbus zijn voor de stukken die vanuit de lijn omhoog worden gestuurd? Daar heb ik geleerd dat het belangrijk is ook de flanken goed te dekken en selectief te zijn. Negen van de tien dingen die langskomen, kunnen zonder problemen door. Maar de tiende keer ligt er iets op tafel waar de intuïtie je zegt dat het voorwerk niet in orde is of dat het verhaal niet voldoende is. Er wordt dan beleid voorgesteld waarvan je denkt "dat lijkt me niet verstandig, gelet op wat er speelt in de samenleving en de ministerraad" of "is dit nou het moment waarop je zoiets moet willen doen?" Het gaat om dat tiende ding. Daar moet je alert op zijn en het terugleggen.

Tegelijkertijd moet je daar selectief in zijn, want het is wel het werk van collega's waar het bureau SG op intervenieert. Directeuren en DG's staan niet automatisch te juichen als je dat doet. Er kunnen *sunk costs* van langdurige ambtelijke voorbereidingen spelen, er kunnen prestigekwesties in het geding zijn, bureaupolitieke compromissen, of moeizaam tot stand gekomen afspraken met de sector. Teruggestuurd worden naar de tekenof de onderhandelingstafel door zo'n stafonderdeel als bureau SG is niet waar ze op zitten te wachten. Een vorm van onafhankelijkheid is dan cruciaal. Het hoort bij die rol om te denken dat dit het oordeel van Directoraat-generaal X is, maar dat het voor het departement als geheel en de positie van de minister belangrijk is om het vraagstuk ook anders te kunnen bekijken. De minister heeft er belang bij niet één monotoon ambtelijk geluid te horen als het echt ergens om gaat.

Ik moest in deze rol dus namens de SG een productieve *countervailing power* organiseren binnen het ministerie. Vragen stellen aan de ambtelijke consensus. Weten we dit wel zeker? Is het consistent? Ik leerde dat die paraaf in de hiërarchische lijn soms veel te snel gezet wordt. Er is immers altijd haast. Groepsdenken ligt altijd op de loer. Soms moest je overigens juist precies het omgekeerde doen: niet optreden als interne criticaster en remmer, maar als bemiddelaar. Er waren dossiers waarop je als BSG hard-

nekkige meningsverschillen tussen de departementale kokers hanteerbaar moest zien te maken.

Je leert hoe je een bewindspersoon effectief kunt ondersteunen. Ik leerde me dienstbaar op te stellen. Zo was het al snel duidelijk dat minister Ien Dales niet van lezen hield. We maakten daarom een introductiedossier in videovorm. Dat bedacht ik ter plekke. De minister vraagt de volgende dag op het departement: "Wie heeft dat gedaan? Goed, slim". Verder heb ik heel veel van Ien Dales geleerd. Hoe je politiek bedrijft of kan bedrijven. Hoe bepalend een minister kan zijn, hoeveel vertrouwen die kan geven aan ambtenaren. Hoe het anders kan: in een zaal voor overleg met de VNG komen en dan niet tegenover de voorzitter maar naast hem gaan zitten, zeggend: 'Zo ik kom er even tussen zitten'. Ook onconventioneel omgaan met de Commissarissen der Koningin, waar ik bij zat als secretaris. Heerlijk verstorend.

Ik leerde in die tijd ook de mens achter de minister kennen. Ik zag dat iedereen rond etenstijd naar huis ging terwijl de minister om halfzeven nogal eens een borrel nam. Ik ging dan even langs. In zo'n setting is er meer ruimte voor reflectie dan in de hectiek van de dagelijkse agenda. Als je dan twee slimme opmerkingen maakt, heb je het oor van de minister. Ik leerde toen ook me te verdiepen in de stijl en behoeften van de bewindspersoon waarvoor je werkt. Hoe werkt diens brein? Hoe gaat zij met mensen om? Hoe neemt zij beslissingen? Waar heeft zij nou last van? Hoe kun je het simpeler maken voor zo iemand? Dat is een rode draad gebleven voor mij bij alle bewindspersonen die ik heb gediend. Het dienende zit er heel sterk in – maar overigens ook in de zin van tegenspraak bieden.

Ik kon me vrij snel identificeren met het belang en de rol van het departement en van de minister. Het bleek een soort *natural fit* voor mij te zijn. Verder kreeg ik het gewoon ook heel erg druk. Dat vond ik heerlijk. Ik 'deed ertoe'. Ik kwam in posities waarin ik af en toe net het verschil kon maken. Dan bepaalde je mede de loop van dossiers waarover mensen in de krant lazen.

Het vak leren

Van Aartsen is heel bepalend geweest voor mijn verdere ontwikkeling. Ik heb hem volgens mij erg teleurgesteld toen ik in 1990 vertrok bij Binnenlandse Zaken om gemeentesecretaris van Den Haag te worden. Maar op het ministerie klikte het tussen ons, en nadien gelukkig ook weer. Ik heb veel van hem geleerd op het gebied van strategisch leiderschap: een punt op de horizon kiezen en nadenken hoe je daar dan op uitkomt. Ik heb van hem geleerd niet alles via de conventionele weg te doen. En het grote

belang van timing. Hij was een meester in het verzamelen van verschillende issues, die te bundelen en op een zorgvuldig gekozen moment naar de minister te brengen. Dus: wanneer bespreek je wat, in plaats van altijd maar doordenderen. Even wachten, doseren, samenhang brengen.

We hadden een werkverhouding waarbij ik veel initiatief voor vernieuwing nam en kreeg. Hij vond dat plezierig. We hadden een relatie waarbij wat ik voorstelde goed paste in waar hij naartoe wilde. Dat stimuleerde. Door zo te werken leerde ik veel over bestuur in Nederland, over democratie en de principes van de trias. Dat denken was bij hem enorm goed ontwikkeld. Denk aan de rol van de politie en het belang van democratische controle op die politie – dat rechtsstatelijk denken heb ik bij hem geleerd. Daarnaast heb ik ontdekt wat het is als je baas een bepaalde richting op wil en jij bent zijn medewerker. Met open, directe communicatie en goed samenspel kun je ook hier dienen en beïnvloeden.

Tegelijkertijd was Van Aartsen ook tamelijk gesloten, vond ik. Hij was altijd strategisch bezig, zoals rond de benoeming van Hans Pont [een vakbondstopman die in nog niet eerder vertoonde wending overstapte naar een DG-positie op Binnenlandse Zaken waarin hij juist gestalte moest geven aan de rol van de overheid als werkgever van de ambtenaren]. Hij bereidde dat soort dingen in kleine kring voor, met zwaargewichten zoals Arthur Docters van Leeuwen, die destijds plaatsvervangend directeur-generaal op BZK was. Hij was een strateeg met lef.

Natuurlijk zag ik ook spanningen. Hij moest als relatief jonge SG op zijn beurt ook zijn positie bevechten tegenover gevestigde SG's als Hoekstra en Van Dinter. Hij lag daar qua invloed en prestige net iets onder en had natuurlijk een andere politieke kleur. Het SG-Overleg was toentertijd nogal een CDA-bolwerk met Hoekstra en Van Dinter, en daar heeft hij op zijn manier de positie van Binnenlandse Zaken bevochten. Strategisch denken over de inrichting van het binnenlands bestuur, de werking van de parlementaire democratie, maar ook over de positie en rol van de Inlichtingendienst was ook nieuw voor mij. Ik werd een soort interne check en tegendenker, in dit geval voor de geheime dienst. Ik leerde hoe belangrijk dat is, om ook binnen een ministerie een tegenkracht te creëren. Die minister staat altijd onder druk van een of meer belangen. Hoe moet hij nou bepalen of dat wel of niet goed is? Wat maakt dat hij het gevoel krijgt dat hij op de informatie en adviezen van zo'n dienst kan vertrouwen? Dan heb je toch een kei als Docters van Leeuwen als hoofd van de BVD. Die deed natuurlijk heel goed werk, maar dan nog moet je soms vragen: hoezo? Dat was wel spannend.

Na de periode met Van Aartsen heb ik niet meer een rolmodel gehad. Ik

heb eerder op verschillende onderdelen veel opgestoken van bepaalde mensen. Ik heb als directeur Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening (1988-1991) een tijd lang gebruik gemaakt van de diepe materiekennis van Peter Tas om meer te leren begrijpen over de ontwikkeling van ICT binnen de overheid. Benita Plesch en Anne Alons zocht ik op voor raad en daad bij organisatieveranderingen. Later, bij Verkeer en Waterstaat, ben ik weer gaan ontdekken hoe relevant het is om helder te zijn over het bestaansrecht van je organisatie, lange en korte termijndoelen te hebben en gedeelde waarden. Ook hoe je daartoe komt met elkaar. Daar heb ik toen veel gehad aan een externe adviseur, Salem Samhoud. In het werk dat ik nu doe als deltacommissaris is (oud-minister) Cees Veerman belangrijk geweest, zeker in de beginfase. In al die fases zie je ontwikkeling, voor een deel zoek ik die zelf op en voor een deel ontwikkelen de waardenset en de professionele competenties zichzelf. Ik leer echter ook van mensen die dingen doen waarvan ik concludeer: zo zou ik het nooit doen.

Ik zocht overal waar ik zat iemand aan wie ik me kon spiegelen. Ik ben vrij doelgericht en functioneel, maar vooral nieuwsgierig. Ik zoek dan ook iemand die daarbij past op dat moment. Soms is dat een afdelingshoofd en soms de directeur of iemand buiten de organisatie. Dat is denk ik heel bepalend voor ieders ontwikkeling. Ik heb ook geleerd te lezen hoe bewindslieden 'erbij zitten', wat ze nodig hebben en hoe je als ambtelijke dienst met hun specifieke behoeften en eigenaardigheden om moet gaan. Met Bram Peper werken was niet altijd eenvoudig. Hij deed soms zaken buiten de geijkte kanalen om. In zijn geval organiseerde ik structuur en zorgde ik dat de ambtelijke top elkaars maatjes bleef en niet versplinterd raakte. Hans Dijkstal liet daarentegen heel veel ruimte voor ambtelijk management en schuwde de politieke micro-interventie. Maar ook hij maakte het zichzelf en ons soms moeilijk. Hij was als Kamerlid sterk tegen de Politiewet (van 1993, waarin tot regionale politie werd overgegaan) geweest. Als minister moest hij deze wet gaan uitvoeren, maar hij bleef voortdurend opmerken dat hij ertegen was. Ik heb toen gezegd: 'je moet dit toch echt gewoon doen, je bent minister van de Kroon.' Door zo dicht op bewindspersonen te werken en tegelijkertijd verantwoordelijkheid voor de organisatie te dragen, kwam ik er met het nodige vallen en opstaan achter waar je als topambtenaar op moet reageren, waar je moet meebewegen en waar je grenzen moet trekken.

Na drie jaar als hoofd van het bureau secretaris-generaal werd ik directeur Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening: een inhoudelijke plek, maar als je het goed bekijkt, was het ook een coördinerende

functie binnen de Rijksdienst en het bestuur. Ik was als het ware inhoudelijk verantwoordelijk voor verbetering van procesmatige aspecten in het functioneren van de overheid. Ik leerde toen hoe ik binnen het bestuur verder kwam op dossiers: ik bepaalde een eigen inhoudelijke lijn – binnen de politieke opdracht – en verzamelde anderen erop door ze via *trial and error* te overtuigen en mee te laten doen. Daar heb ik echt heel hard aan gesleurd, met veel inzet. Coördineren werd regisseren en de deelnemers waren de belangrijkste partners. Het vereiste een combinatie van assertiviteit op de inhoud en diplomatie op de relaties.

Ik moest onder meer de agenda van de zogeheten Grote Efficiencyoperaties helpen zetten. Dat was spannend omdat die agenda tot ingrepen bij andere ministeries zou gaan leiden. Ik probeerde het samen met de betrokken collega's van andere ministeries te doen – open, maar als het erop aankwam ook dwingend. Datzelfde gold voor het grote stedenbeleid: partijen verzamelen op een (politiek gewenste) agenda. Ik probeerde er voor alle partijen iets 'in' te hebben zitten, zodat belangen elkaar konden versterken. Ik leerde schakelen tussen de verschillende belangen en invalshoeken en op de juiste momenten om de politieke sturing te vragen die nodig is voor de voortgang. Er waren altijd schurende belangen, maar als je behoedzaam opereert kun je voorkomen dat het initiatief daardoor verlamd raakt.

Naar een gemeente onder druk

In 1990 kwam er een *headhunter* langs – ook dat was nieuw en spannend voor me – en heb ik de stap naar de gemeente Den Haag gezet. Achteraf denk ik dat het wel wat vroeg was om eindverantwoordelijke voor zo'n grote complexe organisatie te worden. Ik was toen 38 jaar. Het heeft me veel energie gekost, het was zwaar. De gemeente wilde de boel op orde krijgen en wilde de ambtelijke dienst vernieuwen. Ik bleek in competitie met een zeer gerespecteerde man uit gemeenteland. Ze kozen met mij uiteindelijk voor een jong iemand uit de Rijksdienst. Dat heeft denk ik wel effect gehad. Ik denk dat ik veel heb kunnen toevoegen vanwege het netwerk dat ik meebracht. Ik kende vanuit mijn vorige twee functies inmiddels alle SG's en kon dus helpen het 'kleine' Den Haag (de stad) met het grote 'Den Haag' (het Rijk) te verbinden. Dat deed ik ook systematisch.

Waar ik helemaal geen ervaring mee had maar snel moest zien te leren, was om een flink concern met twintig ervaren diensthoofden te leiden. Het College benoemde de diensthoofden op mijn voordracht. Ik beoordeelde ze. Dat deed destijds nog bijna geen enkele gemeentesecretaris. Ik deed voorstellen aan het college voor bijzondere beloningen en ont-

slag. Het hebben van die bevoegdheid bleek heel belangrijk. Werken met twintig diensthoofden en zeven collegeleden en directe relaties tussen deze diensthoofden en de portefeuillehouder, terwijl ik zelf verantwoordelijk was voor het functioneren van de gehele organisatie. Dat was gewoon erg spannend. Ik heb stevige maatregelen moeten nemen om de organisatie te vernieuwen. Er moesten ook mensen weg.

De organisatiediscipline was ver te zoeken. Jaarrekeningen werden met vijf jaar vertraging ingediend. We hebben toen vanuit de top in elkaar geïnvesteerd en heel basaal beheersmanagement gedaan: systematisch budgetteren en ieder kwartaal rapporteren. Dat leidde vervolgens tot interne bureaucratisering en dat moest je later dan weer een beetje terugschroeven. Maar bij binnenkomst moest ik toch vooral ook beginnen met 'afrekenen' – aanspreken en stimuleren, mensen verantwoordelijk houden en in de gewenste richting zien te krijgen.

Ik heb relatief kort na mijn start één stevige confrontatie gehad, waarin ik mijn positie op het spel heb gezet om het gezag te verwerven dat ik nodig had om dit werk te kunnen doen. Ik had dat nooit eerder gedaan. Ik concludeerde na mijn eerste rondgang door het apparaat dat een van directeuren, die viel onder de verantwoordelijkheid van de wethouder Personeel, moest worden vervangen. Deze directeur zat als een spin in het web in het apparaat en kon onder de protectie van zijn wethouder de dringend noodzakelijke vernieuwing frustreren. Ik vond dat ik de opdracht die ik had gekregen van het college niet op tijd kon uitvoeren als hij bleef zitten. Ik heb dat op enig moment ook tegen hem zelf gezegd: hij moest iets anders gaan doen, anders kon ik niet doorgaan. Dat heb ik toen voorgesteld bij B&W, na zorgvuldige voorbereiding. Uiteindelijk was er één wethouder die het niet steunde. Dat was wel heftig. Ik was weggegaan als hij bleef. Ik heb er niet mee gedreigd, maar had het wel met mezelf afgesproken. Ik wist dat het vitaal was. De betrokkene werd overgeplaatst en heeft vervolgens een voor de stad belangrijk project uitgevoerd.

De betrokken wethouder begreep uiteindelijk nog wel de reden waarom ik het wilde. Hij heeft me er nooit op 'afgerekend'. Stiekem denk ik dat hij er waardering voor had: hij was een machtspoliticus. Het was voor mij heel bepalend. Nog één of twee diensthoofden hebben een andere baan gekregen. Ik heb een nieuw organisatiemodel met kerndiensten ingevoerd. Diensten waar het echt om gaat in de stad en het beleid: Bestuur; Ruimte; Wonen en Bouwen; Onderwijs; Welzijn en Cultuur; en Stadsbeheer. Met die kern moesten we het redden. Je doorziet op een gegeven moment natuurlijk toch dat bepaalde diensten en groepen meer gewicht in de schaal leggen en essentiëler zijn voor het functioneren van de

gemeente dan andere. De rest was ook belangrijk, maar die hadden meer zelfstandige en uitvoerende functies, denk aan Burgerzaken, Musea, Onderwijsbegeleiding. Eerst probeerde ik nog te doen alsof dat niet zo was, maar dat hielp niet. Je kunt dan beter tegen die laatste groep diensthoofden zeggen: 'je hebt belangrijke dienst en die kan prima zijn eigen broek ophouden. Je hoeft daarom niet aldoor hier op het stadhuis mee te praten'. Dat zendt een andere boodschap. Hetzelfde gold voor het overleg met de ondernemingsraad. Ik heb dat moeten leren.

Mijn parool in die tijd was simpel: houd je eigen broek op, zorg dat de rekening op nul eindigt. Dat model van de kern en de rest is er nog steeds. Ik was zelf hoofd van de Bestuursdienst (de middelenfuncties, openbare orde en bestuursondersteuning). En ik was voorzitter van het overleg met het management van die A- en B-kernen. Dat heeft op zichzelf wel gewerkt, waarbij de nauwe samenwerking met de concerncontroller essentieel was. We kregen ook gezamenlijk als diensthoofden van het college het vertrouwen om voorstellen voor bezuinigingen te maken en ondertussen te helpen met het ontwikkelen van een visie op de stad en de regio. Dat werkte verbindend.

Ik zat in deze baan in de schijnwerpers van de ambtelijke diensten, het college en de raad, zeker ook omdat Den Haag een fors financieel probleem en een zwak bestuurlijk imago had. Integriteit was belangrijk tijdens de functionerings- en beoordelingsgesprekken: je rug recht houden en benoemen wat er benoemd moest worden. Dat kostte mij mentaal en fysiek veel energie. Aan de positieve kant heb ik daar geleerd een eigen, onafhankelijke positie te kiezen in de richting van de politieke bestuurders die ik diende: jullie gaan over de politiek en het beleid, maar laat mij jullie wel adviseren over hoe die organisatie erop moet reageren of het goed kan uitvoeren. Ik heb zo de nodige invloed uitgeoefend, gewoon via deze invulling van mijn kerntaak. Ik had dus bijvoorbeeld minder inhoudelijke opvattingen over het onderwijsbeleid, maar wel over hoe ondersteunen we het met middelen. Ik heb eigenlijk de rol, die ik als hoofd BSG bij Binnenlandse Zaken had geleerd, daar in het groot doorgezet en gemerkt dat het in die positie cruciaal is dat de ambtenaren het gevoel hebben: daar zit 'onze man' als secretaris bij het bestuur. Het voordeel was dat die wethouders allemaal hun beleidsadviseurs hadden, twee of drie, en die hoorden bij de Bestuursdienst. Een soort georganiseerde verbinding. Ik was dus ook voor wethouders een praatpaal en adviseur als ze dat wilden.

Waar ik wel mijn twijfels bij had, was die enorme privatiseringsslag van Den Haag: de parkeergarages, de haven, de visafslag, de camping. Hoe kan je dat nou overzien met al die marktpartijen vanuit het stadhuis?

Maar, de organisatie moest kleiner. Allemaal gemeentelijke taken die geprivatiseerd moesten worden vanwege bezuinigingen. Marktgerichte activiteiten gingen in de uitverkoop. Een ingewikkeld spel met allerlei projectleiders en marktpartijen. Dat komt dan op de tafel. Het gaat om veel geld, externe partijen met grote belangen. Dat was wel heel lastig. Er zaten bovendien allerlei personeelskwesties aan vast. Ik vond uiteindelijk goede projectdirecteuren om dit te doen.

Soms was het nodig medewerkers die onder de maat presteerden van hun plek af te halen. De hele organisatie weet het namelijk. Je redt het niet altijd met dossieropbouw. Dat kostte heel veel energie. Ik koos voor een situationele benadering. Dat heb ik geleerd uit de boeken en de cursussen. Die komt erop neer dat als je een afdeling leidt, je je verdiept in de mate waarin medewerkers in hun kwaliteit en ontwikkeling zitten. Je moet erachter komen wat ze goed en minder goed aankunnen, en rollen voor hen vinden die hen in hun kracht zetten. Dat werkt zo ook echt, zo heb ik gemerkt: *Telling, selling, participatie en delegatie*. Ik herinner me het nog goed. Ik ben in de loop der jaren dan ook veel meer die kant opgegaan, ook op het hoogste niveau. De vraag stellen of hier nou de man of vrouw op een plek in de organisatie zit die het beste is voor hen en voor de organisatie. Vanuit de wetenschap dat iedereen kwaliteiten heeft, zoek je in geval van onbalans tussen beide dan gericht en in gesprek met hen naar een situatie waarin ze weer kunnen floreren. Soms past een medewerker echter niet meer in de organisatie en de typen kwaliteiten die op dat moment daar nodig zijn.

Ik heb later bijvoorbeeld ook een keer een DG die in een lastig parket verzeild was geraakt met een van de bewindspersonen op deze manier benaderd. De DG was een stevige doener, terwijl die bewindspersoon juist behoedzaam was ingesteld. Het boterde niet. Tegen die DG heb ik gezegd: 'je ziet wat er gebeurt, het klikt niet. Eigenlijk heb ik je ergens anders nodig. Je past daar beter met je profiel, beter dan waar je nu zit.' Dan is mijn rol dus om dat te benoemen en een uitweg mogelijk te maken. Dat is zo veel beter dan iemand te laten afbranden. Aan de basis ervan ligt de kunst je te verdiepen waar mensen het beste functioneren. Hoe komt dat en waar is een alternatief? Ook bij gemeente Den Haag heb ik deze aanpak toegepast, en mensen verplaatst. Dan helpt het natuurlijk wel als je de formele personeelsbevoegdheid hebt.

Terug naar het Rijk

Van Aartsen ging weg als SG op Binnenlandse Zaken; hij werd Minister van LNV. De ABD maakte een shortlist voor een nieuwe SG. Ik werd gevraagd

om daarop te staan. Ik wilde graag, had veel met Binnenlandse Zaken en wist dat een SG-schap heel leerzaam was. Ik had die ambitie en nu deed de kans zich voor. Hans Dijkstal (VVD), de toenmalige minister en vice Minister-president in Paars I, heeft toen met vijf mensen gesproken en mij gekozen. We hadden elkaar al eens ontmoet bij een tennistoernooi en persoonlijk kennis gemaakt. Het helpt wel dat je elkaar een beetje kent. Hij zocht ook iemand die op het grensvlak van overheid, bedrijfsleven en publiek iets kon toevoegen. Men was in Paars heel erg op zoek naar een nieuwe verhouding tussen overheid en markt; niet meer als óf-óf, maar als én-én.

Dijkstal was de man die met Wim Kok het Paarse kabinet leven inblies en dingen voor elkaar kreeg. Hij maakte een helder onderscheid tussen politiek bestuur en ambtelijk management. Dat was heel bijzonder, omdat ministers zich meestal toch wel graag met alles willen bemoeien. Hij liet dat echt aan mij over. Dijkstal was niet zozeer ideologisch gedreven, maar sterk geïnteresseerd in het goed laten lopen van de essentie van 'Paars': markt en overheid verbinden voor het maatschappelijk nut. Daar wilde hij meer van weten, zelf theorievorming daaromtrent tot zich nemen en in de praktijk brengen. Daar heeft hij mij veel op bevraagd. Er was een klik tussen ons. We ontwikkelden een goede relatie. Ik was erg trots later, in 2012, de oeuvreprijs voor overheidsmanagement te mogen ontvangen die naar hem is vernoemd, de Hans Dijkstal Award.

Ondertussen ondersteunde ik ook de staatssecretarissen Van der Vondervoort (PvdA) en Kohnstamm (D66). De 'Paarse combinatie' zat op Binnenlandse Zaken en dat was aantrekkelijk. Als portefeuilles van staatssecretarissen redelijk beperkt zijn, zijn ze vaak een op een gekoppeld aan een directoraat-generaal. De SG borgt, maar de DG is leidend in de inhoudelijke advisering. Als er politiek-bestuurlijk stevige onderwerpen aan de orde zijn, dan lette ik meer op. Want dan ben ik er ook voor hen. Het slechtste wat een SG kan doen is het beeld laten ontstaan dat je er alleen voor de minister bent. Tegelijkertijd moet je ook heel erg opletten dat er niet een gesloten circuit tussen de betreffende DG of directies en de staatssecretaris komt, zonder dat daar nog een tegenmacht is. Als SG wilde ik het evenwicht in de advisering aan alle bewindslieden bewaken. Want zulke *checks and balances* bepalen in hoge mate of het goed gaat in de onderlinge verhoudingen tussen bewindslieden, en tussen bewindslieden en ambtelijke organisatie.

Van Aartsen had een aantal zwaargewichten als directeur-generaal binnengehaald: oud-burgemeester Ivo Opstelten en oud-vakbondsleider Hans Pont. Die waren zo'n tien jaar ouder dan ik. Ik heb me er tevoren van

vergewist of zij het wel zagen zitten met mij. We hadden een soort dunne variant van het bestuursraadmodel, maar wel gericht op het sterk maken van elkaar. Van bureaupolitiek hadden we weinig last. Het was een club sterke personen die onderling niet in de competentie- en competitiemodus zaten. Wij vonden de agenda van Paars bovendien heel interessant.

Perspectief Jozias van Aartsen (Hoofd BSG, (plaatsvervangend) SG, Ministerie van Binnenlandse Zaken (1979-1994), Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1994-1998) en van Buitenlandse Zaken (1998-2002))

Binnenlandse Zaken verkeerde in het midden van de jaren tachtig niet in een geweldige staat. Daar kwam het op neer. Het zal wel veel oorzaken hebben gehad. Wat ik als plaatsvervangend SG vooral heb gedaan, was het verbeteren van de digitale infrastructuur. Digitale, *stand alone* apparatuur invoeren, waarmee je een vorm van deconcentratie binnen je bedrijf kreeg. Verder: het verbeteren van het management van het ministerie in het algemeen.

Medio jaren zeventig zijn er diverse rapporten geschreven over de samenhang binnen en vernieuwing van de Rijksdienst. Dat bood ons kansen. Ed van Thijn (PvdA, minister Binnenlandse Zaken, 1981-82) benoemde Tjeenk Willink als regeringscommissaris. Zijn opvolger, Koos Rietkerk (VVD, idem, 1982-1986) was een gedegen minister, maar het onderwerp sprak hem minder aan. Tjeenk Willink heeft mooie rapporten geschreven, maar hij zat niet aan de knoppen van de ambtelijke vernieuwing. Dat kwam terecht bij Peter Tas, maar diens directie had te weinig macht ten opzichte van andere departementen.

Wat ik toen als SG gedaan heb is een hele nieuwe generatie op dat departement omhooghalen. Benita Plesch werd plaatsvervangend SG, dat deed ze in deeltijd. Dat was destijds nieuw en men vond het – toen – niet passend in die functie. Ik heb Hans Pont binnengehaald uit de vakbeweging, dat was een geruchtmakende transfer. Ik heb uit het Openbaar bestuur Geert Jansen als DG Openbaar Bestuur en Ivo Opstelten als DG Openbare Orde en Veiligheid gehaald. Een hele belangrijke benoeming, met veel aandacht, was diens plaatsvervanger, Arthur Docters van Leeuwen bij de BVD. Die kwam net voordat de Muur viel. Hij was een buitengewoon creatief mens. Aan de bovenkant van de ambtenarij hebben we veel tijd besteed aan 'hoe doen we het en hoe kan het beter?' Wim Kuijken benoemde ik tot hoofd van mijn bureau SG. Binnenlandse Zaken was voorts het eerste departement met een projectenpool.

Het werk dat ik als burgemeester deed, lijkt qua tijdsbesteding en inzet op het werk op het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Zowel praktisch (in het geval van Landbouw direct contact met de boeren en tuinders) als politiek strategisch (denk aan het Europese landbouwbeleid). Je bent deels manager, leider, beleidsmaker, psycholoog en psychiater. Binnenlandse Zaken was in het begin van de jaren negentig weer een invloedrijk departement. Dat vinden jonge ambtenaren leuk, een innovatieve sfeer. Zonder gedoe ging dat niet. Als je mensen zegt 'probeer eens wat!', kun je ook weleens misgrijpen. Maar geef ze de ruimte en er komt meer elan.

Het moment waarop we hebben vastgesteld dat het beter ging, was bij het 175-jarig bestaan van het departement. Dat hebben we groots gevierd. Ook inhoudelijk droeg de viering bij aan het centraal stellen van Binnenlandse Zaken als het departement van de "eerste overheid" en motor van verandering in de rijksdienst.

Jozias had ongelooflijk hard aan het departement gesleurd. Het hing onderaan de departementale prestigeladder en hij wilde het daarvan afbrengen. Van Aartsen zorgde middels die zwaargewichten voor boegbeelden, die kregen makkelijker aandacht en respect buiten het departement. De rest van de rijksdienst en je stakeholders moeten je als departement zien, erkennen en met warmte over je praten. Ik heb heel veel energie gestoken in het goed onderhouden van de relaties met hen. Je bent als departement relevant als je in die relaties de agenda weet te zetten, initiatieven neemt, vernieuwingen in gang zet. Op zo'n departement als Binnenlandse Zaken (later: en Koninkrijksrelaties, BZK) draait het om intellectueel leiderschap. Later werden mensen als Martin van Rijn en Ton Annink als DG benoemd door de ministerraad. Op een doe-departement als Verkeer en Waterstaat was dat anders, daar moet je geld zien vrij te maken, investeren en de uitvoering op orde hebben. Waar we op BZK wel een kater van hebben gehad, is dat vernieuwingen als "de stadsprovincie" en (later) de gekozen burgemeester niet zijn doorgegaan. Dat tastte dat beeld van intellectueel leiderschap en institutionele vernieuwing natuurlijk aan.

Naast het Torentje

Ik kwam op AZ terecht na een telefoontje van Kok. Mijn toenmalige minister op BZK, Klaas de Vries, zei na een ministerraad 'Wim zal je wel bellen'. Kok wilde met mij praten over de opvolging van Ad Geelhoed als SG AZ. Hij had mij zien opereren in de kwestie Peper (zie verder het desbetreffende

casushoofdstuk), en had mijn optreden kennelijk gewaardeerd. Na de strategische denker die mijn voorganger Ad Geelhoed was, wilde hij bovendien iemand die meer bestuurlijk-organisatorisch gericht was. We hebben toen twee uur in het Catshuis gesproken over wie ben ik, wie ben jij, wat kun je, hoe is de organisatie, wat is de opgave en de opdracht in- en extern. Het was een heel open en prima gesprek. Kok wilde enige beweging in het ministerie brengen. Hij stond bij sommigen in ambtelijk Den Haag bekend als streng en veeleisend, maar ik vond hem tegelijkertijd een geweldige man en een heel goede Minister-president. Professioneel gezien vond ik het een ongelooflijke eer om het te doen. Ik dacht – zeker na het gesprek – ook wel dat ik het kon. Hij heeft me verteld wat hij nodig had: iemand die de zaak beter organiseerde. Hij wilde dat er een 'stuur' op kwam.

Bij mijn binnenkomst zaten er raadadviseurs met veel dienstjaren. Die waren ervaren maar niet vernieuwend, en niet erg *hands-on* als het ging om het bewerkstelligen van coördinatie en samenhang in het kabinetsbeleid. Ik wilde een ander AZ tot stand brengen, een dynamisch centrum in de Rijksdienst: een plek waar zeer talentvolle mensen leren opereren op het grensvlak van beleid, politiek en bestuur en dan weer doorgaan naar plekken waar zij de opgedane ervaringen kunnen benutten. Ik zag dat ook als een vorm om de eenheid te bevorderen, als instrument voor ontkokering naast de Algemene Bestuursdienst (ABD). Denk bijvoorbeeld aan topvrouwen die kinderen kregen en even geen directeursfunctie ambieerden, maar wel raadadviseur konden worden en dan na vijf of zes jaar weer konden doorgroeien, liefst naar DG- of SG-posities. Dat niveau. Ik moest dus vers bloed op het ministerie zien te brengen. Dat is met een beetje helpen hier en een beetje overtuigen daar uiteindelijk ook gelukt.

Kok was een krachtenveldspeler, die aldoor op ieder moment alert en zeer verantwoordelijk was en alles ook eerder wist dan anderen. Daar was toen het hele AZ-apparaat op ingericht. Het was een sport: wij moesten en zouden alles eerder weten, om hem in zijn gewenste positie te brengen. Kok wilde boven de partijen blijven staan. Waar velen hem soms moeilijk vonden, maar ik heb dat enorm leren waarderen, is dat hij alle hoeken van het speelveld wilde zien voordat hij besloot. Hij bleef doorvragen. Als ik iets weet, iets denk zeker te weten, dan laat ik dat ook merken, ook als het iets was dat hij misschien niet wilde horen. Dat gebeurde altijd in de intimiteit van het Torentje. We bouwden in anderhalf jaar hecht onderling vertrouwen op. Ik vond het bijzonder, ook omdat het professionele en het persoonlijke respect elkaar versterkten.

Perspectief van Gerard van der Wulp ((plaatsvervangend) directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst, 1999-2008)

Mijn verwachting was dat ik op AZ in een parafencircuit terecht zou komen. Ik kende de ambtelijke dienst als journalist alleen van buitenaf. Ik was weliswaar lang geleden wel drie jaar woordvoerder geweest, maar van een politieke fractie (CDA). Maar op AZ bestaat geen parafencircuit, hiërarchie is daar eigenlijk geen factor. Het is een kleine club mensen rond de Minister-president die werkt met korte lijnen. AZ draait om de raadadviseurs en de top van de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) en staat onder leiding van de SG. Mede op basis van het rapport Wallage over overheidscommunicatie is de RVD meer 'naar binnen' gekomen op het departement. Beleid en communicatie gaan hand in hand en moesten volgens Wallage dus gezamenlijk bij de politieke leiding komen. De aloude positie was dat het beleid eerst kwam en communicatie achteraf een persbericht schreef. Dat leverde vaak niet-uitlegbaar beleid op. De toenemende zorg over de gepercipieerde kloof tussen bestuur en bevolking heeft geholpen om de communicatiediscipline ook aan de voorkant van de beleidsontwikkeling te brengen. Er was een driehoek nodig tussen beleid, communicatie & politiek. Dat hebben we op AZ in de praktijk gebracht. Wim Kuijken heeft daar stevig aan getrokken. De RVD werd van een hoofddirectie een Directoraat-Generaal. Daar werden in ambtelijke kringen wel wenkbrauwen over gefronst. Men was bang voor een dominante regie op communicatie vanuit het centrum, een beetje zoals onder Blair in het Verenigd Koninkrijk was gebeurd.

Maar natuurlijk blijft in ons systeem de individuele ministeriële verantwoordelijkheid voorop staan. De MP is in Nederland een *primus inter pares*, geen 'baas'. De RVD is dus ook niet de 'baas' van de voorlichtingsdirecties van de departementen. De ministerraad blijft beslissend en de communicatiediscipline is daar onderhevig aan. Vanuit die communicatiediscipline hebben we de ministerraad voorgehouden dat het rollebollend over straat gaan met elkaar in de media niet bevorderend werkte voor het vertrouwen van het publiek in het bestuur. Daarom is de RVD, samen met de communicatiedirecties, steeds meer gaan werken aan eenheid in boodschap. We herinnerden eraan dat het politieke en beleidsmatige gevecht in de Trêveszaal moet plaatsvinden en niet daarbuiten, via de band van 'spin' door verschillende ministers en ministeries.

De Paarse coalitie zou in het voorjaar van 2002 uiteindelijk imploderen. In de herfst van 2001 leek er echter nog geen vuiltje aan de lucht. Bij het CDA had De Hoop Scheffer het moeilijk als partijleider en ontstond er een interne strijd met partijvoorzitter Marnix van Rij. De opkomst van de Leefbaren leek aanvankelijk een lokaal fenomeen te zijn. Fortuyns doorbraak was toen nog niet aan de orde. Er was op dat moment – letterlijk weken voordat het klimaat omsloeg – nog weinig dat wees op een politieke aardverschuiving.

Achter de schermen waren we in Den Haag toen aan de slag gegaan met wat later de *Strategische Verkenningen* zijn gaan heten. Wim Kok wilde heel graag een inhoudelijk vervolg op zijn kabinetten. Hij heeft het nooit zo uitgesproken, maar hij zag volgens mij een aantal grote thema's waar inhoudelijk gezien dat paarse trio zijn voordelen uit zou kunnen halen. En voor het eerst eigenlijk laat hij topambtenaren dat verkennende werk doen, niet de WRR of wie dan ook. Het is bij mijn weten daarvoor noch daarna ooit gebeurd dat zoiets aan topambtenaren wordt gelaten.

Ik leidde het proces. EZ zat erbij, Financiën en nog twee of drie SG's en de planbureaus. Iedereen wilde zich vervolgens aansluiten toen het 'hot' leek te worden, maar dat hebben we niet toegestaan. De MP en het kabinet selecteerden 5 thema's: zorg, sociaal beleid, onderwijs, kenniseconomie en belastingen. Het zal een combinatie geweest zijn van vertrouwen en strategie bij Kok die hem tot die koers heeft gebracht. Hij hield het wel dichtbij op die manier, want het werd door een ministeriële commissie begeleid en het eindproduct is ook naar het parlement gegaan. Dat was ook ons ambtelijk advies: maak het openbaar. Het publiceren van dit type documenten zorgt dat ze een rol spelen bij de opstelling van partij-, verkiezingsprogramma's of een regeerakkoord. Er ontstaat maatschappelijk debat omheen. Je creëert zo eigenlijk een nieuw feit in de publieke ruimte en door dat feit heeft het al zijn werking. Ik ben ervan overtuigd geweest dat het van Koks kant een poging was om een inhoudelijke agenda te creëren voor een nieuw – al dan niet Paars – kabinet.

Wij voelden ons daardoor niet belast, want alle partijen hebben nu eenmaal hun eigen agenda's. De Verkenningen waren een voortzetting van thema's die al acht jaar speelden. We legden er ook opties in — we agendeerden niet een dominante zienswijze. Ik heb het ook in dat perspectief gezien. En toen kwam op een gegeven moment Paul Schnabel met zijn 4 R's: richting, ruimte, resultaat en rekenschap. Ik zie het nog gebeuren. Dat we daar met hem zitten, en dat hij dat voorwerk heeft gedaan en dat in perspectief plaatst. Een passend frame. Nou weet ik niet of hij dat al op zak had of dat het in het kader van deze opdracht was bedacht. Maar goed, het was heel bijzonder en hielp in de focus en communicatie.

Ik zag erop toe dat het niet een evidente politieke uitstraling kreeg. Het moest analytisch zijn en een richting aangeven. En het moest ook niet bureaupolitiek worden. We hebben bewaakt dat het daarvan los bleef. En dat deden we door het zoveel mogelijk zelf te doen, de kring klein te houden, het niet te 'verambtelijken' in stelsels van werkgroepen en proces-coördinatoren. We hebben zelf bij wijze van spreken de pen vastgehouden. Ik schrijf niet bijzonder goed, maar ik vind het wel leuk om af en toe zelf alinea's te schrijven. Het geeft je de kans om vrij te denken. Het was vijf SG's in een kamer en helpers weg. Ik vind het nog steeds een beproefde methode als je doorbraken wilt bereiken. We deden hetzelfde in 2006 met de visie "*In dienst van het Rijk*". Je moet het ook alleen doen als het past in het frame van de tijd en er behoefte aan is. Je moet dat goed lezen.

De *Strategische Verkenningen* kwamen voor Prinsjesdag 2001 al naar buiten. De tragiek ervan is dat het op korte termijn werd weggekegeld door alles wat er daarna gebeurde. Maar er zijn altijd wel elementen die terugkomen, grote thema's in de sfeer van de balans tussen markt en overheid, stelselherzieningen (bijvoorbeeld de Gezondheidszorg), en sturings- en governancevragen. De *Verkenningen* boden een strategische agenda, en de discussies kwamen voort uit kennis en ervaring van de mensen die daar aan tafel zaten. Je baseert je op de beleidsgeschiedenis, op wat je weet, ook van institutionele verhoudingen, en op wat je verwacht.

Er was een gedeelde wens om weg te komen van een overheid die alles dichtregelt en een enorme bureaucratie opbouwt. Het Persoonsgebonden Budget vormde daarvan destijds een lichtend voorbeeld. Ik was er sterk voor, nog steeds trouwens, maar het misbruik oversteeg de lastenreductie. Regulering heeft een functie maar het verwordt soms tot een systeem in zichzelf. Ik ben er ook van overtuigd dat je met zoiets als vouchers in de zorg of met budgetten voor wijken ruimte geeft aan mensen om samen iets te bedenken, en dan achteraf rekenschap vraagt. Dat was de basisgedachte. En ja, uiteindelijk kan het vastlopen. Er zit een bepaald geloof in. Systemen lopen na verloop van tijd vaak vast. Het systeem schiet dan door, of de kant van vertrouwen en ruimte op, of de kant van verkramping en toezichtstorens. Beide ondermijnen het probleemoplossend vermogen van het systeem. Dat is de les van al die ontwikkelingen en keuzen: een op papier prachtig ideaaltypisch systeem van sturing schiet vaak door. Dan moet je een systeemverandering of een systeemsprong maken en proberen van begin af aan de balans te houden. Op tijd bijsturen is een wezenlijk onderdeel van goed besturen.

In die Paarse periode was ik gefascineerd geraakt door de vraag hoe je in grote, sterk hiërarchisch-bureaucratisch bestuurde sectoren als het onderwijs, de sociale zekerheid, de gezondheidszorg, marktprikkels kon inbouwen. Er was nog geen groot besef van de risico's van marktwerking. Er was institutioneel onbegrip bij de overheid voor hoe een markt werkelijk werkt en wat zij werkelijk doet. De debatten gingen destijds vooral over de onmogelijkheid van de overheid om dingen voor de burgers te regelen en de hoop dat de markt dat wel kon. Wat ik mezelf kwalijk neem, is dat ik onvoldoende heb kunnen bevroeden welke achterliggende prikkels dominant konden worden in marktsituaties, zoals schaalvergroting en fusiegolven of zelfs fraude – dat staatsmonopolies door private monopolies werden vervangen. Ik dacht dat het allemaal reparabel was. Maar met alleen toezicht ben je er niet. Houding, gedrag en publieke verantwoording zijn lang onderschat geweest. De gezondheidszorg laat natuurlijk zien hoe ingewikkeld het is, dat zoeken naar die balans, het temmen van die 'perverse' prikkels.

Perspectief van Wim Kok (minister-president, 1994-2002)

We hebben toen de schijnwerper willen richten op een aantal structurele, langere termijnontwikkelingen die op ons land afkwamen en noodzakelijke beleidsantwoorden daarop. Maar ja, daar was in het klimaat van eind 2001, begin 2002 niet veel belangstelling voor. Mensen begonnen te anticiperen op het einde van de levensduur van de coalitie. Wat dat betreft, was 1998 een onnatuurlijke campagne geweest. Normaal gesproken kom je in een campagne toch flink tegenover elkaar te staan. Dat was in 1998 zelfs tussen PvdA en VVD niet zo sterk het geval. Er was gek genoeg door het ontbreken van enig alternatief vrijwel unanimiteit over de voortzetting van Paars 2. Er was voor de verkiezingen eigenlijk ook geen discussie over de vraag of dat inclusief D66 moest zijn. Zo heb ik het tijdens het slotdebat nog bestaan om in mijn slotwoord te zeggen dat het toch onheus zou zijn om D66 al te zeer af te straffen bij de verkiezingen, dus dat D66 nog wel een steuntje in de rug mocht hebben. Het tekent het klimaat van toen.

Als je dat vergelijkt met 2002 en de slotperiode van het toen zittende kabinet dat zo weinig chemie meer vertoonde, dat het volgens menigeen uitgeregeerd was. Plus de leiderschapswisselingen die plaatsvonden in die periode. De partijen sloten zeker niet uit dat ze nog een keer samen zouden gaan, maar gingen zich in de aanloop naar de campagne toch veel

sterker profileren ten opzichte van elkaar. De PvdA-fractie nam ook heel erg afstand van het kabinetsbeleid in het laatste jaar. Dat zorgde voor een eigen partijpolitiek profiel, maar het zorgde er ook voor dat het kabinet geleidelijk aan van niemand meer was. De zeggingskracht van wat het kabinet nog deed, werd met de maand minder.

Ik denk dat het heel erg moeilijk was voor ambtenaren om zo'n gat te vullen. Dat zelfs die Verkenningen plat vielen, dat was al veelzeggend. De algemene, onuitgesproken opvatting was dat men vanaf de verkiezingen 2002 met een schone lei zou beginnen. Het kabinet had geen invloed meer op de toekomst, ook al werd daar middels de *Verkenningen* ambtelijk nog zo'n krachtige voorzet voor gedaan.

Oude liefde

Na zesenhalf jaar SG AZ te zijn geweest was het echt tijd om te verplaatsen. Mijn positie daar was ook onder politieke druk komen te staan (zie verder hoofdstuk 4). Ik wilde ook graag verder. De overstap naar Verkeer en Waterstaat werd mogelijk door een carrousel benoemingen in de formatieperiode en de komst van de programma-SG Vernieuwing Rijksdienst. Bij VenW kon ik als ervaren SG de jonge en veelbelovende CDA-minister Camiel Eurlings ondersteuning geven. Dat waren drie intensieve en mooie jaren, wederom met een minister met wie het klikte: er was complementariteit en er groeide wederzijds vertrouwen.

Ik wilde nadat mijn rol bij AZ op zijn einde liep graag naar Verkeer en Waterstaat (nu: Infrastructuur en Waterstaat) omdat mijn hart daar lag, gevoed door mijn studie ruimtelijke- en vervoerseconomie. Ik hou van de fysieke wereld: water, natuur, spoor, luchtvaart, wegen. Er kwam bij dat dit departement altijd het risico loopt dat het in de uitvoering niet goed verbonden blijft met de politiek-bestuurlijke wereld. Daar waren ook voorbeelden van, zoals de grote infrastructurele projecten en de HSL. Grote projecten die lang veel geld kosten zonder dat hun maatschappelijk rendement nog voelbaar is, zijn heel moeilijk aan te sluiten bij de dynamiek van het politiek-bestuurlijke domein. Daar had ik interesse in, want ik had aan de andere kant van de scheidslijn geleerd hoe dat daar werkte, onder meer bij de Betuweroute, de aanleg van spitsstroken, en de aanleg van een rijksweg in Limburg. Dan krijg je door hoe het gaat. De projectleiders begonnen bij A met een budget, een scope en een deadline, van zeg vijf jaar. Hun beroepstrots was om binnen die lijntjes te blijven. Als dat niet lukte, meldden ze pas na vier jaar en 363 dagen dat ze het niet haalden. Ze meldden het niet eerder, want dat is hun eer te na. Een van de grote

opgaven voor het departement was dus het verbinden van die projectbubbels met de politiek-bestuurlijke realiteit. De Kamer ging er ook bovenop zitten als er dingen fout gingen. Dan willen ze frequente voortgangsrapportages. Daar verantwoordde je alles in en dat was ook heel goed.

Veel belangrijker was om binnen alle hoeken en gaten van dat ministerie het besef te doen toenemen dat *alles* wat ze doen uiteindelijk verantwoord moet worden. In mijn gesprekken bij Rijkswaterstaat met sluiswachters of verkeersleiders kwam dat steevast aan de orde. Je doet hier belangrijk werk voor Nederland, maar alles wat je doet moet iemand kunnen verantwoorden. Die persoon heet minister en die moet dat aan de Kamer verantwoorden. Dus moet jij tijdig alles melden wat niet goed gaat. Dan kan iemand boven jou de afweging maken of dit politiek relevant is of niet. Dat is wat mij op V&W fascineerde: het overbruggen van de traditioneel grote afstand tussen politiek en uitvoering.

Mijn voorgangers hadden een hele goede keus gemaakt door beleid, uitvoering en het toezicht op de uitvoering en het beleid organisatorisch te emanciperen. De beleidsclub op het ministerie, de uitvoering vanuit Rijkswaterstaat en het toezicht vanuit de inspecties stonden op gelijk organisatorisch niveau. Op die manier kun je de onvermijdelijke en zelfs noodzakelijke spanningen tussen beleid en uitvoering, uitvoerig en toezicht, en beleid en toezicht eerder naar boven trekken. Het zijn meestal productieve spanningen die tijdig en helder naar boven moeten komen naar Minister en SG. Door schade en schande had men bij VenW geleerd om dat goed te organiseren. Ik moest zorgen dat we de grensvlakken tussen de drie domeinen goed en evenwichtig bleven managen.

Ik voelde me daarbij tegelijkertijd een buffer en een pleitbezorger van de Uitvoering. Want als je niet oppast worden ze altijd weer geknecht door de beleidclubs, die van nature dichter op de strategische keuzes en het geld zitten. Uitvoering moest geëmancipeerd worden en blijven. Tegelijkertijd was men bij Rijkswaterstaat ook bang om te veel ingekapseld te worden. Het was een trotse organisatie met een lange historie en een sterke, technische, a-politieke identiteit. Ik had dus een dubbele boodschap: Rijkswaterstaat (RWS) is niet zomaar een onderdeel van VenW; maar tegelijkertijd is de verbinding van uitvoering aan beleid en politiek wel zo belangrijk dat RWS niet op een eiland opereert en zijn eigen beleidsstaf groot maakt en ertussen schuift. Dat heb ik geprobeerd allemaal een beetje hanteerbaar te maken en ik denk dat onder de druk van bezuinigingen en het realiseren van taakstellingen, dit ook wel redelijk gelukt is. Ik vond het eigenlijk veel moeilijker om de beleidsmensen van spoor, wegen, luchtvaart, water, ruimte meer integraal te laten denken en werken. Dat waren

gescheiden werelden, die taai waren in het persisteren op hun eigen invalshoek, vaak ondersteund door maatschappelijke belangen. Het bleek moeilijk om die effectief te 'ontkokeren'.

Een voor allen…

Toen ik in 2010 voorzitter werd van het College van Secretarissen-Generaal (tegenwoordig: het SG-Overleg, SGO) zag ik het als mijn opdracht om er een collegiale club van te maken, het bestuur van de rijksdienst. Dan wordt de essentie van de rol er een van verbinden. Weten hoe iedereen in zijn vak zit, hoe iedereen denkt en of men iets wil bereiken, liefst samen. Proberen te verbinden met het collectief. Toen ik als SG van Binnenlandse Zaken nog 'gewoon' lid was onder voorzitterschap van een ander, vulde ik mijn rol anders in. Ik heb me toen erg sterk gemaakt om bijvoorbeeld de Algemene Bestuursdienst goed en professioneel van de grond te krijgen. Ik heb toen ook in demissionaire periodes, nog voordat er geformeerd werd, gesprekken daarover gevoerd met politieke leiders om daar de bewijsvoering voor op te bouwen en stukjes tekst voor de formatie aan te leveren. Dat gebeurde allemaal onder de vlag van mijn toenmalige minister, Hans Dijkstal, maar het was ook iets dat ik persoonlijk heel graag tot stand wilde brengen. Ik vond dat heel belangrijk voor Binnenlandse Zaken en het rijk.

Toen ik eenmaal voorzitter werd, ging ik veel nadrukkelijker voor het grotere geheel. We kwamen als SG's toen met een eigen, doorleefde visie op de Rijksdienst ('In dienst van het Rijk') en werden daarmee een relevante speler in die formatieperiode. Op zo'n moment hebben de mensen in de groep er belang bij dat ik een verbindende rol speel, enigszins vergelijkbaar met de rol van gemeentesecretaris in B&W. Ik had als SG AZ contact met de Minister-president of met de formateur, dat wisten ze. En ik had er op mijn beurt een sterk belang bij dat het een geheel werd.

Perspectief van Chris Kalden (Secretaris-generaal ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2002-2007)

Wim heeft door zijn postuur en zijn voorkomen een nogal overweldigende uitstraling. In het begin heeft hij daar meer gebruik van gemaakt dan in latere jaren. Toen ik hem in het SG-Overleg trof was hij SG bij AZ. Op papier was hij gewoon een van de collega's en was Roel Bekker nog voorzitter – later werd de SG AZ *qualitate qua* voorzitter van het SG-Overleg. Maar Wim kwam met dat voorkomen *en* met de positie als spin in het web op AZ!

Wim had bovendien nooit last van sores op zijn eigen departement, want AZ heeft nooit problemen. Hij schoof aan tafel, met al z'n kracht, met z'n machtspositie en nooit sores in eigen huis. Wij hadden toen last van hem. Wij hadden allemaal wel gedoe, veel mensen, problemen, en hij was toen heel makkelijk in advies geven over krimpen en bezuinigen. Hij opereerde vanuit de zijlijn, maar omdat hij van AZ was, kon je hem niet uit het veld sturen.

Dat veranderde bijna voor honderd procent toen hij voorzitter van het SG-Overleg werd. Plotseling kreeg hij een belang bij de collectieve besluitvorming van het gezelschap. Die rolwisseling leidde bij hem tot een heel andere insteek. Ik vond dat buitengewoon goed. Hij deed dat voorzitterschap heel goed. Hij kan goed binden, hij kan breken, maar is sterker in binden. Vanaf dat moment, maar ook nadien, heeft hij steeds meer ruimte geboden aan anderen om dingen te doen. Degene die ik het meest open heb zien staan voor de belangen van anderen is [oud-DG op VenW] Annemieke Nijhof. Zij werkte vanuit de overtuiging dat het niet om Rijkswaterstaat, Landbouw of Ruimtelijke Ordening ging, maar om de Rijksoverheid. En ook niet alleen de Rijksoverheid, maar ook om de gemeenten, provincies en waterschappen. Wim heeft dat ook steeds meer doorgekregen en zo kon hij samenhang brengen.

Er komt veel intuïtie en veel gevoel bij kijken. Het is ook in groepen topmensen, zoals met die dertien SG's, altijd balanceren: waar zit de kracht, het belang, de drive? Als een bepaalde kracht dominant een bepaalde kant opgaat, kun je merken dat die het wint van de tegenkracht. Dan is het voor mij altijd de kunst om die tegenkracht een plek te geven, *connected* te houden, maar wel de gewenste hoofdlijn te volgen. Ik vind tegenargumenten heel belangrijk om mee te wegen in de afwegingen. Zo houd ik ook mensen aan boord – door hun argumenten serieus te nemen en op de plek neer te leggen waar de afweging gemaakt wordt: open binnen de organisatie en gesloten naar buiten. Het is ook de beste remedie tegen het lekken naar de pers.

Bij sommige dingen waar je aan begint, voel je 'het lukt niet, dan wachten we nog even'. Het hoeft niet allemaal morgen. Uiteindelijk is het toch het organiseren van de dynamiek en het enthousiasme, het organiseren van het moment en verbinden op iets positiefs. Het is belangrijk collega's een rol te geven in het geheel, ze medeverantwoordelijk te maken. Zo werd Joris Demmink, die niet bekend stond als een natuurlijke 'teamspeler' in het SG-beraad, succesvol voorzitter van de stuurgroep Eén Logo van het Rijk.

Perspectief van Gerard van der Wulp

Toen ik via de RVD de Rijksdienst binnenkwam, waren de departementen echt nog koninkrijkjes. Het SG-Overleg leek toen nog een beetje een sigarenclub. Het non-interventiebeginsel zat diep tussen de oren. Ieder had z'n eigen ding, zijn eigen beleidsterrein – en dat wilde men ook eigenlijk het liefst wel zo houden. Onder de druk toch vooral van Wim, en met mijn steun, is er in de rijksdienst in de loop van de eerste jaren meer samenwerking tot stand gebracht. Hij op het beleidsmatige vlak en ik op het communicatieterrein. In de latere jaren hebben we natuurlijk door de bezuinigingen min of meer de wind in de rug gekregen. Die noopten anderen tot samenwerken, maar voordat dat zo was, zaten wij al op het traject van een meer gezamenlijke herkenbaarheid van de Rijksdienst, met als een van de uitingsvormen één Rijkslogo, het creëren van een gezicht voor het Rijk. Het Rijk verscheen tot dan toe aan de burger als een oerwoud van logo's en huisstijlen. Dat hielp de burger niet, het gaf ambtenaren soms het idee dat ze concurrenten van elkaar waren, en het was ook nog eens duur. Ik heb bij het veranderen daarvan het SG-Overleg heel intensief nodig gehad, mede omdat ministers soms ook bang waren dat AZ en de RVD te veel invloed zouden krijgen.

Toen het SG-Overleg om was kreeg ik ook de meerderheid van de Voorlichtingsraad [de verzamelde directeuren voorlichting van de departementen] achter me en ging het lopen. Uiteindelijk wisten we een stuurgroep te vormen, met drie SGs erin. Wat hielp was dat de SG van Buitenlandse Zaken opeens zijn scepsis liet varen. Alle ambassades hadden in hun ontvangsthallen folders liggen van alle departementen; een zee aan logo's: geen gezicht voor de presentatie van ons land naar het buitenland toe. We hebben toen een *wall of shame* gemaakt, bijna 150 verschillende logo's van rijksdiensten. Dat presenteerden we in het SG-Overleg en in de Ministerraad en dat overtuigde uiteindelijk.

Naast eenheid in presentatie van de rijksdienst pleitten we ook voor eenheid in presentatie van het kabinetsbeleid. Daarvoor traden we onder meer een aantal keren op in informele bijeenkomsten van de Ministerraad en van het SG-Overleg. Ik had het dan over eenheid in beeldvorming en Wim over eenheid van beleid. Dat ging niet altijd makkelijk. Het blijven immers coalitiekabinetten met partijen met ieder een eigen profileringsbehoefte. Niettemin daalde wel steeds verder in, dat uitgesponnen onenigheid tussen leden van het kabinet, of tussen departementale diensten, zeker niet bijdraagt aan het vergroten van het vertrouwen van de bevolking in het bestuur.

In 2010 stapte ik over naar mijn huidige rol, de laatste hoofdfunctie in mijn loopbaan. Niet toevallig bleef ik binnen de sector. Het deltacommissariaat gaf mij de kans mijn liefde voor de sector – water, infrastructuur – te combineren met mijn kennis en ervaring in de interbestuurlijke verhoudingen. Als van origine 'Haagse' topambtenaar moest ik gaan opereren als 'nationaal' bestuurder, die ook door de watersector en de medeoverheden als 'voor en van hen' werd gezien. Ik kreeg als bestuurlijk orgaan een grotere mate van onafhankelijkheid dan ik ooit had gekend, maar tegelijkertijd had ik niet langer de beschikking over een groot apparaat om momentum te maken en te houden. Ik moest het hebben van wat geld (een miljard per jaar), maar vooral van *soft power* (directe rapportagelijnen naar minister en Kamer, verbindend vermogen) om anderen tot meedoen te verleiden. In die zin paste het nieuwe ambt perfect in de nieuwe discipline van horizontaal bestuur, gevoed door faciliterend leiderschap en slimme *meta governance*. Als SG was je van die wereld toch meestal een paar stappen verwijderd, al waren we er in het college van SG's natuurlijk ook mee bezig, binnen het domein van de Rijksdienst. Als deltacommissaris moest ik dat op een veel groter speelveld leren praktiseren.

Leven in veranderend ‘Den Haag’: reflectie

Het bovenstaande relaas laat zich lezen als een verhaal over hoe ambitie, zelfvertrouwen, gedrevenheid, *know-how* en *know-who*, veel en hard werken en de samenloop der omstandigheden tezamen een top-ambtelijke loopbaan vormen. Maar het is natuurlijk ook een verhaal over stabiliteit en verandering in zowel de context als de modus operandi van het openbaar bestuur. De institutionele en culturele grondtrekken van het Nederlandse openbaar bestuur – verdeelde macht, collegiaal bestuur, pacificatie van tegenstellingen, gedecentraliseerde eenheidsstaat, depolitisering en temporisering van lastige kwesties – vertonen een relatief hoge stabiliteit. Tegelijkertijd veranderen de samenstelling, de mores en het gemoed van de samenleving en het politieke systeem wel degelijk, en vaak sneller. Dat gebeurt onder invloed van soms abrupte ontwikkelingen in de internationale verhoudingen, (informatie)technologie, economie, de publieke informatieomgeving en de populaire cultuur. Die veranderen wat kan, wat hoort, wat past, wat wordt verwacht en waar aandacht naartoe gaat in het openbaar bestuur. Denk alleen al aan de komst van de pil, en wat zij niet alleen achter de voordeur maar in de publieke sfeer, op de werkvloer en op de arbeidsmarkt heeft betekend. Zoals we later nog zullen zien, kunnen ook incidenten en crises bestaande verhoudingen ondermijnen en momentum voor vernieuwing creëren – denk aan het effect van de Watersnoodramp van 1953 op de Zeeuwse samenleving en de bestuurlijke verhoudingen. Denk aan het roerige jaar 1966 in Amsterdam en de olievlekwerking die daarvan op de jeugdcultuur, de media, het partijlandschap en de politie uitging. Wellicht dat we straks scherper kunnen vaststellen of de bevingen en de publieke beroering in Groningen een vergelijkbaar transformatief effect zullen hebben gehad in die regio.

Hoe het ook zij, topambtenaar worden en blijven veronderstelt het vermogen om veranderingen in de tijdgeest te lezen. Nieuwe opgaven, nieuwe verhoudingen, nieuwe spelregels doorgronden en benutten. Snappen dat ‘where you stand depends on where you sit’ en dat iedere nieuwe arena die je betreedt als je een nieuwe functie aanvaardt zijn eigen mix van historisch gegroeide, deels gestolde en deels vloeibare verhoudingen kent. Dat het grotere decor van wereld en wijk voortdurend in beweging is, en dat die bewegingen vroeg of laat doorwerken in de binnenwereld van de eigen sector en het eigen kantoor. Drie korte snapshots uit verschillende momenten in de loopbaan van onze hoofdpersoon maken dat duidelijk.

Het 'Den Haag' waarin de jonge Kuijken in 1979 zijn loopbaan begon, achtte zichzelf nog het epicentrum van het openbaar bestuur. Ja, de financieel-economische bomen groeiden niet meer tot aan de hemel en de buikriem moest worden aangehaald, maar aan de idealen van *big government* – een sterke centrale overheid die economische en sociale ontwikkeling planmatig stimuleert en stuurt met regels en geld – werd nog nauwelijks getornd. De Europese Gemeenschap was behalve op het landbouwdomein een tamelijk onzichtbare en weinig betekenisvolle bestuurslaag. De ontzuiling was in volle gang, maar de met de zuilen geassocieerde volkspartijen domineerden nog onverminderd het politieke landschap. Van Agt en Wiegel regeerden kalmpjes in een sfeer van bonhomie, en behalve van CDA-dissidenten hadden zij van de Kamer weinig te duchten. De parlementaire enquête was nog niet uit de naoorlogse mottenballen opgediept; de Algemene Rekenkamer beperkte zich grotendeels tot boekhoudkundig en doelmatigheidsonderzoek; er was geen ombudsman. Het medialandschap was relatief overzichtelijk: de schrijvende pers en een luttel aantal televisiezenders. De personal computer had net zijn intrede gedaan; Internet bestond niet; er waren alleen vaste telefoons. De dooi in de Koude Oorlog naderde haar einde.

Toen Kuijken in 1995 SG werd, was de Muur gevallen, Duitsland verenigd en de Euro in de maak. Saddam was in Koeweit op zijn vingers getikt door een internationale coalitie. Het Westers liberaal-democratische model leek de wereld te gaan bestormen. Tegelijkertijd vulden ondertussen potentaten en ultranationalisten op soms brute wijze de postcommunistische machtsvacuüms in Zuidoost-Europa en Centraal Azië. Paars zat net in het zadel, en voor het eerst in de moderne geschiedenis stond de christendemocratie aan de zijlijn van het landsbestuur. De economie zat in de lift en het neo-corporatistische Nederlandse 'poldermodel' dat dit mogelijk had gemaakt, trok internationaal aandacht. Het geloof in het probleemoplossend vermogen van de overheid was evenwel tanende. Een assertiever controlerend parlement en een groeiend aantal formele en informele 'waakhonden' rond de uitvoerende macht hadden een reeks ontluisterende affaires en fiasco's en een verstikkende bureaucratisering blootgelegd. Het discours van 'de kloof' tussen burger en overheid had zijn intrede gedaan. Ter oplossing van de malaise werd verlangend gekeken naar het potentieel van marktwerking in de uitvoering van publieke taken. Het internet zou zowel het democratisch debat als de publieke dienstverlening een enorme boost gaan geven.

Toen Kuijken aantrad als deltacommissaris, was Amerika onder leiding van een zwarte president aan het herbouwen op *Ground Zero* en vruchte-

loos aan het vechten in Irak. Pim Fortuijn had na 9/11 de Nederlandse politiek een ongekende stroomstoot gegeven die nog steeds doorwerkte. De spectaculaire groei van de wereldeconomie was verkeerd in diepe recessies in Europa en de VS, nadat het internationale financiële systeem in de herfst van 2009 tot op millimeters van ineenstorting was gekomen. De Nederlandse economie had in 2009 een ongekende krimp van -3.9% moeten incasseren. Het momentum van de Europese integratie was tot staan gekomen en de Eurocrisis lag in het verschiet. Voor het nieuwe dossier van Kuijken belangrijk: klimaatverandering had zijn plaats verworven aan de top van de wereldagenda, al was de klimaatconferentie van Kopenhagen net jammerlijk mislukt. Het voor Nederlandse begrippen rechtse kabinet-Rutte trad aan, met forse bezuinigingsdoelstellingen en een prominente law-and-order agenda. Geert Wilders, die vanaf de zijlijn meeregeerde, zette in het parlement en de media een grimmige politieke toon. De 'mediacratie' waarover al in de jaren negentig werd gelamenteerd door de politiek-bestuurlijke elites was veranderd in een 24/7 nieuwscyclus waarin real-time verslaggeving, burgerjournalistiek en de stemmingenkakofonie van de sociale media nieuwe elementen waren. De Nederlandse kiezer zweefde als nooit tevoren. De *digital natives* betraden de arbeidsmarkt – al deden velen dat al dan niet vrijwillig als zzp-er – en het publieke leven. Nederland was in ieder geval in demografisch opzicht tegen wil en dank een multiculturele samenleving geworden, met alle uitdagingen van dien.

Zulke hier slechts kort getypeerde contextwisselingen zijn meer dan een veranderend decor bij een min of meer ongewijzigd doorlopende bestuurlijke en ambtelijke voorstelling. Ze hebben ingrijpende gevolgen voor het openbaar bestuur, en dus ook voor het leiderschap en vakmanschap dat van mensen op sleutelposities binnen dat bestuur wordt gevraagd. Nieuwe maatschappelijke en politieke verhoudingen, nieuwe technologische en internationale ontwikkelingen, nieuwe beleidsideeën en tijdgeesten vormen nieuwe sedimenten van eisen en spelregels voor hun functioneren. Figuur 1 geeft een geschematiseerd overzicht van deze veranderende spelregels en verhoudingen in het Nederlandse politiek-bestuurlijke systeem en de daaruit voortvloeiende opkomst van nieuwe opgaven en eisen voor ambtelijk vakmanschap. Dat is elders uitvoerig beschreven.[4] In het kader van voortschrijdend inzicht zijn hier evenwel andere accenten aangebracht in de typering van de nieuwste generatie opgaven.

Figuur 1. Stapeling van eisen aan ambtelijk vakmanschap

Het klassieke Nederlandse model (bij Kuijkens entree)	*Nieuwste contouren (in zijn huidige functie)*
Ontzuilende samenleving	Netwerksamenleving
Pacificatiepolitiek	Profileringspolitiek
Overlegbestuur: geduld	Resultaatbestuur: haast
Feitenpolitiek: expertise, scenario's	Emotiepolitiek: beelden, reflexen
Vertrouwen als basishouding	Controletorens en verantwoordingsdruk
Instituties als smeerolie	Instituties onder druk
Primaat van de politiek	Opgavegericht besturen

Generaties opgaven voor ambtelijk handwerk

Ambacht 1.0: In de bloeitijd van het Nederlandse model (1945-1970)

1. Loyaal en effectief dienen
2. De bestuurlijke achterkamer faciliteren
3. Expertise en realisatievermogen bundelen
4. Neutraliteit en integriteit

Ambacht 2.0: In de reparatieperiode (1970-2000)

5. Blik (ook) naar buiten richten
6. Interne samenhang vergroten
7. Leren omgaan met transparantie en verantwoording
8. Internationaal denken, multi-level opereren
9. De eerste adviseur van het bestuur zien te blijven

Ambacht 3.0 In turbulente netwerksamenleving (2000-heden)

10. Omgaan met electorale, partijpolitieke en issueturbulentie
11. Van ambt gebonden (van wat ben je?) naar performatief (wat laat je zien?) gezag
12. Borgen van zorgvuldige besluitvorming onder condities van 'real-time politics'
13. Co-design, co-decisie en coproductie met partners en burgers-als-partners
14. Weerbaarheid, crisisbestendigheid en leervermogen
15. Meta-governance van gelaagde en complexe bestuurlijke systemen

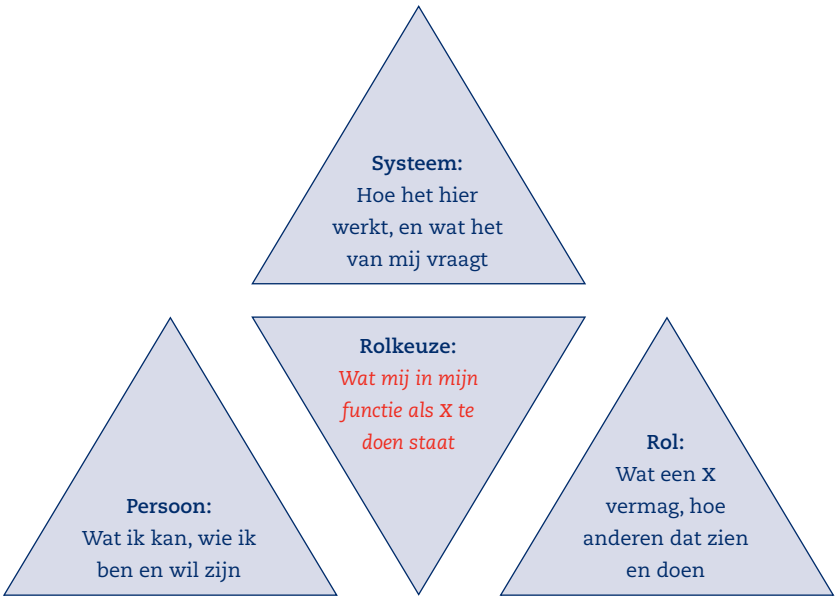
Bron: P. 't Hart, *Ambtelijk Vakmanschap 3.0*, Den Haag: NSOB 2014, pp.32-3, aangepast

Wat dit schema ook duidelijk maakt, is hoeveel er in de steeds dynamischer geworden samenleving wordt gevraagd van bestuurders en (top) ambtenaren. Iemand van Kuijkens generatie en loopbaanlengte heeft zich met tenminste drie clusters aan ambtelijke repertoires moeten verstaan. Er gaan zelden eisen af, er komen wel steeds nieuwe bij. Bovendien liggen de eisen en de daarvoor benodigde persoonlijke en organisatiecompetenties, niet automatisch in elkaars verlengde. Hoe ga je daarmee om? Niemand is immers het door dit soort lijstjes impliciet in het leven geroepen schaap met vijf poten.

Ondertussen veranderen de ambtelijke professional en de persoon die daarachter schuilgaat, natuurlijk ook zèlf naarmate een loopbaan vordert – en niet alleen in hun kennis en ervaring, maar ook in hun opvattingen, werkwijzen, waarden en dus in hun werkstijlen. De 'jonge' Kuijken was het prototype van een *young man in a hurry* die in zijn eerste managementrollen neigde naar sturen via *hard power* gericht op de technische beheersing van de organisatie. De 'oude' Kuijken vertrouwde als voorzitter van het SG-Overleg en als deltacommissaris meer op zijn *power to convene* en het bouwen van vertrouwen in en tussen mensen. 'Where you stand depends on where you sit', ja. Maar ook: 'older and perhaps somewhat wiser'.

Deze tweevoudige dynamiek – stabiliteit en verandering in de context en in de persoon – maakt functie- en loopbaankeuzes zo'n delicaat proces. Het laat zich niet goed vangen in de interviewsjablonen en testbatterijen van assessment centers en headhunters. Het moet van geval tot geval worden geconstrueerd, en daarbij gaat het niet alleen om eenvoudige matching van persoon aan functie. We zien dit scherper als we erover nadenken met behulp van de driehoek persoon-rol-systeem. De persoon en het systeem (de organisatie, de sector, de politiek-bestuurlijke opdrachtgevers) worden in dit denkmodel met elkaar verbonden door de rol die de persoon in het systeem speelt. De rol staat echter niet gelijk aan de baan; zij vloeit voort uit een al dan niet bewuste rolkeuze door het individu in kwestie. Zo'n rolkeuze vindt plaats op het snijvlak van (1) de kenmerken en staat van het systeem waarin de rol is gesitueerd ('hoe werkt het hier'); (2) de beelden en normen over de rol die binnen het systeem bestaan ('wat wordt er van mensen in jouw functie hier verwacht', 'hoe bereik je in deze organisatie resultaat', 'waar kun je het in deze organisatie wel en niet expliciet met elkaar over hebben'); (3) professionele en persoonlijke kenmerken van de roldrager ('wie ben ik, wat kan ik, hoe werk ik').

Figuur 2. Topambtenaar zijn: Van 'een ambt vervullen' naar 'een rol kiezen'



Uiteindelijk moet de roldrager – in bovenstaand verhaal dus achtereenvolgens de beleidsambtenaar, het hoofd bureau SG, de directeur, gemeentesecretaris, de SG, de deltacommissaris – het systeem waarin hij kan of gaat belanden zien te lezen. Intuïtief of via goed ingevoerde bronnen erachter komen hoe het er werkt, écht werkt, ook voorbij de officiële retoriek en de formele procedures. Op basis van die lezing moet hij bij zichzelf te rade gaan wat hij wil en kan brengen binnen dat systeem, en dan kiezen wat hem te doen staat, hoe hij dat gaat aanpakken en hoe hij voor die aanpak steun organiseert. Kiezen *voor* een bepaalde rolopvatting betekent onvermijdelijk ook – al is het maar impliciet – kiezen *tegen* andere mogelijke rolopvattingen. Datzelfde geldt voor het kiezen voor een bepaalde management- en leiderschapsstijl om het dienen en beïnvloeden dat uit die rolopvatting voortvloeit van dag tot dag en van situatie tot situatie inhoud te geven.

Je moet als topambtenaar 'heel' zien te blijven in je rolopvatting – authentiek, integer, consistent. En je moet dat doen in een mêlee van harde en zachte informatie over het systeem dat je betreedt. Je hoort de verhalen over de functie die anderen binnen en buiten het systeem vertellen en je voelt de expliciete en impliciete verwachtingen van je directe

collega's en bestuurlijke opdrachtgevers. Temidden van dat alles moet je een eigen inschatting maken, telkens opnieuw, van wat je in het hier en nu van je eigen persoonlijke en professionele ontwikkeling op deze plek wilt en kunt brengen en halen. Die rolkeuze moet je testen door haar te communiceren binnen het systeem, want zonder (h)erkenning van de rolopvatting bij de belangrijkste partijen ontstaan onvermijdelijk rolverwarring en rolconflicten. Zo ook Kuijken. Als een vis in het water bij bureau SG; maar zoekend, worstelend en te hard werkend als jonge gemeentesecretaris in een gewonde gemeente met een harde bestuurscultuur. Soeverein als organisator voor en raadgever van Kok; alle zeilen bijzettend om in dezelfde functie maar werkend met een andere premier even effectief te zijn en een vergelijkbare wederzijdse vertrouwensrelatie op te bouwen. Een ambtelijke loopbaan is altijd een werk in uitvoering waarvan de projectbeschrijving steeds weer opnieuw wordt aangepast en moet worden heronderhandeld.

2 Casus: Het verleden van een minister

Wat staat de topambtenaar te doen als diens minister in politieke problemen komt, niet vanwege handelingen in diens huidige ambt maar wegens kwesties uit zijn bestuurlijke verleden? Kuijken maakte een dergelijke kwestie mee in de zogeheten 'bonnetjesaffaire' (1999-2000), waarin de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Bram Peper in opspraak raakte over diens declaratiegedrag tijdens zijn ambtsperiode als burgemeester van Rotterdam.

Leeswijzer: vakmanschapskwesties in deze casus

- Werken met bewindspersonen: hoe ontwikkel je een effectieve werkrelatie met bestuurders (die uiteenlopende humeuren, temperamenten en werkstijlen kennen)?
- Meerdere bazen dienen: omgaan met eigen verantwoordelijkheden van en onderlinge verschillen en fricties tussen minister(s) en staatssecretaris(sen) op een departement
- Veranderlijk politiek gezag: competentie, reputatie en kwetsbaarheid van bewindspersonen
- Ambtelijke onafhankelijkheid: eigen positie innemen in het tumult
- Verantwoordelijk voor het departement: minister vs. ministerie

Werken met Bram Peper

Augustus 1998. Paars II treedt aan, na een niet in alle opzichten eenvoudige formatie. Als de identiteit van de beoogde nieuwe bewindspersonen bekend wordt, bevindt Peper zich in Latijns-Amerika. Ik haal hem af op Schiphol en brief hem 45 minuten in de auto op weg naar zijn komende onderhoud met de formateur. We kenden elkaar al vanuit het binnenlands bestuur. Zo begint een werkrelatie, die de vaart in de rug krijgt doordat de nieuwe minister mij en de rest van de ambtelijke top thuis in Wassenaar uitnodigt om in informele sfeer zowel de voorliggende dossiers als de

gewenste onderlinge werkverhoudingen in alle rust te bespreken. Neelie Kroes, zijn toenmalige partner en zelf natuurlijk oud-minister, hield zich op de achtergrond maar zorgde voor de inwendige mens. Zoiets is essentieel voor een goede start: ruim de tijd nemen, elkaar vertellen wat politiek gewenst wordt, wat ambtelijk mogelijk is, prioriteiten stellen, bananenschillen detecteren en over de onderlinge informatievoorziening en communicatie afspraken maken. Het werd een beproefd concept voor mij. Het is wat mij betreft echt een kerntaak van een SG.

Peper zette zijn tanden in diverse grote dossiers, zoals de beoogde vorming van stadsprovincies. De samenwerking verliep goed. Hij was veeleisend, grillig soms, maar ook een bestuurder met visie, ervaring en een uitstekend netwerk. Hij wilde doorwrochte, intellectuele en soms lange stukken voor het parlement. Peper was het soort bestuurder dat het intellectueel kaliber van het ambtelijk apparaat op een goudschaaltje weegt. Tegelijkertijd kon hij zelf niet altijd goed voor het voetlicht brengen wat hij nou eigenlijk precies als doel voor ogen had. Hij was inspirerend en bewerkelijk. Dat kán, die combinatie. Wat ik toen zelf moeilijk vond was dat er zaken om het ministerie en de officiële kanalen heen gebeurden. Dan was hij bijvoorbeeld bijna persoonlijk bezig met de decoratie van Gerard Reve. Ik vond zulk micromanagement door de minister geen goed idee. Nog een voorbeeld: bij een procedure voor de benoeming van een nieuwe Commissaris der Koningin ging hij een kandidaat thuis in Wassenaar ontvangen. Dan zei ik: 'Bram dat moet je niet doen'. Hij koppelde wel altijd alles terug.

Zulk optreden observeerde ik en besprak het waar ik dat nodig vond. Ik vond het af en toe wel lastig. Je hoopt natuurlijk altijd dat je gesprekspartner zich ook in een puur professionele rolopvatting voegt. Als dat dan – zoals in dit geval – niet helemaal gebeurt, dan wil ik natuurlijk de relatie wel goed houden. Dan blijft het leren. En wel signalen blijven geven: Pas op als je nu zelf brieven gaat schrijven voor een decoratie. Is dat nou verstandig? Spiegel zijn. Ik had zelf wel een goede band met hem opgebouwd. Hij noemde mij ooit in een krant een '*civil servant by birth*'. Dat was aardig van hem.

Context van de affaire: Een Rotterdams verleden

Ondertussen beginnen gebeurtenissen uit zijn Rotterdamse burgemeestersverleden Peper in de beeldvorming in de massamedia in te halen.[5] De bonnetjesaffaire begint te ontstaan nadat de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR) van de Rotterdamse gemeenteraad op 13 september 1999 besluit het onderzoek naar bestuursuitgaven tussen 1986 en 1999 voort te zetten. Enkele dagen later schorst burgemeester Ivo Opstelten twee beveiligingschefs en het hoofd van de keuken vanwege mogelijk gesjoemel met overuren en taxibonnen en diefstal van drank- en rookwaar in 1998. Een aantal andere ambtenaren wordt overgeplaatst. Volgens Opstelten heeft de schorsing niets te maken met geruchten over fraude uit het verleden of het onderzoek van de COR. Toch komt één dag na de maatregel van Opstelten voor het eerst de naam van Opsteltens voorganger Bram Peper aan het licht. Op 24 september spreekt een anonieme bron, wiens stem door een microfoon is vervormd, zich op Radio Rijnmond uit over grootscheepse fraude op alle niveaus van het Rotterdamse stadhuis, waaronder ook door Peper.

Naar aanleiding van de verschillende verdachtmakingen besluit de gemeenteraad op 30 september alsnog dat de COR de beschuldigingen ten aanzien van Peper zal onderzoeken als onderdeel van het bredere onderzoek naar de bestuursuitgaven. Het rapport wordt uiteindelijk in februari 2000 gepubliceerd. De nieuwsgolf houdt ondertussen aan. De lokale pers publiceert verhalen over gesjoemel, fraude en een foute stadhuiscultuur. Het stadsnieuws wordt op 28 oktober landelijk opgepikt wanneer het AD opent met de kop "Peper beticht van misbruik." Het artikel bevat een opsomming van aantijgingen op basis van voornamelijk anonieme klachten en twee bronnen met naam, voormalig bestuursambtenaar De Koning en de ex-gemeentesecretaris Bannink. Peper reageert diezelfde dag nuchter op de zaak. Hij verklaart in Den Haag Vandaag dat de aantijgingen 'allemaal verzonnen zijn: 'ik ben onkreukbaar.' Tevens overweegt Peper juridische stappen te nemen tegen het AD.

Op 29 oktober heeft Peper 's ochtends een gesprek met premier Wim Kok. Peper verzekert Kok dat hij zich geen zorgen hoeft te maken. Na het beraad laat de premier aan de media weten vierkant achter de minister van Binnenlandse Zaken te staan. Hij meent dat er een 'actie' gaande is om Peper te 'beschadigen.' Ondertussen heeft de COR de hulp ingeschakeld van accountantsbureau KPMG. Er komen ook steeds meer stemmen op om het onderzoek door Den Haag te laten uitvoeren. Dit en de onthullingen in de pers maken de positie van minister Peper steeds moeilijker.

Het onderzoek van de COR krijgt in november vorm. De eerste onderzoeksopzet wordt op het Ministerie van Binnenlandse Zaken gepresenteerd. Pepers positie als minister van Binnenlandse Zaken komt steeds meer in het geding. De vraag rijst of Peper nog wel toezicht op het onderzoek kan houden in zijn rol als minister van Binnenlandse Zaken, in wiens portefeuille ook de bestuurlijke integriteit valt. Peper zou in een dubbelrol komen te functioneren: als toezichthouder, maar ook als object van onderzoek.

Uiteindelijk neemt minister Roger van Boxtel eind november het toezicht op het onderzoek over. Halverwege december wordt bekend dat het rapport een maand later wordt afgerond dan gepland, het rapport komt nu vermoedelijk half januari. Peper schakelt dan op eigen kosten een accountant in. In januari wordt hij meerdere malen verhoord door de COR. Dat grijpt hem aan. Hij vertrouwt de motieven en de werkwijze van de commissie niet. Er wordt ook stevig uit de commissie gelekt.

De Volkskrant en het AD melden op 15 januari 2000 dat de accountants zijn gestuit op dubieuze posten ter waarde van ongeveer 100.000 gulden. Peper stelt in reactie hierop in een brief dat de commissie informatie lekt naar de pers en dreigt daarom met gerechtelijke stappen. Hij eist inzage in zijn dossier zodat hij zich op een nieuw verhoor door de COR kan voorbereiden. De commissie komt aan deze eis niet tegemoet.

Wim Kok is niet blij met Pepers keuze om geen medewerking te verlenen nu de commissue zijn eis niet heeft ingewilligd. Hij raadt hem aan alsnog opnieuw met de COR om de tafel te gaan zitten. Ondertussen krijgt Peper her en der bijval van bestuurlijke zwaargewichten die kritiek op het onderzoek uitoefenen. Terwijl het COR-onderzoek meer tijd in beslag blijkt te nemen dan gepland, spitst de publieke discussie zich toe op Pepers functioneren als minister van Binnenlandse Zaken. Freelancejournalist Berts wil via de WOB inzage krijgen in Pepers declaratieformulieren als minister. De Raad van State bepaalt op 10 februari dat hem deze toegang moet worden verleend, zij het dat het Peper wordt toegestaan namen en adressen van bezochte personen en instanties door te strepen. Hij hoeft ook geen bonnetjes te publiceren. Op 15 februari zet Peper zijn declaraties als minister alsnog integraal op Internet.

Op vrijdag 25 februari melden het AD, de *Volkskrant* en het *Rotterdams Dagblad* dat de COR de antwoorden van Peper nog steeds onvoldoende vindt en dat de commissie een hard oordeel velt over zijn Rotterdamse declaratiegedrag. Als Peper het rapport leest, beseft hij dat het rapport weleens het einde van zijn politieke carrière zou kunnen betekenen. Peper wordt ‘onrechtmatig gedrag’ verweten. Van verschillende van zijn reizen en cadeaus is het nut niet bewezen. Peper en Kok schrikken van het rapport.

Begin maart staat in het teken van de aanloop naar de resultaten van het COR-onderzoek. De COR meldt op 7 maart opnieuw een vertraging van het rapport. Peper wil vechten tegen het komende rapport, maar ziet zijn armen gebonden door zijn ministerschap en treedt daarom – in beginsel tijdelijk – af. Op 17 maart verschijnt het rapport dan toch. De gemeenteraad schaart zich achter de zeer kritische bewoordingen van het rapport, waarin wordt vastgesteld (door accountant KPMG) dat Peper voor 64.000 gulden ten onrechte zou hebben gedeclareerd: 'Aan de Maas is geen plaats voor een Zonnekoning', aldus de Rotterdamse PvdA-fractievoorzitter Van Dijk. Pepers ministerschap is daarmee definitief voorbij.

Bediening onder druk

Ik beschouwde de bonnetjesaffaire als een probleem van 'daar' – de Rotterdamse gemeentepolitiek – en dus niet als een probleem van 'hier' – het departement en Pepers huidige ambt. Ik wilde hem er wel bij helpen, maar het was niet primair mijn probleem of dat van Binnenlandse Zaken. Ik wilde ook – en dat heb ik toen ook met Kok besproken – de persoon en de minister scheiden. Concreet betekende dit dat ik Peper niet in een positie wilde houden waarin hij over onderzoek naar zijn eigen verleden zou moeten oordelen. De verantwoordelijkheid van dat dossier moest naar een andere minister. Dat werd de tweede minister die tijdens dat kabinet op het departement was gestationeerd, Roger van Boxtel (D66), minister voor het Grote Stedenbeleid.

De houding die ik heb ingenomen ten opzichte van Peper was strikt professioneel. Ik heb de nodige afstand bewaard. Ik voelde dat dit kon gaan gebeuren. Ik ging hem uitleggen dat het ook ter bescherming van hemzelf was dat een ander dat deel van zijn portefeuille deed. Hij begreep dat natuurlijk goed. Tegelijkertijd was er de emotie van iemand die lijdend voorwerp is ten opzichte van degene die dat onderzoek dan vervolgens behandelt. Die emotie moest ik op de één of andere manier op de gang tussen die twee kamers wel managen en beheersbaar houden. Dat is met inzet van alle betrokkenen goed gelukt.

Ik zag mezelf als een soort wandelende Chinese muur. Dat was soms ingewikkeld. Je hebt wel vaker bewindslieden die niet met elkaar door één deur kunnen, maar dit was toch anders. Ze konden prima door een deur. Maar dat de één verantwoordelijk is voor het onderzoek naar de ander, dat is wel heel bijzonder. Hoe blijf je dan geloofwaardig naar beiden? En wat doe je als er van een of beide kanten 'manoeuvres' richting de ander in gang worden gezet? Dat is hier gelukkig niet gebeurd.

Minister van Boxtel werd bediend in zijn verantwoordelijkheid om het onderzoek te (be)geleiden. Wat ik in het begin zei: 'Het is niet een zaak van het ministerie, het is het probleem van Bram Peper als burgemeester en het heeft effect op hem als minister en het kabinet'. Ik heb, meen ik, één keer tegen hem gezegd: 'Bram, met alle respect, ik begrijp dat het gegaan is zoals het gegaan is. Je hebt je vierentwintig uur per dag als burgemeester ingezet. Dat betekent wat mij betreft niet dat je je niet hoeft te verantwoorden. Dat kan niet in het openbaar bestuur'. Ik had geen oordeel over de declaraties, en ook dat heb ik naar hem uitgesproken, maar van mijn principiële standpunt over zijn rolopvatting heb ik hem wel deelgenoot gemaakt.

Je moet dan zoiets brengen naar de minister, in dit geval een minister met een groot brein maar ook een enigszins volatiel gemoed. Maar het was mijn opvatting, geworteld in mijn principes. Ik zat daar dus niet echt mee, en ik kon alles prima met hem bespreken. Hij heeft alles toegelicht uit die tijd. Hij had blijkbaar ook vijanden gemaakt. Dat gebeurt soms als je iets wilt bereiken. Ik heb me altijd van een oordeel onthouden over wat er waar is en wat er niet waar is. Dat hij later gerehabiliteerd is, was heel fijn voor hem maar kwam helaas te laat. Dat was wel erg pijnlijk.

Er zijn bepaalde zaken die ik zo principieel vind dat het me niet uitmaakt wat anderen ervan vinden. Het zijn kwesties waarbij ik zelf denk: als ik die grens over ben of daarin meega, ben ik zelf ook niet meer geloofwaardig in mijn vak. Voor mij is het je kunnen en willen verantwoorden over hoe je in zo'n kwestie je rol opvat en speelt. Dat is hier natuurlijk ook zo geweest. En ik heb Peper, ook toen hij aftrad, natuurlijk begeleid naar en bij de persconferentie in Nieuwspoort en zelfs als een halve 'uitsmijter' tot aan de dienstauto dwars door de kluwen journalisten heen. Ik vind dat je dat hoort te doen.

De temperatuur van de zaak neemt geleidelijk aan toe. Hij heeft dan een hele reeks van adviseurs om zich heen: zijn advocaat, zijn accountant, partijvrienden, zijn toenmalige vrouw Neelie. Maar hij heeft ook, zo werd steeds zichtbaarder, een heel nauwe band met zijn voorlichter. Mijn opvatting was dat het departement zich niet te veel met deze zaak moest bemoeien, maar deze voorlichter werd er helemaal in meegezogen. Hij werd in zekere mate ook onderdeel van het verhaal in de pers. Hij was het type voorlichter dat werkt voor de klant. Ik heb dat natuurlijk allemaal gezien en ook wel regelmatig met hem gesproken, in de zin dat ik hem steeds erop wees wat de context was. Maar hij liet zich inzetten door Peper en is dus ook in zekere zin door hem gebruikt. Daarmee heeft hij helaas ook zichzelf beschadigd.

Ik heb Peper een keer in de openbaarheid gedekt. Dat ging over een declaratie uit zijn ministerstijd, die bekend werd. Dat betrof een declaratie voor het meereizen van zijn vrouw, en daar hadden wij als departement zelf een bepaalde inschatting gemaakt om haar te laten meereizen. Dat heb ik toen ook direct naar buiten gebracht, niet primair om Peper te ontlasten maar gewoon omdat de feiten zo lagen. Dus verantwoordde ik me ervoor. Eerlijk gezegd vind ik dat dit zulke zware banen zijn, waar je elkaar zo weinig ziet, dat als het zich voordoet en de partner wordt uitgenodigd, dan vind ik dat het soms moet kunnen. Zoals Gerrit Zalm eens toelichtte: 'Ja inderdaad, ik heb mijn vrouw meegenomen naar Washington naar een IMF-vergadering. We zien elkaar al zo weinig en dit hoort er gewoon bij.' Voor mij was dat einde discussie.

Ik ben al heel blij dat het op die manier zo gebeurt. Maar je realiseert je achteraf hoe kwetsbaar je bent. Ik zag het later (in december 2012) ook bij de affaire rond Co Verdaas, die vanwege zijn declaratiegedrag als gedeputeerde kort na zijn benoeming tot staatssecretaris alweer moest aftreden. Verdaas was altijd afgedekt door de provinciedirecteur daar; hij had echt geen slechte intenties. Daar is dan ook iedereen op gevaren, maar dan deugt er opeens toch iets formeel niet. Het deugde in ons geval met Peper allemaal *wel*, en daarom nam ik mijn verantwoordelijkheid. Dit zijn de uitgaven van het departement. Als iemand een beveiligd huis moet hebben, heeft hij dat nodig en dan teken je ervoor. Dit geval was ook zo'n soort afweging en Peper legde dat gewoon keurig voor. Die keer vond ik het reëel, maar ik zal ook wel dingen hebben afgewezen.

Alles vloeit voort uit je rolopvatting. De mijne was: dit is geen zaak van het departement maar een zaak uit het verleden van een minister. De waarheid moet naar boven komen. Het principe van hoor en wederhoor moet worden gerespecteerd. Als ambtenaar koester ik mijn onafhankelijkheid, juist ook in zo'n geval, en altijd los van de persoon van de minister en de aard van de relatie die ik met hem onderhoud.

Naspel

Peper legt zich niet neer bij de conclusies van KPMG en vecht het rapport aan. Een lange juridische strijd volgt. Het Openbaar Minister stelt ook een onderzoek in, maar justitie beslist al eind 2000 dat Peper niet hoeft te worden vervolgd. Volgens justitie was Peper destijds in een situatie 'die goed oordelen bemoeilijkte'. Het OM acht wel bewezen dat Peper 7.500 gulden

→

incorrect heeft gedeclareerd. Peper stort dit bedrag terug. Daardoor ziet het OM van vervolging af, ook gezien het feit dat de oud-burgemeester van Rotterdam 'in zijn privébestaan en zijn ambt ernstig is getroffen'.

Peper klaagt KPMG aan bij de Raad van Tucht voor accountants. De tuchtraad oordeelt dat drie klachten van Peper gegrond zijn, omdat KPMG feiten over declaraties onjuist heeft gepresenteerd. De feiten zelf worden niet betwist. Zowel KPMG als Peper gaan in beroep.

Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven stelt Peper in het gelijk. KPMG zou deels onjuiste feiten hebben gepubliceerd en te weinig onderzoek hebben gedaan om alle informatie boven water te krijgen. Ook had KPMG onjuist gehandeld door zonder onderbouwing feiten te stellen om vervolgens het tegenbewijs aan Peper te laten. Peper was daarmee juridisch gerehabiliteerd en in maart 2003 kwam het tot een schikking, inclusief een forse schadevergoeding. Peper keerde evenwel nooit meer terug in de actieve politiek.

Begrensd dienen: reflectie

De formele kern van de politiek-ambtelijke verhoudingen ligt in de gedragsprikkels waaraan beide partijen zijn onderworpen. Politiek-ambtelijke verhoudingen zijn ingebed in het levende staatsrecht. Daarmee komt de belangrijkste factor in de hele politiek-ambtelijke verhoudingen pas goed in beeld: de keten van ambtenaren via minister naar volksvertegenwoordiging en vice versa. De minister is aan het parlement verantwoording schuldig voor alles wat er binnen het gebied van zijn portefeuille gebeurt. Niet alleen voor wat hij zelf onderneemt, maar vooral alles dat uit zijn naam door ambtenaren is en wordt gedaan en nagelaten. Het parlement kan het vertrouwen in de minister opzeggen op het moment dat het niet langer overtuigd is van diens vermogen om politieke leiding te geven. Het staatsrecht schrijft voor dat de minister dan zijn consequenties trekt; de ambtenaren blijven buiten schot.

Omdat de politieke gezagsdragers dus het risico lopen, moeten zij de baas kunnen zijn. Dit principe vindt zijn vertaling in het begrippenpaar politieke primaat - ambtelijke loyaliteit. De politieke gezagsdrager bepaalt het beleid, het ambtelijk apparaat adviseert hem daarbij en voert het eenmaal gekozen beleid zo goed mogelijk uit. Cruciaal daarbij is dat de minister erop moet kunnen rekenen dat ambtenaren hun beleidsvoorbereidende, adviserende en uitvoerende taken niet alleen professioneel nauwgezet maar ook naar de letter of geest van zijn politieke intenties uitvoeren – ook indien deze ambtenaren het om wat voor reden dan ook daarmee niet eens zijn. Loyaliteit wordt immers pas werkelijk op de proef gesteld indien er meningsverschillen en spanningen bestaan. Loyaliteit gaat bovendien niet alleen over 'meewerken' maar ook over 'tegenspreken' – op welke basis, in welke setting en met welke toon en timing?[6] Politiek-ambtelijke verhoudingen staan daarnaast bloot aan druk van buiten die als een splijtzwam kan werken: incidenten, media-aandacht, kritische toezichthouders, slechte evaluaties, botsingen met het parlement. Dan komt het erop aan om schouder aan schouder te staan en niet in een onderling zwartepietenspel verzeild te raken.

Bewindspersonen en departementale (top)ambtenaren zijn, kort en goed, tot elkaar veroordeeld. Dat ze uiteenlopende rollen en verantwoordelijkheden hebben, staat buiten kijf. Dat doet echter niets af aan de feitelijke osmose die aan de top van het openbaar bestuur tussen politiek en ambtenarij bestaat. De informele kern van de politiek-ambtelijke verhou-

dingen is relationeel zoals een Deense onderzoeker observeert: 'the relationship between the departmental secretaries [secretarissen-generaal, PtH] and their ministers must be seen as one of dependence. Ministers are as much de facto partners as superiors of the departmental secretaries in the politico-administrative game… Pressures on the ministers become pressures on the departmental secretaries.'[7] Bewindspersonen en topambtenaren hebben elkaar nodig en moeten op elkaar kunnen vertrouwen. De beide partijen zullen elkaar voortdurend moeten opzoeken en hun gedrag op elkaar afstemmen, anders wordt het niks met het beleid.

Er zijn drie gradaties van politiek-ambtelijk energieverlies. De eerste situatie is die waarin de betrokken politicus niet stuurt, niet kiest, geen 'lijn' heeft of politiek geen gezag heeft. Dan raakt de ambtelijke organisatie stuurloos. Men besteedt eindeloos veel tijd aan het schrijven en herschrijven van nota's om de bewindspersoon tot keuzes te verleiden, respectievelijk aan de ontwikkeling van beleidsvoorstellen die uiteindelijk in kabinet of Kamer sneuvelen bij gebrek aan draagvlak. Een tweede pathologie is die van wederzijds wantrouwen. De politicus hamert op zijn primaat, trekt de ambtelijke competentie of integriteit in het openbaar in twijfel. De ambtelijke top beperkt zich tot risicomanagement en doet het hoognodige, maar zet niet die extra stappen. Er ontstaan verstoppingen en vervormingen in de informatievoorziening en verantwoording: ja-knikkerij, mijdgedrag, angst om slecht nieuws te melden, intriges en spelletjes. Een derde is die van de ook voor anderen zichtbare strijd. Als politiek-ambtelijke spanningen naar buiten komen, treedt voor zowel de bewindspersonen als het departement reputatieverlies op. Dat schaadt de effectiviteit van alles wat zij doen, want het betekent simpelweg dat beide kijvende partijen aan invloed inboeten in Haagse beleidsarena's. Zij moeten in onderhandelingen met andere partijen het vaker afleggen tegen de claims en argumenten van spelers met een hoger prestige die in eigen kring wel de rijen gesloten weten te houden.

Zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen daarentegen goed, dan komt dat de energie, het elan en de ontspannenheid waarmee er aan de top van departementen wordt gewerkt stellig ten goede. Er is duidelijkheid over taken, rollen en verantwoordelijkheden, er is wederzijds vertrouwen en de transactiekosten van de onderlinge samenwerking zijn laag. Minder papier dat heen en weer wordt geschoven. Een half woord is genoeg in de onderlinge besprekingen. Anticiperen op het standpunt van de bewindspersoon wordt veel makkelijker, namens de bewindspersoon optreden in externe onderhandelingen ook. Dat alles levert belangrijke tijdwinst op. Er gaat bovendien een positief signaal vanuit naar de rest van het departement en

naar de buitenwereld. De beste bewindslieden weten hun ambtenaren te inspireren door een gedecideerde maar open stijl van leidinggeven. De effectieve bewindspersoon weet bovendien het beleid en de organisatie politiek 'af te dekken' in de 'buitenwereld', in het bijzonder bij de eigen fractie, andere coalitiepartijen, de volksvertegenwoordiging, de belangengroepen op het beleidsterrein, de media. De minister moet er ook voor zorgen dat er voldoende geld binnenkomt om het circus draaiende te houden en voldoende politieke steun bestaat voor het voorgenomen en lopende beleid.

Daarom wordt de minister ook wel een *prize-fighter* ten behoeve van het departement genoemd. Niet voor niets meten ambtenaren de kwaliteit van hun bewindspersoon ook wel af aan de mate waarin hij/zij erin slaagt om in het kabinet, in de Kamer en in de publieke opinie – stuk voor stuk arena's waartoe de ambtenaren zelf geen of zeer beperkte toegang is gegund – de kastanjes uit het vuur te halen. Ambtenaren verwachten dat bewindspersonen zich zowel intern als extern als effectieve leiders manifesteren. Zij willen politieke sturing ontvangen, mede omdat zij weten dat zij bij het achterwege blijven daarvan aan effectiviteit in het Haagse bestuurlijke circuit inboeten. In bestuurlijk Den Haag blijft niets verborgen dat relevant is bij het bepalen van de pikorde binnen en tussen de departementen. Behept zijn met een bewindspersoon die niet weet wat hij wil, of die het aan politieke effectiviteit ontbreekt, is voor ambtenaren geen genoegen maar een handicap.

Het gezag van politieke bestuurders op hun departementen is daarom niet vanzelfsprekend en onbegrensd. De opstelling van ambtenaren tegenover hun bewindslieden wordt niet alleen bepaald door de klassieke norm van ambtelijke loyaliteit aan de politiek verantwoordelijke bewindspersoon. Zij hangt in de dagelijkse praktijk ook af van hun taxatie wat de bewindspersoon voor het departement kan betekenen. Politieke gezagsdragers en ambtenaren moeten in hun onderlinge contacten de kunst van het leven en laten leven beheersen. Zij moeten daarbij bepaalde – goeddeels ongeschreven – spelregels in acht nemen om te voorkomen dat hun samenwerking spaak loopt door wantrouwen, machtsstrijd, knechtengedrag, miscommunicatie of verstarring.

Een essentiële spelregel is dat politieke gezagsdragers en ambtenaren hun eigen verantwoordelijkheid hebben: de gezagsdragers voor de politieke koersbepaling en de politieke randvoorwaarden (middelen, draagvlak), de ambtenaren voor deskundige beleidsvoorbereiding, advisering, uitvoering en toezicht. Ieder moet zijn eigen verantwoordelijkheid zo goed mogelijk waarmaken, die van de ander intact laten en hem zo veel moge-

lijk behulpzaam zijn. Uit die basisregel vloeien andere spelregels voort: altijd voor elkaar beschikbaar zijn, elkaar nooit verrassen met belangrijke acties of informatie, en zich in het openbaar van kritiek op elkaar onthouden. Beide partijen moeten open kaart spelen over de politieke contacten die zij onderhouden. Zij moeten geen misbruik maken van de politieke cyclus om elkaar dwars te zitten (bijvoorbeeld ambtenaren die in de tweede helft van een kabinetsperiode een minister gaan 'uitzitten'). Kortom:

- *Respect* opbrengen voor de wederzijdse posities en verantwoordelijkheden en de daarmee gepaard gaande rolverplichtingen.
- *Ruimte* bieden aan de ander om inhoud te geven aan de eigen verantwoordelijkheden. Uitgaan van loyaliteit en vertrouwen in plaats van het tegendeel.
- *Reciprociteit* betrachten en dus optimaal inspelen op de wederzijdse afhankelijkheid. Politieke gezagsdragers zijn op papier de baas, maar *de facto* moeten zij niet alleen loyaliteit en prestaties vragen maar ook bieden.

Het 'bedienen' van bewindspersonen is dus geen veredelde vorm van butleren. De topambtenaar heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de continuïteit en reputatie van haar organisatie. Zij moet de integriteit van de bestuurlijke processen op en rondom het departement bewaken. Zij dient niet zozeer de minister, maar de ministeriële verantwoordelijkheid en de waarden van goed bestuur. Tegelijkertijd behoort het tot de kern van topambtelijk vakmanschap om bewindspersonen en bestuurscolleges die onderling sterk van elkaar verschillen naadloos te bedienen. De ambtelijke top werkt met elke langs democratische weg aangestelde bewindspersoon ongeacht diens politieke opvattingen, reputatie, stijl, (gebrek aan) ervaring. Ambtelijk vakmanschap moet in dat opzicht adaptief zijn en afgestemd op de bewindspersoon, de coalitie en de bestuurlijke verhoudingen van het moment.

Juist omdat beide partijen elk hun eigen prikkels, verantwoordelijkheden en werkstijlen hebben, is de kwaliteit van hun relatie cruciaal. Ambtelijk vakmanschap veronderstelt het vermogen een professionele werkverhouding met bewindspersonen van allerlei signatuur en snit op te bouwen. Er bestaat geen standaardformule voor. Daarvoor zijn het te broze, subtiele en persoonsafhankelijke arrangementen, die bovendien in de loop van de tijd veranderen als de relatie zich ontwikkelt en de politieke cyclus zijn loop neemt. Politiek-ambtelijke verhoudingen aan de top drijven voor een niet-onbelangrijk deel op de persoonlijke kwaliteiten van

de betrokkenen: leiderschapsstijl, empathisch vermogen, *fingerspitzengefühl* in de omgang met informatie, integriteit en moed onder druk van een kritische buitenwereld, elementair fatsoen.

De beginfase bestaat uit elkaar leren kennen. Voor de topambtenaar betekent dit aftasten en aanpassen. Wat is de werkwijze van deze bewindspersoon? Wat is een effectieve manier van communiceren en op welke momenten en met wie? Wil hij eerst het stuk lezen en er dan vervolgens over discussiëren, of houdt hij meer van brainstormen? Wil hij kiezen uit opties of toch vooral bevestiging van zijn eigen voorkeur? Houdt hij van orde en regelmaat, of werkt hij op intuïtie en via improvisatie? Gebruikt hij gestructureerde overleggen of intieme *tête à têtes* om coalities te smeden? Is hij besluitvaardig of houdt hij liever zo lang mogelijk opties open? Hoe gebruikt hij zijn email, telefoon en sociale media – en hoe houd je ambtelijk bij wat daar voor feiten gecreëerd worden? Wat is zijn werkethos? Zijn integriteitsbesef? Zijn inzicht in bestuurlijke verhoudingen, publieke geldstromen, uitvoeringsprocessen? Hoe ligt hij in zijn partij? Waar staat hij in de pikorde binnen het kabinet? Waar liggen zijn loyaliteiten? Hoe groot is zijn zelfvertrouwen, hoe kwetsbaar zijn ego? Hoe gelijkmatig zijn temperament? Iedere nieuwe bewindspersoon lokt een ambtelijke zoektocht uit naar manieren om hem te bereiken en dus de ambtelijke organisatie in het nieuwe regime te positioneren.[8]

Soms tref je het: de minister is een professional, gedisciplineerd, ordelijk en gedraagt zich respectvol. Hij hakt knopen door, heeft visie, geniet aanzien, en weet mensen aan zich te binden. Maar wat nu als die minister een idiosyncratische werkstijl heeft, grootse visioenen heeft, een micromanager is, humeurig is en ambtenaren uitkaffert, ruzie zoekt met andere bewindspersonen en zijn staatssecretaris probeert te marginaliseren? En wat als het politieke kapitaal van de minister slinkt, incidenten en missers zijn blazoen bevlekken, zijn integriteit in twijfel wordt getrokken en het net zich om hem heen begint te sluiten?

Het casusrelaas laat zien hoe Kuijken een werkrelatie probeert op te bouwen met de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken. Die blijkt intellectueel inspirerend maar ook veeleisend voor de ambtenaren. Een zwaargewicht in het kabinet, maar met een onorthodoxe werkstijl. De SG moet ervoor zorgen dat de organisatie de nieuwe minister, *warts and all*, accommodeert en rendement uit de samenwerking haalt. Onderwijl raakt die minister in opspraak, om kwesties die niet zijn huidige maar zijn vorige functie betreffen. Hoe neem je als topambtenaar dan positie in? Hoe en hoe lang bedien je een bewindspersoon die 'aangeschoten wild' is?

Kuijken probeert te voorkomen dat deze kwestie een zaak van het

departement wordt. Hier zien we spanning tussen loyaliteit aan mens (de minister) en ambt (de ministeriële verantwoordelijkheid). We zien een departementaal voorlichter zich sterk identificeren met Peper. Kuijken kiest voor onafhankelijkheid. Er is bovendien nog een andere minister in het spel. Ook die moet worden bediend. Als eerste ambtelijke adviseur staat hij naast beide bewindspersonen, alhoewel de een nu verantwoordelijkheid draagt voor de omgang met het lopende onderzoek naar de ander. Dit is vanzelfsprekend een lastig houdbare positie. Het vraagt om consistente rolvastheid, het managen van verwachtingen over en weer, en prudentie in de dagelijkse omgang. Elke topambtenaar met een bewindspersoon in vergelijkbare turbulentie kent het dilemmatische karakter van die opgave.

De leer van de ministeriële verantwoordelijkheid dicht veel autonomie toe aan de minister. Hij is verantwoordelijk voor alles in zijn portefeuille, in voor- en tegenspoed. En hij is verantwoordelijk voor daden van of tijdens het bewind van zijn ambtsvoorgangers. Toch zien we ook in deze casus weer dat wat een Nederlandse minister vermag altijd begrensd is door de logica van coalitiepolitiek. Een beschadigde minister straalt af op de coalitie en die kan maar zoveel hebben. Een coalitie berust op een vaak broos evenwicht. Het taxeren van dat evenwicht gebeurt op AZ. De premier is *primus inter pares*, maar is in dergelijke gevallen ook scheidsrechter en als het moet scherprechter. Op een gegeven moment komt er een voorzichtig maar helder signaal van het centrum — dit gaat zo niet langer. In de casus vertelt bijvoorbeeld Ad Geelhoed Peper het nieuws dat hij niet te handhaven is. De secretaris-generaal van AZ – een functie die Kuijken enkele maanden later van hem overneemt – brengt namens de premier de lastige boodschap over, waarna Peper zijn conclusie trekt.

Deze situatie had haar eigen dynamiek gekregen. Het verschil in be- en veroordeling van het handelen van de hoofdpersoon ‘binnen’ en ‘buiten’ is glashelder. De blik van binnenuit ziet dat een G4-burgemeesterschap of een ministerschap een loodzware baan is. Men werkt jarenlang onmogelijke uren, staat permanent onder druk, leeft altijd in het oog van de belangstelling en in een niet-aflatend en vaak moordend tempo. Een grote organisatie verwacht leiding, richting, successen en rugdekking van de bestuurder, terwijl die er uiteindelijk alleen voor staat. De tol die de bestuurder in de privésituatie betaalt – slaaptekort, gezondheidsproblemen, kinderen niet zien opgroeien, relaties die stuklopen – kan hoog oplopen. Het kan bovendien zo ineens over zijn. Het afbreukrisico is altijd reëel. Vanuit dit perspectief is het zo gek nog niet dat men ministers (en overigens ook topambtenaren) ruimhartig betaalt en enige privileges gunt.

Zo mag hun partner meereizen naar het buitenland, worden ze in zacht zoemende dienstauto's vervoerd en zijn ze comfortabel behuisd op hun werkplek. Sommigen voegen daar misschien aan toe dat enige coulance op haar plaats zou zijn voor onzorgvuldigheden in hun declaratiegedrag tijdens hun lange jaren van hondenwerk voor de publieke zaak. Het perspectief van 'buiten' is heel anders. 'Aan de Maas is geen plaats voor een zonnekoning', zo luidt het dan al snel. Vanuit dit perspectief is een minister als snel onderdeel van de 'elite' die vijf keer een modaal jaarsalaris verdient. Als zo iemand voor een substantieel bedrag ten onrechte declaraties opstrijkt, is het geduld snel op.

Het ambt behoedt de ambtsdragers niet meer voor de verantwoordingsdruk. De persoonlijke tol die het vak eist, pleit een publieke ambtsdrager niet vrij van verwijten over diens integriteit. De vraag of het inderdaad 'ten onrechte' was, of wat de feiten precies zijn, verdwijnt in de publieke beeldvorming sowieso al snel naar de achtergrond. Binnen de kortste keren ontstaat er een giftige cocktail van ongemakkelijke en alternatieve feiten, beeldvorming, politieke exploitatie, toevallige timing en moeilijk regisseerbare communicatiedynamiek. Als een politieke bestuurder daardoor beschadigd raakt – ook al staan de feiten nog allerminst vast en is de schuldvraag vooralsnog niet gezaghebbend beantwoord – vormt dat een persoonlijk drama. Maar het creëert ook een institutioneel feit: een beschadigde ambtsdrager boet aan gezag en slagkracht in.

De ambtelijke dienst kan niet anders dan rekening houden met dit institutionele feit. Weliswaar dient hij ogenschijnlijk de bewindspersoon, maar als puntje bij paaltje komt dient hij eerst en vooral het ambt. De ambtelijke loyaliteit is daarom niet blind maar begrensd. Politieke bestuurders moeten binnen de wet blijven. Zij kunnen de ambtelijke dienst niet opdragen om in strijd met wet- en regelgeving te handelen. Ze kunnen de ambtelijke dienst niet vragen om zijn ambtsethiek geweld aan te doen, of de beginselen van behoorlijk bestuur – die ook in de wet staan – met voeten te treden. Ze kunnen de ambtelijke dienst niet inzetten voor het bereiken van puur partijpolitieke doeleinden of electoraal gewin. Ze moeten rekening houden met het feit dat topambtenaren niet alleen het belang van de minister moeten respecteren maar ook de institutionele integriteit van de dienst moeten bewaken. Daarom creëert Kuijken in deze casus 'Chinese muren' in de bediening van de twee bewindspersonen. Daarom trekt hij ook een grens en bepaalt hij waar hij zijn departement wel en niet laat assisteren bij de verdediging van Peper. *The show must go on* – ook als de huidige minister het pleit verliest.

3 Casus: Nederland op drift

Calamiteiten en crises zijn een wezenlijk deel van het takenpakket geworden voor Haagse topambtenaren, en allang niet meer alleen voor wie binnen het veiligheidsdomein werkt. Crisismanagement is geïnstitutionaliseerd en geprofessionaliseerd geraakt. Er zijn Haagse coördinatiestructuren omheen gebouwd. Er wordt met ernst en regelmaat voor gepland en geoefend. Toch wordt een topambtenaar onvermijdelijk deels op zichzelf teruggeworpen wanneer zich plotseling een majeure crisis op diens domein voordoet. Je moet er staan, voor je minister, voor je organisatie, voor de publieke zaak. Maar wat betekent dat nu concreet, wanneer het er echt op aankomt? Het najaar van 2001 en het voorjaar van 2002 werden gemarkeerd door twee calamiteiten: de aanslagen in de VS op 11 september 2001 en de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002. Ertussenin raakte het land op drift en de regering-Kok in verwarring. Terwijl de ambtenarij bezig was om op geordende wijze een post-Paarse beleidstoekomst voor te bereiden, schudde politiek Den Haag plotseling op zijn grondvesten. Politiek-bestuurlijk crisismanagement was aan de orde van de dag. Kuijken zat er middenin. Voor welke uitdagingen word je als topambtenaar dan geplaatst?

Leeswijzer: vakmanschapskwesties in deze casus

- Crises: onverwachte, ongewenste, onzekere, onorthodoxe gebeurtenissen
- Crisismanagement: alles boven tafel krijgen én tegelijkertijd handelen
- Ambtelijk crisisleiderschap: improviseren, ordenen, adviseren, vooruit denken, snel schakelen, samenhang organiseren
- Beleidshervormingen: hoe voorkom je dat je crisisbeleid van nu het *wicked problem* van morgen wordt?
- Institutionele crises: legitimiteitserosie van de status quo
- *Zeitgeist*: hoe past ambtelijk handelen in een tijdsgewricht?
- Populisten op het pluche: hoever gaat de ambtelijke loyaliteit en voor wie werk je niet meer?

11 September 2001

Ik had die middag een afspraak op Binnenlandse Zaken. Ik liep mijn kamer uit (op Algemene Zaken, waar ik op dat moment nog geen jaar werkzaam was), door de gang beneden en zag bij de beveiligingsambtenaar de tv aanstaan. Daarop zag ik een vliegtuig in die toren van het WTC vliegen. Ik vroeg de beveiliger 'wat is daar aan de hand?' Toen dachten ze nog aan een ongeluk. Ik ben toen doorgelopen maar al op het Plein kreeg ik een belletje dat er een tweede vliegtuig in het WTC was gecrasht. Toen wist ik natuurlijk dat het hier niet om een stuurfout ging en ben ik teruggegaan en de zaak gaan organiseren.

Op dat moment stond ik er nog niet zo bij stil dat in een klap heel de wereld leek te zijn veranderd. Ik gaf primair aandacht aan mijn minister, de Minister-president, om hem in staat te stellen in deze omstandigheden te acteren en publiekelijk te reageren. Timing en de gekozen woorden zijn dan essentieel. Alle diensten schaalden natuurlijk direct op, vooral ook in internationaal, NAVO-verband en in de inlichtingenwereld. Mijn eerste aandacht ging uit naar het bij AZ op orde krijgen van de relevante informatie. Ik gaf opdrachten en riep onze troepen bij elkaar: de top van de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) en een paar raadadviseurs binnen- en buitenland. De RVD monitorde alle binnen- en buitenlandse media en deed ieder half uur analyses. Daarin is zij uiterst bedreven. De AIVD en MIVD gaven weer wat er in de wereld van de veiligheidsdiensten rondging. Ik was als SG AZ coördinator van de inlichtingendiensten en dus speelde ook dat een rol. Buitenlandse Zaken (BZ) moest het postennetwerk activeren om snel te duiden wat er in andere hoofdsteden en bij internationale organisaties leefde. De raadadviseurs, in dit geval Rob Swartbol (voor BZ en Defensie) en Paul van de Beek (voor Justitie en Binnenlandse Zaken), onderhielden primair de contacten en deden de eerste analyses van alles wat er vervolgens binnenkwam. Zelf wilde ik vragen kunnen stellen, het duiden, met de MP kunnen spreken en collega's bellen. Ik ging dus niet zitten roeien, maar probeerde te sturen door mij te positioneren om ook in deze omstandigheden een effectief eerste aanspreekpunt voor de premier te kunnen zijn en de raadadviseurs te kunnen coachen en begeleiden.

Ik ging natuurlijk direct naar het Torentje en overlegde met Kok, met de raadadviseurs en de RVD erbij. De moeilijkste afweging daarbij is altijd weer: wanneer weet je genoeg om naar buiten te kunnen? Je moet weten waar je het over hebt, want als je fouten in de berichtgeving maakt, kan het je veel schade opleveren in de vorm van verwarring, scepsis en wantrouwen. Maar als je te lang wacht, komt het verhaal over de crisis al zonder jou op gang en gaan mensen zich afvragen waar het leiderschap van de regering blijft.

Perspectief van Wim Kok

Ik was in de Kamer geweest om vragen te beantwoorden voor de zoveelste keer, over het feit dat de presentatie van het NIOD-rapport over Srebrenica weer voor een half jaar werd uitgesteld. De Kamer wilde onmiddellijk weer weten of dat met mijn instemming of goedkeuren was gebeurd. En dan zeg je 'nee, de regering heeft daar geen enkele invloed op'. Ik loop na het vragenuur terug naar mijn werkkamer. Ik had daar een televisie staan. Normaal zet ik die overdag niet aan maar nu deed ik dat wel, om te kijken of er iets op Teletekst was gekomen uit dat non-debatje over het NIOD-rapport. Dat was zo rond half drie. Nou, toen viel ik er dus met mijn neus middenin, want toen was de eerste toren net geraakt. Ik liep toen onmiddellijk naar mijn secretaresse, zo van 'moet je nou eens zien! Weet je het al?' Op die manier begon je dus te speculeren; 'hoe kan dat nu? Is het een verkeersvliegtuig, is het een afwijking van de route?' Dus dat was nog helemaal niet een moment dat je diepgaand met je ambtelijke staf praat, maar gewoon even met je directe omgeving. Onmiddellijk vloog een tweede toestel in de andere toren.

Daarna ging het direct los. Daar is uiteraard niemand op voorbereid. Vanaf het eerste moment is het dan essentieel dat je SG onmiddellijk bij je is en dat geldt ook voor de Rijksvoorlichtingsdienst. Die mensen weten dan ook wel dat ze niet met 20 man dat Torentje in moeten stormen. Ze gingen wel direct helpen contacten te leggen en dingen uit te zoeken. Dat vond ik heel knap. Intussen had ik ook mijn politieke contacten. Het liep al snel gestructureerd, ook qua informatievoorziening. Veel lijntjes kwamen samen bij de SG of bij Voorlichting. Ook de raadadviseur buitenlandse zaken kwam er snel bij. Die had zijn lijntjes op het departement en met BZ, want we moesten direct aan de slag met de Amerikanen.

Wim Kok trok al heel snel vergaande conclusies. Hij was er alert op dat de Verenigde Staten zouden overreageren. Daar spraken we over in het Torentje. Hoe voorkom je dat er een jacht gaat ontstaan die heel destabiliserend zou kunnen zijn? Ik kom dan snel in de professionele modus om ervoor te zorgen dat hij de informatie verzameld en veredeld krijgt om genuanceerd te kunnen reageren. Ik voelde ook wel dat er iets heel schokkends was gebeurd, maar ik heb het op dat moment niet toegelaten. Er zat ook een zinsnede in Koks eerste verklaring in de vooravond die blijk gaf van zijn diepe zorgen. Hij zei toen in het NOS-Journaal van acht uur: 'Amerika is in

het hart getroffen, economisch, financieel, maar vooral ook politiek, militair én menselijk. Daarop te reageren op een wijze die recht doet aan de gevoelens van vernedering, maar tegelijk ook recht doet aan de waarden die wij gezamenlijk in onze democratie vertegenwoordigen, dat is de grote opgave. En dat is gemakkelijk gezegd van ver weg. Als ik Amerikaan was zou ik het daar heel moeilijk mee hebben. En ik als Nederlander heb het er ook héél moeilijk mee.' Zulke statements bereidden we regel voor regel voor, zeker bij Kok, die weegt ieder woord. Daar praat je dan ook over. Aan die cruciale zin kun je overigens ook zien dat als we nog twee dagen hadden gewacht je het misschien weer net iets anders zou hebben geformuleerd. Maar dat is nu precies het dilemma.

In de loop van de avond kregen we berichten binnen over groepen allochtone jongeren in Ede die aan het feestvieren slaan. Ik vond dat heel heftig. Ik had zo'n escalatie niet verwacht. Wij dachten toen dat het zomaar een haard kon zijn van nog veel meer onrust. Het had de potentie om de vlam in de pan te doen slaan. Via Binnenlandse Zaken en de lijn van het integratiebeleid werden direct en de dagen erna de contacten gelegd om dat te duiden en te kijken hoe het zich ontwikkelde.

Het Nederlandse integratiebeleid heeft als groot voordeel dat alle hoofdrolspelers van etnische groepen binnen een mum van tijd aanspreekbaar zijn en desnoods snel op het ministerie zitten. Je moet snel in gesprek raken met die groeperingen over wat daar nu gebeurt en waarom. Wijlen Henk Molleman heeft dat destijds opgezet binnen de toenmalige directie Minderhedenbeleid, de voorloper van de huidige directie Integratie. Die aanpak gaat helemaal terug tot de Zuid-Molukse gijzelingen van de jaren zeventig. Het is gebruikt en gekoesterd op alle momenten dat het spannend is geweest in de interetnische verhoudingen in Nederland. Het is een belangrijk mechanisme om escalatie tussen bevolkingsgroepen te kunnen keren. Soms gaan die besprekingen tot op het niveau van de Trêveszaal.

Vervolgens kwam het kabinet bijeen. Dat is ook zo'n punt van afweging en timing: het kabinet in spoedzitting bijeen roepen kan een crisis accentueren, maar het kan ook dempend werken. Van Aartsen moest als minister van Buitenlandse Zaken de volgende dag naar een NAVO-spoedvergadering. Er stond enorme druk op de zaak. Wat er dan gebeurt in zo'n kabinetsvergadering – waar ik overigens als SG alleen in bijzondere situaties bijzat – is dat iedereen zijn zorgen deelde en dat ze uitwisselden hoe iedereen ertegen aankeek. Dat was op zichzelf heel waardevol. Vervolgens kon de MP alle Ministers in hun portefeuille en verantwoordelijkheid aanspreken om alert en actief te handelen en te rapporteren.

Het kabinet oefent altijd een of twee keer op een crisis. Dat gebeurt op het landelijke coördinatiecentrum. Het scenario was in mijn tijd meestal een grote plof of aanslag ergens in Nederland. Op zoiets enorms als 11 september was nooit geoefend, maar het patroon dat toen is ingezet, is later standaard geworden: geopolitieke situaties die – doordat je zo'n etnisch gemengde bevolking hebt – zich rechtstreeks kunnen vertalen in een ontwrichting van de maatschappelijke stabiliteit binnen Nederland. Dat heb ik als belangrijk element meegenomen. Je zag dat in de jaren daarna nog een paar keer gebeuren. Dat vond ik bedreigend en betekenisvol, zeker als het dan ook nog religie betreft. Dan is het niet zomaar een enkel land en haar onderdanen waarop de spanning zich concentreert.

Na de eerste schok en nadat we de MP hadden voorbereid op zijn optreden naar buiten en de ministerraad bijeen was gekomen, ontstond een lijn om zichtbaar te zijn, niet weg te duiken. Er werden allerlei initiatieven bedacht. Het kabinet besloot te wandelen naar de Amerikaanse ambassade. Er kwam een nationaal stiltemoment. Kok ging naar een moskee. Daar is lang over gesproken. Ze wilden door hun daden laten zien dat ze wisten wat er aan de hand was en dat ze daar op een bepaalde manier op reageerden.

Op dat soort momenten is er nooit een adviesmonopolie. Voor een deel komen zulke dingen op in de ministerraad. De ministers hebben natuurlijk ook zo hun eigen contacten. Ze pikken dingen daaruit op en brengen die in. Het bezoek van de moskee kwam volgens mij uit de ambtelijke advieslijn. We gingen toen diep in op vragen van timing en framing. Als SG bracht ik alles wat geopperd is samen. Op één plek regievoeren is in zulke nationale crises handig en nodig, en regie voeren is de *core business* van AZ, ook als er op diverse plekken en niveaus al formele crisiscentra in actie komen. Uiteindelijk moeten alle actuele voorstellingen met elkaar in verband worden gebracht en gewogen, en moet er op het hoogste niveau samenhang in de maatregelen worden gebracht.

Perspectief van Wim Kok

Allerlei moderne vormen van communicatie waren er natuurlijk nog niet. Geen Twitter, geen Facebook, geen sociale media. Het ging veel meer om handwerk, bellen en televisiekijken. Je bediende je van veel primitievere middelen dan nu het geval is. Daardoor ontstond er een vacuüm dat maar geleidelijk aan een beetje kleiner werd. Ministers gingen bellen. De een zei 'zullen we niet nu al bij elkaar komen', sommigen waren juist druk met andere dingen bezig. Die beslissing om met de ministerraad bij elkaar te komen viel pas wat later in de loop van die namiddag. We deden het meer om bij elkaar te zijn dan dat er nu direct zoveel dingen te beslissen vielen. Tegelijkertijd moest je dat ook weer afwegen. We konden de ministerraad wel bijeenroepen, maar hoe zouden we dan weer naar buiten komen? Wat gingen we dan zeggen? Is bijeenkomen informatief? Hebben we behoefte aan contact met elkaar? Bijeenkomen in zo'n crisis heeft een functie, maar dan wel op het goede moment en in de goede timing.

Intussen zaten we ons natuurlijk alsmaar koortsachtig af te vragen 'wat moeten we hiermee aan?' Dat hing weer samen met de vraag wie deze daden op hun geweten hadden, en met welke oogmerken. Stukken informatie komen dan over elkaar heen binnen. Informatie over nog weer een vliegtuig dat ergens in Amerika is onderschept of niet is opgestegen. Informatie over de reacties van de Verenigde Staten, of van internationale organisaties.

Er zat ook een veiligheidskant in Nederland aan vast. Op dat moment begonnen we ons ook af te vragen: wat zijn er misschien nog meer voor terreurdoelen? Er waren strategische doelen in Amerika onderhanden genomen, maar zijn er ook doelen in Europa en misschien ook in eigen land? Europoort, Botlek, chemische bedrijven, Schiphol. Er waren op dat moment ongetwijfeld honderden mensen en allerlei diensten op mini-schaal ook met hun terreintje bezig, maar nog niet gestructureerd, niet gecoördineerd.

Deze crisis liep dus dwars door alles heen wat iemand met mijn karakterstructuur professioneel comfortabel vindt. Ik wil altijd goed voorbereid zijn, over kwesties hebben kunnen nadenken. Dat kon toen niet. Ik *moest* wel improviseren… We werden teruggeworpen op onze basisinstincten. Je denkt en handelt al naar gelang het eerste dat in je opkomt. Hoe je tijdens een grote crisis als deze opereert, zegt van alles over jezelf. Bij alle boosheid en woede die ik voelde, was mijn basisreactie er een van 'het zal toch niet zo zijn dat we nu oog om oog, tand om tand, kwaad met het ergste

→

kwaad gaan vergelden?' Dat is een bijna menselijke reactie die ik nu eenmaal heb. Daar kan ik ook niets aan doen. Niet nog meer confrontatie, niet nog verder escaleren. Tegelijkertijd wist ik natuurlijk dat hier een infame misdaad was gepleegd en dat er een vorm van vergelding moest zijn. Dat kon niet anders. Maar toch overheerste het gevoel dat we het niet zo ver moesten laten komen, dat het over en weer een vlammenzee als gevolg van een onbeheersbare escalatie werd die niet meer te stuiten zou zijn. In zo'n crisis gaan dat soort basisinstincten met je gevoelens op de loop.

We hebben wel al die avond in het kabinet tegen elkaar gezegd dat dit in de binnenlandse verhoudingen – niet alleen in de oude wijken, maar in wezen door de hele samenleving heen – de verhouding tussen moslims en niet-moslims ernstig kon gaan beïnvloeden. Dat gevoel nam alleen maar toe nadat in de loop van de avond duidelijk werd wie de veroorzakers zouden kunnen zijn geweest: door deze aanvallen raken extremisme en extreme gewelddadigheid gekoppeld aan 'moslims'. Het kon niet anders dan dat de verhoudingen in een aantal opzichten zouden verscherpen. We dachten toen nog helemaal niet aan Fortuyn-achtige uitspraken over de Islam en over de veralgemenisering daarvan, maar gewoon aan de intermenselijke verhoudingen in wijken.

Die lijn van de-escalatie was eigenlijk al heel snel bedacht, in kleine kring in het Torentje, nog voor de ministerraad uit. Zij paste ook bij de persoon van Kok. Maar Kok wilde altijd alles van alle kanten van het spectrum bekeken hebben. Hij ging ook pas naar buiten als hij alles had gezien en gehoord, ook nu. Hij maakt dan zijn eigen afweging. Als iemand een bepaald idee had, werd hij of zij stevig aan de tand gevoeld. Dat was soms ongemakkelijk. Je moest stevig in je schoenen staan als adviseurs. We hadden snel door dat dit echt vroeg om balans tussen veiligheid en wat de samenleving aankon. Er was ook betrekkelijk brede consensus over. Paars was toen nog sterk en Kok genoot toen zo'n 75% vertrouwen onder de bevolking, een ongelooflijk hoge score.

In die weken regende het ook geruchten en gevaarmeldingen. Eind september werden die zo concreet dat er besloten werd vier tunnels in Amsterdam en Rotterdam af te sluiten voor het verkeer. Er zou een plan voor het gebruik van autobommen bestaan. Het besluit tot inzet van de mariniers, marechaussee en politie werd overigens niet in het Torentje genomen. Het werd natuurlijk wel met de MP gedeeld, maar de verantwoordelijkheid werd ook toen gelaten bij de vakministers in de veiligheidslijn, in samenspraak met het lokale gezag. Uiteindelijk varen we in

Nederland op onze informatie en het gezag van de eerstverantwoordelijken. Het Torentje neemt de crisis niet over.

Ik weet wel dat ik het uiteindelijk goed vond om te laten zien dat als er eens iets is, wij er dan ook staan. De informatie was alarmerend. Je neemt dan op de koop toe dat een deel van de mensen en de pers het wellicht als overreactie ziet. Ik ben ervan overtuigd dat een consistente lijn van reageren en communiceren toch echt het beste is. Op dat moment kozen we er bewust voor om te reageren en dat sterk zichtbaar te doen. Zichtbaar en alert zijn – in dat beeld paste dat optreden bij die tunnels.

Het crisismanagement vroeg in die eerste vier weken na de aanslagen ruim de helft van mijn tijd. In veel van die crises merkte ik dat ik heel erg alert en actief ben. Anticiperen en reageren tegelijk om te zorgen dat alles gebeurt wat moet gebeuren. Dilemma's onderkennen, tegenspraak organiseren, duiden, maar wel doorpakken. We maakten natuurlijk intern een werk- en taakverdeling. We zagen en spraken elkaar vaak. De raadadviseurs waren heel belangrijk hierin. Maar uiteindelijk daalt het dan weer de lijn in en kon ik mijn normale werkpatroon grotendeels herpakken. In Nederland nemen we dergelijke crises niet over vanuit Algemene Zaken. Dat paste ook niet in mijn organisatieopvatting. Ik geloof veel meer in een rol voor AZ in het horizontaal bij elkaar brengen, agenderen, aansporen, vragen stellen en uitdagen van de betrokken organisaties. Je hebt daar niet alleen je eigen mensen voor nodig. Als het spannend is, is iedereen heel sterk op consensus gericht. Dan zijn we als bestuurssysteem nog net klein genoeg om dat allemaal zo te organiseren. Je lost naar mijn overtuiging ook niets op met legers mensen in het centrum te plaatsen. Het maakt de verantwoordelijken ook lui.

Slagschaduw van de aanslagen

Tijdens en na de Algemene Politieke Beschouwingen in september ontspon zich de privacy- en burgerrechtendiscussie. Nederland ging net als andere landen heel veel dingen 'erdoorheen duwen' om de veiligheid te borgen. Bureaupolitiek gezien voelden de mensen die aan de repressieve kant werken natuurlijk dat er een kans was ontstaan. Op zo'n moment is er in de politiek vrijwel niemand die wil zeggen 'dat doen we niet'. We schoven dus op in de richting van veiligheidsdenken boven de privacybescherming. Na een tijdje kwam dat wel weer meer in balans, maar in het begin was iedereen in de shock van 'het zal ons toch niet gebeuren'. Niemand wilde na de aanslagen in New York degene zijn die "doe maar even niet, die maatregel" zou hebben gezegd. De AIVD zag een kans tot een belangrijke rol en pakte die ook, bij wijze van spreken vanuit het idee

'jullie hebben ons na de ineenstorting van het Oostblok getrimd en nu zie je hoe hard je ons nodig hebt'. De sfeer werd er een van *better safe than sorry*.

Dat gebeurde ook bij mij. Ik raakte ook in die stemming. Ik vond dat in de beginfase het tempo bij al die organisaties, de meest betrokken ministeries, veel te laag lag. Dat komt mede door de interne bureaucratie en soms lange lijnen. Ik heb er toen heel veel druk op gezet om op organisatorisch vlak en qua wetgeving maatregelen tot stand te laten komen. Ik voelde een *sense of urgency*, terwijl ik normaal meer uit ben op zorgvuldigheid, evenwichtigheid en balans.

Ik zag een reactie in allerlei landen om zich te gaan voorbereiden op eventualiteiten. Er speelden twee dingen: de inhoud – wat gingen we nu precies doen? – en ten tweede dat die veiligheidssector voelde dat ze kon gaan groeien. Die voelden de kans. Er kwamen claims. Er ontstond een dans om extra geld van Financiën. Dat was maar een korte fase, en daar probeerde ook iedereen gebruik van te maken. Ik heb dat zelf ook gedaan. Je vroeg er dan twee man bij 'want anders kunnen we het allemaal niet goed coördineren'. We bereidden dat onder andere voor in het CVIN, het ambtelijk comité voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, dat ik voorzat. Daaruit kwam uiteindelijk een stevig plan over de versterking en opschaling van veiligheidsdiensten en de veiligheidsketen tot stand voor besluitvorming in de Ministerraad; Gerrit Zalm steunde het als Minister van Financiën.

Perspectief van Wim Kok

We besloten snel actie te ondernemen, op een aantal fronten tegelijk. Eerste prioriteit was de interne veiligheid, dus alles doen wat we redelijkerwijs konden om maatregelen te treffen ter bescherming van strategische doelen. Dan was er de internationaal-politieke poot. Er moest natuurlijk een reactie richting Amerika worden gegeven, en we waren – zelf en via EU en NAVO – in intensief contact met hun ambassades en met Washington. En er was de zorg om de verhoudingen binnen de Nederlandse samenleving, met name in de zwakke wijken van de grotere steden.

Dat zette zich de weken daarna voort. Je zat natuurlijk niet direct daarna al om de tafel om wetten te maken of geld te verdelen. Al snel werd zichtbaar dat de balans tussen privacy en veiligheid ging verschuiven. Veiligheid staat voorop, zeker na zo'n dramatische gebeurtenis. Alles lijkt daaraan ondergeschikt. Maar vervolgens krijg je toch ook allerlei

→

krachten op de departementen, op mijn eigen ministerie, in de samenleving, in de publieke reacties, die voor zorgvuldigheid pleiten bij het borgen van privacy. Zo'n ernstige aanslag op een van de bastions van de westerse vrijheid stemde onmiddellijk tot nadenken over de vraag 'zou dat ook hier kunnen gebeuren?'. En natuurlijk krijgt het streven naar meer veiligheid en naar wetgeving die dat mogelijk maakt dan voorrang, boven tot dan toe onaantastbaar geachte elementen. Dat heb je bij iedere ramp.

Ik herinner me bijvoorbeeld ook een totaal andere situatie, de overstromingen in 1995 die de uiterwaarden bedreigden. Toen was er opeens dat gebied van een kwart miljoen burgers, dat ontruimd moest worden. Ik ben toen die middag naar de Kamer gegaan en heb uitgelegd, dat de veiligheid van een kwart miljoen Nederlanders gevaar liep en dat er noodwetgeving zou komen voor dijkversteviging. De overstromingen maakten duidelijk, zo betoogde ik, dat we niet langer konden voortgaan met eindeloze procedures waardoor wat noodzakelijk was, werd tegengehouden. Dat werd toen als een mes door de boter geaccepteerd! In dit geval kun je zeggen dat het een beetje opportunistisch van mij was om dat dan ook te doen. Ik zat niet te wachten op die kans om de besluitvorming over dijkversterkingen te versnellen, maar nu die mogelijkheid zich voordeed… Het was ook gewoon nodig, en de bijna-ramp maakte dat zichtbaar en invoelbaar.

Zo was het ook met veiligheid na de 11 september aanslagen. Mensen die misschien al lang vonden dat veiligheid te weinig en privacy te veel aandacht kreeg, gingen nu zeggen dat we die balans moesten verschuiven na wat er allemaal gebeurd was en bekend werd op en na 11 september. Alles wat te maken had met de aanslagen en het gebrek aan veiligheid dat erdoor werd blootgelegd, kreeg meer aandacht. De 9/11 ramp had een groot effect, op mij maar ook op de mensen die beleidsondersteuning deden. Je dreigde daardoor, als je niet oppaste, verder uit het lood te gaan dan misschien structureel gewenst is.

Parallel daaraan werden ook inventarisaties van vitale objecten gemaakt. Je stond voor de vraag of en waar je bij wijze van spreken Patriotraketten moest gaan opstellen en extra beveiliging moest aanbrengen. Dat liep van Schiphol en de Rotterdamse haven tot aan een energiecentrale, sluis of gemaal hier of daar aan de kust. Hoe ging je dat dan doen? We moesten toen 'vitaal' en 'zeer vitaal' gaan onderscheiden, want de middelen zijn schaars en de lijst blijkt behoorlijk lang. Dat is niet het werk van AZ, maar van AIVD, Justitie, BZK en burgemeesters. Dat hele circuit ging hard aan het werk en het kwam allemaal samen in de gang naar de ministerraad.

Toen begonnen ook de verzoeken van de Amerikanen binnen te komen, over transporten, het leveren van materiaal en later natuurlijk ook het meedoen aan de internationale coalitie die naar Afghanistan zou gaan. De vraag was dan steeds in hoeverre je daaraan als land en als bondgenoot meewerkte. Dat kwam allemaal in discussie en we zeiden zeker niet automatisch overal 'ja' op. Deze ministeries en verantwoordelijken wisten allemaal donders goed wat de binnenlandspolitieke en maatschappelijke voors en tegens ervan waren. Het is opvallend hoe die nuance erin bleef zitten bij iedereen.

Bij het besluit tot meedoen met de internationale coalitie in Afghanistan ging het niet anders. Het kwam in dit geval natuurlijk vooral vanuit BZ en Defensie op tafel. Daar wordt het dan vanuit de opvatting van de verantwoordelijke ministers ingebracht. Het was geen moeilijk besluit om te nemen. Het was *de* manier voor de bondgenoten om te laten zien dat zij konden helpen. Artikel 5 van het NAVO-verdrag was daarvoor het handvat. Het is toen wel allemaal gewikt en, ook juridisch, gewogen maar het is toch zeer snel besloten. In mijn beleving heeft de schaduw van Srebrenica, waarover het NIOD toen nog steeds op rapporteren stond, toen niet meegespeeld. Wel is goed naar het toetsingskader voor inzet bij vredesoperaties gekeken dat naar aanleiding van Srebrenica is gemaakt, maar in feite ging het hier om iets wezenlijk anders. Het was geen 'vredesoperatie', het was een militaire interventie.

De aanslagen van 11 september bleken later de voorbode te hebben gevormd van de nieuwe polarisatie in Nederland, waarvan Fortuyn in de maanden daarna de exponent werd. Het was natuurlijk primair een politieke ontwikkeling waar politieke partijen en politieke figuren op moesten reageren, en die ik als ambtenaar vooral waarnam. Er advies over geven was moeilijk, want wij wisten ook niet hoe het zich zou ontwikkelen. Dat werd pas na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 echt duidelijk. Ik had zoiets nog niet eerder gezien. Je kon volgens mij ook niet voorspellen hoe snel het allemaal ging: Koks status ging van 75% vertrouwen in een paar maanden over naar een bijna verguisde figuur. Dat was echt een enorme wending. Het was zonder precedent in de Nederlandse verhoudingen.

Binnen AZ en binnen het SG-beraad praatten we erover – dat zal in de aanloop naar de verkiezingen van 2017 niet anders zijn geweest, na het succes van Trump in de VS. Iedereen nam het waar en had er beelden bij. Ik bereid me in zo'n situatie gewoon zo veel en goed mogelijk voor op wat er allemaal kan gaan gebeuren. Er werden onderzoeken gedaan, gesprekken georganiseerd. Ik begon me te prepareren op een situatie waarin Kok geen MP meer was en waar op een gegeven moment misschien zelfs Fortuyn

voor hem in de plaats zou kunnen komen. Fortuyn ging roepen dat als hij MP zou worden, hij de ambtenaren zou ontslaan en uitzendbureau Randstad zou gaan inhuren. Ik maakte dat intern bespreekbaar en maakte duidelijk dat in zo'n geval ik op dag 1 met Fortuyn zou gaan praten en hem zou proberen te overtuigen dat het zonder een professioneel ambtelijk apparaat onmogelijk is om het land te besturen. Ik bereidde mij erop voor om voor mijn mensen te gaan staan.

De aardverschuiving

In de staart van 2001 en het begin van 2002 kreeg Paars klap op klap. Het was een periode vol hoofdpijndossiers: de bouwfraude en de ruzie over de politieke aanpak ervan binnen de PvdA tussen Melkert en Kamerlid Van Gijzel, minister van V&W Netelenbos die het vertrouwen in de Raad van Bestuur van de NS opzegt, minister Korthals van Justitie die op een haar na het vertrouwen verliest van de Kamer naar aanleiding van de voortdurende stroom van bolletjesslikkers, de ESF-subsidiefraude en de HBO-fraude. De grote klap kwam bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2002. De Paarse partijen werden weggevaagd in Rotterdam. Fortuyn triomfeerde en Kok, Melkert en Dijkstal wisten er geen raad mee. Voor ons ambtenaren werd het naarmate de gebeurtenissen zich opstapelden eveneens een grote puzzel. Wat gebeurde er, waarom, wat zat erachter? Wij maakten en lieten veel analyses maken over wat er gebeurt in de samenleving, in het publieke debat. De RVD deed dat, het SCP, maar ook particuliere bureaus. Ik geloof dat weinigen het zagen aankomen.

Perspectief van Wim Kok

Dat tweede kabinet-Kok had geen goede chemie. D66 was getalsmatig niet nodig maar deed toch mee. Sommigen vonden dat terecht en wenselijk, anderen vonden dat helemaal niet zo terecht. D66 zelf had er ook veel minder trek in. Het kabinet raakte in de tweede helft van zijn termijn enigszins uitgeregeerd, dat wil zeggen: het kwam zonder duidelijke beleidsagenda te zitten. Het werd moeilijker weerbarstige onderwerpen af te handelen.

Nederland was bovendien ook een beetje verwend geraakt door de sterk toegenomen welvaart. In tijden van crisis is regeren soms makkelijker. Het is minder moeilijk om mensen achter je te krijgen dan in tijden van overdaad omdat je dan alleen simpelweg moet uitleggen waarom je een over-

→

schot op de begroting hebt. Eigenlijk wil je zeggen: een aantal jaren een overschot hebben is nodig om een klein beetje van de echte schuld af te halen, om helemaal in balans te komen. Dat is moeilijk te verkopen. Als je een begrotingstekort hebt, heb je weliswaar allerlei discussies over onder meer tempo en wijze van bezuinigen, maar er is de harde realiteit van een tekort. Dan moet er in ieder geval iets gebeuren.

Maar ondertussen werd het verschil tussen particuliere welvaart en publieke armoede een markant thema in de publieke discussie. Wachtlijsten, onderwijs, er werden karikaturen gemaakt door sommige media, van klaslokalen waar de verf van afbladderde en allemaal oudjes die dagenlang moesten wachten om eindelijk eens onder de douche te mogen. Dat was natuurlijk zwaar overdreven, maar dat beeld werd belangrijk. Dat was een van de krachtpunten van Fortuyn. Die kwam op een zeker moment zelfs met 'de puinhopen van Paars'.

Ik had kort voor 11 september mijn vertrek aangekondigd, dus de vacature was er. Ik heb toen aan den lijve ondervonden dat het verdomd moeilijk is om MP te worden maar nog veel moeilijker om als MP te gaan. Als je overlijdt is er natuurlijk alle begrip, en dan ontstaat er op natuurlijke manier een vacature. Je kunt de kluit belazeren en tegen de burgers zeggen 'verkies me nog een keer', om vervolgens kort na de verkiezingen af te zwaaien en een opvolger aan te wijzen. Of je kondigt ruim van tevoren je vertrek aan. Maar vertrek aankondigen betekent dat je vanaf die dag een *lame duck* bent. Nou, dat bleek ook niet aantrekkelijk. Ik hield weliswaar de boel nog wel bij elkaar maar echte, bezielende werking ging daar niet meer vanuit.

En dan was er het groeiende ongemak over buitenlanders, immigratie, integratie, dat later in de analyses is blootgelegd. Zagen we dat wel voor wat het waard was, en wat wilden we ermee? Er is later vaak van gezegd dat het een taboe was in Paars. Dat denk ik niet zozeer, maar wel een onderwerp waar fundamenteel uiteenlopend over werd gedacht binnen de coalitie. Het was typisch zo'n onderwerp dat, net als nu, ook in die periode moeilijk lag. Ik denk dat we zelf, inclusief mijzelf, te lang hebben onderschat wat de impact daarvan was op de gemoedstoestand van mensen.

Al deze factoren samen verklaren wat mij betreft achteraf bezien de politieke *game changer* die de opkomst van Fortuyn bleek te zijn. Het heeft in ieder geval tot een collectieve machteloosheid geleid waar Fortuyn als geen ander feilloos de vinger op legde. Misschien was inderdaad het bestuur geleidelijk aan, reëel of in de perceptie van mensen, te technocratisch geworden. Te grote afstand, gevoelsafstand, tussen de huiskamer, de straat en de beleidscentra. Dat kan heel goed zo zijn. In ieder geval is dat zo gepercipieerd. Dat lag mede aan de basis van de verkiezingsuitslag van mei 2002.

De val van Paars

Wim Kok had jaren daarvoor besloten het traumatische Srebrenica-dossier door het NIOD te laten onderzoeken. Daar kreeg hij begin 2002 grote last van. Het was pijnlijk, want hij zag het gebeuren: het 'naïeve' NIOD dat maar uitstelde en uitstelde terwijl de verkiezingen eraan kwamen. Maar ja, onafhankelijk. Hij zag aankomen dat de samenloop van de publicatie van het NIOD-rapport en het einde van de politieke cyclus een probleem zou kunnen gaan vormen. Daar heeft het optreden van Jan Pronk, toen minister van VROM, een rol bij gespeeld. Kok, die altijd veel respect voor Pronk had gehad, zag hem ook politiek manoeuvreren in de *blame game* die het Srebenica drama was geworden. Er werd uit de Ministerraad gelekt. Dan is er wat aan de hand.

Voor Kok was het ook persoonlijk. Hij belde me op enig moment op. We hebben anderhalf uur gepraat, op AZ. Hij zei: 'Wim, ik sta voor een heel moeilijke afweging. Mijn vrouw wil me thuis hebben. De PvdA wil dat ik blijf zitten. Wat moet ik doen?' Ik heb hem erop gewezen dat hij in deze situatie alleen maar verder kan als hij een persoonlijke keuze maakte. Als de kwestie en de NIOD-conclusies hem in zichzelf raakten, het voor hem een persoonlijk drama maakte dat zo zwaar was, dan moet hij gewoon weg kunnen gaan. Dan moet je zeggen: 'Ik trek mijn conclusies'. Daar heeft hij niet op geantwoord in dat gesprek.

Hij was zeer zuiver. Hij vroeg me geen politiek advies, maar professioneel advies. En ik heb het naar de persoon gebracht, want het zat hem aan het hart. Het zat bij hem diep, het leed en de mogelijke morele medeverantwoordelijkheid daarvoor te hebben, los van de formele situatie van het VN-mandaat. Mijn advies was dat als het jou persoonlijk zo raakt en emotioneert, dan moet je ook recht doen aan jezelf. Anders kun je misschien daarna niet met opgeheven hoofd verder. Zo'n vraag, zo'n gesprek, dat was een uniek moment in mijn loopbaan. Daarna was het weer met gepaste afstand en professioneel.

Perspectief van Wim Kok

Op het moment waarop ik dat vroeg aan Wim Kuijken had ik eigenlijk mijn beslissing al genomen. Er zijn momenten in je leven waarop je niet uitsluitend van rationeel handelen kunt spreken. Daar ben ik eigenlijk wars van, om niet-rationeel te handelen, maar er zijn momenten dat de ratio alleen je niet meer voldoende kan bijstaan. Dit was typisch zo'n situatie.

→

Het NIOD-rapport kwam zo laat uit. Ik had mijn afscheid al een half jaar daarvoor aangekondigd, dus ik wist dat ik na de aanstaande verkiezingen niet zou terugkeren. Het NIOD-rapport zou uitermate serieus genomen worden en ook om een serieuze Kamerbehandeling vragen, in meerdere rondes. Vragen, vraag en antwoord, nog meer vragen, daarna debat, een afrondend debat dus, waarin je finale verantwoording aflegt voor het gevoerde beleid ter zake. Ik besefte dat dit niet meer voor mij zou zijn weggelegd.

Dat was het rationele deel van mijn redenering. Het betekende dat de beslissing die ik toen nam, na het verschijnen van het rapport en vlak voor de verkiezingen, eigenlijk ook mijn finale mogelijkheid was om tegenover de Kamer en tegenover het Nederlandse volk iets van mijn afwegingen te laten zien. Het rapport zelf was niet vernietigend. Het bevatte nagenoeg geen nieuwe elementen die de minister-president als het ware dwingen om nu of later te zeggen 'hier moet ik verantwoordelijkheid voor nemen'. Maar het bood mij wel het laatste moment waarop ik het geheel van besluiten en gebeurtenissen sinds 1995 in ogenschouw kon nemen, ik had het allemaal meegemaakt, ik had het allemaal zien gebeuren.

Bij mij streden er eigenlijk twee overwegingen om voorrang. De ene was dat dit rapport mij staatsrechtelijk niet dwong om de handdoek in de ring te werpen. De andere overweging was er een van morele aard. Daar kwamen de emotionele componenten sterk om de hoek kijken. We hadden al gezien dat allerlei instanties, autoriteiten en personen, hadden gezegd dat we toch eigenlijk allemaal collectief hadden gefaald. Op een gegeven moment moet je dus ook wel een keuze maken over de vraag: neem ik nu zelf de verantwoordelijkheid voor wat er nu is gebeurd, ook al is het niet staatsrechtelijk nodig. Is het wel moreel wenselijk dat ik dat doe? Daar speelden weer een paar factoren mee. Collega-ministers Pronk en De Grave hadden het speelveld aanmerkelijk verkleind, door eenzijdig de wenselijkheid van aftreden in het vooruitzicht te stellen.

Ik kan niet ontkennen dat ik ook wel enigszins aan het eind van mijn krachten raakte. Ik was koortsachtig met mijzelf in gesprek geraakt over de vraag: hoewel dit rapport mij geen aanleiding geeft mijn ontslag in te dienen, kan ik toch niet de laatste kans laten lopen die ik nu nog heb om verantwoordelijkheid te tonen ten opzichte van mijn eigen bevolking en de slachtoffers? Ik begon te voelen dat ik mezelf niet goed onder ogen zou kunnen komen, dat ik daar eeuwig berouw van zou hebben. Niet van het feit dat ik heb geholpen mensen uit te sturen in '92, maar wel van het feit dat nu alles op tafel was gekomen ik zou zeggen 'sorry de verantwoorde-

lijkheid is alleen maar collectief; Nederland is alleen maar het gezicht geweest van de protectie die de VN uiteindelijk niet konden bieden'. Die morele strijd heeft de laatste 96 uur voor mijn besluit beheerst. En in die fase consulteerde ik ook Wim Kuijken.

Ik zocht validatie. Ja. Dat getuigt dan ook van mijn groot ongemak op dat moment, om het zacht uit te drukken. Ik zocht contact met mensen in mijn directe politieke en ambtelijke omgeving.

Wim en ik waren niet intiem, niet persoonlijk intiem. Er was een behoorlijke mate van distantie en afstand tot de persoon. Maar in de werkrelatie, in onze functionele relatie was hij me heel nabij. Ik herinner me dat alleen al zijn nabijheid op belangrijke momenten heel belangrijk voor mij was. Dat geldt voor 9/11, dat geldt voor de avond na de moord op Fortuyn, dat geldt ook voor de politieke ontknoping van het Srebrenica-drama. Ik heb het buitengewoon gewaardeerd dat hij mij tot steun was op dat soort momenten.

Er zijn maar weinig mensen in je ambtelijke omgeving bij wie je veel van jezelf en je eigen twijfels of eigen spanningen kan laten zien. Ook vanuit die optiek heb ik de loyale ondersteuning door de SG Kuijken bijzonder op prijs gesteld. Omdat hij als het ware die impliciete plek in crisissituaties naast mij had, en om de manier waarop hij daar invulling aan gaf, was hij waarschijnlijk ook de aangewezen man die ik in dat Srebrenica-geval om een oordeel vroeg. In het besef dat het in dit geval niet uitsluitend een beleidsoordeel betrof. Het ging ditmaal verder dan de gebruikelijke verhouding tussen premier en topambtenaar.

Fortuyn wordt dan een fenomeen en dan komt het even dichtbij de SG van AZ. Ik bereidde mij voor op de mogelijkheid van zijn komst. Ik had ook tegen mijn medewerkers gezegd dat we geestelijk de ruimte moesten maken dat er iemand als Fortuyn in het Torentje kon komen. Dat je de ruimte moet maken dat je daar professioneel je werk ook kan doen. Mijn basishouding en die van de collega's is altijd geweest: we zien het wel. Na de verkiezingen breekt een nieuwe fase aan. Analytisch ben je klaar, de verkiezingsprogramma's ken je. Al dat basiswerk is altijd gedaan. Er zullen ongetwijfeld mensen zijn geweest die zichzelf de gewetensvraag hebben gesteld. Ik heb zelf heel erg verkondigd en uitgedragen binnen AZ, mensen erop aangesproken dat je ook voor zo'n Minister-president als Fortuyn gewoon je werk doet. Nederland heeft bovendien altijd coalitiekabinetten. En als je het desondanks niet wil of kan, ga je gang en vertrek. Zo werkt het in ons stelsel.

Mijn oud-collega Annemieke Nijhof, met wie ik nog steeds een goede band heb, is uiteindelijk om gewetensredenen vertrokken naar aanleiding van de gedoogconstructie met Wilders bij Rutte I. Ik begrijp en respecteer haar beslissing. Maar ik heb een andere opvatting; ik kan ook in een andere omgeving functioneren. Ik heb dat ook wel geleerd bij Binnenlandse Zaken. Daar hadden we die discussie ook, met name in de hoek van informatievoorziening. Wat kan de politiek je vragen als het gaat om bestandskoppelingen bijvoorbeeld of analyses over minderheidsgroepen. En daar was toen toch ook de basishouding dat als de wet, de grondwet, de ruimte biedt voor wat gevraagd wordt, dan doe je dat. Maar je voert wel de morele discussie. En als het buiten de wet valt, dan doe je het niet. Je moet je ergens aan vasthouden. Bij mij is dat primair de wet en daarna mijn persoonlijke, morele overtuiging.

Ik ben dan zo arrogant dat mijn geweten me helpt om het issue zo te keren tot ik zelf vind dat het kan. Ik heb een groot vertrouwen in mijn eigen overtuigingskracht. Ik vertrouwde er destijds op dat ik Fortuyn zou kunnen overtuigen van de onmisbaarheid van een ambtelijke dienst. Ik zit er uiteindelijk altijd zelf bij. Ik weet dat ik altijd die exit-optie nog heb. Die koester ik ook, want als je niet bang bent voor een exit, kun je in je rol ook moed vertonen.

6 mei 2002: de moord

Ik was op weg naar huis toen ik het hoorde. Ik maakte natuurlijk subiet rechtsomkeert. Twee dingen staan me nog heel goed bij van die avond: de volkswoede op het Plein en rond het Binnenhof, en de paniek van de politieke top, vooral binnen de PvdA. Van Nieuwenhoven, Benschop, Melkert, iedereen belde met het Torentje, dat er beveiliging moest komen, wat ons te doen stond. Die volkswoede heb ik gevoeld, want ik stond achter de ramen. Ik denk dat de Haagse politie net op tijd was met de dranghekken. Er was een ontploffing in de parkeergarage. Dan komt het heel dichtbij, bijna fysieke angst. Dat heb ik nog nooit zo gevoeld. Het is daar allemaal net goed gegaan.

Maar dat was dus maar een deel. Het tweede deel was het professionele deel: *on top of the news* komen en de politieke reacties volgen. Daar is de RVD een meester in. Dan draait het apparaat op volle toeren. Er werd een klein team opgezet: DG RVD Gerard van der Wulp, raadadviseur Rob Visser, ikzelf en de Minister-president. Daar startte het vaak mee in zo'n acute fase.

Perspectief van Gerard van der Wulp

Op momenten van crisis is de behoefte bij de politieke leiding aan specifieke ambtelijke deskundigheid heel groot. Dat gold ook op de avond van de moord op Fortuyn. Kok was onderweg naar een partijbijeenkomst in Haarlem. Aanvankelijk was er alleen het bericht van de aanslag; we wisten toen nog niet hoe ernstig het was. Ik adviseerde Kok om meteen terug te komen naar het Torentje. Je moet als adviserend ambtenaar de politiek-maatschappelijke intuïtie hebben om dat advies te geven. Dat wil de bewindspersoon ook horen. Die wil vervolgens weten hoe hij het publiek en de emoties moet managen. Het is in zo'n situatie zaak dat de MP snel naar buiten treedt. Bij die eerste slag gaat het vooral om het kanaliseren van de emoties, meeleven, tonen geschokt te zijn, en daarmee proberen rust te creëren. Daarna komen allerlei praktische dingen. Extra ministerraad; overleg met de partij van Fortuyn; wel of geen doorgang van de verkiezingen die een week later zouden plaatsvinden. Het beheersen van de emoties is deels gelukt. Binnen een half uur na de dood was er een televisiestatement van Kok, waarin hij een goede toon vond. Later werd het onrustig rond het Binnenhof, maar per saldo is de situatie die dagen beheersbaar gebleven. Naar mijn overtuiging was dat mede het geval door het optreden van de Minister-president.

De impact drong snel door. Doordat we alle berichten kregen van de politieke reacties en de mediacommentaren was het al heel snel duidelijk dat alles zou draaien om de vraag of de verkiezingen moesten doorgaan. Daarbij moet je bedenken hoeveel afstand je dan eigenlijk al neemt van het vreselijke gebeuren zelf. Die emoties heb ik wel degelijk gevoeld. Achter dat raam vandaan, ging ik nadenken wat er moest gebeuren. In crisissituaties zoals deze heb ik mijn functie ingevuld door op het honk te blijven, alles daar in te vullen. Dat alles een vast anker houdt, een ambtelijk regisseur. Dat moet. Dat is mijn persoonlijke verantwoordelijkheid. Ik voelde me zeer verantwoordelijk voor de eenheid. Als iedereen zelf bepaalt wanneer ze gaan bellen of schrijven gaat het al snel mis. Rust en overzicht is het belangrijkste. Het gaat in zulke hoge druksituaties om informatie, informatie, informatie en timing, timing, timing. Niet alleen de eerste berichten en de snelle duiding daarvan, maar juist de derde en vierde lagen van informatie zijn extreem belangrijk: wat is het verhaal achter of onder het eerste verhaal?.

Ondertussen liep het beneden op straat dus bijna uit de hand. Het was surrealistisch. De besluitvorming over het politieoptreden was natuurlijk een lokale verantwoordelijkheid van de burgemeester van Den Haag. Dat is wel het voordeel van het decentrale model. Het nationaal crisiscentrum heeft de lijntjes gehad, over mensen die beschermd moeten worden. Het gebeurde allemaal in *real time*. Het is in zo'n situatie kansloos om vanuit het Torentje te proberen alles te dirigeren, wel om te regisseren. Alles richt zich bij zo'n crisis toch bijna reflexmatig en in beangstigende mate op het centrum. Vanuit het centrum moest je sturen en zelfs anderen in hun verantwoordelijkheid zetten: 'Tweede Kamer zorg even voor jezelf, blijf maar even binnen.' Ik ben zelf blij met die relatief decentrale structuur die we in Nederland bij de ordehandhaving hebben. Dat is een goede manier om snel en met verantwoordelijkheid te reageren. De VIP-beveiliging zal anders zijn gegaan, maar ook dat is toch wel snel tot stand gekomen. Soms zie je dingen aankomen, maar dit kwam als een complete verrassing. Daar was geen draaiboek voor, een politieke moord in Nederland. Het was vrij snel duidelijk dat de dader een witte man was, en dat ze hem te pakken hadden. Dat scheelde oneerbiedig gezegd al een flinke slok op de borrel als het ging om de maatschappelijke spanningen die door de moord zouden worden veroorzaakt.

Om zeven uur kwam de vraag op of de verkiezingen door moesten gaan: de LPF wilde ze door laten gaan, de SP wilde ze een maand uitstellen. Commentatoren waren verdeeld en afwachtend. Koks eerste persconferentie was vooral een uiting van verslagenheid en een oproep tot kalmte. De politieke kwestie van de verkiezingen werd daar nog buiten gehouden. Het ging allemaal heel snel. De Ministerraad was al bijeen geweest. Hij kreeg spreekpunten mee, maar in dit geval vermoed ik dat hij veel zelf bedacht. Hij ging nooit onvoorbereid de trap af in die hal. Het was wel een moeilijk moment. Hij stond daar met twee ministers, onder meer met Klaas de Vries (BZK) die vanaf een papier de informatie gaf die beschikbaar was. Ook hier gold weer: je moet op tijd iets zeggen, ook al zou je liever afwachten. Je moet het initiatief houden. Op dat moment appelleerde hij nog aan het hele land, om 9/11 taferelen te voorkomen. Geen dansende Moslims en rellende skinheads. Daar was Kok goed in.

In het Torentje werd daarna vrij snel de conclusie getrokken dat de verkiezingen door moesten gaan. En Kok heeft toen rond half negen het in mijn ogen meesterlijke initiatief bedacht om de top van de LPF in het Catshuis te ontvangen samen met de vice- MP's om dit te bespreken. Kok zag dat de verkiezingen door zouden moeten gaan, maar hij voelde goed aan dat je op dat moment de legitimatie daarvoor ook van LPF-zijde absoluut

nodig had. Ik weet dat nog zo goed omdat we alle nummers van de hele LPF moesten gaan zoeken. Dan ga je dus als SG een telefoonnummer zoeken. Dat had je na 9/11 op een soortgelijke manier. Je moest door en je moest dat aan de samenleving laten zien – tonen dat je het met elkaar doet.

Kok heeft het als maatschappelijk verschijnsel gezien, al veel eerder, na 9/11 al. Die polarisatie in het land, daar maakte hij zich veel zorgen om. Dit paste in dat denkbeeld: dit is geen geïsoleerde gek, dit is een symbool van een samenleving die uit elkaar aan het vallen is. De bittere ironie was dat Fortuyn volgens Kok van datzelfde klimaat van polarisatie gebruik had gemaakt en het had aangejaagd. Kok was een man van alles bij elkaar houden. Ik denk dat hij dat zichzelf achteraf kwalijk heeft genomen dat hij zijn vertrek had aangekondigd. Maar hij had er bewust voor gekozen dat zo te doen, voordat dit allemaal aan de oppervlakte kwam. Hij wilde het fatsoenlijk doen, aan de voorkant, voorspelbaar, niet te vroeg en niet te laat in de electorale cyclus. Het was achteraf een belangrijk feit.

Toen hij in de dagen na de moord niet alleen door het oplopende volk op het Plein maar ook door mensen uit de LPF-top verantwoordelijk werd gesteld voor het klimaat waarin zoiets kon plaatsvinden, werd hij boos. Dat resulteerde in een heftig vraaggesprek met Ferry Mingelen (NOS) op 13 mei. Het telde allemaal op natuurlijk – de “puinhopen van paars”, de “kogel kwam van links” – al die in zijn ogen onjuiste en absurde beschuldigingen. Hij bleef wel steeds adviseerbaar, maar ik vond ook dat hij wel even ‘mens’ mocht zijn, dat was toen ook goed. En ja, wat kun je anders doen dan er voor hem zijn? Maar het was natuurlijk een interregnum, het afscheid van een premier en een periode van verkiezingen. We wilden hem vooral helpen bij zijn zware vertrek. In de daaropvolgende formatieperiode heb ik hem af en toe nog moeten aanspreken op zijn rol toen hij uit de formatie dingen kreeg voorgelegd waar hij anders over dacht. Zo van: ‘Wim, je hebt de formele ministeriële verantwoordelijkheid, zet je handtekening maar’. Hij moest het slikken. Hij moest afscheid nemen van de macht, onder omstandigheden die je niemand toewenst, en die hij al helemaal niet verdiende.

Dienen en beïnvloeden in tijden van crises: reflectie

Incidenten en verstoringen, ook zeer ernstige, zijn zelfs in een welvarend en goedgeorganiseerd land als Nederland onvermijdelijk. De oogst van de laatste jaren, sinds 2012 mooi gedocumenteerd en becommentarieerd in jaarboeken van het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid, spreekt boekdelen.[9] Instortende bouwwerken, vermiste tieners, zedenmisbruik en fabricage van porno in de kinderopvang, geweldsuitbarstingen rond het voetbal, aantastingen van de voedselveiligheid, ontspoorde en botsende treinen, een reeks doden in een verpleeghuis, een massalek van vitale persoonsgegevens, een neergeschoten passagiersvliegtuig – de lijst is lang, het aantal feitelijke, mogelijke en bijna-gerealiseerde ernstige verstoringen van onze veiligheid, onze verworvenheden en onze instituties is eindeloos. We zijn al lang het punt voorbij dat rijke naties als Nederland zichzelf steeds onkwetsbaarder konden maken door strenge regelgeving, strakke handhaving en uitgebreide voorzorgsmaatregelen. Daarvoor zijn de complexiteit, verdichting en grenzeloosheid van onze manieren van werken, reizen, bankieren, consumeren en communiceren te groot geworden. Alles hangt met alles samen, steeds vaker ook in *real time*.

Is perfecte preventie een evident onhaalbare kaart geworden, ook het 'klein houden' van de incidenten en verstoringen is steeds moeilijker geworden. In strak gekoppelde technische en sociale systemen ontstaan snel moeilijk stopbare kettingreacties. Een hittegolf kan tot overbelasting van het elektriciteitsnet leiden; elektriciteitsuitval verdiept de dodelijke impact van een hittegolf. Een aardbeving leidt tot een tsunami, die op haar beurt tot een kernramp leidt. Een politiecommandant die, geconfronteerd met een enorme toeloop van supporters, een poort openzet om de druk te doen afnemen, maar daardoor juist een dodelijke massabeweging richting een al overvol stadionvak op gang brengt. Sociale media amplificeren razendsnel lokale commotie tot nationale en soms wereldwijde emotie.

Een incident of verstoring kan in dagen, uren, minuten escaleren tot een ware crisis, die zich niet via draaiboeken en protocollen laat beheersen. Dat geldt niet alleen in operationele zin – de beheersing van het incident als zodanig en de daarmee gepaard gaande fysieke en psychologische schade – maar ook in politiek-bestuurlijke en institutionele zin – de beheersing van de publieke beeldvorming en publieke emoties die op gang zijn gebracht. In een samenleving die het noodlot niet langer accepteert, is

immers iedere breed zicht- en voelbare verstoring van orde, veiligheid of mainstream normaliteit en moraal noodzakelijkerwijs het gevolg van een vorm van falen. Falende inlichtingendiensten, die de daders van de aanslag niet 'in beeld' hadden, of die de verschillende stukjes van de daderspuzzel niet met elkaar deelden, of niet tijdig of indringend genoeg doorspeelden naar de voor preventie verantwoordelijke bestuurders en diensten. Falend toezicht op riskante bedrijven of marktsectoren. Falend risicobewustzijn bij overmoedige bestuurders. Falende risicocommunicatie naar omwonenden. Voor maatschappelijke malheur moeten schuldigen gevonden worden. Vanwege de maatschappelijke rollen en functies die zij vervult, de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die haar zijn toebedeeld, maar ook vanwege de beleidsclaims die zij legt, staat de overheid vrijwel altijd wel op een of andere manier prominent op de lijst van beschuldigden.

Crises leiden dus steevast tot zwartepieten. Een *situationele* crisis – een vervelend incident dat op ons afkomt en dat we zo goed mogelijk moeten beheersen en afwikkelen – escaleert dan tot een *institutionele* crisis. Daarin is de oorspronkelijke verstoring geherinterpreteerd tot een symptoom van onderliggende kwetsbaarheden, systematische nalatigheid, stilzwijgend geaccepteerde onrechtvaardigheden, ongelijke machtsverhoudingen, niet tot de orde geroepen ego's van topmensen, een ongezonde bestuurscultuur of beleid dat op onjuiste veronderstellingen berust. In een situationele crisis is het bestuur als het goed is deel van de oplossing. Het gevaar komt 'van buiten', was niet of heel moeilijk voorspelbaar, en de test voor de bestuurders is of zij in staat zijn om de respons erop in goede banen te leiden. In een institutionele crisis staat het bestuurlijk handelen en niethandelen zèlf ter discussie. Bestuurders en topambtenaren weten en vrezen dat. Want in een institutionele crisis wordt alles vloeibaar – de 'gevestigde orde' waarvan ook zij prominent deel uitmaken voorop.

Tegelijkertijd bieden crises juist daarom kansen. Crises zijn hefbomen voor verandering. Kijk maar. In Oost-Duitsland valt de Muur en er gaat een beleidsraam open om de hele politieke architectuur van de beide Duitslanden en het hele Europese continent te herontwerpen. Een tsunami leidt tot een kernramp in Japan, die op haar beurt weer een schokgolf teweegbrengt in niet alleen het Japanse maar ook het Duitse energiebeleid. Een terroristische aanslag in New York verschaft een tot dan toe richtingloze Amerikaanse president plotseling een kompas en een narratief die hem twee ambtstermijnen diensten bewijzen, maar het Midden-Oosten in een spiraal van geweld en chaos dompelen, de kiem zaaien voor IS en ondertussen ook Nederlandse troepen in Afghanistan en Irak brengen.

Dat is op afstand en achteraf allemaal goed te zien. Maar in het hier en nu van een incident waarmee een topambtenaar wordt geconfronteerd is dat niet het geval. Prudent bestuurlijk en ambtelijk handelen in een crisis, wat vereist dat? Crises kenmerken zich door een acuut gevoel van bedreiging, onzekerheid en tijdsdruk bij degenen die handelend moeten optreden. In crisistijd moeten bestuurders leiden, en hun leiderschap moet zichtbaar, voelbaar, herkenbaar, uitlegbaar zijn – niet alleen op rationeel maar vooral ook op emotioneel niveau.

Dat betekent: snel zo scherp mogelijk zicht krijgen op wat er gaande is, in de operatie maar ook in de politiek-bestuurlijk allesbepalende *hearts and minds* van direct betrokkenen en het bredere publiek. Effectief kunnen inspelen op de eisen van het moment, maar tegelijkertijd anticiperen op de vragen die op langere termijn zullen opkomen. Samenhang brengen in het doen en laten van de wirwar van overheden en andere publieke en private partijen die bij een crisis in actie komen. Het tijdelijk omvormen van de in Nederland gangbare bestuurlijke spaghetti in de betrokken sectoren tot meer gestroomlijnde coördinatie- en besluitvormingsmechanismen. Snel durven beslissen wanneer dat noodzakelijk is, maar wel borgen dat alle relevante informatie, belangen en waarden worden meegewogen. Publieke duiding geven aan wat er gebeurt, wat dat betekent en wat de gemeenschap te doen staat – iedere crisis moet een verhaal krijgen, en als bestuurders dat verhaal niet tijdig en overtuigend vertellen doen anderen dat wel.

Crisisleiderschap betekent ook de fundamentele ambiguïteit die iedere crisis kenmerkt – een enorm probleem én enorme kans – onderkennen. Je niet laten leiden door stressreacties of defensieve impulsen – *blame avoidance* – zonder naïef te zijn over de verantwoordingsdruk die soms al tijdens de hete fase van de crisis snel kan oplopen. Stil zitten wanneer je geschoren wordt en ondertussen een onderzoekende in plaats van een defensieve houding aannemen; iedere crisis levert immers data op over het systeem waarin zij zich openbaart en het systeem waarin de respons erop vorm krijgt. En tegelijkertijd actief anticiperen op politieke, beleidsmatige en institutionele veranderingen die mogelijk zouden kunnen worden en op de opstelling van publieke, politieke maar ook ambtelijke entrepreneurs die zullen trachten de crisis te exploiteren. Weten wanneer nood wet breekt, maar beseffen dat juist ook in crisistijd een *government of rules, not men* de beste borging van verantwoord, democratisch bestuur biedt.

De periode van 11 september 2001 tot en met 16 oktober 2002 kent zijn gelijke niet in de moderne Nederlandse politieke geschiedenis. Het was crisis op crisis op crisis. De aanslagen in de VS creëerden een situationele

crisis van wereldformaat die zich ook in Nederland openbaarde in heftige taferelen, nog op de avond van de gebeurtenissen. De gebeurtenissen in de VS en kort daarna in Afghanistan bleken een gelegenheidsstructuur te creëren voor de politieke ondernemer Pim Fortuyn. Zijn onwaarschijnlijke maar schijnbaar onstuitbare opkomst zadelde de regerende Paarse coalitie met een institutionele crisis op, die bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2002 in haar volle omvang zichtbaar werd. De deconfiture van Paars verdiepte zich in de afwikkeling van die andere grote situationele crisis die tot een institutionele crisis was geëscaleerd, Srebrenica. Het werd een persoonlijk drama voor de tot dan toe onaantastbaar geachte premier Kok, de bewindspersoon die de topambtenaar Kuijken op dat moment diende en voor wie hij een onwrikbaar professioneel respect had. De moord op Fortuyn – weer een situationele crisis – bracht vervolgens 'de straat' tot aan de poorten van het Binnenhof, en leverde Kok en zijn partij een nauwelijks verhulde beschuldiging van medeplichtigheid op. De in een onwezenlijke sfeer verlopen verkiezingen brachten voor het eerst sinds zeer lange tijd populisten op het regeringspluche en een geheel nieuwe premier in het Torentje. De coalitie bleek heftig, chaotisch en kortstondig (zie de volgende casusbeschrijving).

Het is alles bij elkaar een scenario dat geen Nederlandse thrillerschrijver ooit bij elkaar had durven dromen. En een meervoudige, aanhoudende test voor de crisisbestendigheid en de prudentie van de Rijksdienst, en in dit verhaal vooral ook van het ministerie van Algemene Zaken en zijn secretaris-generaal. Nu nog, vijftien jaar later, is in de relazen van Kuijken, Kok en andere hoofdrolspelers de heftigheid van hun toenmalige ervaringen te beluisteren. En weer stelt zich de vraag: wat is prudent handelen in zulke extreme omstandigheden? In een situationele crisis zoals 9/11 aanvankelijk was, is er het 'technische' werk van het organiseren van orde, regelmaat, evenwicht en samenhang in informatiestromen en in de politiek-bestuurlijke deliberaties. Het tijdig en goed beargumenteerd aanreiken van handelingsperspectieven, ook als deze ver buiten de voorheen voor mogelijk gehouden bandbreedte van beleidsopties vallen. Zo produceerde het Australische ministerie van Financiën binnen enkele dagen achteraf doeltreffend gebleken scenario's om eerst 10 en nadien nog eens 42 miljard dollar in de binnenlandse economie te pompen in een uiterste poging om een recessie te voorkomen na de ineenstorting van de financiele markten. Daarvoor moesten zij, zoals een ambtenaar het verwoordde, zichzelf op stel en sprong van neoliberale in Keynesiaanse economen veranderen – een uitzonderlijk staaltje ambtelijke responsiviteit en situationeel leiderschap.

Tegelijkertijd is het voorkomen van bestuurlijke overreacties – de risico-regelreflex is daar een voorbeeld van – ook een opgave voor ambtelijke crisismanagers. Zorgen dat er in de hogedrukpan van het crisismanagement geen perspectiefvertekeningen optreden. Je kunt je bijvoorbeeld afvragen, zoals Kuijken in een korte reflectie ook doet, of de bestuurlijke lijn die na 9/11 ook in Nederland op gang kwam als het ging om solidariteit met en participatie in het nieuwe Amerikaanse veiligheidsdenken, wel voldoende grondig is bediscussieerd en gewogen. Was er sprake van groepsdenken? Was er voldoende borging van meervoudige advisering aan de besluitvormers? Was er voldoende tegenspraak tegen de *dangerous enthusiasms* van politici die in crisistijd een daad willen stellen? Was er voldoende alertheid op bureaupolitieke manoeuvres van ambtelijke spelers die een kans zagen om door hen gewenste beleidswendingen tot stand te brengen?

Lastiger nog is het in een institutionele crisis. Als het tot dan toe gevoerde beleid of andere kenmerken van de status quo ter discussie komen te staan, treft dat onvermijdelijk ook de positie van de verantwoordelijke politieke bestuurders maar tegenwoordig vrijwel altijd ook die van de betrokken ambtelijke diensten. Afhankelijk van hoe lang betrokkenen al op hun posten zaten bij het treffen van de crisis kunnen zij vol in de vuurlinie van de kritiek komen te liggen, of betrekkelijk eenvoudig wegkomen door te verwijzen naar hun plannen om de tekortkomingen in het beleid van hun voorgangers nu eens goed aan te pakken. Dat zou je althans denken. De praktijk blijkt steeds vaker ruiger dan dat. De begin jaren negentig nagenoeg onaantastbaar geachte korpschefs werden collectief 'geknipt en geschoren' en het op magistratelijke distantie opererende OM kreeg een gedwongen opknapbeurt onder leiding van een 'Haagse' verandermanager ('super-PG' Arthur Docters van Leeuwen), nadat een parlementaire commissie onder leiding van Maarten van Traa haar met veel dramatische publiciteit omgeven onderzoek naar interne politieel-justitiele commotie over het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden had besloten met het constateren van een 'drievoudige crisis' in de opsporing. Normering, organisatie, gezagsverhoudingen: ze waren zoekgeraakt en onderwerp van heftige disputen tussen korpsen en binnen het openbaar ministerie. Ondertussen exploiteerden criminelen het ontstane vacuüm. Toen dat zichtbaar werd, was een heftige interventie nagenoeg onvermijdelijk.

In de opsporing gebeurde destijds wat er altijd gebeurt als incidenten uitgroeien tot institutionele crises: de organisatie en het beleid komen onder een vergrootglas te liggen, toezichthouders worden actief, ad hoc

onderzoekscommissies worden ingesteld, de pers probeert het verhaal te verbreden en te verdiepen. De organisatie of de sector raakt de regie over haar eigen imago en reputatie kwijt. Ze wordt onder curatele gesteld. De symbolische en politieke druk tot 'verandering' neemt toe. Stakeholders en burgers moeten het gevoel krijgen dat de autoriteiten beseffen dat gewoon door hobbelen geen optie is en daarom nu voortvarend 'doorpakken' om te zorgen dat de omstreden gebeurtenissen zich niet kunnen herhalen.[10]

Institutioneel crisisleiderschap is dus van een andere orde. Het gaat over omgaan met publiciteitsgolven, reputatieverlies, schuldvragen, geloofwaardigheidsproblemen, verantwoordingsdruk, legitimiteiterosie en de toekomst van betrokken functionarissen, programma's, projecten en organisaties. Wie of wat wordt op de korrel genomen? Hebben de critici een punt? Hoe diep zitten de problemen? Zijn we al eerder daarvoor gewaarschuwd en waarom hebben we die geluiden niet willen of kunnen horen? Wat betekent dit voor de houdbaarheid van zittende mensen en bestaande praktijken? Hoe kunnen we het frame van het debat over de crisis beïnvloeden? Welke symbolische en substantiële acties zijn nodig om geloofwaardigheid te herwinnen en de acute verantwoordingsdruk te doen afnemen? Met welke balans tussen conserveren en hervormen van bestaande arrangementen en praktijken is de publieke zaak uiteindelijk het best gediend?

In het voorjaar van 2002 stelde premier Kok zichzelf dit soort vragen. Vragen over het beleid en de regeerstijl van de Paarse coalitie waarvan hij de personificatie was geworden. Vragen over de positionering van zijn eigen partij en de keuze voor zijn opvolger als partijleider. Vragen over de keuzes die de regeringen waarin hij zitting had in de aanloop naar en de reactie op het Srebrenicadrama hadden gemaakt. Vragen die ook in allerlei toonaarden in de pers en in de lokale en nadien de landelijke verkiezingscampagnes indringend werden gesteld, gepersonifieerd door de charismatische criticaster en provocateur Pim Fortuyn. Het was een institutionele, zelfs een existentiële crisis voor Paars en de Nederlandse sociaaldemocratie en tegelijkertijd een persoonlijk drama voor Kok, wiens politieke erfenis als premier en politiek leider in het geding was.

We kennen allemaal het cliché dat succes vele vaders heeft en falen een wees is. Een leider die in een institutionele crisis op de korrel wordt genomen, komt heel snel alleen te staan. Als de druk toeneemt en het frame zich verhardt, worden zijn 'politieke vrienden' behoedzaam, houden afstand. Zij zien zijn politieke kapitaal slinken, en spreiden hun risico's.[11] Van een *lame duck* leider die ook nog eens 'aangeschoten wild' wordt, zoals

Kok op dat moment overkwam, heeft bovendien al helemaal niemand meer iets te vrezen. De-loyaliteit kent dan geen prijs meer. De vallende bewindspersoon staat er alleen voor. Of toch niet? Wie zien we hem briefen voorafgaand aan weer een pijnlijk debat of een lastig mediaoptreden? Wie zit buiten het bereik van de camera's binnen handbereik voor raad en daad? Wie vangt hem op als hij moegestreden, laaiend van woede, suf gebeukt de Kamer verlaat?

Zijn ambtelijk topadviseur stond Kok in zijn donkerste periode als premier bij: professioneel, toegewijd, maar – we zagen het eerder – ook begrensd door zijn rolopvatting en de aard van de adviesrelatie. Institutionele crisis of niet, de ambtenaar moet het politieke aan de politici laten. Persoonlijke drama's of niet, de politiek-ambtelijke verhouding is in eerste en laatste instantie altijd een institutionele. Dat er een persoonlijke klik bestond tussen de politieke en de ambtelijke *überprofessional*, blijkt duidelijk uit het verhaal. Het valt de topambtenaar daarom moeilijk om deze zo kort geleden nog soevereine bewindspersoon met wie hij inmiddels kan lezen en schrijven zo zwaar onder vuurzien komen te liggen. Hij ziet hem vertwijfeld raken. De ambachtelijke vraag wordt prangend: wat is dan zijn taak als SG, en waar houdt die taak op?

Achter die vraag schuilt een diepere: hebben mijn collega's en ik ergens onderweg zelf ook geen steken laten vallen? Hebben wij onbedoeld niet ook bijgedragen aan de nu ontstane malaise? Hebben we er wel slim en lang genoeg geprobeerd dit te voorkomen? Wat moeten wij als ambtelijke dienst leren van het zo snel en zo diep in diskrediet raken van een heel beleidsparadigma – verzakelijking van publieke dienstverlening via verzelfstandiging, privatisering, marktwerking – waar wij ons sterk voor hebben gemaakt? Kuijken vraagt het zich in zijn relaas voorzichtig af. Als bestuurskundige en burger hoop ik dat ook zijn opvolgers in de ambtelijke top zich af en toe met zulke reflectieve vragen bezighouden – liefst voordat een volgende institutionele crisis zich aandient.

4 Casus: Omgaan met 'nieuwe politiek'

In het voorjaar van 2002 was sprake van een voor Nederlandse begrippen ongekend hoge mate van politieke turbulentie. De verkiezingscampagne in opmaat naar de Kamerverkiezingen van mei 2002 draaide uit op een frontale botsing tussen vertegenwoordigers van de 'oude' (Paarse 'regenten', depolitisering, technocratie) en 'nieuwe' politiek (Pim Fortuyn, confrontatie, populisme). Na de moord en de dramatische verkiezingsuitslag ontstonden nieuwe politieke verhoudingen. De nieuwe premier die vanuit AZ moest worden bediend, was in menig opzicht een tegenpool van zijn voorganger. Vertegenwoordigers van de 'nieuwe politiek' maakten deel uit van de nieuwe coalitie, die van het ongewisse begin tot het snelle einde een turbulent karakter kende. Hoe accommodeer je als topambtenaar zo'n grote en ongewisse politieke verandering?

Leeswijzer: vakmanschapskwesties in deze casus

- Afstemmen van advisering op de Minister: doorschakelen, verkennen, aanpassen bij politieke wisselingen
- De onervaren bewindspersoon: aard en grenzen van ambtelijke 'coaching'
- Politieke assistenten en 'politieke' advisering: omgaan met een *Fremdkörper* in de advisering aan bewindspersonen
- Politisering van ambtelijke topbenoemingen: 'precieze' versus 'rekkelijke' ambtelijke opstellingen
- Filosofische verschillen: omgaan met uiteenlopende opvattingen over de verhouding staat, markt en middenveld
- Het 'leiderschapskapitaal' van de topambtenaar: dynamiek en eindigheid van ambtelijk gezag en politiek vertrouwen

Wisseling van de wacht

De verkiezingsuitslag van 2002 was een aardschok. Paars was weggevaagd; de PvdA zelfs gehalveerd. De LPF was een partij zonder leider en had geen solide organisatie. Het CDA was als enige van de gevestigde partijen er goed uitgekomen met 14 zetels winst. In die hectiek gaat dan de formatie van start. Donner werd formateur. Ambtelijk ontstaat dan de periode van de op AZ welbekende 'Chinese muren' tussen het dienen van het demissionaire kabinet en het ondersteunen van de formatie door bij de formateur gedetacheerde raadadviseurs. Alle vragen en verzoeken aan ministeries gaan via de ministeriële verantwoordelijkheid naar de formatietafel terug. Als je die lijn loslaat, de regels, de mores laat varen, wordt het al snel te partijpolitiek. Maar het is een dunne lijn, zeker als een zittend (demissionair) minister meedoet in de formatieonderhandelingen.

Uit die formatie komt dan het eerste kabinet Balkenende tot stand. Dat was voor mij een grote omschakeling. Ik had anderhalf jaar gewerkt met een veteraan en je krijgt een bestuurlijke nieuwkomer terug. Een nieuwe premier is sowieso niet niks, en een nieuwe premier onder deze omstandigheden was wel heel moeilijk. Ik had het voordeel dat ik Jan Peter al uit mijn studententijd op de VU en uit de sociëteit kende. Wij zaten soms samen in de trein naar Den Haag. Hij zat in dezelfde studentenvereniging, het oude VU-corps, althans bij een dispuut wat later bij het VU-corps is gekomen. Dat heeft ons geholpen. Er was van het begin af aan een persoonlijke band, die daarna overigens wel op de proef gesteld werd. Maar hij heeft me altijd gesteund, ook toen ik door sommigen gezien werd als leider van de linkse horde in het ambtelijk apparaat. Het werd voor mij een beetje een geuzennaam.

De grote puzzel was hoe je iemand die geen ruime bestuurlijke ervaring heeft en van wie tegelijkertijd leiderschap wordt verwacht nu boven het mijnenveld houdt. Hoe houd je hem goed *in office*? Hoe krijg je hem in positie? Hoe krijgt hij het vak in zijn vingers? Het was in die periode dag in, dag uit, 24/7 er zijn: analyseren, lijstjes maken, hoofdboodschappen afleiden, beschikbaar zijn, helpen sturen. De politieke versplintering van het kabinet Balkenende I was eigenlijk van meet af aan al zichtbaar. Het was 87 dagen lang bal. Ik stond ook constant in contact met de andere SG's waarvan sommigen ook hun handen er vol aan hadden. Ik heb in die 87 dagen gezien dat ons hybride stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid en eenheid van kabinetsbeleid alleen maar goed kan functioneren als iedereen zich een beetje aan de regels en afspraken houdt.

Perspectief van Paul van de Beek
(Raadadviseur Ministerie van Algemene Zaken, 2002-2006)

AZ was destijds heel overzichtelijk: driehonderd man, relatief weinig taken en weinig budget. Het heeft de ministerraad, de voorportalen daarvan en de communicatie. De communicatielijn was natuurlijk de RVD. Daar kon Wim niet sterk op sturen, want de RVD had en heeft een min of meer zelfstandige positie. We kregen toen ook te maken met een nieuwe ontwikkeling: de politieke adviseur die voor het eerst in huis kwam. Daar was Wim faliekant tegen. Wim is een traditionalist, die heel sterk de neutrale ambtelijke lijn voorstaat. Hij wil niet dat het politieke en het ambtelijke door elkaar gaan lopen. Daar stuurde hij ook op. Ik was bijvoorbeeld een beetje actief in adviserende rolletjes binnen het CDA en kreeg bij mijn binnenkomst op AZ nadrukkelijk te horen dat ik daarmee moest stoppen. Mijn adviseursrol binnen het wetenschappelijk bureau, die moest ik beëindigen, evenals mijn ondersteunende rol in de afdeling Rotterdam. Dat snapte ik ook. Hij was daar wel heel zuiver in: de adviezen die wij geven zijn deskundigheidsadviezen en niet politiek.

Ik heb in die periode bestuurders van de LPF wel aan tafel gehad. Dan kwamen ze vragen hoe het moest of ging. Dan hoorde ik, 'We hebben zus en zo gezegd omdat we dat op pagina 1 van de Telegraaf zien staan.' Ik vroeg dan: 'Maar doe je dat ook als je weet dat het niet waar is?' Dan zeiden ze, 'We rectificeren dat later dan wel, dat komt dan waarschijnlijk op pagina 9.' Dan zei ik: 'Je zit wel in het bestuur van het Koninkrijk der Nederlanden!' Er leken ook persoonlijke vendetta's te worden uitgevochten.

Het was in dat kabinet gewoon chaotisch. Alles werd gelekt. Niemand hield zich aan de standpunten. Ik dacht toen ook na een tijdje: dit zal niet lang meer duren. Balkenende adviseerden we: 'herhaal wat de regels zijn, handhaaf ze zo goed mogelijk. Speel op het teamgevoel'. Op dat moment was hij goed adviseerbaar. Hij hield altijd wel lijnen open naar anderen. Wijlen CDA-veteraan en hoogleraar Alis Koekoek was een van zijn raadgevers toen. En hij had ook een politiek assistent naar wie hij luisterde. Hij had meerdere advieslijnen, wat ik niet verstandig vond. Ik zei dat ook vaak: 'Jan Peter, vertrouw op je eigen ondersteuning.' Zijn onervarenheid en wellicht ook onzekerheid lieten zich zien: dan kreeg hij van ons een advies en dat toetste hij dan bij een ander. Dat kan natuurlijk allemaal, maar het maakte het er niet eenvoudiger op. Wij moesten duidelijk vertrouwen winnen.

Perspectief van Jack de Vries
(Politiek assistent van minister-president Balkenende, 2002-2006)

Balkenende zei van: 'Jack, we hebben samen als het ware een jongensboek beleefd, met Fortuyn, de campagne en onze overwinning, ik wil graag dat je meegaat naar Algemene Zaken.' Daar kwamen wij natuurlijk als een soort Sjors en Sjimmie binnen. Hij was nog nooit bewindspersoon geweest, en ik had nog nooit op een departement gewerkt. De bewindsliedenploeg kende veel mensen voor wie hetzelfde gold. En dan had je natuurlijk de LPF als helemaal onervaren partner erbij. We hadden in juli de kabinetsformatie en dat betekende dat Balkenende zijn eerste grote debat meteen de Algemene Beschouwingen was. Dat is natuurlijk echt een monsterklus en bovendien moet je als nieuwe bewindspersonen leren werken met wat er ambtelijk wordt voorbereid aan antwoorden en hoe je daarmee omgaat. Balkenende was als Kamerlid gewend om dat allemaal zelf te doen: aantekeningen maken en een termijn voorbereiden. Dat probeerde hij nu ook teveel zelf te doen. Nou dat ging dus ook niet goed, die eerste Algemene Beschouwingen. SP-leider Marijnissen maakte daar toen nogal een punt van.

De dag van het aantreden van het kabinet was trouwens meteen al chaos omdat we werden geconfronteerd met een scoop van RTL over één van de bewindspersonen van de LPF die gezamenlijk op de foto stond met Bouterse, staatssecretaris Philomena Bijlhout. Hoe ging je daar dan weer mee om? Een van de steunpilaren van Balkenende was minister van Justitie Piet Hein Donner, die was het staatsrechtelijk geweten. Donner werd er door ons natuurlijk meteen bij betrokken om te bepalen van: wat gaan we nu doen en hoe gaan we nu handelen?

Ik heb me later nog wel afgevraagd of Wim Kuijken dat toen wel leuk vond, want de premier moest een knoop doorhakken, maar de SG was daarbij niet de eerste adviseur. Ik had het gevoel dat Wim Kuijken best wat sceptisch keek naar die eerste avond, dat het misschien voor een deel zijn vooroordeel van de weinig ervaren premier bevestigde. Ik kon me het ook allemaal wel een beetje voorstellen. Wij waren dan wel niet Pim Fortuyn die bij Algemene Zaken binnenkwam, maar die Balkenende en die De Vries die hadden toch ook wel geprofiteerd van dat hele Fortuyn verhaal en het wegzetten van het Paarse kabinet.

Mijn gesprek voordat ik binnenkwam werd niet gedaan door de SG maar door de plaatsvervangend SG, die mij de bijzonderheid van het werken bij Algemene Zaken uitlegde en dat ik dat niet moest onderschatten. Ook heb ik een uitwisseling gehad met Kees Boef, politiek assistent van Kok. Dat was ontzettend leuk en allerhartelijkst. De binnenkomst bij het Kabinet van de Minister-president was, nu ja, iets moeizamer. Dat vond ik

→

wel weer vreemd, want ze hadden met Kees Boef al wel de ervaring van een politiek assistent in hun midden gehad. Toch werd ik buiten het overleg van raadadviseurs in het Kabinet Minister-president gehouden en ik kreeg ook de stukken niet. Dus ben ik op een gegeven moment naar Wim Kuijken toegegaan, en heb ik gezegd dat dat niet handig was: 'Je kunt mij wel overal buiten willen houden maar als de MP mijn mening vraagt en ik zeg: "ja sorry, ik heb die stukken niet", dan krijg ik ze alsnog van hem'. Het zou een beetje een rare indruk wekken dat ik via de MP mijn stukken moest halen waar ik mijn reactie nog op wilde geven.

Ik mocht wel naar het overleg van het KMP met de minister-president, want ze konden het natuurlijk tegen Balkenende niet maken om mij de toegang daartoe te ontzeggen. Maar dan was er ook nog de eigen KMP-lunch en daar mocht ik dan weer niet bij zijn. Successievelijk is daar een groeiproces in gekomen. Dan moest ik er op voorhand over onderhandelen bij welke dossiers ik betrokken was. Die stukken kreeg ik dan wel, maar er was natuurlijk een zekere angst dat ik er politiek mee aan de haal zou gaan. Dat begrijp ik ook wel, ik was natuurlijk een campagneman en ik was partijwoordvoerder geweest. Ook bij de RVD hadden ze natuurlijk vragen over hoe dat in de praktijk zou gaan werken.

Uiteindelijk is dat allemaal heel goed uitgepakt. Ik heb mezelf op een gegeven moment ten doel gesteld dat ik onderdeel van dit KMP-team moest worden. En het team begon te snappen dat ze mij beter konden incorporeren, bij het overleg betrekken en gezamenlijk advies naar de minister-president sturen. Ze werden mettertijd beter in het benutten van de aanvullende rol die ik kon spelen. Ik kon bijvoorbeeld veel makkelijker dan ambtenaren dat konden informatie in de Kamer ophalen om die toe te voegen aan de afwegingen. Ook had ik beter zicht op de bewegingen in de andere coalitiepartijen.

Er is ook iets dat Algemene Zaken van ons heeft overgenomen. Tijdens de campagne had ik altijd de gewoonte om met Balkenende een ochtendberaad te hebben. Dan namen we de actualiteit door en vroegen ons af wat we daarmee moesten. Die gewoonte zetten we ook op AZ voort. In het begin leidde dat ambtelijk tot opgetrokken wenkbrauwen, zo van 'die MP begint zijn dag altijd met zijn politiek assistent'. Maar toen, ik weet niet of het nu eerst (DG Rijksvoorlichtingsdienst) Eef Brouwers of Wim Kuijken was die zei van: 'ja, wij willen er eigenlijk bij zitten.' Dat vonden wij prima. Zo ontstond een regulier ochtendoverleg van premier, SG, DG RVD en de politiek assistent. De RVD zorgde voor het overzicht van het nieuws en dan konden we er samen even heel snel doorheen. Is het iets voor de RVD? Is het iets voor de partijpolitieke lijn, richting de Kamer? Of moeten we hier inhoudelijk nog iets mee? En het leuke is dat feitelijk sinds die periode dat ochtendberaad nog steeds een werkelijkheid is. Het is geïnstitutionaliseerd geraakt.

We hebben het toen vaak gehad over leiderschap. Wat maakt iemand tot een leider? Bij de eerste debatten voelde je aan alle analyses van de media dat het daarover zou kunnen gaan, over wat voor leider is deze nieuwkomer in het Torentje. Dus ik heb met hem geanalyseerd: wat zijn je sterke punten, hoe past dat bij leiderschap, wat is nodig. Toen kwamen we op verbindend en dienend leiderschap. En dan zei hij: 'Schrijf maar zo op, dan gebruik ik dat zo nodig in de Kamer'. Dat is voor het ambtelijk adviseurschap vanuit een bepaald perspectief mooi, dat je zo veel betekenis kan hebben. Hij was de leider en moest groeien in die rol. Hij heeft in die tijd ongelooflijk zijn best gedaan en heel hard gewerkt. Het lukte hem.

Perspectief van Gerard van der Wulp

Onder het kabinet-Kok was er nog een regeling afgesproken rondom de taken van de politiek assistent. Iedere minister mocht een politieke assistent. In hun taakomschrijving stond nadrukkelijk: geen contacten met de media. Het werk van de politiek assistent draaide om contacten met de partij, met de fracties, en bij de voorbereiding van de agenda van de minister. Uitgangspunt waren de portefeuilles van de ministers en de assistent kon eraan bijdragen dat daar de politieke invalshoek tot gelding in kwam. Maar er stond nadrukkelijk in dat ze geen eigen contacten met de media moesten onderhouden. Dat is onder Kok redelijk goed bewaard. Zijn politieke assistenten, Kees Boef en Arend Hilhorst die deden dat dus ook niet. Die beperkten zich tot hun kerntaken.

Toen kwam de nieuwe coalitie met de LPF, wat sowieso een tamelijk schrikbarende coalitie was vanuit het oogpunt van professioneel besturen. In die ruim drie maanden dat zij er zaten, ontstonden er al allerlei dingen waarvan ik dacht: wat gebeurt hier? Met de mond bleef iedereen belijden dat politieke assistenten geen contacten met de media konden hebben, maar het liep snel uit de hand. Het was moeilijk beheersbaar in de tijd van het eerste kabinet Balkenende. Toen kwam de coalitie met de VVD en de VVD begon daar natuurlijk ook last van te krijgen. In de media werden successen uitgevent als overwinningen op de coalitiepartners. Het 'spinnen' had Nederland bereikt. In het daaropvolgende kabinet Balkenende-Bos ging de PvdA op dezelfde manier te werk. Er werd zoveel gespind; het kabinet ging onderuit. Balkenende's eerste politiek assistent Jack had dat spel nog redelijk in de hand. Die zag de consequenties. Zijn opvolgers zagen de consequenties niet meer en als RVD ben je dan de regie kwijt; het wordt steeds minder makkelijk hanteerbaar.

Stijlverschillen absorberen

Het grootste verschil tussen Kok en Balkenende is dat Balkenende in mijn ogen altijd meer een CDA- dan een nationaal minister-president is geweest, terwijl Kok juist veel afstand nam van zijn eigen partij. Dat was ook zichtbaar, onder andere door de sterke politieke advisering van Jack de Vries. Voor ons ambtenaren telde eigenlijk vooral dat de minister of minister-president van de Kroon is, waarbij natuurlijk realistisch wordt omgegaan met de politieke kleur van de minister en de coalitie.

De kracht van Kok was dat hij boven alle partijen uitsteeg. Een PvdA-minister kreeg niet meer voor elkaar dan een VVD-minister. En als hij het idee had dat een dossier niet goed in elkaar zat, dan scheurde hij het bij wijze van spreken aan stukken in de ministerraad. Dat kon hij doen omdat hij veel las en veel wist. Dan zei hij 'op pagina 3 staat zus en zo, wat bedoel je daarmee'? En dat weet zo'n minister natuurlijk niet. Meestal klopte het ook niet. Soms was Kok dan genadeloos, ook tegen zijn eigen partijgenoten.

Balkenende was geen lezer. Die was meer van de hoofdlijnen en de voorbespreking. Wel onderhield hij een heel breed netwerk aan informatie. Hij was een goede informatiemakelaar. Hij was vergroeid met zijn BlackBerry en werd daar natuurlijk ook wel door beïnvloed. Balkenende besteedde veel aandacht aan de partijpolitieke adviseurs, dat was een opvallend verschil met Kok. Onder Balkenende moest je anticiperen op de lijntjes waarvan je wist dat hij ze toch wel ging leggen. Toen we op een gegeven moment wisten dat staatsrechtelijke zaken langs Alis Koekoek gingen, begon de betreffende raadadviseur Koekoek tevoren zelf te bellen, informeel (voor-)coördinerend voor de Minister-president.

Perspectief van Jack de Vries

We hadden binnen het CDA de analyse gemaakt dat één van de faalfactoren van het laatste kabinet Lubbers en de verkiezingsnederlaag in '94 was dat de fractie en bewindspersonen teveel van elkaar waren losgeraakt. Dat was een punt waarvan we in 2002 dachten: daar moeten we iets mee. We gingen bovendien regeren met een aantal bewindspersonen die van buiten kwamen, terwijl we als fractie samen met Ab Klink en Balkenende natuurlijk een zekere nieuwe ideologie en plannen van aanpak hadden ontwikkeld. Dat gedachtegoed moest geborgd worden op die ministeries, zeker wanneer bewindspersonen van buiten Den Haag kwamen, zoals Aart Jan de Geus, Cees Veerman, Karla Peijs. Daar kwam het idee vandaan om de

→

nieuwe bewindspersonen allemaal te versterken met een politiek assistent. Die had ook de taak de politieke ogen en oren van hun bewindspersoon te zijn, omdat wij heel erg de samenhang en de bewaking en uitvoering van het gedachtegoed in de gaten wilden houden.

Ik kreeg de verantwoordelijkheid om het gros van die politiek assistenten uit te zoeken. Daarom kwamen er heel veel oud beleidsmedewerkers van de fractie op die posities terecht, mensen waar ik mee gewerkt had en die goed waren ingevoerd in de plannen die we hadden ontwikkeld. Een enkele bewindspersoon was eigenzinnig. Veerman nam een student mee die bij hem was afgestudeerd en waar hij goed mee kon. Dat bleek ook nog een VVD-er te zijn dus moest ik sowieso even kijken hoe ik dat vertrouwelijk een beetje ging regelen. Het bleek achteraf een fantastische vent. En Cees van der Knaap zei van: 'nou nee, ik doe iemand die al bij Defensie werkt.'. Dat was dan weer de dochter van Gerrit Zalm, wat natuurlijk ook wel weer een bijzondere figuur was in ons kringetje van politiek assistenten.

Als politiek-assistent (PA) van de premier was ik secretaris van het (CDA)-bewindspersonenoverleg. Dus ik zat daar iedere donderdagavond bij en maakte de notulen, de actiepuntenlijst en de programmering van wat we daar moesten bespreken. In die rol was ik ook voorzitter van het politiek assistentenoverleg en had ik mijn overleg met de politieke assistent van VVD vicepremier Gerrit Zalm, want de VVD had ons voorbeeld gevolgd en had ook allemaal PA's aangesteld. Er was trouwens ieder jaar bij de begroting Algemene Zaken weer een discussie met de Kamer over de vraag waarom politiek assistenten – die eigenlijk partijpolitiek zijn – uit rijksmiddelen betaald moeten worden. Inmiddels is ook dat helemaal geïnstitutionaliseerd. Ze zijn gewoon ambtenaar in dienst van het ministerie, moeten ook die eed afleggen en worden door de AIVD gescreend. Dus in die zin vallen ze gewoon volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. De PvdA die ertegen ageerde tijdens Balkenende 1, 2 en 3 stelde ze bij Balkenende 4 zelf ook aan.

Ik zag mijn rol vooral als 'lijntjes leggen en brandjes blussen', dus zorgen dat als er geen contact was tussen de bewindspersonen of met de Kamer we als politiek assistenten wel dingen kortsloten. Ik zorgde ervoor dat ik open lijnen hield richting de fractie voor als er daar vragen of opmerkingen waren over wat we in het kabinet deden. En als Balkenende naar het buitenland ging dan bleef ik in principe altijd in Den Haag, omdat ik vond dat ik zijn politieke ogen en oren was, in partijpolitieke zin ook. En die moeten in Den Haag zijn.

Kok was goed in het anticiperen, Balkenende overkwamen de dingen vaker: het aftreden van twee ministers na de Schipholbrand, de kwestie Ayaan Hirsi Ali, discussies over koopkracht. Ik heb nooit goed kunnen doorgronden of er sprake was van een keuze of van onmacht. Hij liet dingen veel meer bij en aan de ministers. Misschien paste het ook wel bij die tijd en was hij meer een netwerkleider dan de klassieke spin in het web en *enforcer*. Balkenende liep bij ons op het Kabinet Minister-president ook vaak rond, en liep regelmatig mijn kamer binnen. Hij had een lossere, toegankelijker stijl. Ter vergelijking: Kok is in anderhalf jaar misschien één keer in mijn aan de Trêveszaal grenzende kantoor geweest.

We hebben anderhalf jaar gebuffeld om het vele werk voor hem hanteerbaar te maken. Er was zo veel te doen en in te werken; we moesten selectief zijn en samen sterk worden. Je moet leren lezen hoe je met je boodschap bij een nieuwe bewindspersoon kan komen. Dat is gelukt, want Jan Peter was ook erg open en benaderbaar.

Perspectief van Angelique Berg
(Raadadviseur ministerie van Algemene Zaken, 2001-2007).

Wim Kuijken wilde een ander type raadadviseur. Vroeger was het nogal eens een erebaantje voor bewezen diensten. Er werkten vele oudere grijze heren. Dat wilde Wim niet meer. Die is daar verandering in gaan aanbrengen. Hij heeft gevraagd: kennen jullie nog mensen? Hij wilde een constructie waarin mensen daar voor vier tot vijf jaar werden gestationeerd met een terugkomgarantie. Ik werkte toen op Financiën en kwam op een of andere manier bij AZ in beeld. Met mijn toenmalige DG heb ik daar toen zo'n afspraak over kunnen maken. Zo kwam ik er terecht

Voor mij was het toen nog niet duidelijk wat de functie van raadadviseur inhield en het functioneren van AZ kende ik ook alleen maar van horen zeggen. Het hielp wel dat Peter Martens er zat, die ik kende van de Inspectie Rijksfinanciën. Die was een beetje mijn tutor, zonder dat dat formeel zo werd benoemd. Daar heb ik het vak een beetje van afgekeken. Nu is het ook weer niet zo ingewikkeld dat je echt niet weet wat je moet doen. Je moet wel even nadenken over wat nu de positie van de Minister-president in zo'n ministerraad is. En hoe dat ook heel erg per Minister-president verschilt. Bovendien kiest iedere Minister-president ook zelf hoe hij de rol wil invullen en hoe het KMP hem daarbij kan ondersteunen.

Wim Kok zat bijvoorbeeld overal bovenop. Dat was ook iemand die echt heel hard werkte. Al zijn stukken las hij van begin tot eind. Hij vroeg vaak om meer informatie, betere onderbouwing. Wetende dat hij zo werkt, moest je nadenken over: wat betekent dat voor mijn positie? Wat wil hij? Wat zijn op dit moment zijn aandachtsvelden en wat vindt hij er zelf van op die onderwerpen? Wat zijn dingen waarvan ik vooral moet zorgen dat hij er geen hinder van heeft – dat het gewoon geregeld wordt door vakministers en de MP er eigenlijk geen omkijken naar heeft. Daar moest je een beetje, al lerende, een inschatting van maken.

Toen ik bij AZ ging werken hadden we uiteraard wel email maar nog geen BlackBerry 's en dat soort dingen. En geen mobiele telefoons: Wim Kok had geen mobiel. Dat was heel makkelijk, want je wist altijd precies wie hij gesproken had. Dan ging je naar Betsie Dijk, zijn secretaresse. Daar kwam niemand tussendoor. En die raadpleegde jou ook. Dan belde ze: ''Nou heb ik die en die aan de lijn, is dat wel zo handig?" En dan zei ik: ''nee hoor Betsie, lijkt me geen goed idee", en dan ging het gewoon over!

Kok hoefde je eigenlijk alleen maar heel goed de essentie van de beslissingen voor te leggen. Hij had zo'n groot gezag; als hij iets vond dan hoefde ik dat niet ambtelijk voor te koken. Er zijn altijd wel zaken waar verschil van opvatting is tussen twee bewindslieden. Je kon dan zelf als raadadviseur heel effectief zijn in het een beetje bespoedigen van een oplossing als je gewoon alleen maar uitstraalde of zei dat de minister-president – Kok dus – hier echt geen gedoe over wilde in de ministerraad. Dan wisten ze wel dat het niet prettig zou worden als dat gedoe toch ontstond. Dan duw je gedoe dus effectief terug en kun je tegelijkertijd ook ideeën aandragen: als we het nou eens zo doen, of hebben jullie daaraan gedacht; is dit een idee? Uiteindelijk is dat toch ons werk als raadadviseurs. Het bestaat voor 99% uit het vinden van geschikte compromissen. Maar de druk die daarop zat vanwege Koks positie kon je dus heel effectief inschakelen.

Toen kwam Jan-Peter Balkenende en die had weer een heel ander profiel en een andere manier van sturen. Kok was niet van de moderne toestanden; Balkenende bracht Jack de Vries en BlackBerry's mee, en veel aandacht voor beeldvorming, media-optredens, *doorstops* en *oneliners*. Dat merkte je heel duidelijk. Het was ook een heel andere man. Kok las alles en vond het niet erg om alles uitgelegd te krijgen. Balkenende wilde het gecomprimeerd. Die had minder tijd. Balkenende was een fanatieke mobielgebruiker, en daar moesten wij behoorlijk aan wennen. Ineens wist je niet meer wie de premier nu wel en niet had gesproken. Laat staan dat je dat via een secretaresse kon sturen. Balkenende had als nieuwe premier natuurlijk een heel andere positie.

Het was soms lastig omdat Balkenende niet altijd doorpakte en het ons dus soms aan richting ontbrak. Zo had hij het normen en waardendebat gestart. Hij zette daarmee echt de agenda. Maar niet duidelijk werd waar hij uit wilde komen. En dat konden wij niet voor hem bedenken. Dat was immers (zijn) politiek. Dat moest van zijn partij komen. Het bleef bij een algemene oproep tot herstel van fatsoen. Het kwam bij de Kamer ook niet verder. De SP zei dan ook: hoezo normen en waarden als de ziekenhuizen vol zitten en er wachtlijsten zijn? En daar bleef hij dan boven hangen. Wij konden het niet verder voor hem invullen. Misschien was het ook wel genoeg.

Zeker bij de formaties hebben we altijd geprobeerd een groter verhaal te vinden voor een nieuw kabinet en daarover te adviseren. Het verhaal wordt meestal gemaakt in de formatie. Het regeerakkoord moet dat verhaal bevatten. Wat is je beeldmerk, wat is je verbindende verhaal? Dat hebben we geprobeerd te doen, vanuit communicatie-oogpunt via de RVD en vanuit het idee van binding en samenhang. Dat heb je nodig, om verder te komen. Bij Kok was het: werk, werk, werk. Bij Balkenende was het: fatsoen moet je doen.

Perspectief van Jack de Vries

Ik vond het een voorrecht om in de Eredivisie te mogen werken, want al die raadadviseurs moeten natuurlijk een kei zijn op hun eigen beleidsterrein, de juiste contacten en ingangen hebben en snel informatie boven tafel kunnen krijgen. Ik kreeg veel bewondering voor de meeste mensen waar ik daar mee heb mogen samenwerken. Dat was voor mij echt heerlijk. De meeste departementen zijn massaal en kennen lange lijnen, maar op AZ had ik toch weer een beetje het fractiegevoel, omdat het klein en compact is.

De komst van Balkenende betekende een cultuurverandering in de werkwijze van het KMP vergeleken met de periode Kok. Wim Kuijken was heel sterk sturend, ook in zijn positie als adviseur van Wim Kok, ook omdat Kok eigenlijk niet direct zaken deed met individuele raadadviseurs. Die vertelden mij dat naderhand: het was bij hoge uitzondering dat ze (alleen) in het Torentje bij Wim Kok kwamen. Meestal kreeg je gewoon een notitie terug met een rode pen, dun geschreven, en dan kon je het eigenlijk weer opnieuw doen. Degene die echt met de premier sprak, dat was de SG.

Toen Balkenende binnenkwam, ging er opeens een gegons door het gebouw, want de premier kwam zijn Torentje uit, liep het gebouw in, ging

→

bij de raadadviseur op het bureau zitten, en zei 'hé, jij hebt dit stuk gemaakt, kunnen wij het daar even over hebben?' Ik denk dat dit voor Wim Kuijken wel even schakelen was. Wim Kuijken was natuurlijk letterlijk en figuurlijk wat groter dan deze junior premier, maar opeens gaat die premier gewoon rechtstreeks met jouw mensen schakelen en niet allemaal via jou. Dat past echter wel in de moderne tijd en de raadadviseurs vonden het natuurlijk ook prettig.

Ik ben Kuijken wel gaan waarderen. We hebben leuke gesprekken gehad en hij was een goede manager die de organisatie goed op orde hield. Zijn opvolger Richard van Zwol had qua inhoudelijke advisering een grotere klik met Balkenende, maar was als manager veel minder sturend dan Kuijken. Wat ik het mooie van het Nederlandse systeem vind, dat was bij AZ ook zo, is de hoge mate van loyaliteit in de ambtelijke advisering en uitvoering. Wij kwamen natuurlijk binnen met de agenda van 'anders en beter', dus met een nieuwe visie op sociale zekerheid, toeslagensystematiek een andere visie gezondheidszorg, noem het zo allemaal maar op. Maar ook dingen als een innovatieplatform, een waarden- en normenproject. En daar gingen ze dan ook echt vol mee aan de slag. Loyaal.

Op een gegeven moment is Balkenende overgestapt op het thema innovatie maar er zat – bleek achteraf – een fout in de *governance* van dat initiatief. Hij parkeerde het bij een Innovatieberaad met drie ministers en maatschappelijke hotshots, terwijl ministers in zo'n setting niet makkelijk kunnen afwijken van afspraken en mandaten. Dat maakte het initiatief uiteindelijk minder succesvol, want het bureaucratiseerde daarmee ook. Frans Nauta, de eerste secretaris, heeft ervoor gewaarschuwd, al zat hij wel erg aan de andere kant te trekken en dat paste ook niet in onze besluitvorming.

Perspectief van Gerard van der Wulp

Kok was een door de wol geverfde minister-president toen ik op AZ arriveerde. Hij was bovendien daarvoor ook al op een ander departement minister geweest. Hij was een man van wie ik veel kon leren. Toen kwam Balkenende. Die had lang in een wetenschappelijk instituut gezeten, in een studeerkamer, en toen vier jaar op de achterste rij van de Kamer. Plotsklaps werd hij premier. Het was een zeer talentvolle man, maar onervaren. En hij was tot dan toe in de Kamer alleen ingesteld op oppositie voeren. Hij moest in het vak groeien. Kok was al maatschappelijk gegroeid voor hij in het ambt kwam.

Media moet je altijd doseren als MP. De MP heeft daartoe tal van mogelijkheden, want alle media willen de MP hebben. Bij Kok zaten we in dat schema, maar Balkenende kwam uit de sfeer dat de camera's aan hem voorbijliepen. In het begin holde hij dus begrijpelijkerwijs op elke camera af. Dat duurde een paar maanden, tot er een gezamenlijke manier van werken tot stand kwam, gebaseerd op het inzicht dat doseren vaak effectiever is dan alles altijd maar doen. Het was een leerproces, in de context van een onmogelijke coalitie. Uiteindelijk vind ik dat hij het zich nog ontzettend knap eigen heeft gemaakt, hij is ontzettend in het vak gegroeid. In de eerste jaren moest je bij speeches nog de accenten erop zetten, omdat hij het anders verkeerd uitsprak. De laatste jaren had hij überhaupt geen papier meer nodig, alleen nog steekwoorden. Dat kon hij op het laatst ook ontzettend goed.

Kok was de verpersoonlijking van het Paarse denken, die vroeg ook om ondersteuning voor *dat* denken. Bij Balkenende was dat veel minder duidelijk. De *civil society* en het gedachtegoed van de Amerikaanse socioloog Amitai Etzioni waren een soort van leidraad van zijn handelen, maar waren daarmee nog niet kabinetsbeleid. Wij bleven altijd adviseren vanuit de eenheid van kabinetsbeleid, maar in het kabinet Balkenende I was die eenheid ver te zoeken. Je ziet natuurlijk wel wat er gebeurt. Het is een kwestie van aftellen. Midden in de crisis die zich voltrok, overleed prins Claus. Dan komt die avond het kabinet bijeen, en dan stellen ze de breuk uit. Het ging ook over de ruzie tussen Heijnsbroek en Bomhoff. Ze wisten al dat het ging klappen. Je zag het in de Kerk in Delft bij de begrafenis al gebeuren, al die connecties die dan met elkaar spreken. Het moment dat Zalm het uiteindelijk naar buiten brengt en zegt dat hij de stekker er uittrekt, ik wist niet dat het *toen* ging gebeuren, maar je weet wel dat het ten einde komt.

Uiteindelijk komt er dan weer een nieuwe politieke combinatie en dan blijkt de zittende minister-president ook aan te blijven. De Chinese muren bij de formatie zijn dan niet erg hoog en dik meer. Er zijn rare discrepanties tussen beelden en realiteiten ontstaan. Kok stond bekend als een soort *mr. Europe*, een sterk Europees imago. Maar Balkenende heeft minstens zo veel voor elkaar gekregen in Europa. Zijn eerste Europese overleg ging geloof ik onder andere over melkquota. Hij ging er zitten en zei simpelweg: 'Nee, dat gaan we niet zo doen.' Hij had gelijk een soort vetomacht uitgeoefend. Zo was hij ook gewoon. Balkenende zette meteen de toon. Balkenende heeft in Europa heel veel voor elkaar gekregen. Hij vond het geweldig om in het buitenland te zijn. In de bilateraaltjes was hij meesterlijk, dan kwam hij binnen in het Élysée en die Fransen smolten meteen. Zo bouwde hij ook een goede band met Poetin op. Daar was hij heel sterk in.

Perspectief van Paul van de Beek

In de persoon van Balkenende kregen we een premier die leiding gaf via de communicatie. Dat was heel anders dan Kok, die via de dossiers leidde. Van Kok was ik buitengewoon onder de indruk; in de onderraden en enkele andere ministeriële overleggen was het muisstil. Kok had enorm de leiding – een half woord was genoeg. Bij Balkenende was dat heel anders. Die wilde ook een andere rol nemen. Balkenende wilde de toegankelijke collegiale, kameraadschappelijke *primus inter pares* zijn. Dat was voor het kabinet van de MP enorm omschakelen. We kwamen uit een situatie waarin ons belangrijkste instrument het dossier dat voorlag was en de kennis die we daarover bundelden, de inhoudelijke en technische opmerkingen die we daarbij plaatsten. Dat werd in een keer verplaatst naar communicatie, een premier die zichtbaar wilde acteren als verpersoonlijking van het regeringsbeleid. De crisissituaties van toen vroegen ook hierom: de dood van Fortuyn, Van Gogh, de kwestie Mabel en Margarita, Hirsi Ali. De situatie in het land vroeg om een actief naar buiten tredende premier. Wim zag daar een nieuwe rol voor de SG in. Hij organiseerde dagelijkse overleggen tussen de premier, de SG, de plaatsvervangend SG, de RVD en op specifieke onderdelen de raadadviseurs.

Omschakelen

De deconfiture van Paars was voor een deel ook een kwestie van bestuursstijl, althans dat argument werd later vaak gehanteerd. Toen, in de hitte van die ongekend turbulente periode reflecteerde ik daar niet op. Dat kwam pas later. Ik was toen aanhanger van de Derde Weg en marktwerking in het publieke domein. Ik vond Kok, Clinton en Blair toen een mooi trio. Ik maakte studie van die relatie tussen markt en overheid, ook als econoom. Hans Dijkstal, vicepremier in Paars I, was daarmee geholpen. We spraken er vaak over in de tijd dat ik zijn SG was (1995-2000). Het was trouwens ook de politiek dominante lijn, waarmee je je als ambtenaar hebt te verstaan. Maar toen na Paars het CDA het roer omzette en het maatschappelijk middenveld ging benadrukken, schakelde je toch ook weer om in het besef dat er een nieuwe tijd aanbreekt. Het is wel zo dat ik tot op de dag van vandaag vind dat het middenveld soms wazig is en oncontroleerbare machtsvorming herbergt in arrangementen die puur overheid noch puur markt zijn. De Wet Maatschappelijke Ondernemingen is er nooit gekomen. Ik was voor een duidelijke knip: of de markt, met haar prikkels; of de overheid, met politieke verantwoording en alles wat daarbij hoort.

De puzzel van de markt binnen de overheid is nooit goed gelegd, maar die reflectie kwam bij mij dus later. Ik vond op dat moment dat Fortuyn met zijn stellingname het precieze gaatje had gevonden om electoraal gewin te krijgen. Enerzijds was hij van de markt en anti-overheid, en dat vond men in Nederland prachtig. Anderzijds was hij naar de minderheidsgroepen heel helder en voorstander van een generaal pardon en streng aan de poort. Het was een electoraal onweerstaanbare mix. Kennelijk was het na acht jaar Paars en 'technocratie' tijd voor iets nieuws. Zo'n welvaart en toch zulke ontevreden burgers: het was voor ons net als voor velen moeilijk te vatten.

Op dat moment is het ambtelijk zelfbeeld 'wij zijn de uitvoerders van het Paarse beleid maar niet de architecten ervan'. Ik ben opgevoed met het besef dat de politieke voorkeuren snel kunnen wisselen. Als je dat begrijpt, kun je met zo'n snelle politieke krachtenwisseling ook omgaan. Sommige topambtenaren waren in die tijd heel geprononceerd in hun opvattingen over marktordeningsvraagstukken. Op EZ bijvoorbeeld. Daar zaten topambtenaren die heel erg op die marktlijn zaten. Daar was alles markt. Die zijn ook vertrokken na de omwenteling van 2002. En er zaten bij BZK mensen die de D66 lijn (Kohnstamm, Scheltema en Van Boxtel) over ZBO's heel erg steunden.

Ik vertrok na vierenhalf jaar bij Jan Peter Balkenende. Op een gegeven moment raak je losser van elkaar, al is het vertrouwen altijd gebleven. We bespraken mijn functioneren en de onderlinge relatie elk jaar samen openhartig bij een etentje. Maar toen ik op een gegeven moment een door het CDA gewenste maar in mijn ogen politieke benoeming in de top van de RVD om principiële redenen tegenhield, voelde ik dat er in het CDA tegenkracht ontstond en er een eind kwam aan mijn toegevoegde waarde op Algemene Zaken.

Einde van het adviesmonopolie: reflectie

Ooit was het overzichtelijk in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Je had de bewindspersonen en de ambtelijke dienst, en die moesten het met elkaar doen op een departement. De bewindspersonen kwamen en gingen met de electorale cyclus dan wel de levensloop van coalities. Dat is nog steeds zo. En de ambtenaren kwamen en bleven. Ambtelijke topmensen hadden lange loopbanen op 'hun' ministerie en bleven ook vele jarenlang in functie. Zij belichaamden inhoudelijke deskundigheid, institutioneel geheugen en het denken in lange lijnen. Zij waren de *one-stop shop* voor beleidsadviezen aan de minister. De vertrouwelijkheid van de communicatie tussen ambtenarij en bestuur was geborgd. Daardoor kon er veel gezegd – en desnoods ook veel publiekelijk ontkend – worden. Natuurlijk hadden bewindspersonen zo hun partijcontacten en netwerken in de sector, maar zij vertrouwden toch eerst en vooral op hun ambtelijk apparaat.

Als je er even over nadenkt, was dat eigenlijk heel bijzonder. Bewindspersonen zijn politiek verantwoordelijk voor alles wat zich in hun portefeuille afspeelt, en in het verleden zich heeft afgespeeld. Zij lopen het politieke risico in het geval er ergens in het doen en laten van al die duizenden beleids-, uitvoerings- en toezichtambtenaren, of in het functioneren van door die ambtenaren ingehuurde of gesubsidieerde externe partijen, dingen gebeuren die de toorn van de volksvertegenwoordiging wekken. De asymmetrie in tal en last is voelbaar. Stel je de nieuwe bewindspersoon voor die op zijn eerste werkdag eerst wordt opgehaald met de door het ministerie ter beschikking gestelde dienstauto. De chauffeur – een ambtenaar – levert hem af voor de dienstingang van een organisatie die al lang bestond voordat hij zelfs maar de politiek inging en die zeer waarschijnlijk ook nog zal bestaan lang nadat zijn politieke loopbaan ten einde is. Daar wordt hij opgewacht door de secretaris-generaal – een ambtenaar – die hem brieft. Hij maakt kennis met zijn secretaresse, kamerbewaarder en andere ondersteuners – allemaal ambtenaren – die samen met de chauffeur zijn dagelijkse leven in routines zullen gieten. 'De agenda' wordt beheerd, zijn emailcorrespondentie wordt afgevangen en voorbewerkt, de stukkenstroom wordt gekanaliseerd. Op vrijdag of in het weekend wachten hem de 'loodgieterstassen' vol ambtelijke stukken, die hij moet 'doorwerken'. De ambtelijke molens kunnen alleen blijven doordraaien als de minister tijdig leest, accordeert, tekent en feedback geeft.

De nieuwe minister stapt op het podium van een doorlopende voorstelling van onderraden, commissies, stuurgroepen, briefings, beleidsnota's, begrotingsoverleg, Kamerdebatten en werkbezoeken waarin hij weliswaar zijn rol te spelen heeft, maar die van kop tot staart wordt georkestreerd en gefaciliteerd door de ambtelijke dienst. Doet hij dat niet, dan stagneert de zaak. Natuurlijk kan de minister accenten zetten, zijn politieke prioriteiten stellen, een eigen bestuursstijl ontwikkelen. Maar altijd binnen kaders en marges die ambtelijk worden bepaald.

Veel daarvan gaat nu niet anders dan een paar decennia geleden. Maar ondertussen is er tegelijkertijd zoveel veranderd in de politiek-ambtelijke verhoudingen dat het toenmalige hoofd van de Britse civil service Gus O'Donnell – in de wandelgangen van Whitehall 'G.O.D' genoemd – gevraagd naar de kern van zijn rol verzuchtte: 'to *remain* the most important adviser of the minister.' Dat is namelijk niet meer vanzelfsprekend. Er is ook veel veranderd in het leven van ministers en ambtenaren. De nieuwscyclus. Sociale media. Het tempo. De managerialisering: KPI's, dashboards, prestatiecontracten, tijdelijke aanstellingen voor topambtenaren. De proliferatie van toezicht en verantwoording: uitvoeringstoetsen, audits, benchmarks, visitaties, onderzoekscommissies, enquêtes. Zwevende kiezers. Europeanisering. Decentralisaties. Referenda. Politieke versnippering. Nieuwe politiek. Dreigingspolitiek. Identiteitspolitiek. Antipolitiek. Het telt allemaal op tot wat de Duitse filosoof Jurgen Habermas ooit treffend *die neue Unübersichtlichkeit* noemde.[12]

En die strekt zich ook uit tot de politiek-ambtelijke verhoudingen. Kuijken zat op het scharnierpunt. In de casus zien we hem 'opnieuw beginnen' als Kok vertrekt en Balkenende zijn opwachting maakt. Het is voor iedereen wennen. Er komt een nieuwe persoon binnen op Algemene Zaken met een eigen karakter, eigen kwaliteiten en eigen ideeën. Hij wordt niet gehinderd door ervaring met 'hoe we het hier op AZ doen'. Dat is allemaal niks nieuws, gewoon een ministerwissel zoals zo vele. Maar Balkenende verrast de AZ-organisatie en haar SG met een toegankelijke en informele stijl van samenwerken. Hij brengt communicatietechnologie mee die Kok en zijn voorgangers meden of waarover zij nog niet konden beschikken: mailtjes en mobieltjes. En dan is daar in de persoon van Jack de Vries opeens ook een politieke adviseur met een expansieve rolopvatting, die een symbiotische relatie met de nieuwe premier blijkt te onderhouden. Ineens is de secretaris-generaal niet vanzelfsprekend de 'most important adviser of the minister' meer. In korte tijd introduceren ze een 'ochtendgebed' waarin ze de actualiteiten van de dag voor bespreken. Niet beleidsmatig maar politiek-communicatief redeneren staat daarbij voorop: hoe beheersen we het frame op dit issue, hoe leggen we dit uit, hoe zullen media

over ons berichten? Kuijken moet schakelen, en uiteindelijk weten de ambtelijke organisatie en de nieuwkomers een werkbare *modus vivendi* te ontwikkelen. Maar ondertussen zijn de regels van het spel wel verschoven.

Er is in deze casus sprake van een politieke generatiewisseling. De regenten van het type Lubbers en Kok die men op AZ naadloos wist te bedienen, maken plaats voor *new men* met niet alleen nul bestuurlijke ervaring maar ook met een nieuwe werkstijl en een andere aandachtverdeling. Het is wennen. Het oor van de premier moet worden gewonnen, met de invloedrijke adviseur schuurt het. Uit een CDA-politicus pur sang moet een premier voor de natie worden gesmeed. Na jaren van pacificatie van de politieke links-rechts kloof politiek was nu een nieuwe politieke breuklijn zichtbaar geworden, die tussen kosmopolieten (pro globalisering, pro Europa, pro immigratie) en nationalisten. Later zouden we leren dat die scheidslijn in belangrijke mate samenhing met opleidingsniveau: de Nederlandse pacificatiedemocratie evolueerde naar een diplomademocratie, die overigens overal in de Westerse wereld zichtbaar werd.[13]

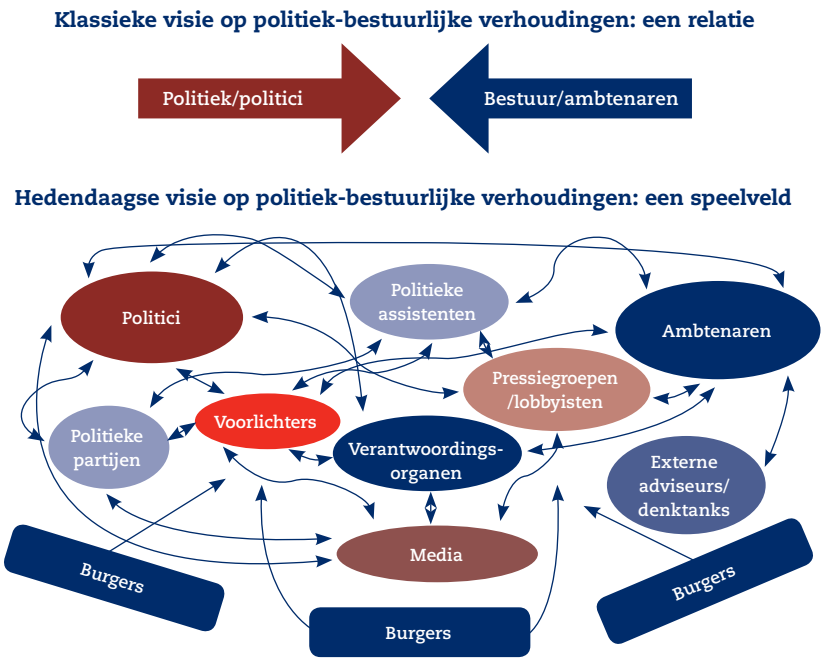
Hoe besef je dat een gebeurtenis een *game changer* is? In 2002-3 was er vooral turbulentie, onoverzichtelijkheid, onvoorspelbaarheid. Populisten op het pluche. Een bewindspersoon die aftreedt op de dag van beëdiging is geen prettige start, maar een coalitie die binnen 87 dagen na het bordes valt was na twee decennia van regeringsstabiliteit onder Lubbers en Kok bijna 'on-Nederlands'. De 'nieuwe politiek' leek vooral ongemak te produceren: onophoudelijk lekken uit de Trêveszaal, publiekelijk bekvechtende ministers, een regeringsfractie die kabinetsbesluiten schijnbaar achteloos negeert of aanvecht. De topambtenaar heeft het ermee te doen. Kuijken investeert in de relatie met de nieuwe premier, probeert hem te helpen zijn leiderschap van de wankele coalitie vorm te geven. Maar de initiële wrijving tussen Wim Kuijken en Jack De Vries is voelbaar. Wie is er hier de 'eerste' adviseur? Wie mag waar bij zijn? Op wiens advisering vaart de premier? Behoeft het ambtelijke advies een politieke bijsluiter?

Anno 2017 zijn politieke assistenten niet meer weg te denken uit het politieke Den Haag. Zij ondersteunen de minister met contacten in de fractie en de partij, sommigen bewaken de lijnen naar coalitiepartners en de oppositie, anderen geven media-adviezen of zijn actief als woordvoerder. Omdat de politieke omgeving zo turbulent en dus riskant is geworden, groeit bij sommige ministers de behoefte aan deze politieke vorm van advisering en ondersteuning. De vrees dat zulke adviseurs zich als een filtrerende bontkraag gaan gedragen is immer aanwezig, maar op de meeste plekken lijkt het zo'n vaart nog niet te lopen. Het aantal politiek assistenten is in Nederland ook relatief beperkt in vergelijking met verre landen als Australië en Canada, maar ook dichterbij, in België en Frankrijk,

waar ministers in de regel de beschikking hebben over een groot aantal politiek benoemde adviseurs die zijn samengebracht in politieke staven of *ministeriële kabinetten*.[14]

Wie dit in Nederland wil invoeren, komt van een koude kermis thuis. Den Haag roept dan steevast in koor dat men geen 'Belgische toestanden' in ons systeem wil. Een sterke minister heeft geen 'bontkraag' nodig, zo luidt de redenering. Versteviging van het persoonlijke kabinet lijkt in politiek en ambtelijk Den Haag vooralsnog eensgezind te worden gezien als compensatie van persoonlijke onmacht. Sluipenderwijs zijn de tijden echter al veranderd. Treffend is het contrast tussen de twee studies van Roel Nieuwenkamp naar politiek-ambtelijke verhoudingen bij het Rijk. Gaf zijn dissertatie uit 2001 nog in belangrijke mate het beeld van een klassieke bilaterale verhouding, die weliswaar intern complex was, maar wel min of meer *the only game in town*, de titel van zijn herhaalstudie uit 2013 spreekt boekdelen: *Schaduwpolitici, bontkragen en blokkendozen*.[15] Figuur 3 maakt in een oogopslag duidelijk dat van een betrekkelijk eenvoudige principaal-agent structuur allang geen sprake meer is.

Figuur 3. Politiek-bestuurlijke verhoudingen: van relatie naar speelveld



Bron: M. Bovens, P. 't Hart, M. van Twist, C. van den Berg, M. van der Steen en L. Tummers, *Openbaar Bestuur*, Dordrecht: Kluwer 2017

De politiek-ambtelijke verhoudingen zijn niet meer te vangen in nette eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer schema's. Ambtenaren opereren nu op een veel complexere 'markt' van advisering, beïnvloeding, uitvoering en verantwoording. Vele partijen concurreren om het oor van de bewindspersoon. Bewindspersonen omringen zich meer dan tevoren doelbewust met 'clubjes' van aan hen persoonlijk dienstbare en primair politiek denkende en handelende adviseurs. Dat die soms 'verstopt' zitten doordat ze in ambtelijke posities worden geparachuteerd, betekent natuurlijk niet dat ze niet bestaan.

In Engeland kijkt, als ze een treffende satire willen zien van hoe het in Whitehall toegaat, geen sterveling meer naar *Yes Minister*. Iedereen kijkt naar de serie *In the Thick of It* (2006-2012). In deze voorstelling van Tony Blair's regering is de ijzeren as tussen minister-ambtenarij doorbroken. Een nieuwe, machtige speler heeft zijn opwachting gemaakt: de *spin doctor* van de minister-president. Zijn tijdshorizon is hooguit een paar uur. Zijn inzet is beeldvorming en beeldvorming alleen. Zijn formele positie is schimmig, maar zijn informele macht is vrijwel onbeperkt. Omdat iedereen weet dat hij het oor en de steun van de premier heeft, geeft dat hem een vrijbrief om iedereen, maar dan ook iedereen te onderwerpen aan de logica van *spin*, *framing*, reputatiemanagement en *damage control*. Altijd onder tijdsdruk, heeft hij even weinig geduld met ministers als met topambtenaren, en grossiert hij in kleurrijke manieren om hen zijn wil op te leggen. Toen de serie zo'n enorm succes werd, kwam er een bioscoopversie, *In the Loop*. Een BBC-filmcriticus bekeek de film samen met Alistair Campbell, Tony Blair's *spin doctor*, terwijl de camera's snorden. Campbell reageerde defensief. Hij verzekerde het televisiepubliek dat het 'inventieve gescheld' van de hoofdpersoon overdreven was. Maar al pratend herinnerde hij zich wel degelijk dat hij het zelf ook niet zo nauw nam bij het kruiden van zijn taal in het verkeer met ministers en topambtenaren: 'I did say fuck the fuck off – a lot'.

De tijden zullen verder veranderen, en de ambtelijke top zal niet om vragen heen kunnen waarover veel van hun buitenlandse collega's al jaren het hoofd breken. Wat vraagt het opereren in een meer complexe en 'verpolitiekte' adviesconfiguratie van topambtelijk vakmanschap? Hoe navigeer je de intrinsieke spanning tussen de ambtenaren vertrouwde hiërarchische 'lijn' en de groeiende werkelijkheid van de informele 'cirkel' rondom de minister? Wat zijn slimme en verantwoorde praktijken om de ambtelijke advisering aan te laten sluiten op politieke vernieuwing? Hoe ga je ermee om wanneer je als doorgewinterde topambtenaar ziet dat de minister evenveel waarde hecht aan het advies van een zevenentwintig-

jarige uit eigen partijkring die net van de universiteit komt? En deze zevenentwintigjarige jouw ambtenaren rechtstreeks begint aan te sturen, zich beroepend op het gezag van de minister? Vergezocht? Een korte vlucht naar Londen of naar Kopenhagen – decor voor het ook in Nederland bewonderde televisiedrama *Borgen*, waarin de alomtegenwoordige spin doctor van de premier, Kasper Juul, de nagenoeg onzichtbare secretaris-generaal Nils-Erik Lund volledig in de schaduw zette – volstaat.

5 Casus: Tussen Torentje en Paleis

De relatie tussen de Minister-president en het Staatshoofd is eerst en vooral constitutioneel van aard, maar heeft onvermijdelijk ook een politiek-bestuurlijk en interpersoonlijk karakter. Er hangt voor beide partijen veel van die relatie af. Ze moet dan ook zorgvuldig worden gemanaged. Het ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning(in) en de Dienst Koninklijk Huis zijn de ambtelijke scharnierpunten van de relatie. Er moeten telkens afwegingen worden gemaakt over wat de Minister-president met het Staatshoofd bespreekt, hoe de rol en het optreden van de leden van het Koninklijk huis gestalte krijgen, en wat daarvan publiek wordt gemaakt en wat niet. Dit hoofdstuk gaat over zulk soort afwegingen en het delicate samenstel van ambten, rollen en verantwoordelijkheden dat daarbij aan de orde is.

Leeswijzer: vakmanschapskwesties in deze casus

- De constitutionele monarchie managen: weten hoe het zit, besef van wat wel/niet kan
- Ministeriële verantwoordelijkheid voor het Koningshuis: omgaan met het 'grijze gebied' tussen regulering en ruimte, privé en publiek, dienen en begrenzen
- Uitnodigingsmacht: inzetten van positie om mensen mee te krijgen
- Binnen en buiten: adviseren binnen en buiten het bereik van media
- Politiek management: prepareren van spannende verantwoordingsdebatten

Koningshuis is hoofdzaak

Er is geen script of opleiding voor het ambt van secretaris-generaal van Algemene Zaken, en al helemaal niet voor het begeleiden van de relatie tussen de MP en het Staatshoofd. Er zijn natuurlijk de grote kwesties uit het (verdere) verleden. Die staan inmiddels goed op schrift in het werk van biografen en contemporaine historici. Er is de mondelinge overlevering van de paar collega's die eerder met het bijltje hebben gehakt. Maar in de praktijk komt het toch neer op al doende leren: leren taxeren, beslissen en

handelen. Staatsrechtelijke kennis en constitutioneel besef zijn essentieel. Het belangrijkste is en blijft de ministeriële verantwoordelijkheid. De MP is voor alles betreffende het Koninklijk Huis politiek verantwoordelijk. Voor een eerste adviseur betekent dat telkens opnieuw herhalen en benadrukken dat dit zo is en wat dat betekent. Elke week, elk moment – ook wanneer het ogenschijnlijk en op het eerste gezicht om 'puur persoonlijke' kwesties lijkt te gaan.

In een monarchie als de onze liggen – zeker voor wat de leden van het Koninklijk Huis betreft – onvermijdelijk het persoonlijke en het staatsrechtelijk-politieke direct in elkaars verlengde. Alle ambtelijke antennes moeten daarvoor openstaan op AZ. Ik heb dat gaandeweg geleerd. In periodes waarin de jongere leden van het Koninklijk Huis groter worden, nemen vooral de publicitaire risico's toe. De RVD is hierin steeds beter geworden en de leden van het Koninklijk Huis zelf zijn zich er erg van bewust. De ondersteuning over en weer is goed op elkaar ingespeeld. Dat helpt, maar het gaat niet vanzelf: veel communiceren over en weer is nodig. Maar ook heb ik geleerd dat in Kamerdebatten geen enkel risico kan worden genomen. Het doet ertoe en de voorbereiding moet optimaal zijn. Het kan er niet even tussendoor. Voor een premier is het geen afleiding van het 'echte werk', het is een onontkoombaar en essentieel onderdeel van zijn portefeuille.

De MP en het Staatshoofd spreken elkaar elke week uitgebreid. Dat vloeit voort uit de positie van het Staatshoofd als lid van de regering. Het contact is intensiever in de voorbereiding van de troonrede en de kersttoespraak. Dan was er lange tijd natuurlijk de kabinetsformatie, waar het nauw luisterde. Ook de voorbereiding van staatsbezoeken, zeker die aan landen die er voor Nederland echt toe doen, vergt intensieve voorbereiding.

In de praktijk is het een logische, smalle en niet-gebureaucratiseerde relatie. De monarch spreekt iedere maandagmiddag de MP. Dat is een functioneel overleg. Ze praten elkaar bij. Het Staatshoofd spreekt over dingen die hij hoort en stelt vragen.[16] Het overleg wordt voorbereid door het Kabinet van de Koning(in). De directeur van het kabinet belt met de SG van AZ of andersom en bespreekt welke punten er moeten worden besproken. In mijn tijd was er doorgaans een hand vol bespreekpunten. Wij bespraken voorafgaand aan het overleg dan kort voor met de MP.

Met de directeur van het Kabinet werden de beelden en afspraken na het gesprek uitgewisseld. Los van het wekelijks overleg is het van groot belang om op alle politiek en maatschappelijk relevante momenten het Staatshoofd te informeren – als er echt iets aan de hand is in het land. Dat hoort er nadrukkelijk bij. Als je het een keer vergat, kreeg je een signaal. Dat is mij één keer gebeurd.

Als ambtelijk verantwoordelijke moet je scherp zijn op het ogenschijnlijk eenvoudige feit dat de MP verantwoordelijk is voor alles wat het Koninklijk Huis betreft. De MP moet zich dat altijd realiseren. Hij is verantwoordelijk – en moet dus verantwoording kunnen afleggen – voor alles wat het Staatshoofd doet, wat hij toezegt of ontzegt, aanraadt of ontraadt. Of er iets gevraagd wordt, of het Staatshoofd iets wil, een politieke opvatting wil laten klinken, of over een vliegtuig wil beschikken. Cruciaal is dus het besef van de MP dat hij verantwoordelijk is voor wat hij doet en niet doet in die relatie, hoe ontspannen en informeel die ook kan zijn of lijken. Waar Lubbers bijvoorbeeld heeft ingezet op meer speelruimte voor de Koningin, is ook dát de verantwoordelijkheid van de MP. Het is wel relevant om dat iedere keer te zeggen, zeker bij een beginnende MP. Dat moet je blijven zeggen, dat jij daar verantwoordelijk voor bent en daar ook iets van mag vinden, rolvast moet blijven.

De contramal ervan is dat het Staatshoofd en diens adviseurs weten dat de MP altijd verantwoordelijk is voor het gedrag van de leden van het Koninklijk Huis. Bij 'uitglijders' – gevoelige uitspraken, controversieel gedrag – is aan een of beide kanten die anticipatie of dat inschattingsvermogen mogelijk tekortgeschoten. In mijn tijd op AZ heb ik wel het initiatief genomen om met een zekere regelmaat een aantal mensen bij elkaar te laten komen: de Algemeen Secretaris van de Koningin, de Grootmeester en de Directeur van het Kabinet van de Koningin; vanuit AZ de SG, zijn plaatsvervanger en het hoofd van de RVD. Het doel daarvan was regelmatig en tijdig met elkaar zaken af te stemmen. Het was een poging om niet achter de feiten te hoeven aanlopen.

In perioden van spanning helpt die meer vertrouwelijke setting waarin je los van incidenten met elkaar praat. De kans op openhartige en tijdige uitwisseling van inzichten neemt toe. Dan kun je makkelijker problemen noemen maar ook kansen identificeren. Zo realiseren alle betrokkenen zich eens te meer hoe kwetsbaar die relatie is; dat het Staatshoofd en de MP er toch echt samen voor staan.

Bij de kwesties die hieronder aan de orde komen, voel je dat het om brisant materiaal gaat. Het persoonlijke, het staatsrechtelijke en het politieke lopen voor je het weet op ingewikkelde manieren door elkaar. Er is geen vangnet. De foutenmarge is buitengewoon klein, eigenlijk nul. We moesten soms zoeken naar een uitweg voor heel gevoelige kwesties waarvoor geen standaardscenario's te maken zijn. Greep op de opstelling van de hoofdrolspelers is per definitie beperkt en de publiciteit zat ons vaak op de hielen, of dingen gebeurden juist in het volle licht van de mediaschijnwerpers.

De entree van Máxima Zorreguieta

Context: Als het persoonlijke politiek wordt

Op 2 februari 2002 trouwden kroonprins Willem Alexander en Máxima Zorreguieta in Amsterdam. Het was een belangrijk moment voor de monarchie en een hoogtepunt voor het Koninklijk Huis. Menig Nederlander kan zich de traan van de bruid herinneren tijdens Carel Kraayenhofs uitvoering van Piazolla's Adiós Noniño. Tientallen miljoenen van over de hele wereld keken mee.

Achter de schermen heeft een delicate operatie plaatsgevonden om deze dag zo goed mogelijk voor te bereiden. In september 1999 maakte premier Kok bekend dat er sprake was van een 'serieuze vriendschap' tussen de kroonprins en een Argentijnse jongedame. Omdat het om de dochter van een lid van de Argentijnse junta ging, die van 1974-1983 een bloedige militaire dictatuur had uitgeoefend, was het Kok duidelijk dat dit een gevoelige zaak was die met uiterste zorg moest worden behandeld.

Toen de vriendschap tot een huwelijk leek te gaan komen, gaf Kok in september 2000 een geheime opdracht aan de Latijns-Amerika deskundige professor Michiel Baud om onderzoek te doen naar de rol van Máxima's vader in de toenmalige Argentijnse regering. Het onderzoek wees uit dat Jorge Zorreguieta weliswaar geen actieve rol had gespeeld in de repressie maar er hoogstwaarschijnlijk wel weet van had gehad. Voor Kok bevestigde dit dat Zorreguieta niet bij de bruiloft kon zijn. Minister van Staat Max van der Stoel heeft dit in opdracht van Kok in december 2000 herhaaldelijk met Zorreguieta besproken, waarna de vader van de bruid uiteindelijk aangaf niet bij het huwelijk aanwezig te zullen zijn.

Terwijl dit speelde, bereidde Máxima zich ondertussen voor op haar nieuwe leven in een ander land. Ze moest kennis verwerven over de Nederlandse samenleving, de Nederlandse taal leren, vertrouwd raken met de media en de sociale etiquette leren beheersen. Er werd in het diepste geheim geoefend om de verlovingsaankondiging in maart 2001 op televisie tot in de puntjes voor te bereiden.

De bestuurlijke en ambtelijke diplomatie rond het huwelijk zijn binnen een zeer kleine kring gehouden. Zorgvuldig overleg tussen het Koninklijk Huis en het Ministerie van Algemene Zaken was cruciaal in deze gevoelige zaak, zowel op het smalle pad van constitutionele verhoudingen tussen staatshoofd en regeringsleider, als op interpersoonlijk vlak. Tot aan de

→

verloving is de gehele zaak buiten de media gebleven. Dit gaf een unieke kans om de gebeurtenissen doelgericht te framen en te voorkomen dat het verhaal een eigen leven ging leiden. Kuijken werd medio 2000 secretaris-generaal op het ministerie van Algemene Zaken en werd medeverantwoordelijk voor de coördinatie van de operatie.

Ik ben op AZ begonnen in augustus 2000. Het voorgenomen huwelijk en de kwestie rond het verleden van de vader van Máxima waren toen al enige tijd onderwerp van het gesprek tussen de MP en de Koningin. Samen met de MP, plaatsvervangend SG Rob Visser, DG Rijksvoorlichtingsdienst Eef Brouwers en later ook diens plaatsvervanger en opvolger Gerard van der Wulp was bij ons de inzet hoe we deze enorm beladen kwestie zo ver mogelijk konden objectiveren en tot een aanvaardbare oplossing konden brengen – voor de familie, het paar, het Koninklijk Huis, maar vooral ook voor de democratie. Dat is gebeurd met inzet en betrokkenheid van professor Michiel Baud en minister van Staat Max van der Stoel.

Baud, een kenner van de geschiedenis van de regio, was al uitgekozen voordat ik kwam. Die verrichtte zijn historisch onderzoek en dat leidde onder meer tot de conclusie dat het niet goed voorstelbaar was dat vader Zorreguieta destijds niets afwist van wat later de 'vuile oorlog' is gaan heten. De dominante opvatting tijdens de besprekingen erover was dat de dochter niet veroordeeld moest worden voor de daden van haar vader. Het ging politiek toch vooral over de mate waarin de aanwezigheid van Zorreguieta senior bij het huwelijk en toekomstige optredens van het paar en het Koninklijk Huis kon worden geaccepteerd. Wim Kok vormde zich in dit proces al vrij snel het oordeel dat er uiteindelijk is uitgekomen. Maar er was vervolgens heel wat voor nodig om daar ook bij alle betrokkenen draagvlak voor te krijgen.

Bauds rapport en de publieke receptie daarvan in Nederland waren één ding. Een heel andere opgave was hoe de vader van Máxima het begreep en de implicaties ervan inzag. Er waren diverse gesprekken met hem onder leiding van minister van Staat Max van der Stoel (minister van Buitenlandse Zaken, 1973-1977), die in en buiten Nederland groot aanzien genoot. De keuze om Van der Stoel hiervoor te vragen was uitgebreid besproken met Kok. Van der Stoel was op dat moment mensenrechtenrapporteur van de VN en zat veel in New York. Ik ben hem gaan vragen voor de opdracht, namens Kok. Want de premier kan op zo'n moment geen 'nee' gebruiken, en Van der Stoel werd door iedereen gezien als de aange-

wezen persoon om deze klus te klaren. Zijn reputatie zou de legitimiteit van de uiteindelijke uitkomst schragen, maar hij had natuurlijk ook een naam te verliezen. Het was geen ingewikkeld gesprek. Hij begreep het belang en de gevoeligheid van de kwestie.

Máxima zelf speelde vanzelfsprekend een belangrijke rol bij het bereiken van de uiteindelijke uitkomst, die luidde: 'Niet aanwezig bij het huwelijk en andere officiële gebeurtenissen, alleen bij privéaangelegenheden'. Daarmee kregen we het scenario langzaam rond: een onafhankelijk onderzoek, een duidelijke conclusie die daaruit wordt getrokken, draagvlak bij het Hof en de familie. Een proces en een uitkomst die Wim Kok waarachtig achtte en waarvoor hij zijn verantwoordelijkheid kon nemen.

Deze casus is professioneel gezien bijzonder omdat alles wat we deden buiten de openbaarheid bleef. Als dat niet was gelukt, krijg je een pandemonium in de media en dat beheers je niet makkelijk. We waren met zijn vieren en we zetten weinig op papier. En als er gevlogen moest worden naar Buenos Aires, dan kon er niets teruggevonden worden. Alles werd wel netjes gedeclareerd en verantwoord natuurlijk, maar niets kon op dat moment tot de kwestie van de verloving teruggeleid worden. Alles werd besproken in het Torentje. Dus als Baud kwam, ging hij direct naar het Torentje, niet via de hoofdingang op Binnenhof 19. We moesten erg opletten dat we het heel klein hielden. Wij hoorden pas op het allerlaatste moment wat zijn conclusie was. Hij heeft het mondeling toegelicht. Hij presenteerde het helder en goed. Ook Baud moest natuurlijk werken in een omgeving waar hij zijn agenda moest aanpassen in het belang van de vertrouwelijkheid. Dat heeft hij goed gedaan.

Hele draaiboeken hadden we opgesteld: eerst worden de relevante ministers geïnformeerd, dan de fractievoorzitters, daarna wordt de pers gebeld, en dan vindt de persconferentie plaats. We hadden met het paar geoefend, op een plek waar niemand aan dacht (het Catshuis). Máxima is direct Nederlands gaan leren; dat is al heel snel gebeurd. Op het allerlaatst was er toch een heel klein drupje van een lek. Dat gebeurde op de avond voordat de verloving wereldkundig gemaakt zou worden, direct nadat de MP de fractievoorzitters had ingelicht. Tot dan toe hebben we het echt in een heel klein kringetje weten te houden. Departementen als Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken werden pas in de slotfase betrokken, net als de Ministerraad. We hebben het vrijwel geheel volgens plan kunnen uitvoeren. Dat is vrij uniek. Dat maak je één keer mee, dat belangrijke zaken niet lekken en je echt het voorkeursscenario kunt volgen. Voor mij was dat in ieder geval de enige keer in mijn tijd op Algemene Zaken.

Het uiteindelijke interview met het paar was een succes. Na een paar minuten merkten we, ze krijgen het Nederlandse publiek achter zich. Het harde werken en het vele oefenen wierpen op dat moment hun vruchten af. Maar die goede afloop was bepaald geen gegeven. Makkelijk was het bepaald niet; het was een cocktail van familierelaties, respect, de noodzaak van vertrouwelijkheid, de schaduw van een mensenrechtendrama, de staatsrechtelijke normen en belangen die in het geding waren.

Het was ook een emotionele zaak, waar privélevens en politiek elkaar gemakkelijk in de weg kunnen gaan zitten. Ik had zelf na het rapport Baud altijd de overtuiging dat het wel te managen zou zijn. Van der Stoel heeft er een heel belangrijke rol in gehad en de standvastigheid van Kok was cruciaal. Hij wist wat hij kon en wilde dragen. Hij had er ook de politieke statuur voor. Hij wilde het verdedigen en hij kon het verdedigen. Het was de ministeriële verantwoordelijkheid in optima forma: de premier die verantwoordelijk is voor zijn beslissingen, maar ook voor de troonopvolging.

Een paar jaar later, inmiddels was Balkenende premier, was Friso de tweede van de prinsen die toestemming vroeg voor een huwelijk. Dat ging anders. Er ontstond 'gedoe' over in de publiciteit. Er was speculatie: de naam Bruinsma was gevallen. Dit vormde toen aanleiding om naslag te laten doen door de inlichtingendienst. Het grote verschil met de aanloop naar het huwelijk van Willem-Alexander en Máxima was de factor tijd in relatie tot openbaarheid. Bij dat huwelijk hadden we de tijd – de pers zat er nog niet bovenop. Bij deze zaak was dat anders. Na de affaire Margarita stond de pers op scherp, ging zelf porren en graven in plaats van proactief waren we ractief: geen maanden voorbereiding, maar slechts een paar weken voor een (hernieuwd) antecedentenonderzoek.

Ik was daarvoor bij twee gesprekken met het paar geweest. Die vonden plaats in het appartement van de MP in Scheveningen en verliepen plezierig. Er leek geen reden voor het onthouden van toestemming te bestaan. De zaak kwam pas in een ander daglicht te staan na de uitzending van Peter R de Vries vier maanden later. Toen is er opnieuw onderzoek gedaan en kwam vast te staan dat in de eerdere gesprekken niet alles was verteld. Balkenende heeft toen binnen een week besloten dat de toestemming niet door kan gaan. Hij moest hierin ook leiderschap tonen. Balkenende deed tijdens de persconferentie over de intrekking van de toestemmingswet de uitspraak 'tegen onwaarheid is geen kruid gewassen.' Ik stond op dat moment boven in de galerij van Binnenhof 19, en dan komt onverwacht die zin. Dan voel je al direct: dit gaat problemen geven. Dat moet daarna weer hersteld worden. Opnieuw waren we in het defensief geraakt.

De kwestie Margarita

Naast de twee huwelijken van Beatrix' zoons voltrok zich nog een andere gevoelige kwestie op het grensvlak van Koninklijke Familie en ministeriële verantwoordelijkheid: de zaak Margarita. De media waren daarin leidend. Wij werden in een reactieve rol gedrukt en verloren de greep op het frame. De kwestie kwam publicitair op gang met een artikelenserie in HP De Tijd. Het kabinet Balkenende II was toen pas een half jaar bezig en Balkenende pas ruim een jaar minister-president. Achter de schermen was er toen al het nodige gepasseerd. Steen des aanstoots was de onthulling dat de directeur van het Kabinet der Koningin eigenstandig opdracht zou hebben gegeven aan de inlichtingendienst om De Roy van Zuydewijn 'na te slaan' en dat vervolgens niet heeft gemeld aan de verantwoordelijke bewindspersonen, de minister van Binnenlandse Zaken en de minister-president.

Balkenende gaf naar aanleiding van de publiciteit een persconferentie. Direct daarop bleek dat Binnenlandse Zaken in correspondentie met het paar inderdaad had ontkend dat de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD, vanaf medio 2002 omgedoopt tot de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AIVD) onderzoek zou hebben gedaan. Balkenende schreef vervolgens onder grote druk een uitgebreide brief met reconstructie van de gebeurtenissen aan de Kamer. Daarop verschoof het zwaartepunt naar de kwestie van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het Kabinet der Koningin, dat in een soort staatsrechtelijk vacuüm leek te opereren, althans volgens stemmen in de pers en in de Kamer. Er volgde toen een voor Balkenende lastig debat en discussie over de motie-Kalsbeek, waarin het kabinet werd opgeroepen het Kabinet der Koningin 'volledig' onder de ministeriële verantwoordelijkheid te brengen. De zaak bleef zich daarna nog maanden voortslepen.

Ik dacht direct al wel dat het heel ingewikkeld ging worden. De relevante raadadviseur, Rob Visser, was net opgevolgd door Paul van de Beek, die er meteen zijn handen vol aan had. Het was een mediacircus tot en met vermeende microfoons in de kamer van Eef Brouwers toe (een schroefje), en dan vecht je als het om kwesties betreffende het Koningshuis gaat al snel met een hand op de rug gebonden. Er is ook de emotie. Ik heb geprobeerd mij naast de media juist heel sterk op de inhoud van de kwestie te richten.

Die inhoud was ingewikkeld. Er gold toen nog de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten uit 1987. Alles spitste zich toe op de rechtmatigheidsvraag: mocht de directeur van het Kabinet van de Koningin dit doen? De conclusie op basis van de oude wet was dat het niet onrechtmatig was. Justitie, BZK en wij op AZ leidden die discussie. De rol van de directeur van

het Kabinet, Felix Rhodius kwam ook in discussie. Hij was ineens een publieke figuur en dat was hij helemaal niet gewend. Waarschijnlijk heeft hij gewoon gedaan wat hij dacht dat hij moest doen, maar de juridische vraag was of hij dat nu wel of niet mocht doen. Ons antwoord was dus dat het kon.

Ik heb zelf nooit getwijfeld aan het feit of het Kabinet van de Koningin onder de ministeriële verantwoordelijkheid viel, maar het specifieke optreden van de directeur viel in een grijs gebied. Wat complicerend werkte was dat de toenmalige waarnemend directeur van de BVD, Onno Koerten, zijn minister niet inlichtte over het 'naslaan' van De Roy van Zuydewijn en de daaruit voortvloeiende onderzoeken. Formeel hoefde hij dat ook niet omdat de BVD bij het onderzoek geen gebruik maakte van zijn bijzondere bevoegdheden. Maar de minister van Binnenlandse Zaken kwam zo wel op informatieachterstand te staan. Via de motie-Kalsbeek werd in de nasleep van deze affaire bepaald dat de directeur van het Kabinet van de Koningin zoiets in de toekomst dus niet meer zomaar kon doen, buiten de ministers, het kabinet en het Staatshoofd om.

Het mediaspektakel was heftig. Ze volgden ons in een grote kluwen bij het naar de Kamer lopen. De publieke tribune stroomde vol. Je speelt een verlieswedstrijd en je wéét het. Want tegen dat mediageweld kun je niet op. Je staat constant in de schijnwerpers. Balkenende kwam niet goed door in de Kamer. Ik ben toen ook even niet professioneel geweest door te roepen 'dit gebeurt er dus als je de dossiers niet goed leest!' De media kregen daar lucht van en ja, ik heb dat ook gezegd en dat was niet handig, onprofessioneel.

Het kwam voort uit frustratie. Na al dat gedoe hadden wij het verhaal goed juridisch rond en helemaal uitgelijnd in die Kamerbrief beschreven. Er was ter voorbereiding van het Kamerdebat een dossier gemaakt met letterlijk alles wat relevant was. Tijdens het debat liet zijn dossierkennis hem in de steek. Dat is mij later nog verweten, dat ik als SG mijn minister zo onvoorbereid de Kamer in had laten gaan. Dat heb ik mij zeer aangetrokken. Van Aartsen was toen fractievoorzitter en heeft dat in Elsevier laten optekenen. Daar ben ik echt boos over geweest. Hij was degene geweest die mij had ingeprent dat de minister verantwoordelijk is voor de ambtenaren, en nu draaide hij dat in mijn ogen ineens om. Ook dat hebben we weer uitgesproken.

Het was overigens politiek knap hoe Femke Halsema in het Kamerdebat de zwakke plek vond. Uiteindelijk heeft de Kamer gelukkig gezien dat men ook weer verder moest. Dan is de politieke angel eruit. Het verlies is ingeboekt. Maar achter de schermen is er dan nog veel te repareren. Een

minister heeft een vermijdbaar verlies opgelopen. Ik houd niet van verliezen. We hebben het uitgebreid besproken in het Torentje. Op zo'n moment schuurt het even in de werkrelatie. Vervolgens moet alles bij het Kabinet van de Koningin worden aangepast. Want die staan nu onder het gezag van de minister-president. Dat was weliswaar een belangrijke les, maar vormde natuurlijk ook geen hoogtepunt in de verhoudingen.

In zekere zin was het Kamerdebat over de kwestie Margarita Balkenende's politieke ontgroening als premier. Het was een delicaat dossier dat heel juridisch werd. Een hele klus om het politiek-bestuurlijk hanteerbaar te maken. Het eindspel ging echter niet goed en dat was pijnlijk. Daarna liet hij zich niet meer zo verrassen. De les uit het debat was: *stick to your message*. Dit is je boodschap, dit is je lijn.

Ik heb natuurlijk die film ook teruggedraaid. Ik heb er ook van geleerd bij een ander gevoelig geval. Toen heb ik voorafgaand aan een cruciaal debat gezegd: 'We komen eerst in het Torentje samen en we gaan het oefenen.' Dan vroeg ik de ministers naar dat kamertje te komen en dan gingen ze oefenen met door de ondersteuning aangereikte Q en A's. Ik heb ervan geleerd, dat je weinig aan het toeval kan overlaten als het ertoe doet. Ik heb het ook in het SG-Overleg met de collega's gedeeld. Daar was de sfeer toen ook naar om dat te doen, met mensen zoals Chris Kalden (SG Landbouw, Natuurbeheer en Visserij), Jan Willem Oosterwijk (SG Economische Zaken) en Ronald Gerritse (toen SG Financiën): reflecteren op lastige dossiers, missers, en dan bespreken wat je ervan kon leren. We stonden dicht bij elkaar.

De kunst van het koorddansen: reflectie

Het Staatshoofd is een constitutioneel neutrum in het Nederlandse staatsbestel. Hij staat buiten de politieke strijd, buiten de ingebouwde fricties tussen de staatsmachten, boven de partijen. Tegelijkertijd is de monarchie op allerlei manieren onderdeel van dat staatsbestel. De koning(in) en andere leden van de Koninklijke Familie vervullen zowel formele als symbolische publieke functies. Dat kan wringen. De neutrale, onaantastbare positie van het staatshoofd is alleen geborgd als deze zich in doen en laten voegt naar het constitutionele script waarin het kabinet en in het bijzonder de minister-president de politieke verantwoordelijkheid voor de monarchie draagt. De premier is daarom in symbolische zin dienaar maar in juridische en feitelijke zin meester van het Staatshoofd. Het is een recept voor een delicate relatie.

In termen van de fameuze typologie van Max Weber leunt de monarchie allereerst op traditioneel gezag: historisch gewortelde troonaanspraken, huwelijken en familiebanden, bloedlijnen en erfopvolging. Maar er komt zeker in het huidige tijdsgewricht daarnaast ook charismatisch gezag bij kijken: goed gedoseerde publieke optredens die *sentiments of liking* oproepen, en zorgvuldig gecreëerde *storylines* over de benaderbaarheid, toewijding en persoonlijke 'uitstraling' van het Staatshoofd en overige leden van de koninklijke familie. De monarchie geniet in Nederland veel steun en de Oranjes zijn populair. In tijden waarin het legaal-rationele en charismatische gezag van democratisch gekozen politici volatiel is geworden en steeds opnieuw moet worden bevochten, beschikt het Staatshoofd over een minstens zo sterk leiderschapskapitaal als de premier. Tegelijkertijd dient zij zich te voegen naar de constitutionele verhoudingen.

Misschien omdat de verhoudingen zo potentieel delicaat zijn en het Koninklijk Huis een wel heel bijzonder familiebedrijf vormt, moet het ook wat ruimte krijgen om zijn eigen zaakjes te runnen. Misschien waren daarom de bevoegdheden, verantwoordelijkheden, communicatie- en besluitvormingslijnen ook weer niet tot drie nullen achter de komma ingeregeld, zoals bleek in de kwestie Margarita. De juristen moesten op stel en sprong aan het werk toen het water al was overgekookt en de vraag wie wie wanneer wat had opgedragen en wie daar wel en niet van op de hoogte hadden moeten zijn centraal was komen te staan in media en parlement. Toch is dat merkwaardig. Alleen al in de naoorlogse geschiedenis hebben zich herhaaldelijk situaties voorgedaan waarin net als in enig

ander familiebedrijf problemen in de familiale verhoudingen het functioneren van het bedrijf onder druk plaatsten. Met enige regelmaat moesten minister-presidenten interveniëren om problemen te voorkomen of om oplopende gemoederen binnen de familie, in het parlement of in de samenleving tot bedaren te brengen. Daarbij mag geen enkel misverstand ontstaan wie uiteindelijk eindverantwoordelijk en dus 'de baas' is, terwijl tegelijkertijd openlijke confrontaties met het Staatshoofd en de familie moeten worden voorkomen.

Ook Kok en Balkenende kregen dus met dit dilemma te maken. Het werd koorddansen: *issue management* op het slappe koord van de formele en informele constitutionele verhoudingen. En dat met de camera's en het oordeel van de publieke opinie – die een mateloze interesse toont wanneer bij de *royals* het persoonlijke weer eens politiek wordt – nooit ver weg. Kuijken en zijn ministerie moesten de balanceeracts die nodig bleken faciliteren. Het relaas laat goed zien hoe lastig dat is gebleken. Twee instituties – democratie en monarchie – worden belichaamd door twee gezagsdragers wier onderlinge verhoudingen worden gereguleerd door zowel formele als informele arrangementen, en waarin interpersoonlijk respect en vertrouwen essentiële ingrediënten zijn. Twee gezagsdragers die bovendien te maken hebben met achterbannen – kabinet en Kamer respectievelijk Koninklijk Huis en koninklijke familie – die zij maar voor een deel in de hand hebben.

De kwestie-Zorreguieta kon via prudent en gedisciplineerd werk achter de schermen hanteerbaar worden gemaakt. Omdat de camera's de professor en de minister van Staat niet op de hielen zaten, en smartphones en Twitter nog niet bestonden, hadden de bestuurders de tijd aan hun zijde. Daardoor konden de gelouterde procesregisseurs op AZ en het Koninklijk Huis de regie behouden. Dat de verloofde van de kroonprins een geniale publieke performer bleek, was een even onbeheersbare als welkome omstandigheid. Net als in 1965, toen de ex-Wehrmachtsoldaat Claus von Amsberg tegen wiens voorgenomen huwelijk met kroonprinses Beatrix aanvankelijk veel stemmen waren opgegaan, zich bij zijn eerste televisieoptreden als een uiterst aimabele, empathische en al Nederlandssprekende man ontpopte, was daarmee de lont definitief uit het kruitvat.

Bij de twee andere kwesties bleek een dergelijke grip niet mogelijk: ontijdige openbaarheid ondermijnde de beheersbaarheid. De zaak Margarita bracht onduidelijkheden in de institutionele arrangementen tussen Hof en Torentje aan het licht. In de communicerende vaten van de relatie tussen staatshoofd en regeringsleider betekende dit dat de premier daarmee een lastig verantwoordingsdebat kreeg voorgeschoteld, dat hij

niet goed doorstond. Bij de zaak Mabel speelde een vergelijkbare dynamiek: jonge verliefden die zich, in het nauw gebracht rond een sensitief feit uit een vorig leven van de aanstaande echtgenote van de prins, weinig gelegen lieten liggen aan de *rules of the game* voor ordentelijk verkeer tussen monarchie, regering en parlement. Dat de premier vervolgens zijn verontwaardiging daarover publiekelijk niet onder stoelen of banken stak, hielp in ieder geval niet om de zaak in der minne te schikken.

Het waren frustrerende episodes voor de constitutionele purist en de ambtelijke professional Kuijken. De ministeriële verantwoordelijkheid is het scharnierpunt in de manier waarop hij zijn rol als topambtenaar beleeft en invult. Beslissingen moeten genomen kunnen worden daar waar de bevoegdheden daartoe belegd zijn. De betrokken gezagsdragers moeten die beslissingen met zo volledig mogelijke en tijdig aangeleverde informatie en voorzien van goed gebalanceerde adviezen kunnen nemen. Zij zijn daarvoor verantwoordelijk en moeten daarvoor verantwoording kunnen afleggen. Wanneer het spaak loopt doordat een of meerdere schakels in die keten niet functioneren, is dat een bron van zorg voor een topambtenaar. Wanneer dat gebeurt door krachten die zich grotendeels aan zijn beïnvloeding onttrekken, of tegen zijn adviezen in, is het een bron van frustratie.

Maar het is wel zoals het gaat: de topambtenaar dient altijd, beïnvloedt waar dat wenselijk en mogelijk is, maar kan het politieke spel dat zich rond een issue ontvouwt maar in beperkte mate regisseren. Dat geldt des te sterker als niet alleen de politiek maar de monarchie in het geding is. Het Staatshoofd is een constitutioneel neutrum, maar ook de omgang met het Staatshoofd en diens entourage is ook een ambtelijke schemerzone waarin het goed gaat totdat het fout gaat. En wanneer het fout gaat, is ambtelijk vakmanschap alleen niet genoeg om de geest weer in fles te krijgen.

6 Casus: Schaduwen van de Catshuisbrand

Topambtenaren sturen grote apparaten aan waarin soms duizenden ambtenaren werken, talloze onderzoeken worden verricht, adviezen worden uitgebracht, beslissingen worden genomen, e-mails worden uitgewisseld en diensten worden verleend. Dat valt allemaal onder de ministeriële verantwoordelijkheid, die zich uitstrekt tot in de haarvaten van departementen, uitvoeringsdiensten en toezichthouders. Topambtenaren moeten zich bij alles wat zij doen of laten bewust zijn van het feit dat hun minister(s) verantwoordelijk zijn, en dus verantwoording moeten kunnen afleggen aan het parlement en de samenleving. Door verantwoording af te leggen kunnen politieke ambtsdragers het vertrouwen waarop hun functioneren berust consolideren of herstellen. De ministeriële verantwoordelijkheid tot gelding brengen is een essentieel onderdeel van ambtelijk vakmanschap, politiek-bestuurlijk leiderschap en politiek-ambtelijke verhoudingen. Dat kan op de proef worden gesteld wanneer er op straat of in het beleid onverwachte en onwelkome dingen gebeuren. Op papier zijn ambtenaren van verantwoordingsdruk gevrijwaard, omdat niet zij, maar de bewindspersonen verantwoordelijk worden gehouden. In de praktijk stoort de dynamiek van publieke en politieke beeldvorming in de hedendaagse dramademocratie zich allang niet meer aan dergelijke staatsrechtelijke onderscheidingen. In deze casus komt Kuijken in de publieke vuurlinie terecht.

Leeswijzer: vakmanschapskwesties in deze casus

- Plotseling publiek: van 'onzichtbare' ambtenaar tot publiek personage
- Mediacratie: incidenten als *blame games*, verantwoordingsdebatten als politiek theater
- Loyaliteit in politiek-ambtelijke verhoudingen: eenrichtingsverkeer of reciprociteit?
- Rol versus persoon: hoe handel je 'professioneel' wanneer je persoonlijke reputatie in het geding is?

Van ongeluk tot 'affaire'

Op zaterdagochtend 15 mei 2004 breekt brand uit in het Catshuis. De brand grijpt razendsnel om zich heen. Een op dat moment in het pand werkzame schilder komt om het leven; zijn collega en een intendant van het Catshuis weten zich ternauwernood nog te redden. Ik werd gebeld en ging direct naar het Binnenhof om met de verantwoordelijke minister van VROM, Sybilla Dekker, regie te voeren op de respons en de communicatie. Premier Balkenende is op dat moment in het buitenland. Dekker was de verantwoordelijke minister omdat het Catshuis onder beheer van de Rijksgebouwendienst (RGD, sinds 2014 opgenomen in het Rijksvastgoedbedrijf) stond, die in haar portefeuille zat. De RGD was opdrachtgever voor de verbouwing van het Catshuis die in de jaren daaraan voorafgaand zijn beslag had gekregen. Het ministerie van Algemene Zaken was betrokken als belangenvertegenwoordiger van de bewoner, de premier. Het pand was in december 2003 opgeleverd, maar er waren op onderdelen nog aanvullende werkzaamheden aan de gang, waaronder het kamer voor kamer verwijderen van waslagen op de houten vloeren zodat deze daarna konden worden overgeschilderd met andere lakken. De schilders waren die dag in de zogeheten Herenkamer daarmee bezig toen het misging.

Context: Een calamiteit in onderzoek

Het Openbaar Ministerie stelt een strafrechtelijk onderzoek in, dat wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee en de Arbeidsinspectie (AI). Beide instanties concluderen dat er bij het verwijderen van de waslaag gebruik is gemaakt van het oplosmiddel thinner, dat op dat moment al jaren geleden is verboden voor binnenshuis gebruik. Dat middel heeft in combinatie met slechte ventilatie een explosief gasmengsel doen ontstaan, dat door de brandende waakvlam van de aanwezige open gashaard tot ontploffing is gebracht. De expert van de AI merkt in zijn rapport nog op dat de wandbekleding in de Herenkamer verzadigd zal zijn geweest van brandbare damp en de snelle verspreiding van de brand in de hand heeft gewerkt. Als gevolg van het strafrechtelijk onderzoek wordt het schildersbedrijf in maart 2006 veroordeeld tot een geldboete voor overtreding van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Parallel daaraan heeft de RGD dan al een schade-expert in de arm genomen met als doel het schildersbedrijf civiel aansprakelijk te stellen voor de gevolgen van de brand. Het schadebureau Crawford laat op zijn beurt

→

onderzoek verrichten door TNO. Het schildersbedrijf mobiliseert zijn eigen contra-expertise. TNO-onderzoeker Reijman schrijft medio juni 2005 een conceptrapport waarin hij suggereert dat de wandbekleding bij het verloop van de brand een belangrijke rol heeft gespeeld. Die conclusie baseert hij op onderzoek van een minutieus fragment van 1 van de 21 verschillende delen wandbekleding. In diezelfde maand krijgt hij ook fragmenten van de overige 20 delen in handen. In een gesprek met de landsadvocaat en ambtenaren van VROM en AZ relativeert Reijman zijn voorlopige conclusies. Hij stelt dat de nieuw beschikbaar gekomen fragmenten vermoedelijk onvoldoende groot zijn om stellige conclusies te kunnen trekken.

Ondertussen ligt er een conceptrapport waarin harde noten worden gekraakt: het gebruik van thinner zou breed bekend zijn geweest, en de aanwezige wandbekleding was brandgevaarlijk. In de bespreking wordt geconcludeerd dat het gelet op de onvolkomenheden van het conceptrapport niet zinvol is dat door te zenden naar het OM. Dat is op dat moment nog druk doende met het strafrechtelijk onderzoek, en houdt daarom afstand tot de andere overheidspartijen. Op het moment dat de informatie uit het strafrechtelijk onderzoek – waarin veel meer partijen worden gehoord dan door Reijman is gedaan – eenmaal beschikbaar komt, kan het TNO-rapport alsnog worden bijgesteld. Tot dat moment moet het conceptrapport met uiterste vertrouwelijkheid worden behandeld.

Ik ontving op 27 juni een kort memo van een van mijn medewerkers die als ambtelijk opdrachtgever vanuit de gebruiker van het Catshuis fungeerde. Hij deed kort verslag van de bijeenkomst en gaf daarin aan dat het conceptrapport van TNO daar onverwachts op tafel kwam en er meningsverschillen bestonden tussen TNO en I-TEK, (de schade-expert die door de verzekeraar van het schildersbedrijf was ingeschakeld) over het ontstaan van de brand en de rol van de wandbekleding. Hij voegde er een kopie van een interne RGD-email bij, waarin werd aangegeven dat als de voorlopige TNO-analyse juist zou blijken te zijn, dat ernstige consequenties zou kunnen hebben voor zowel de strafrechtelijke als de civielrechtelijke procedure. Het zou bovendien meerkosten kunnen gaan opleveren als gevolg van de dan noodzakelijk wordende extra impregnering van de nieuwe wandbekleding. Het is een *what-if* verhaal, maar mijn medewerker signaleerde dat er ook ethische aspecten – over het onderling uitwisselen van informatie uit de verschillende onderzoekslijnen – aan de zaak zaten. Er was ook groeiend publicitair en politiek risico, gelet op de actieve bemoeienis van FNV Bouw en de Kamer.

Ik stelde mijn medewerker een aantal vragen naar aanleiding van het memo en besloot vooralsnog wel de RVD – dat was staand beleid – op de hoogte te laten stellen, maar de MP zelf op dat moment niet in te lichten. Ik maakte daarbij een aantal afwegingen. De RGD en niet AZ was opdrachtgever van het TNO-onderzoek, en de ministeriële verantwoordelijkheid berustte dus bij VROM. Het ging om niet meer dan voorlopige, kennelijk aanvechtbare conclusies, en er liepen nog nadere testen (de RGD vroeg Reijman daaraan de hoogste prioriteit te geven). Er waren – zo bleek uit een vervolgmail van mijn medewerker in reactie op mijn eerdere vragen – volgens de RGD van overheidszijde geen regels overtreden.

Op dat moment was de zaak dan al geruime tijd onderwerp van debat en speculatie in Den Haag. Ook FNV Bouw was van meet af aan actief in de kwestie. De bond, media en Kamerleden vroegen zich in de loop van het jaar dat volgde af waarom er niet was toegezien op de werkwijze van het schildersbedrijf. Men kon zich niet voorstellen dat er voorafgaande aan het ongeluk van overheidszijde niemand op de hoogte was van het gebruik van thinner en de brandbaarheid van de wandbekleding in de Herenkamer. Waarom duurde het onderzoek zo lang? Was er sprake van een doofpot? Dat werd in sommige kringen het frame.

Ambtelijk raakte de zaak vervolgens buiten mijn blikveld. Ik hoorde tot mijn aftreden als SG AZ op 1 april 2007 niets meer van het dossier. Maar in de publieke arena bleek het vonnis van de rechter in maart 2006 bepaald niet het laatste woord over de kwestie, hoewel er geen hoger beroep tegen werd aangetekend. Wel spanden de weduwe van de overleden schilder en FNV Bouw een procedure bij het gerechtshof aan waarin zij vervolging eisten van ambtenaren van de RGD en van AZ. Die zaak liep op 1 maart 2007 na een besloten zitting op niets uit. Er waren geen bewijzen voor laakbaar handelen van ambtenaren.

Mediatisering en politisering

In de Kamer bijt met name de SP zich in de kwestie vast, en van de media is RTL Nieuws zeer actief. Er volgen van tijd tot tijd vermeende 'onthullingen' en er wordt aanhoudend gespeculeerd over wie wat wanneer wist, over rapporten die in lades zijn verdwenen, druk die van hogerhand zou zijn uitgeoefend. Naar aanleiding van reportages van RTL Nieuws regent het Kamervragen. RTL mailt ook met de MP en uit beschuldigingen aan het adres van politieke ambtsdragers. Op 1 februari 2008 laat de MP weten dat

→

het kabinet het OM vraagt of er in het licht van de nieuwe verwikkelingen aanleiding is voor nader onderzoek. In een Kamerdebat op 26 februari wordt het kabinet het vuur aan de schenen gelegd, met name door oppositiepartijen SP en VVD.

In de vuurlinie

Onder dit beladen politieke gesternte kreeg de Rijksrecherche de zaak in onderzoek. Ze hoorden getuigen. Ik werd ook opgeroepen, voor 27 november 2008. Bij de voorbereiding van mijn verhoor ging ik door de stukken heen en consulteerde mijn toenmalige AZ-collega's. Op dat moment hoorde ik voor het eerst dat er van het onderhoud op 29 juni 2005 tussen de landsadvocaat, de RGD, AZ en de TNO-onderzoeker destijds een uitgebreid 'concept-memorandum' is gemaakt, dat een veel completer en complexer beeld gaf van de discussie over het TNO-onderzoek dan de korte briefing die ik destijds van mijn medewerker ontving. Mijn gevoel was: als ik dat memo destijds had gelezen, zou ik ertegen zijn geweest om het conceptrapport van TNO, hoe onvoldragen het ook was, aan het OM te onthouden. Dat verklaarde ik dan ook aan de Rijksrecherche. Maar zo was het destijds niet gegaan. Ik heb destijds dat memorandum niet gekregen, en het conceptrapport is niet bij het OM terechtgekomen, dat daarmee de hypothese over de rol van de wandbekleding niet of minder uitgebreid heeft onderzocht.

Daarna werd het weer even stil, maar dat bleek achteraf de stilte voor de storm te zijn geweest. Op 27 april 2009 publiceerde het OM het rapport van de Rijksrecherche. Het OM concludeerde dat er niets is gebleken van ambtelijke voorkennis over het gebruik van thinner, maar ook dat het TNO- conceptrapport ten onrechte niet aan het OM ter beschikking is gesteld. Verder stelde het OM vast dat TNO's hypothese dat de wandbekleding een belangrijke rol heeft gespeeld bij de verspreiding van het vuur nadien steun had gekregen van een Gents instituut dat desgevraagd nader onderzoek had verricht. Het OM concludeerde desondanks dat als het parket het conceptrapport destijds wel had ontvangen dit geen verschil had gemaakt voor het uiteindelijke besluit om geen vervolging in te stellen tegen betrokken ambtenaren.

Zes weken later barstte alsnog de publicitaire en politieke bom. Op 11 juni zond RTL4 een nieuwsitem uit dat is gebaseerd op gelekte informatie uit vertrouwelijke processtukken. RTL was in het bezit van een *non-paper* dat de op AZ dossierhoudende medewerker ten behoeve van een nieuw aangetreden raadadviseur in april 2008 had gemaakt. In dat memo, dat ik

op mijn eigen verzoek toen pas in handen kreeg, stond ten aanzien van het gespreksmemorandum van 29 juni en het niet-overdragen van het TNO-rapport aan het OM: 'die handelwijze is overigens ter kennis gebracht van de SG AZ'.

Ik hoorde iets meer dan een uur voor de uitzending van AZ dat RTL over de kwestie ging berichten. Er werd mij op dat moment niet verteld wat AZ toen al ruim een halve dag wist: dat ik met naam en toenaam alsmede foto in de uitzending zou figureren in de context van een verhaal dat er sprake zou zijn geweest van doofpot. Het RTL-dossier begint zo:

> "Voor het eerst duikt hard bewijs op dat de overheid in de Catshuis-affaire belastende informatie in de doofpot heeft gestopt. Topambtenaren hebben samen met de landsadvocaat ernstig belastende informatie achtergehouden. Voor de weduwe, voor het schildersbedrijf dat werd veroordeeld én voor het openbaar ministerie. Documenten die de medeverantwoordelijkheid van ministeries aantoonden werden verzwegen, zo blijkt uit het 5 meter dikke onderzoek van de Rijksrecherche, waarover de Tweede kamer vertrouwelijk is geïnformeerd. De betrokken ambtenaren komen nu in de vuurlinie."

Verderop heette het:

> "Maar de ambtelijke machinaties beginnen nu te draaien, volgens het beproefde, wrange recept van Yes Minister. Het onderzoek wordt gestaakt, TNO wordt bedankt voor z'n diensten. Afgesproken wordt de zaak doelbewust binnenskamers te houden, onder de pet dus. De stukken worden zo zorgvuldig opgeborgen dat niemand er ooit meer van kan horen – in de kluis dus, van de Landsadvocaat. Het is een afspraak om te zwijgen. Zo heet dat in politiek jargon: 'Besloten is dat de Landsadvocaat een gespreksverslag zou schrijven in de vorm van een memorandum en dit zou bewaren in zijn dossier. De inhoud van dat memorandum is door betrokkenen afgestemd door de Landsadvocaat en spreekt voor zich, ook over de vraag wat te doen met de getrokken conclusies. Die handelwijze is overigens ter kennis gebracht van de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken.' Dit soort stukken vormen voor de Rijksrecherche het onomstotelijke bewijs dat er niet zomaar wat onschuldige informatie is achtergehouden die niet relevant was: het zijn de vingerafdrukken van een doofpot – gedocumenteerd en wel. Dat de betrokken ambtenaren heel goed weten wat ze uitspoken blijkt door wat ze vervolgens doen. Ze zoeken rugdekking voor hun ongebruikelijke handelingen. Secretaris-generaal Wim Kuijken, de hoogste ambtenaar van premier Balkenende, is dus geïnformeerd. Ook dat is gedocumenteerd."

Dat maakten ze op uit het *non-paper* voor de nieuwe raadadviseur uit april 2008. Inmiddels was mij door gesprek en mailverkeer met de toenmalige dossierhouder op AZ duidelijk geworden dat deze *meende* mij mondeling geïnformeerd te hebben in juni of juli 2005, maar hij stelde ook tegenover mij dat hij dat niet zeker wist. Ook meende hij mij het memorandum van de Landsadvocaat in een gesloten envelop te hebben toegestuurd. Deze envelop had hij, zo vertelde hij me, vervolgens weer teruggekregen zonder enige aanduiding dat ik dit memorandum had gelezen, terwijl ik al mijn hele loopbaan systematisch elk stuk dat mij onder ogen kom, parafeer – juist om dit soort redenen. Stukkenregistratie vond binnen AZ ook altijd op uiterst secure manier plaats. Op AZ noemden we dat de 'Rob Visser doctrine', vernoemd naar de gelijknamige, staatsrechtelijk uiterst prudente raadadviseur: altijd vastleggen wie wat wanneer en waarover onder ogen krijgt. Ambtelijk handelen moet te allen tijde traceerbaar zijn. Dat is niet alleen professionele *good practice*, maar ook essentieel om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken.

De politiek reageerde furieus op de uitzending. Het regende vragen, aantijgingen, verontwaardiging. Er kwam een tweede debat over de 'affaire'. Het woord *cover up* lag op veel lippen. Het was geen verantwoordingsgesprek meer, maar een *blame game*. Ik voelde mij op dat moment redelijk aangeslagen. Het gaf mij een wrange smaak om op deze manier – mede door het handelen van een ministerie waar ik zo lang gewerkt heb – achteraf en zonder dat ik daarvan kennis had, in de sfeer getrokken te worden van verdachtmaking en doofpotten, en dat ik daar niet tijdig op heb kunnen reageren. Ik voelde mij, onparlementair gezegd, een beetje 'in het pak genaaid'.

Verantwoording onder hoogspanning

Balkenende verkeerde tijdens het op 23 juni gehouden debat in een precaire positie. Hij had op dat moment al lastige Kameroptredens over andere 'affaires' achter de rug. Zijn politieke krediet was niet onbeperkt. Hij was verantwoordelijk. Hoe ging hij zich verantwoorden? Ik kon mij zelf niet verdedigen. Als ambtenaar sta je – dat weet je – in dit soort kwesties met je handen op je rug gebonden. Maar nu *voelde* ik ook hoe frustrerend dat is als het zo dichtbij komt.

Ik kon er natuurlijk voor kiezen om met het protocol te breken en mijn eigen publieke verdediging ter hand nemen. Ik zou in deze opgewonden atmosfeer zonder moeite prime time zendtijd hebben kunnen krijgen. Ik zou een ingezonden stuk met mijn kant van het verhaal aan een krant hebben kunnen aanbieden. Ik zou hebben kunnen lekken. Maar in al die

gevallen zou ik de ministeriële verantwoordelijkheid ondermijnen. Dat was voor mij ondenkbaar. Het druiste in tegen de ambtelijke loyaliteit – het onvermijdelijke contragewicht van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Het gevolg van deze positiebepaling was wel dat mijn professionele reputatie nu voor een niet onbelangrijk deel afhankelijk raakte van de politieke moed, calculatie en overtuigingskracht van mijn minister. Het debat was lang en gespannen. Oppositiewoordvoerders als Pechtold (D66) en Teeven (VVD) zetten vol de aanval in. Morele verontwaardiging voerde de boventoon. Ook regeringspartij PvdA noemde het 'onbestaanbaar' dat de premier in de zomer van 2005 niet was geïnformeerd over het TNO-rapport.

Balkenende kwam onder druk te staan in het debat. Hij werd op een gegeven moment voor een keuze geplaatst: de integriteit dan wel de professionaliteit van 'het ambtelijk apparaat' in twijfel trekken. Hij verdedigde onze integriteit, verwierp de claim dat er sprake zou zijn geweest van een doofpot onder verwijzing naar het onderzoek van de Rijksrecherche en de conclusies van het OM. Maar hij kwam de Kamer tegemoet met een hard oordeel over de professionaliteit waarmee de nasleep van de brand ambtelijk zou zijn afgewikkeld. Hij kwalificeerde het ambtelijk optreden als 'onzorgvuldig, onjuist en onvolledig'. Daar moesten we het als ambtelijke dienst mee doen. Hij beloofde dat de regels inzake de omgang met (rapporten van) externe onderzoekers zouden worden aangescherpt.

Daarmee was de politieke angel uit het debat. De Kamer had wat ze wilde: een validatie van haar verontwaardiging. De premier had er weer een kras op zijn blazoen bij, maar overleefde het debat. De weg was nu ook vrij voor een financiële schikking met de weduwe van de overleden schilder. Ze had er dan al ruim vijf jaar rouw, boosheid en strijd tegen de instanties opzitten.

Ik hield er een kater aan over. De aantijgingen tegen mijn persoon bleven onweersproken. Ik stond erbij en keek ernaar; ik kon er niets tegen doen en wilde dat ook niet. Ik had naar mijn idee in deze kwestie geen fout gemaakt, maar ben toch in de hoek gezet. Medialogica en politieke opportuniteit bepaalden de manier waarop de ministeriële verantwoordelijkheid hier uiteindelijk haar beslag kreeg. Kort na het debat schreef ik een uitgebreide brief aan Balkenende, de minister-president die ik op AZ bijna vijf jaar had gediend. Ik wilde dat hij wist waarover ik zelf wel en niet ben geïnformeerd, hoe ik op grond daarvan heb gehandeld, en waarom ik hem destijds niet heb ingelicht over dat conceptrapport van TNO. Ik schreef onder meer:

"Ik vind dat een SG er ook is om zaken die nog niet duidelijk zijn (zeker als de ministeriële verantwoordelijkheid elders ligt en het geen politiek

actueel onderwerp is) eerst verder te laten uitzoeken en niet alles wat er speelt aan een minister te melden. Je zou omkomen in het papier. Ik verwijs hier bijvoorbeeld naar de reactie van Minister Donner in Buitenhof nadat de notitie van de juridische dienst bij BZ bekend was geworden inzake de volkenrechtelijke aspecten van de inval in Irak en het niet doorzenden daarvan door de voormalige SG van BZ. Donner was daarin glashelder; hij verdedigde de voormalig SG voluit."

Ik besloot de brief als volgt:

"Ik vind dit al met al dus een slechte zaak. Ik kan mij niet verdedigen en niemand anders doet het (behalve dat jij naar buiten bracht in de persconferentie en het TK-debat wat er in het proces-verbaal van het Rijksrechercheverhoor staat over mijn herinnering). Tegelijkertijd begrijp ik de politieke dynamiek en de positie waarin jij je bevond maar al te goed. Duidelijk is wel, dat de bal veel te veel bij AZ en de MP terecht is gekomen; zeer ten onrechte, gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat is dan ook de reden dat ik mijn lezing nu zelf documenteer en op deze wijze in zekere zin voor mijzelf opkom. Niet om het 'goed te praten', maar om het toe te lichten en mijzelf als professional te verantwoorden… Het mag duidelijk zijn dat ik mij niet in alle opzichten aangesproken voel door jouw harde en overigens te begrijpen oordeel dat in deze zaak 'ambtenaren onzorgvuldig, onjuist en onvolledig' hebben gehandeld. Je kan achteraf stellen dat ik je had moeten informeren over het concept van het (onvoldragen) TNO-rapport (van het achterhouden daarvan was ik niet op de hoogte). Ik beschreef hierboven waarom ik dat niet deed… Als ik je met mijn handelwijze in juni 2005 teleurgesteld heb, spijt mij dat oprecht. Gelukkig heb je helder gemaakt dat je aan de integriteit van de betrokken ambtenaren niet twijfelt."

Interessant is natuurlijk wel dat als ik eind juni 2006 de minister-president wel had geïnformeerd, hij waarschijnlijk het Kamerdebat niet had overleefd. Ik weet dat Balkenende zich dat heel goed gerealiseerd heeft. Geen dank, zou ik zeggen. Maanden later ontving ik een vriendelijke brief van Balkenende waarin hij zijn invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals tot uitdrukking komend in zijn opstelling tegenover de Kamer, toelichtte – inclusief zijn keuze om niet te citeren uit het vertrouwelijk bij de Kamer ter inzage gelegde dossier van de Rijksrecherche (waaruit dan al rijkelijk is gelekt naar RTL). Hij besloot met de observatie dat het voor ons beiden in bestuurlijke zin een onbevredigende casus is geweest, 'om het maar eufemistisch te zeggen'. Zo was het maar net. Dossier gesloten.

Ambtenaar in de vuurlinie: reflectie

In 2002 schreef de Engelse bestuurskundige Christopher Hood een artikel met als titel 'the risk game and the blame game'[17]. Daarin doordacht hij de bestuurskundige consequenties van de opkomst van wat hij de *risk industry* noemde. Deze opkomst was, zo betoogde hij, een gevolg van de toenemende aandacht voor de kennelijke ontembaarheid van het noodlot. Zelfs in een hoog-moderne, rijke samenleving kunnen ons vervelende dingen overkomen. Sterker nog, zo betoogde al in 1984 de Duitse socioloog Ulrich Beck, het is juist de reflexiviteit van modernisering – het feit dat allerlei arrangementen die wij treffen om rijker te worden, meer te consumeren en armoede, ziekte, rampen en andere vormen van noodlot uit te bannen zelf weer nieuwe vormen van gevaar produceren, denk aan milieuvervuiling, Fukushima, of cybercriminaliteit – die onze preoccupatie met gevaar en onveiligheid eerder doet toe- dan afnemen. Hij bedacht daarvoor de prachtige term *Risikogesellschaft*, die ook in het Nederlands (risicosamenleving) ingeburgerd raakte.[18]

In een risicosamenleving moet pech weg. We zijn zo rijk, zo technisch vernuftig, zo verstandig en verantwoordelijk in de manier waarop wij bedrijven en overheden reguleren en controleren, dat moet dan toch kunnen? Ziedaar de niche voor een risico-industrie: consultants, beveiligers, verzekeraars, hardware, systemen, strategieën. En ziedaar ook een spillover effect naar het politieke systeem: een bestuur dat wordt geconfronteerd met een bevolking die objectief gezien in veel opzichten niet alleen welvarender maar ook veel veiliger is dan voorgaande generaties, maar juist daardoor zich drukker dan ooit maakt wanneer bestaande (en nieuwe) vormen van onveiligheid zichtbaar en voelbaar zijn. Pech moet weg, maar kan in de praktijk natuurlijk nooit helemaal weg. De natuur laat zich maar in beperkte mate temmen, en is door klimaatverandering juist minder tembaar aan het worden. De complexe, strak gekoppelde produktie-, logistieke en communicatiesystemen die onze levensstijl schragen, maken ons ook geheel afhankelijk van de continuïteit en betrouwbaarheid van hun functioneren, die meestal heel hoog maar per definitie niet onfeilbaar zijn.

De politieke opgave is dus om weliswaar de factor 'pech' zoveel mogelijk in te dammen met verstandig veiligheidsbeleid, maar tegelijkertijd samenlevingen voor te houden dat 'pech moet weg' geen afdoende beleidsfilosofie is om reflexieve modernisering tegemoet te treden. 'Pech moet

weg' is uitdrukking van een utopisch verlangen naar totale veiligheid, die dan moet worden geborgd door een perfecte, alwetende, allesbeheersende overheid. Helaas, *shit will continue to happen*. Ook in hoog-moderne samenlevingen blijven ongelukken gebeuren, richten natuurkrachten verwoestingen aan, en weten criminelen en terroristen de mazen in onze veiligheidsnetten te exploiteren. En bovendien, zouden wij werkelijk blij worden van het leven onder – want dat is het dan – zo'n perfecte, alwetende, allesbeheersende overheid?[19]

Hood wijst erop dat de omgang met dit spanningsveld nog maar moeizaam verloopt. Burgers willen veiligheid, politici beloven hen die, maar overheden kunnen die belofte per definitie nooit volledig waarmaken. Mogelijke of geopenbaarde onveiligheid zijn daarmee een politiek en een institutioneel risico geworden, want als er toch nog onveiligheid blijkt te bestaan, is er ergens kennelijk iets fout gegaan in de uitbanning of beheersing daarvan. In een risicosamenleving bestaan er in politiek-bestuurlijke zin eigenlijk geen natuurrampen meer: als de natuur pijnlijke schade aanricht, zal dat worden geherdefinieerd als falen van rampmitigatie-, preparatie- of responsbeleid. Als er ergens iets gebeurt dat wij vrezen, moet er dus sprake zijn van falen en moeten er schuldigen worden aangewezen. Handige bestuurders anticiperen op deze dynamiek door het ontwerpen van institutionele arrangementen waarin risicovolle taken en verantwoordelijkheden in hun portefeuille naar op duidelijke afstand van henzelf te plaatsen ondergeschikten, contractpartijen of toezichthouders worden gedelegeerd. Die kunnen worden geofferd wanneer er na een incident een roep om schuld, boete en zuivering ontstaat. Dat noemt Hood het *risk game*. En als er ergens toch iets fout gaat dat ze niet ver genoeg weg hebben gedelegeerd, proberen zij via retorische en symbolische tactieken ervoor te zorgen dat de blaam alsnog niet bij hen belandt. Ze spelen dan op actieve en opportunistische manier mee in het blame game dat onvermijdelijk op gang komt in een keur van publieke, politieke en (quasi-)juridische arena's nadat een negatieve gebeurtenis tot publieke ophef heeft geleid.

Deze imperatieven van politieke overleving in een risicosamenleving staan op gespannen voet met het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Niet voor niets zagen we in de jaren tachtig en negentig een toename van *blame games*, en vele bestuurlijke chicanes om aan de dans te ontsnappen. Ed van Thijn doopte het staatsrechtelijk gezien weinig fraaie spektakel dat zich steeds opnieuw ontvouwde om tot 'sorry democratie': een patroon van ontwijking van de letter en geest van de politieke verantwoordelijkheid, die als onbedoeld gevolg heeft dat de energie gaat zitten in overleving van bestuurders en instandhouding van coalities in plaats van

openhartig zelfonderzoek en vergroting van institutioneel leervermogen.[20] Zelf gebruikte ik de metafoor van de inquisitiedemocratie, om uit te drukken hoe de pech moet weg impuls zich *in ultimo* kan vertalen in een verstikkende verantwoordingscultuur die zich kenmerkt door een obsessie met schuld en boete.[21] Publieke gezagsdragers en instanties kunnen in zo'n systeem alleen overleven als zij het bestuurlijk catenaccio – altijd kunnen uitleggen dat het niet aan hen gelegen heeft – tot in de perfectie beheersen.

Hood en in diens voetspoor inmiddels een bescheiden industrie aan onderzoekers van *blame management* (in de bestuurskunde), *impression management* (in de sociale psychologie en communicatiewetenschap), *image repair* en crisiscommunicatie (in de bedrijfskunde) fileren dit bestuurlijk catenaccio in lastige verantwoordingssituaties. Er is een aantal beproefde verdedigingslijnen. Je kunt als bestuurder proberen de ernst van het gebeurde te ontkennen door de ontstane schade of de authenticiteit en diepte van het opgewekte negatieve publieke sentiment te relativeren. Je kunt als dat evident onmogelijk is of moeilijk vol te houden blijkt, het proberen voor te stellen als iets dat zich buiten het handelingsbereik van, bijvoorbeeld, de overheid afspeelt. Het is overmacht, natuurgeweld, globalisering, de hand van God. Je kunt het als een 'incident' proberen af te doen: menselijk falen, kleine foutjes laag in de hiërarchie, een toevallige samenloop van omstandigheden, een 'rotte appel' in een verder gezond systeem.

Als dat allemaal niet genoeg is om de collectieve stress te dempen en de verantwoordingsdruk te doen verminderen, kun je deemoedig 'je verantwoordelijkheid nemen': erkennen dat er meer aan de hand was dan incidenteel falen. Als je eenmaal in die positie belandt, is het pas echt spannend. Want waar schuld is erkend, moet boete volgen. Of toch niet: je kunt wellicht ontkomen aan boetedoening door op een andere manier 'verantwoordelijkheid te nemen'. Zo wijdde Klaas de Vries, minister van Binnenlandse Zaken tijdens de vuurwerkramp in Enschede, er een principieel klinkend betoog in de Kamer aan. Je kunt zoals hij je verantwoordelijkheid nemen door te zeggen dat je juist nu wilt aanblijven om de vaak vele tientallen aanbevelingen van inspecties en onderzoekscommissies onverkort uit te voeren. Of, slimmer nog, die aanbevelingen niet afwachten en terwijl de onderzoeken nog lopen zelf al allerlei maatregelen nemen. Meer controles uitvoeren, protocollen aanscherpen, communicatie intensiveren, investeren in nieuwe hardware. Hierin ligt de kiem van wat in het afgelopen decennium de risico-regelreflex is gaan heten, een uitdrukking voor de perverse effecten van zulke bestuurlijke *blame management*strategieën.[22] Het is pervers omdat de onderliggende problematiek – er zijn in

iedere menselijke activiteit altijd niet-uitsluitbare restrisico's, we kiezen beleidsmatig welbewust om bepaalde soorten risico's te reduceren maar roepen daardoor vrijwel altijd andere op, en we vinden het kennelijk moeilijk om op zorgen over publieke veiligheid en betrouwbaarheid van complexe systemen anders te reageren dan met beloften die de illusie van volledige controle die aan veel van die zorgen ten grondslag ligt verder voeden – niet wordt geadresseerd.

Ondertussen zien de ambtenaren die onder de politieke verantwoordelijkheid van de desbetreffende bestuurders opereren het verloop van een *blame game* met zorg aan. Want in een sorrydemocratie blijft de bestuurder vaak zitten, maar tegen welke prijs? Zal de bestuurder de 'rug recht houden' en in de strijd om politieke overleving geen pionoffers brengen in de vorm van openlijke vingerwijzingen naar ambtelijk falen? Zulke verwijzingen kunnen vele vormen en gradaties aannemen. De bestuurder kan tegen de volksvertegenwoordiging zeggen: 'U kunt mij toch niet verwijten wat een inspecteur in Heerlen al of niet tegen een snackbarhouder zegt?' Lees: al ben ik theoretisch verantwoordelijk voor iedere inspecteur en brugwachter, in de praktijk kunt u mij niet verwijten dat ik niet op ieder moment alles weet over hun doen en laten. Als zij fouten hebben gemaakt, dan ligt de verwijtbaarheid daarvoor bij henzelf of bij hun managers. Of, al iets erger, de bestuurder kan zeggen: 'er hebben mij vanuit de Inspectie nooit signalen bereikt dat er in de snackbarbranche gezondheidsrisico's ontstonden bij de verkoop van dit type bereklauwen.' Nog erger: 'ik heb in het verleden diverse malen gevraagd of er geen intensiever toezicht nodig was in deze bedrijfstak, maar naar nu blijkt, is met mijn verzoeken nooit iets gedaan.'

Wanneer bestuurders hun toevlucht nemen tot zulke verdedigingslinies, knakt er iets in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Niet omdat de bestuurder dit uit de duim zuigt – het kan allemaal waar zijn – maar omdat het de ongeschreven regels van de politiek-ambtelijke verhoudingen overtreedt. Die luiden, simpel gezegd: wij dienen jou omdat jij het politieke mandaat hebt en omdat jij het politieke risico loopt. Gaat er iets fout, dan ben jij verantwoordelijk en moet jij het verhaal doen. Als wij fouten hebben gemaakt, mag je daar binnenskamers van alles van vinden. Je mag ons de mantel uitvegen, met de deuren slaan, maatregelen nemen, en in laatste instantie ook het vertrouwen in bepaalde mensen opzeggen. Dat incasseren wij loyaal. Maar wat je niet mag doen is ons publiekelijk slachtofferen, schuldigen aanwijzen, mensen opzichtig op non-actief stellen of publiekelijk overplaatsingen afdwingen. Wij kunnen ons immers niet publiekelijk verdedigen; jij hebt het communicatiemonopolie richting

de Kamer en de rest van de buitenwereld. Wij blijven zo veel mogelijk onzichtbaar, laat staan dat wij publiekelijk jouw interpretatie van de gebeurtenissen kunnen nuanceren.

Het is misschien wel de echte *bottom line* van politiek-ambtelijke samenwerking: wederzijds rolvast en loyaal blijven als het buiten guur is. Een goede ambtenaar brengt zijn bewindspersoon niet in de problemen (en als dat onverhoopt toch het geval is, licht hij hem onmiddellijk en uitputtend in en reikt hem oplossingen voor de ontstane problemen aan). Een goede bewindspersoon blijft voor zijn ambtenaren staan, ook wanneer de roep om schuld en boete op zijn schrilst is en het hem politiek kapitaal kost.

In de praktijk blijkt het moeilijk dit onverkort vol te houden. Soms komt er uit mediaberichten of onderzoeken die naar aanleiding van incidenten worden ingesteld een dermate evident problematisch patroon van topambtelijk handelen naar voren, dat zelfs een doorgaans krachtige en loyale minister het niet wil en kan verdedigen. Denk bijvoorbeeld aan de onthullingen over de bestuursstijl en het declaratiegedrag van de top van de Nederlandse Zorgautoriteit die volgden op de zelfmoord van Arthur Gottlieb.[23] Soms laten de coalitieverhoudingen het niet toe dat een bepaalde bewindspersoon op dat moment sneuvelt, terwijl publieke opinie en Kamer niet tot bedaren te brengen zijn zonder dat er kop rolt. Soms is er in een eerder stadium al een bewindspersoon afgetreden vanwege problemen in het functioneren van de ambtelijke organisatie, maar is er geen vertrouwen dat daarmee de zaak is afgedaan. Bij het ministerie van Veiligheid en Justitie kostte het politieke drama over de Teevendeal, dat zich concentreerde op het kennelijke onvermogen van het ministerie om de Kamer accurate informatie te verschaffen over de hoogte van het aan een criminele informant uitgekeerde geldbedrag, de twee bewindspersonen op dat departement hun functie. Met hun afreden werd evenwel ook de positie van SG Pieter Cloo de facto onhoudbaar, en ook hij vertrok. De nieuwe bewindspersoon, interim-minister Blok, had zijn aftreden weliswaar niet geëist maar zat er ook niet op te wachten om een in interne verwikkelingen beschadigd geraakte SG te sauveren.

Soms ook heeft een topambtenaar gewoon botte pech en is hij de verkeerde man op de verkeerde plaats op het verkeerde moment. Dat gold voor de directeur-generaal Belastingdienst Hans Leijtens die na koud een jaar in die functie opstapte toen de door aanhoudende uitvoerings- en ICT-problemen alsmede ophef over personele leegloop na een al te genereuze vertrekregeling geplaagde dienst de facto onder curatele van het moederministerie van Financiën werd gesteld. Dat was gebeurd op instigatie van

staatssecretaris Wiebes, die een wethouderschap in Amsterdam had opgegeven om als bestuurlijk crisismanager 'de problemen bij de Belastingdienst' op te lossen. Zijn voorganger, Frans Weekers, had het vertrouwen van de Kamer verloren na herhaald schutterig optreden tijdens lastige verantwoordingsdebatten over de manier waarop de Belastingdienst toeslagenregelingen uitvoerde. Wiebes, een rijzende ster in zijn partij, mocht niet het tweede slachtoffer worden van wat wijd en zijd werd geframed als ambtelijk disfunctioneren. Na nieuwe commotie over de vertrekregeling moest hij een daad stellen. Leijtens, die met de totstandkoming van die regeling niets van doen had gehad en nauwelijks zijn inwerkperiode had voltooid, voelde de bui al hangen.

Het zijn stuk voor stuk voorbeelden van ambtenaren die tegen de ongeschreven regels van het spel in vol in de vuurlinie van publiciteit en politiek komen te liggen. In de casus overkomt dat Kuijken. Een tragisch voorval tijdens een verbouwing van een ambtswoning groeit uit tot een *blame game*. Nabestaanden voelen zich tekortgedaan. Media-terriërs bijten zich erin vast, en dan volgt in de Kamer de oppositie als vanzelf. Zoals vaak gaat het over de vraag wie wat wanneer wist, en wie wie wanneer over wat informeerde. Het d-woord ('doofpot') valt. De wijd en zijd gerespecteerde topambtenaar wordt op slag anders gecast – als cynische Machiavellist. Op de sociale media volgt de onvermijdelijke demonisering. Het is een professioneel en een persoonlijk affront. Wat voor de politicus publieke populariteit en gezag in kabinet en Kamer zijn, is voor een topambtenaar zijn reputatie voor deskundigheid en integriteit. In het frame van waaruit het Kamerdebat over de kwestie zou worden gevoerd, werden beide ter discussie gesteld.

Op dat moment kijkt de topambtenaar naar de bewindspersoon. Wil hij en kan hij het debat winnen, mijn reputatie en die van mijn organisatie zuiveren? De bewindspersoon, in dit geval Kuijkens voormalige minister, premier Balkenende, zit met de kwestie in de maag. Wat heeft hij te winnen door te gaan steggelen met de Kamer over de technische en chronologische details van wat strategisch gezien geen belangrijke kwestie is, alleen maar ter verdediging van de ambtelijke dienst? Hij heeft wel meer aan zijn hoofd, en heeft de Kamer op andere, voor hem belangrijker dossiers nodig. In de politiek hebben loyaliteiten vroeg of laat een prijs, en deze bewindsman wil in deze situatie op dat moment niet de volle prijs betalen. Hij is verantwoordelijk, maar wil geen kapitaal spenderen, terwijl de Kamer wel een gebaar wil zien. Dus hij schippert. Hij verdedigt de integriteit van het ambtelijk handelen, maar laat toe dat de effectiviteit ervan politiek wordt gediskwalificeerd. Op dat moment is het even lastig, loyaal dienen.

7 Casus: Consensusarchitect in de Delta

Medio jaren 2000 komt klimaatverandering ook in Nederland stevig op de politieke agenda te staan, vooral na de orkaan Katrina in New Orleans en de film van Al Gore (The Inconvenient Truth). In het bijzonder de vraag hoe veilig Nederland nog is achter dijken die gebaseerd zijn op hele andere weers- en waterprognoses dan waar nu mee moet worden gerekend. Ook zijn sinds de watersnoodramp van 1953 en de daaropvolgende Deltawerken veel meer mensen en economische waarde te beschermen. Daarnaast is ook de vraag naar de continuïteit van de zoetwatervoorziening aan de orde, als het door klimaatverandering droger wordt. Een commissie onder leiding van oud-minister Cees Veerman (de 2e deltacommissie) analyseert dat we in Nederland kunnen blijven wonen, ook als de nu bekende meest extreme scenario's zich voordoen, maar dat we dan wel aan de slag moeten. Het is niet acuut, maar wel vitaal (en op termijn bedreigend). De commissie schetst een inhoudelijke visie en beveelt een nieuw institutioneel arrangement aan: een in een (nieuwe) Deltawet verankerd Deltaprogramma, dat elk jaar verschijnt en een horizon heeft tot 2100, een fonds met ruim een miljard euro per jaar ter financiering van de maatregelen in het programma. Op dat programma moet 'verbindende nationale regie' komen, een 'deltaregisseur'. Die aanbeveling krijgt in 2010 opvolging als Kuijken wordt aangesteld als regeringscommissaris voor het Deltaprogramma, op verzoek van de Tweede Kamer vóór de Wet uit benoemd. Hoe doe je dat, 'verbindende nationale regie' voeren op een programma met een horizon van tenminste een halve eeuw?

Leeswijzer: vakmanschapskwesties in deze casus

- Lange tijdshorizons: hoe stimuleer je politici om voorbij hun ambtstermijnen te denken?
- Opgavegericht bestuur: werken met en als single-issue bestuursvormen en wederzijdse afhankelijkheden.
- Horizontaal bestuur: hoe construeer je een 'grote tent' waarbinnen alle relevante partijen graag vertoeven?
- Van 'Haagse' tot 'nationale' speler: etaleren van onafhankelijkheid, werken aan vertrouwen.
- Sturen zonder *hard power*: orkestreren van horizontaal en collaboratief bestuur.

Een andere rol

Ik voel me als deltacommissaris geen ambtenaar meer, ik voel me meer bestuurder. Het deltacommissariaat valt weliswaar onder de ministeriële verantwoordelijkheid, en dat hoort ook zo. Maar wat ik doe, is het vervullen van een bestuurlijke opgave. Het ambt en mijn taakopdracht zijn verankerd in de Deltawet (van 1 februari 2012). Ik rapporteer mijn adviezen zelfstandig en deze komen ook bij de Kamer, samen met een kabinetsreactie. Vaak zijn de minister en ik het overigens eens. Ik moet in deze rol alle relevante bestuurders en organen betrekken en in een bepaalde richting zien te bewegen om de doelen die in de wet staan te behalen; fysieke veiligheid tegen water en een duurzame zoetwatervoorziening. Dan helpt het als je weet hoe het ambtelijk vakmanschap werkt maar uiteindelijk stuur, bestuur je het programma.

Het was eerst de bedoeling dat ik een (ambtelijk) regisseur zou worden. Toen heb ik gezegd: een regisseur? Dat klinkt te zwak. Het fenomeen van een regeringscommissaris is een sterker merk. Er is een doel dat we moeten bereiken en dat staat in de wet. De manier waarop je dat bereikt, dat is aan de deltacommissaris om voorstellen voor te doen. Zoveel mogelijk namens alle betrokken besturen, met inbreng van maatschappelijke partijen en dat zijn er veel. Ik heb 'ja' gezegd tegen de vraag van toenmalig staatssecretaris Tineke Huizinga deze functie uit te oefenen, omdat het een voor Nederland superrelevant onderwerp is en er een vooruitstrevende aanpak werd gekozen met de unieke figuur van een 'nationaal' commissaris die boven de partijen staat. Ik was na 14 jaar van drie SG-schappen echt toe aan iets nieuws, iets inhoudelijks voor de langere termijn.

Ik organiseer en regisseer in het Deltaprogramma het bestuurlijke proces, maar mijn voorstellen zijn inhoudelijk. Het gaat natuurlijk om de inhoud: nieuwe veiligheidsnormen, een nieuwe zoetwaterstrategie, een nieuw frame voor ruimtelijke adaptatie, een opvatting over het peil van het IJsselmeer en de bescherming van de Rijnmond regio, de kwetsbaarste plek in onze delta. Dus het zijn uiteindelijk inhoudelijke voorstellen die ik doe, maar ik doe ze namens de hele community die doelbewust in het proces betrokken is.

Ik heb in deze functie geen formele beslis- of doorzettingsmacht, in de zin dat je een ander bestuursorgaan tot iets kan dwingen. Ik geloof daar ook niet in. Wat betekent dat eigenlijk; doorzettingsmacht, en aan wie verantwoord ik dat dan? Zulke soorten macht horen bij een politieke bestuurder die politieke verantwoording aflegt aan de volksvertegenwoordiging. Wat ik echter wel heb, is de *soft power* die komt met openbaarheid

en onafhankelijkheid. Die is veel relevanter gebleken in de afgelopen vijf jaar. Ik probeer duurzame relaties op te bouwen, en dat is heel spannend. We moeten bij wijze van spreken nog vijftig jaar met elkaar door, maar er zijn natuurlijk veel politiek-bestuurlijke spelers in de arena die een heel andere tijdshorizon hanteren. Dat is de grootste procesopgave. Politici willen 'nu' besluiten nemen, maar ik vraag aan hen om mee te denken, mee te werken en hun medewerkers te legitimeren om werk voor de toekomst te doen. Dit is voor hen een moment van nadenken, zelfs ontspannen. Er is geen blauwdruk voor. Het type bestuurlijk overleg dat ik leid, dat is ook niet een overleg waar een agenda is met bestuurlijke beslispunten. Ik agendeer veeleer een analyse, keuzeopties, een dilemma, een vraagstuk, en probeer met hen in een creatieve modus te komen waarin wordt bedacht hoe je daar het best op kunt reageren in het algemene belang.

Vertrouwen

Het begin van het Deltaprogramma was bestuurskundig heel interessant. De deltacommissaris was er opeens en moest zich invoegen in een al druk bevolkt bestuurlijk waterlandschap. De waterschappen, de provincies, de gemeenten observeren je, zitten eerst een beetje in de (af)wachtstand. Wat gaat hij nu echt doen? Van wie of wat is hij nu eigenlijk? Ze moesten eerst gaan zien en geloven, vooral de regionale overheden, dat het echt zo is: dat ik ook van hen ben. Dat heeft een jaar gekost totdat zij zagen dat ik niet alleen van Den Haag was. Zelfs nu, vijf jaar later, sluimert nog af en toe het idee dat destijds in hun denken overheerste: ''Den Haag gaat het toch wel bepalen". Daar zat echter ook een andere kant aan, minder vaak uitgesproken, maar wel zo gevoeld: "Het is ook misschien wel makkelijk als ze het daar bepalen, dan hoeven wij het hier niet te doen en uit te leggen."

Perspectief van Peter Glas (watergraaf Waterschap De Dommel, voorzitter van de Unie van Waterschappen, 2010-2015)

De grootvorst uit Den Haag die naar waterland komt, dat was een beetje het beeld dat wij in de sector hadden van Kuijken bij zijn benoeming als deltacommissaris. Wim had als SG samen met zijn DG Water Annemieke Nijhoff die bestuurlijke figuur klaargezet. Hij had als SG op dat moment de politieke opdracht om 100 miljoen te bezuinigen en ze konden het alleen bij de dijken vinden. Wim en Annemieke vonden dat ook dat eigenlijk niet kon. Zij kwam ons vertellen: dit is mijn probleem, hoe kan ik het doen?

Eind van het liedje was dat de waterschappen de zogeheten 'stormbrief' aan Balkenende stuurden, waarin ze zeiden dat ze de helft van die 100 miljoen wel wilden overnemen. Dat zou onderdeel van een package deal moeten zijn waarin de conclusies van Veerman werden vertaald in een nationaal programma. Er moest dan niet meer worden gezeurd over de waterschappen als institutie (rond 2010 was er een Kamermeerderheid voor afschaffing). Een en ander zou moeten worden vertaald in een bestuursakkoord.

Het deltacommissariaat werd onderdeel van die afspraken. Er was meteen enthousiasme voor het idee van een stevig persoon die dingen dwars door de bestuurlijke en ambtelijke kokers voor elkaar kon krijgen en dus de implementatie van het rapport-Veerman minder afhankelijk van de rijksbegroting zou maken. De persoon boezemde ook vertrouwen in. Hij kwam ook direct op zijn eerste werkdag naar ons toe en dat werd zeer gewaardeerd. Natuurlijk gedroeg hij zich af en toe ook als een grootvorst. Hij heeft z'n statuur, maar hij toonde hem ook. Dan kwam hij in zijn Audi met chauffeur voorrijden. Hij gedroeg zich eerder als een bewindspersoon dan als het soort van bestuurder dat wij gewend waren. Ik had er geen problemen mee, maar er waren ook mensen die dat parmantig vonden. Hij benadrukte gelukkig van meet af aan dat het deltacommissariaat een nationaal instituut is. Er is altijd onder de lokale overheden en ook in onze kring achterdocht jegens Den Haag – daar zitten de roofridders, je kunt er nooit zaken doen, noem maar op. Er is een diepe hang naar autonomie en zelfbeschikking. Die reflex moest hij zien te neutraliseren, en dat lukte ook.

Zijn bestuursstijl is subtiel, kent meerdere lagen. Er is een zichtbare, toegankelijke, transparante Kuijken, maar er is ook een Kuijken die *wheelt and dealt*. Dat vertelt hij niet allemaal. Van hem vermoed je dat hij altijd meer weet dan hij zegt, dat hij altijd wel een plan B heeft, iets achter de hand houdt. Althans, zo interpreteerde ik zijn lichaamstaal, en tussenzinnetjes als ''ja, ik heb even met Melanie gesproken". Maar hij bleek aimabel en betrouwbaar, en werd een rots voor de sector.

Dat hebben we (mijn kleine staf en ik) van meet af aan niet gedaan. We hebben de sceptici geen stok gegeven om de hond te slaan, en tegelijkertijd de wat meer opportunistisch ingestelde bestuurders verleid om medeverantwoordelijkheid te nemen. We hebben consequent gestuurd op gezamenlijkheid in alle fasen van het proces – te beginnen met de *fact finding* en doorlopend tot en met de keuzen en de besluitvorming. Zo creëer je het commitment dat we hard nodig zullen hebben als we dit decennialang vol willen houden en soms ingrijpende maatregelen van draagvlak willen

voorzien. Minstens zo belangrijk is het feit dat we door een werkelijk gezamenlijke benadering van de beleidsontwikkeling ook tot veel slimmere oplossingen komen. Lokale en regionale kennis krijgt al helemaal aan de voorkant van het proces een kans.

Dat kan bijvoorbeeld spelen op het niveau van een dijkring of een dijktraject waar je op basis van alle analyses van kosten, baten, risico's en slachtofferschap tot een bepaalde sterkte komt, en waarvan een dijkgraaf dan zegt dat die norm lokaal echt niet goed past. Dan ga je in gesprek en dan blijkt het inderdaad dat bij een deel van die dijkring de hoge norm wel moet, maar bij een ander deel helemaal niet, omdat de omstandigheden achter de dijk daar anders zijn. We gingen er altijd vanuit dat je een dijkring hebt die een badkuip beschermt en dat het water overal even hoog in die badkuip kan komen te staan. Maar we kwamen er via studies achter dat je van die specifieke dijkring een bepaald stuk beter heel sterk kan maken, terwijl het voor de rest van de ring met minder toekan, want daar komt het water niet of niet vandaan.

Dat soort precisering, die de slimheid en de efficiëntie waarmee we kunnen werken enorm ten goede komt, ontstaat door de besluitvorming zo te organiseren dat lokale kennis een net zo luide stem in de conversatie kan krijgen als de landelijke en provinciale perspectieven. Bijkomend voordeel is dat als ze jou dat zien bewerkstelligen ze gaan voelen dat je er ook voor hen bent, dat het ook hun kwestie is geworden. Het interessante bij het Deltaprogramma is dat iedereen die meewerkt het interessant bleek te vinden om medearchitect te zijn van die fysieke lange termijn situatie van ons land. Daar hoefde ik niet eens zo heel veel voor te doen. 'Water" en 'waterbouw" zit in onze genen. We zijn gewend aan polderoverleg. Ik ben eigenlijk de figuur die de opdracht heeft het polderoverleg niet te laten verzanden.

Geld helpt natuurlijk: er zit een miljard per jaar in de achterzak. Ik ben de 'gatekeeper' tot dat geld, want ik doe na alle overleg vervolgens jaarlijks wel tot op projectniveau de voorstellen voor de besteding van het budget. Maar er zijn ook los van het geld mogelijkheden om bij maatregelen aan de dijk een bredere ontwikkeling erbij te organiseren die lokale bestuurders, ondernemers of groeperingen graag willen hebben. Dat noemen we 'meekoppelen'. Een recreatiegebied, een jachthaven, natuur, een stedelijke ontwikkeling, zoals bij Nijmegen/Lent. Er zijn dus koppelmogelijkheden met lokale en provinciale belangen en ook dat helpt. Ik probeer te appelleren aan het idee dat je door constructief mee te doen toont dat je deel uitmaakt van een groter geheel, in tijd en in ruimte, en dat je beseft dat we op watergebied in Nederland allemaal van elkaar afhankelijk zijn.

In het begin heb ik stevige gesprekken gevoerd met partners in het land, bijvoorbeeld met de provincie Limburg. Die had een beetje de neiging om het probleem van de Maas vooral haar zaak te vinden. Uiteindelijk heb ik tegen de betrokken gedeputeerde gezegd: "Weet je, we hebben een nationaal programma met regionale vertaling. Als je hier aan de Maas sleutelt, heeft Rotterdam er last van. Dus je kunt wel zeggen dat je erover gaat en dat is ook zo. Maar het is wel handig als jouw mensen meedoen in het grotere geheel, dan halen ze kennis op, dan snappen ze wat er hier moet gebeuren in relatie tot andere dingen én er is toegang tot het geld." Dat vertaalde zich concreet in het feit dat er twee mensen van de provincie naar Arnhem moesten, naar het programmateam dat daar zat voor de rivieren. De factor transparantie gaat dan ook werken, want wie wil nu een voor iedereen zichtbare dwarsligger zijn? Limburg is nu een van de meest geïnspireerde spelers die goed het contact onderhouden. Ik ga er ook regelmatig naar toe. Het gaat niet alleen om de Randstad. Dat geldt ook voor het Noorden, het Waddengebied.

Met het groeien van het vertrouwen en het gedoseerd gebruik van overtuiging en soms de wortel en stok zijn ook lokale bestuurders gaan inzien dat ze deel zijn van een nationaal geheel dat ertoe doet en dat iedereen begrijpt, de invulling van ruimte en watermanagement. De kustplaatsen hebben belang bij de manier waarop zandsuppleties worden gedaan. Er is een kustcommunity ontstaan met waterschappen, RWS en de provincies. Het Nationaal Bureau voor Toerisme is er blij mee, want er was geen bestuurlijk verband Kust. Zo ook in de Zuidwestelijke delta, in het Waddengebied en rond het IJsselmeer. Ze vormen met elkaar een samenhangend onderdeel van een nationaal programma en ze zien ook de minister eens in de zoveel tijd.

Het verhaal, het narratief, dat we in de eerste jaren zo hebben ontwikkeld, heeft gewerkt. Ze hebben allemaal mee geboetseerd aan dat verhaal; zo is het ook hun verhaal geworden. In het buitenland is het een hit. De lokale partners hebben mogelijkheden om samen met onze waterbeheerders die het primaire werk doen, dingen mee te koppelen met de provincie of de gemeente, bij alles wat we in de komende decennia gaan doen. Ze weten dat er geld komt. Dan willen ze mee doen, en zijn ze ook bereid het aan hun eigen bevolking uit te leggen.

Bij Varik en Heselt in Gelderland zit bijvoorbeeld een bocht in de rivier. Ruimte voor de rivier betekent waterstanddaling. In deze bocht zou dat goed kunnen, via een bypass. Er is weerstand in de gemeenschap tegen het idee dat daar een ingreep moet gaan plaatsvinden waarbij ook enkele woningen wegmoeten. Zo'n interventie komt in de plaats van dijkverster-

kingen die ook diep ingrijpen in het landschap en bebouwing. Ik ben er geweest en in debat gegaan met de mensen. Samen met de regionale en lokale bestuurders bespreken we dat we als overheden liever niet meer eenzijdig willen onteigenen, dat er ruimte is mee te denken en te tekenen bij de oplossing, maar dat we wel toewerken naar het halen van een wettelijk vastgelegde norm die in het belang van iedereen is. Die norm moeten we halen, maar wilt u meepraten over hoe we dat kunnen doen? Er zijn altijd meerdere opties. Daar moet je zo creatief en beweeglijk in proberen te zijn, en opnieuw: blijven openstaan voor lokale kennis en slimme oplossingen die van onderop komen. De alternatieven worden nu ook onderzocht. Uiteindelijk beslissen gekozen bestuurders. Het kan zijn dat je tegenstanders houdt waarmee je voor de rechter komt te staan, maar dat zijn er bij een dergelijke aanpak veel minder dan gebruikelijk. In de Noordwaard bij de Biesbosch is dit concept succesvol toegepast en is maatwerk voor vele huishoudens gerealiseerd. Er bleef uiteindelijk, geloof ik, één beroepschrift bij de Raad van State over.

Manoeuvreren

De werkwijze heeft opgeleverd dat het Deltaprogramma niet van mij is, maar dat er ongeveer veertig, vijftig toonzettende bestuurders zijn die het verhaal vertellen. Als Noord-Brabant iets moet doen dat in het belang van Gelderland is, dan wil ik kijken of er quid pro quo iets geregeld kan worden. Dat kost natuurlijk inspanning en tijd, maar het verschil tussen de deltacommissaris en alle andere partijen is dat de deltacommissaris geen belang heeft anders dan het bereiken van de doelen.

Met staatssecretaris Joop Atsma had ik wel discussies over de aanpak. Hij zat er erg politiek in, wilde weten of het echt allemaal wel nodig was. Hij keek ook naar de regionale verdeling en zag dat er een fors deel van het miljard investeringen per jaar naar het rivierengebied en naar het Westen zou gaan. Dat is ook logisch, want het risico is het grootst op plekken als Rotterdam, de Krimpenerwaard en de Alblasserwaard, waar ook de bescherming echt beter moet worden. Daar lopen mensen veel meer risico dan in Groningen en Friesland. De maatschappelijke ontwrichting is er groter. Atsma was daar niet gevoelig voor, keek ook vanuit zijn achtergrond meer naar de belangen van de regio. Uiteindelijk is het allemaal goed gekomen, ook door moties van de Tweede Kamer die de aanpak die wij voorstonden ondersteunden. Ik kan me in het verkeer met bewindslieden als bestuurder natuurlijk ook heel anders opstellen dan ik als secretaris-generaal zou hebben kunnen doen.

De meeste spanning zit op de lijn tussen mij en het ministerie. Daar

vind je mensen met de opvatting dat het ministerie zelf de architect en regisseur van het beleid moet zijn. Bij de directeur-generaal en de beleidsdirecteur valt dat allemaal nog best mee, die zien ook het voordeel van mij als buitenboordmotor en agendazetter, maar daaronder is het ingewikkeld. Dat begrijp ik overigens ook goed. En ik sluit helemaal niet uit dat straks een minister vindt dat nu de grootste beslissingen zijn genomen en alles in gang is gezet, ze het weer zonder zo'n regeringscommissaris kunnen stellen. Dat het weer in de 'normale' kaders terug kan. Ik zou het niet doen. Maar het kan. De evaluatie van de Wet in 2016 zal ons de weg mogelijk wijzen. Tot nu toe zijn de evaluaties erg positief geweest. Bestuurskundig is het een nieuwe ontwikkeling. Sommigen noemen het inmiddels 'bestuurlijk normaal' en geen anomalie meer, dat is interessant.

Het perspectief van evaluatie-onderzoekers

De waardering voor het Deltaprogramma heeft zeker betrekking op de aanpak.[24] Het belangrijkste is het nationale karakter. Dit wordt als wezenlijk anders ervaren dan klassieke Rijksprogramma's. Respondenten zien het Deltaprogramma als een gezamenlijke onderneming, een investering in elkaar. De Deltabeslissingen worden niet gezien als iets van de rijksoverheid alleen, maar van alle overheden samen. Er is ook samenwerking tot stand gekomen tussen regio's onderling, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen enerzijds en algemene overheden anderzijds, tussen de waterkolom en de ruimtelijke kolom. Zelfs is er sprake van een beginnende samenwerking met de (externe) veiligheidskolom.

Partijen verwachten dat de manier waarop deze beslissingen worden genomen, worden vastgelegd en uitgevoerd, past bij dit gezamenlijke karakter en bij de wijze waarop ze zijn tot stand gekomen. Dat is wel een kwetsbare verwachting, omdat de Deltabeslissingen in formeel opzicht door een minister (van I&M), een bestuurslaag (de regering) en een parlement (Staten-Generaal) genomen worden en niet door een (niet-bestaande) gezamenlijke vergadering van rijk en regio. Veel respondenten onderstrepen de waarde van de deltacommissaris als functionaris, als bestuurlijke figuur geplaatst naast en tussen het politiek-bestuurlijke stelsel van regering en departementen en tussen en naast de bestuurslagen uit het huis van Thorbecke. Hij fungeert in de ogen van respondenten als buitenboordmotor, die de samenwerking tussen domeinen en kokers aanjaagt. Door zijn relatief onafhankelijke positie zorgt hij voor verbindingen

→

die anders niet of alleen heel moeizaam tot stand komen. Velen stellen dat hij deze rol niet had kunnen vervullen als hij secretaris-generaal of directeur-generaal van het ministerie was geweest. De positie geeft continuïteit. De termijn van zeven jaar resp. veertien jaar (bij een herbenoeming) van een deltacommissaris is vaak substantieel langer dan de zittingstermijn van een minister of een staatssecretaris.

Binnen het Deltaprogramma is er veel bestuurlijke activiteit ontplooid, maar in de luwte van de (bureau-)politiek. De verschillen in belangen tussen provincies, met regio's of tussen departementen zijn blijvend en verdwijnen ook niet door een Deltaprogramma. Maar binnen het Deltaprogramma, dat zich (hoewel niet geheel) kon afschermen van de (bureau-)politieke hectiek van de dag, is ruimte ontstaan om samen gestructureerd en toekomstgericht ingewikkelde vraagstukken te verkennen en van bijpassende oplossingen te voorzien. Daarbij is het watervraagstuk 'bestuurlijk' gemaakt, wat zich vertaalt in actieve bestuurlijke betrokkenheid bij het Deltaprogramma. [Wij] kregen … de observatie terug dat het Deltaprogramma de regio's 'in hun kracht zet'. De klassieke reflex dat de regio achterover leunt om af te wachten waar het rijk mee komt, treedt minder op. De regio wordt vroegtijdig gevraagd na te denken over hoe zij eigen regionale ambities kan verbinden aan de nationale opgave en voelt zich overwegend ook uitgenodigd.

Het roept de vraag op of deze programmabenadering en deze bestuursstructuur alleen maar kunnen werken als het tijdelijk is. Is deze vorm van meta-sturing, want dat is het, niet eerder het nieuwe 'normaal'? Er zijn mensen, waartoe ik zelf behoor, die vinden dat uiteindelijk een ministerie dit werk zelf moet kunnen doen. Ook een beleidsdirectie zou moeten kunnen opereren als een breed gerespecteerde onafhankelijke makelaar in interbestuurlijke verhoudingen, die opereert omwille van het vraagstuk en niet is gefixeerd op *his masters voice* vanuit de bewindsliedengang of de Kamer.

Dat punt hebben we echter nog lang niet bereikt. Het is een soort angst, een soort beperkte taakopvatting die in ambtelijke organisaties kan sluipen. Een defensief denken: 'de minister zal wel, niet…', of 'wat roept het allemaal op, kunnen we onszelf verdedigen', 'brengt het de minister niet in de problemen'? Als deltacommissaris kan ik mezelf verdedigen, voor ambtenaren is dat in de huidige verhoudingen moeilijker. Ik heb als secretaris-generaal ook geprobeerd om die makelaar te zijn wanneer dat nodig was, en dus af en toe tegen de minister te zeggen: ''ja, wat u nu wilt of zegt kan allemaal wel best wezen, maar er is een hoger belang".

Ik kan nu zoiets veel vrijer doen. Bovendien heb ik geen enkel eigen of institutioneel belang anders dan het belang dat mij is meegegeven, de opdracht die in de wet staat.

Van besturen vóór naar mét burgers

Ik heb een belangrijk deel van mijn loopbaan gewerkt in functies waar je *voor* burgers maar slechts in beperkte mate *met* hen werkt. Nu zit ik dichter bij de burger, in debatten, op werkbezoeken, bij discussies over projecten. Dat vroeg een omslag, teruggrijpen op wat ik bijvoorbeeld als gemeentesecretaris in Den Haag had meegemaakt en geleerd over het gesprek aangaan met burgers van allerlei slag. Ik kan inmiddels de 'systeemtaal' van het Deltaprogramma goed aan hen uitleggen, iedereen snapt het dan wel. Je krijgt de vraag: is het wel echt nodig? Wat zijn de aannames? Dat zijn begrijpelijke vragen, maar ik word er ook niet oncomfortabel van, want de deltacommissaris staat er niet als een politicus of een ambtenaar die iets hoeft te verdedigen of om een bepaald beleid te verkopen. Ik neem inbreng van derden erg serieus.

Bij zo'n vraag of opmerking uit de zaal leg ik dan uit dat bijvoorbeeld Rijkswaterstaat of het KNMI deze aannames uit die modellen gebruiken. Die mensen zitten er dan ook bij en kunnen het verhaal achter die aannames ter plekke uitleggen. Dat leidt dan tot verheldering. Bij een zo'n sessie kwam er een buitengewoon intelligente vraag uit de zaal: in de toekomst zullen we toch water uit het IJsselmeer gaan wegpompen naar de Waddenzee? Dat is nu niet zo. Dat is nu vrij verval, maar die zeespiegel stijgt, dus op een gegeven moment moet je gaan pompen. Als er op de lange termijn toch pompen komen, vervolgt de vragensteller, dan kun je er toch gewoon wat pompen bijzetten? Dan kun je het waterpeil hier (in Edam) naar beneden halen en hoeft onze dijk hier niet zo hoog en zwaar te worden. Ook die vraag legde ik voor aan de specialisten van RWS en waterschap en er kwam een antwoord op waarvan ik niet wist of dat overtuigend was en echt goed klopte. Iets in de trant van 'dat kan niet want daar hebben we in de plannen geen rekening mee gehouden', of 'dat kan niet want het kost een miljard.' Op zo'n moment vraag ik door, want mensen voelen of iets klopt of niet. En mensen laten zich op zo'n avond zien, want ze hebben een belang. Dat is prima. Maar er zitten ook nog anderhalf miljoen mensen achter de dijk die hier niet zitten. Daartussen bewegen is goed mogelijk als het verhaal klopt en te begrijpen is. Ik heb ontdekt dat ik het comfortabel vind dat een plan zo ver wordt doordacht en zo duidelijk wordt uitgelegd dat niet alleen ik maar iedereen het moet kunnen snappen. Zo lang dat niet het geval is, zie ik het als mijn rol om de verantwoor-

delijke instanties te prikkelen om die duidelijkheid te verschaffen. Pas wanneer dat in orde is, kun je het gaan hebben over de verschillende belangen die iedereen heeft. Dat is in dit geval goed gegaan.

Mijn publieke rol als deltacommissaris is dus niet zozeer om de bekende inspraak te organiseren, maar om het publieke participatieproces te ondersteunen als dat nodig is en erom gevraagd wordt, zoals aan de Markermeerdijken en in Marken. Het helpt ons om er ook zelf van overtuigd te raken dat wat we gaan doen ook echt klopt. Staat dat in mijn wettelijke opdracht? Nee. Is het van essentieel belang om dat toch te doen? Ja. Ik kan op die manier veel overtuigender een voorstel doen elk jaar. Je moet als 'metastuurder' de integriteit van participatie verdedigen. Natuurlijk kom je dan ook NIMBY-burgers tegen. Daarvoor geldt eigenlijk hetzelfde als voor overheden die in technische taal blijven steken: je legt het proces bloot en maakt zichtbaar waar de keuzes zijn of worden gemaakt. Je kunt daarmee natuurlijk nooit iedereen tevredenstellen, maar je moet wel zover mogelijk gaan.

Dat vind ik een eigentijdse overheid. Je stelt het maatschappelijke vraagstuk centraal en niet de sector, de koker of het bestuursorgaan en je neemt de mensen heel serieus van begin tot eind. Je wilt iets, vanuit het algemeen belang, maar respecteert en verkent zo ver mogelijk hoe je deelbelangen en lokale kennis, wensen en emoties kunt verdisconteren. Dat is beter dan grote procedures van bovenaf bij de Raad van State. Mensen zien en waarderen dat de deltacommissaris zich open, eerlijk, niet-defensief opstelt. Dan kunnen ze ook makkelijker leven met uitkomsten die anders uitvallen dan waarop zij misschien hoopten.

Maar hoeveel overheidsorganen nemen de tijd om het zo te doen? Het gaat ook nu nog heel erg vaak op de klassieke manier: bestuurders en ambtenaren bedenken iets in hun binnenwereld, vragen een besluit en dat gaan ze doen. Ambtenaren durven niet af te wijken van een (voorgenomen) besluit. Natuurlijk, water is een relatief comfortabel terrein met een historie, waarin je kunt appelleren aan het collectief geheugen met al zijn heroïsche en tragische verhalen, maar het vergt vakmanschap om je doelen te bereiken. Neem even de tijd, kom er vroeg mee, leg het open, vraag oprecht 'hoe gaan we het doen?' Mensen begrijpen dat de wetgever een beschermingsnorm vastlegt voor iedereen. Maar er zit ruimte in de manier waarop je daaraan voldoet. Er is keuze, mensen kunnen mee aan tafel. Het is wat tegenwoordig co-design heet: doe dat dan ook samen. Bestuurders leren inzien dat zulke publieke opgaven een langere duur en horizon hebben dan hun ambtstermijnen.

Risico's hanteerbaar maken

De ingenieurs staan overigens niet rijen dik te juichen bij mijn aanpak. Sommigen vinden dat de deltacommissaris een ingenieur had moeten zijn. De mensen die betrokken waren bij de Oosterscheldekering en de Deltawerken vinden dat ik te weinig 'ingenieursoplossingen' voorsta. Ik zie een stip op de horizon: Een robuuster land, dat veerkrachtiger is dan nu, om alle extremen van de natuur en het klimaat in de toekomst op te kunnen vangen. Dus flexibiliteit in het (water)systeem, meer ruimte, natuurlijke oplossingen en zand. Minder rigide en minder hard, en alleen waar het moet. Een dijk multifunctioneel willen inzetten en onderdeel van het landschap laten worden. Dan hebben mensen er wat aan. Wat ik doe, leidt ertoe dat het speelveld wordt vergroot en dat allerlei mogelijke oplossingen worden meegenomen, ook 'zachte' en in hun ogen 'riskante' oplossingen.

Ik was eens op een bijeenkomst van de TU Delft waar ik met hoogleraren en onderzoekers van verschillende disciplines sprak. Ik heb hun gevraagd of zij hun nieuwste inzichten konden benutten om mij tegen te spreken – niet om ze te coöpteren maar om ze een oprechte rol te geven. De casus speelde zich af in Zandvoort. Daar is een keringszone waarbinnen niet mag worden gebouwd. Maar Zandvoort heeft ook een groot probleem met parkeren en de gemeente wil graag een parkeergarage in die keringszone. De ingenieurs van het waterschap zeggen dat dit niet mag, want het verhoogt het risico. Ik heb geprobeerd om erachter te komen: wat is dat nou, dat risico? Waar staat het nou dat het niet mag? Dus ik heb tegen die Delftse ingenieurs gezegd; jullie zouden mij een groot plezier doen als het dogma dat je op of in een kering niets mag bouwen helpt falsificeren. Juridisch, beleidsmatig, technisch. Na vier maanden kwamen ze met een rapport dat, mits onder bepaalde omstandigheden en voorwaarden, je heel goed in of op een kering kan bouwen. Ik vroeg hen om mee te doen als ze relevant wilden zijn. Ze hebben de handschoen opgenomen en een belangrijke bijdrage geleverd. De waterbeheerders zijn er actief mee aan de slag gegaan. Met wat meer zand voor de kust kan de gevraagde veiligheid in Zandvoort ook worden bereikt. In Katwijk is inmiddels bij de dijkversterking een parkeergarage gebouwd – een prijswinnend ontwerp zelfs.

Het is de grote ruimtelijke opgave voor Nederland. We gaan nu nog niet een of twee supergrote, dure keringen bouwen, maar vijfhonderd kleinere maatregelen. Je maakt het land daarmee niet alleen minder kwetsbaar maar ook veerkrachtiger. Je watermanagement wordt daarmee flexibeler. Je kunt meebewegen, koppelen met andere publieke opgaven en kansen. We hebben in Nederland de luxe dat het hier op watergebied verhoudings-

gewijs al heel veilig is. Er blijft natuurlijk dat 'restrisico' op een catastrofale calamiteit. Ik sluit ook helemaal niet uit dat als de omstandigheden erom vragen, we bijvoorbeeld de Nieuwe Waterweg op enig moment met een sluis moeten afsluiten. Maar niet nu, hooguit in de loop van de eeuw. Ik praat daarover met collega's die met vergelijkbare afwegingen te maken hebben, zoals de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. Je weet dat het een keer mis kan gaan en dat men dan zal vragen waarom je 'niets deed'. Ik denk dat ik kan verantwoorden hoe we er nu mee omgaan. Iedereen spreekt er in het openbaar over, maakt het actief en bewust mee, niet in de laatste plaats ons parlement. Je activeert de veiligheidsrisico's, stopt ze niet weg, en probeert bestuurders dus ook te laten investeren in preparatie: zorgen dat ze plannen hebben tot op postcodeniveau met handelingsperspectief, zorgen dat die geoefend worden en dat niemand zich gaat wentelen in een mythe van de Nederlandse onfeilbaarheid als het gaat om watermanagement.

Het spannende van een adaptieve strategie is dat je op tijd moet zijn. Voordat ik deltacommissaris werd, had ik functies waar risico's – meestal politiek of bestuurlijke risico's – onmiddellijk getackeld en gedempt werden. Nu heb ik te maken met een heel ander soort risico, in een ander soort rol en met een andere beleving. Ik ben van nature een vrij doelgericht type dat redelijk op de controle zit en graag wil winnen, resultaten wil behalen. Ik heb in de loop van de tijd echter geleerd dat hoe groter de organisaties of hoe complexer de vraagstukken worden, de succesfactoren niet zozeer bij jou liggen maar in de mate waarin je anderen meekrijgt en committeert.

In dit programma ben ik eigenlijk meer ontspannen geworden in mijn stijl van opereren, terwijl paradoxaal genoeg nu mijn werk juist draait om voor de Nederlandse samenleving in zekere zin existentiële risico's. Ik hoef niet zo zeer te controleren, maar moet enthousiasmeren, stimuleren en agenderen, anderen tot resultaat brengen. Ik probeer het niet zo te draaien dat iedereen doet wat ik zeg en ben niet de hele tijd bezig met het besef dat er altijd maar kapers op de kust zijn. Ze zijn er wel, maar ik kan het heel anders benaderen omdat je in deze rol meer dan in die van Haagse topambtenaar in zekere mate zelf aan de knoppen kan zitten, meer bepalend kan zijn in hoe je het doet. De medespelers corrigeren wel als het nodig is, zoveel vertrouwen is er inmiddels opgebouwd, ook met wisselingen van de wacht binnen de verschillende bestuursorganen. De delta community bestond op het jaarlijkse congres in 2010 uit 750 man; anno 2016 is zij meer dan verdubbeld. Het leeft.

Uiteraard weet ik dat een bewindspersoon of departement bij wijze van

spreken morgen in de problemen kan komen op het dossier en wat voor invloed dat kan hebben op dit programma. Ik heb echter ook geleerd dat ik het spel anders kan spelen, en dat het daarmee ook een ander spel kan worden. Als deltacommissaris zijn de beïnvloedingsmiddelen veel groter. Je stapt veel makkelijker naar een Kamerlid, een Commissaris van de Koning en naar ministers. Je bent veel vrijer dan een SG of DG kan zijn. Er is als regeringscommissaris veel meer ruimte om de agenda te zetten, te vernieuwen, regisseren en verbinden – allemaal in dienst van de gegeven doelen en binnen je mandaat. Dat past weer heel goed bij het doelgerichte dat ik heb.

Geen tsaar maar fluisteraar: reflectie

Klimaatverandering zorgt ervoor dat de zeespiegel stijgt en er heftiger fluctuaties in regenval en waterstanden zullen optreden. En dat in een land dat al gevaarlijk laag ligt. Met die ongemakkelijke waarheid moeten burgers, bedrijven en bestuurders leren leven, zo stelde de Commissie Veerman in 2008. Bij ongewijzigd waterveiligheids- en waterkwaliteitsbeleid zou Nederland op termijn grote risico's lopen. Zo'n boodschap resoneert. Het verhaal van 1953 is genoegzaam bekend, en in 1995 zijn in onder meer de Betuwe nog 250.000 mensen en een veelvoud aan vee preventief geëvacueerd toen het rivierwater aanzwol. Dat gebeurde nog geen twee jaar nadat een soortgelijke stijging in de winter van 1993 – door sommige experts toen aangeduid als een 'eens in de honderd jaar scenario' – voor veel overlast had gezorgd en de autoriteiten enigszins had verrast. Er moest iets gebeuren, nu al, opdat het straks niet een keer faliekant mis kan gaan. Maar wat precies, waar en wanneer, en wie moeten deze maatregelen dragen?

Kenmerkend voor deze vorm van collaboratief bestuur is dat de maatschappelijke opgave centraal staat. De opgave – in dit geval 'Nederland langdurig veilig' – is het uitgangspunt bij het ontwerpen en tot leven brengen van een vitale nationale coalitie. Gelet op de omvang en complexiteit van die opgave, is in dit geval een wel heel 'grote tent' nodig, waarbinnen een zeer breed scala aan partijen – vanuit en van buiten de watersector; van lokaal tot landelijk; bestuurders en uitvoerders; overheden, bedrijven en gemeenschappen – met elkaar willen werken.

Dat 'willen' is belangrijk, want de samenwerking die nodig is om tot slimme adaptatie te komen, kan niet worden afgedwongen. De manier waarop betrokken en belanghebbende partijen de opgave *framen* en ervaren, is daarbij van groot belang. Het maakt nogal uit of er over de klimaatuitdaging aan de waterhuishouding van Nederland wordt gepraat als een probleem van dijken en zeewering, als een ruimtelijk-economisch probleem of als een 'adaptieve' uitdaging die noopt tot transformaties in bestaande denk-, ordenings- en leefpatronen binnen en buiten de watersector.

Hoe begin je met het werken aan zo'n open opgave, waarvan op voorhand al duidelijk is dat het een decennialange inspanning zal vergen? Klimaatverandering is het type vraagstuk dat in het politiek-bestuurlijke systeem gemakkelijk als 'heel belangrijk maar niet urgent' kan worden

bestempeld. Het wordt immers pas écht gevaarlijk over een aantal decennia, zo kunnen gezagsdragers denken, terwijl bijvoorbeeld de ondermijnende criminaliteit, stromen asielzoekers of terreurdreigingen zich in het hier en nu voelbaar manifesteren. In de politiek maar ook in de media is er het eeuwige risico van *the urgent driving out the important*. Hoe voorkom je dat als gevolg van fluctuaties in politieke prioritering er verlies van momentum op het watervraagstuk optreedt? Een vraagstuk bovendien dat in de loop van die decennia op nu nog onbekende manieren zal veranderen, terwijl we bezig zijn met de uitvoering van maatregelen die we op basis van onze huidige kennis en inzichten hebben ontworpen? Een analyse van de maatschappelijke opgave die door alle betrokkenen gedeeld en gedragen wordt, is in zo'n situatie cruciaal. Als die er al niet is, wordt het wel heel lastig om te komen tot een als zinnig en fair ervaren verdeling van verantwoordelijkheden, middelen en inspanningen tussen deze betrokkenen, laat staan om ervoor te zorgen dat zij hun inspanningen nauw op elkaar afstemmen.

In deze casus zien we hoe Kuijken de stap maakt van het SG-schap op V&W naar het Deltacommissariaat. Na decennia te hebben doorgebracht als topambtenaar in het epicentrum van de Rijksoverheid, moet hij geen 'Rijksman' blijven maar een 'nationale' figuur worden. Zijn primaire werkterrein zijn niet langer Haagse torens, ambtelijke voorportalen en onderraden. Hij heeft geen hiërarchische positie meer, en niet langer de beschikking over een eigen ambtelijk leger. De kern van zijn werk is niet langer het ambtelijk dienen en beïnvloeden van bewindspersonen. In die staat van onthechting moet hij een manier van werken opbouwen met andere stakeholders in het Nederlandse waterlandschap om antwoorden op deze vragen te vinden die door alle betrokken partijen worden onderschreven. Van een gouden gang op een departement naar zaaltjes in het land. Niet de meest vanzelfsprekende loopbaankeuze, maar wel een stap naar het ontwikkelen van een vorm van vakmanschap die in het huidige tijdsgewricht steeds meer gevraagd wordt.

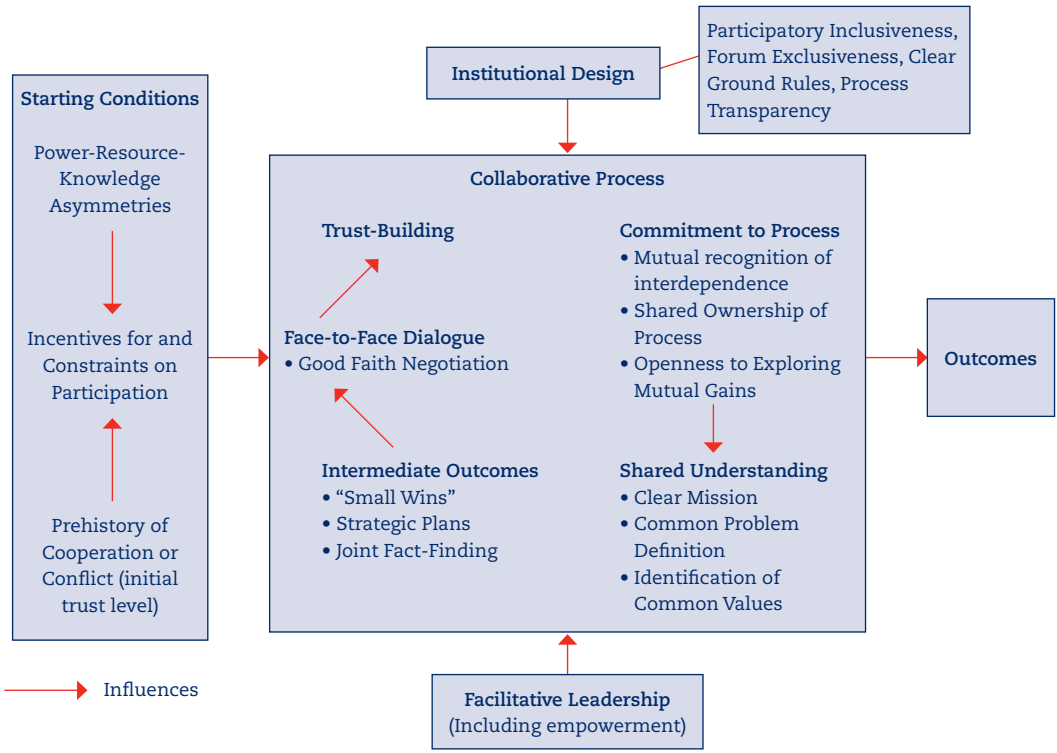
De verhouding tussen 'Den Haag' en de waterschappen, lokale gemeenten en provincies is lang niet altijd goed (geweest). Er was toen Kuijken aantrad weinig institutioneel vertrouwen. De waterschappen zagen hun eigen legitimiteit verdampen. Discussies over hun eventuele opheffing liggen nooit ver onder oppervlakte; iedere kabinetsformatie wordt met enige nervositeit tegemoet gezien. Dat men in het buitenland en in de wetenschappelijke wereld met grote interesse naar deze eeuwenoude vorm van coöperatief functioneel bestuur kijkt, kan het latente gevoel van dreiging dat de waterschappen ervaren niet compenseren.

Hoe overtuig je in zo'n constellatie anderen ervan dat je niet van 'Den Haag' bent, maar dat dit een nationale opgave is, die alleen door brede samenwerking kan worden vervuld? En jij dus ook van iedereen en vóór iedereen bent – de *honest broker* in plaats van de Haagse tsaar?

Dit is voor niemand een eenvoudige opgave, maar zeker ook niet voor iemand die het leeuwendeel van zijn loopbaan rond het Binnenhof heeft doorgebracht, op AZ de kunst van het interdepartementaal coördineren in de schaduw van de macht van de premier tot in zijn vingertoppen beheerste, en die als SG op Verkeer en Waterstaat sturing kon geven aan zowel het beleids-DG Water als de nationale uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat. Als er iemand 'Haags' was in zijn reputatie, dan was Kuijken het wel. Zo keek het veld ook naar hem – zie de reflectie van watergraaf Peter Glas in de casusschets. Met die bagage stapte hij in een veld van heel oude, tamelijk gestolde en op sommige punten niet bepaald warme bestuurlijke verhoudingen. Kennis, middelen, gezag en invloed van de verschillende partijen waren niet op een vergelijkbaar niveau.

Vergelijkbare uitdagingen spelen op tal van beleidsterreinen en op alle niveaus in het publieke domein: hoe breng je partijen die nodig zijn om een strategisch doel te bereiken, maar elkaar niet per sé kennen of waarderen, ertoe om met elkaar te gaan samenwerken? Het is de wereld van horizontaal bestuur waarin 'netwerken' en 'partnerschappen' in plaats van 'hiërarchie' en *top-down* sturing het vehikel zijn om tot effectief gecoördineerd handelen te komen. Collaboratief bestuur is wereldwijd een van de centrale onderwerpen van bestuurskundig onderzoek geworden.[25] Er is een heuse kennisindustrie ontstaan rond de vraag hoe je krachtige collectieven smeedt uit voorheen versplinterde, verkokerde of simpelweg nog niet bestaande verbanden van partijen. De Amerikaanse bestuurskundigen Christopher Ansell en Alison Gash ontwikkelden in een veelgeciteerde 'studie van studies' een fraai model van hoe het er in collaboratieve processen aan toegaat (zie figuur 4).[26]

Figuur 4. Een model van collaborative governance



Bron: C. Ansell, A. Gash, Collaborative governance in theory and practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 4, 2008, p.560

Het begint bij het elkaar opzoeken van partijen die elkaar daarvoor niet, zelden of slechts in niet-productieve formele verbanden zagen. Investeren in directe persoonlijke contacten, hoog in de boom of juist in de operationele frontlijn, om institutionele patstellingen te doorbreken. In informele settings exploreren waar overlap in werkelijkheidsbeelden, ambities en actieprikkels te vinden is. Voorbij oude of lopende conflicten en negatieve beeldvorming komen. Commitment kweken voor het prille proces van gezamenlijk verder werken, gebaseerd op een erkenning van wederzijdse afhankelijkheid – niemand van ons komt verder met het realiseren van zijn doelen als we onze inspanningen niet beter op elkaar afstemmen, gezamenlijk nieuwe werkwijzen ontdekken. Ervoor zorgen dat wat we ooit

als een *zero sum game* (winst voor de één betekent verlies voor de ander) zijn gaan opvatten, wordt omgevormd tot een *positive sum game* (we worden er allemaal beter van). Eigen doelen relativeren ten faveure van gedeelde, overstijgende doelen. Experimenteren met zulk gezamenlijk optreden en de gebleken voordelen ervan vieren. Blijven vertrouwen op het proces wanneer er tegenslagen optreden. Zo kan uiteindelijk een positieve spiraal van vertrouwen en samenwerking ontstaan.

Dat gaat echter niet zonder slag of stoot. Collaboratief besturen is en blijft broos. De positieve spiraal kan makkelijk worden doorbroken. Soms leiden luttele personele wisselingen in de vertegenwoordigers van de organisaties die in het netwerk deelnemen al tot haperingen in de dialoog en vermindering van vertrouwen. Er zijn ook designvragen aan de orde. Wie haal je erbij, wie in eerste instantie nog niet, wie helemaal niet? Hoe ontwerp je een vorm van samenwerken die inclusief is qua deelname (iedereen van goede wil en expertise mag meedoen) en tegelijkertijd een exclusief forum vormt (dit is dé plek waar het op dit thema gebeurt)? Hoe creëer je gesprekssituaties, werkvormen en spelregels die voor alle betrokkenen ook 'werken'? Welke organisatorische ondersteuning is nodig om het proces aan de gang te houden? Hoe financier je die en waar breng je die onder? Om netwerken aan de gang te krijgen en te houden, is in modern bestuurskundig jargon dus meta-governance nodig: het ontwerpen, besturen en managen van bestuurlijke arrangementen waarin geen van de afzonderlijke partijen eenzijdig de zaak naar zijn hand kan zetten.

De deltacommissaris is in deze casus zo'n meta-governor (dat klinkt toch wat chiquer dan 'netwerkmanager'). In goed Nederlandse stijl zou je hem ook een consensusarchitect kunnen noemen. Een consensusarchitect legt niets aan partijen op maar brengt ze samen. Hij poneert geen werkelijkheidsbeeld maar orkestreert een zoektocht naar een gedeeld werkelijkheidsbeeld. In de casus zien we Kuijken uitgebreid de tijd nemen om samen met dijkgraven, lokale politici, burgers en academici de problemen en feiten boven tafel te krijgen. Lokale, gedifferentieerde kennis is van levensbelang voor de doeltreffendheid en legitimiteit van de probleemstelling en mogelijke oplossing. Zo is het traject van waarheidsvinding en probleemoplossing gedeeld met én door de relevante partners. Met een heldere missie is het vervolgens ook mogelijk om gemeenteraden en achterbannen te mobiliseren om besluitvorming in beweging te zetten.

Een consensusarchitect neemt zelf geen bindende beslissingen maar schept de voorwaarden waaronder een heel cluster van partijen zich in vrijheid committeert aan gezamenlijk ontwikkelde beslissingen. Hij dicteert niet hoe het gaat lopen; hij fluistert, verleidt, moedigt aan, geeft ver-

trouwen. Tussentijdse uitkomsten en tastbare resultaten helpen om de vaart in het proces te houden. Het jaarlijkse deltaprogramma, het jaarlijkse deltacongres en de positieve evaluaties van het programma zijn de tastbare opbrengsten die in het model van Ansell en Gash de katalysatoren zijn voor de positieve spiraalwerking. Het proces doorloopt een nieuwe cyclus als er nieuwe partners aanhaken of er nieuwe opgaven bijkomen. Steeds weer zet de consensusarchitect zijn soft power in: investeren in onderzoek, het construeren van gezamenlijk gedragen verhalen, het bouwen van vertrouwen en toewijding aan elkaar en het proces, het ontwikkelen van een gedeelde missie en visie op de opgave en het realiseren van tussentijdse resultaten.

Een regeringscommissaris is een functionaris die door de regering met een speciale taak is belast. Het is een positie waarin hij valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid, maar hij legt ook direct aan de Tweede Kamer verantwoording af. Hij heeft daarmee meer *gravitas* dan een projectbestuurder of een ambtelijke 'procesregisseur'. Tegelijkertijd is het ook een relatief oningevulde functie. Dit betekent dat het systeem de persoon veel bewegingsvrijheid geeft om de rol naar eigen inzicht in te vullen. Als regeringscommissaris voor de reorganisatie van de Rijksdienst in de jaren tachtig deed Herman Tjeenk Willink dat voornamelijk door scherpe en sombere analyses van de verkokering en andere systeempathologieën van het landsbestuur op papier te zetten (hij ging daarmee stug door als vicevoorzitter van de Raad van State en zelfs recentelijk nog als informateur). De regeringscommissaris voor jeugd- en jongerenbeleid Steven van Eijck (2003-7) zocht het in een combinatie van rapporten waarin hij de bestuurlijke spaghetti in deze sector aan de kaak stelde en het aanjagen van een groots opgezette 'Operatie Jong' waarin hij onder meer vijf departementen tot nauwere onderlinge samenwerking probeerde te bewegen. Bas Eenhoorn had als 'digicommissaris' met een nog veel groter aantal departementen, diensten en andere overheden te maken, die ieder op hun eigen manier invulling wensten te geven aan digitalisering en *e-government*. Hij trok aan de bel, belegde sessies, stampvoette, wees partijen op de groeiende urgentie van systeeminnovaties die nodig waren om in Nederland een geïntegreerde, efficiënte en betrouwbare elektronische overheid tot stand te brengen. Maar hij liep grotendeels vast in Haagse loopgraven.

Kuijken vulde de rol in op een manier die nog het meest overeenkomt met de bestuurskundige figuur van de *metagovernor*. Hij werkte ook onder een ander gesternte en met andere middelen dan zijn voorgangers. Zij hadden geen eigen geld om als smeermiddel dienst te doen, Kuijken wel. Hij kwam met genoeg om serieus genomen te worden in het veld, maar

niet genoeg om het veld simpelweg via financiële koorden naar zijn pijpen te laten dansen. Kuijken beschikte daarnaast over een directe lijn naar een gecommitteerd, daadkrachtig en invloedrijk bewindspersoon (minister van I&M Melanie Schultz). Hij had op grond van zijn SG-schap diepe kennis van en een gezagspositie binnen het departement en de uitvoeringsorganisatie. Zijn taakdomein was bovendien voor iedereen tastbaar, appelleerde aan het collectieve geheugen en de kern van de Nederlandse identiteit. De dreiging die hij moest helpen bestrijden ging in beginsel alle Nederlanders aan.

Over welke kwaliteiten beschikt een effectieve consensusarchitect, deze specialist in het fluisterend organiseren van het '*tussen*' – het leggen van verbindingen tussen organisaties, bestuurslagen en sectoren? Daar beginnen we dankzij het vele onderzoek steeds meer van te begrijpen. De Engelse onderzoeker Paul Williams vat het mooi samen (zie figuur 5).[27] Het lijstje spreekt voor zichzelf: effectief opereren in de eenentwintigste wereld van collaboratief besturen in netwerkverbanden zit welbeschouwd helemaal niet zo ver af van het klassiek-Nederlandse bestuurlijke DNA dat teruggaat tot de Republiek, in de vorige eeuw geïnstitutionaliseerd raakte in de pacificatie- en consensusdemocratie, en onder Paars een revival vertoonde.[28] Het is het DNA van 'Polderen': creatief omgaan met chronisch verdeelde macht. Interessant aan dit lijstje is vooral ook wat er *niet* op staat, namelijk al die dingen die in het laat-Paarse tijdperk opkwamen in de hang om weg te komen van het traag, technocratisch en verstikkend geachte Poldermodel. In het nieuwe paradigma moesten bestuurders toch vooral krachtig, authentiek en transformationeel 'Leiderschap' (met een hoofdletter L) vertonen. Wat telde waren hun visie, besluitvaardigheid, daadkracht, charisma, vermogen tot (zelf-)dramatisering en overtuigende verhalenvertellerij. Het onderzoek naar hedendaags collaboratief bestuur vertelt een heel ander verhaal. Niet het beslissend maar het luisterend vermogen telt. Niet het willen winnen maar het willen verbinden maakt beweging mogelijk. Niet het verkopen van de eigen visie maar het bijdragen aan een gezamenlijk ontwikkeld verhaal maakt het verschil.

Figuur 5. Competenties van consensusarchitecten

Attributes	Skills	Behaviours
Collaborative mindset	Self-management	Stakeholder identification
Passion towards outcomes	Strategic thinking	Stakeholder assessment
Systems thinking	Facilitation skills	Strategic issue framing
Openness and risk thinking		Convening working groups
Sense of mutuality and connectedness		Facilitating mutual learning processes
Humility		Inducing commitment
		Facilitating trusting relationships among partners

Bron: overgenomen uit P. Williams, *Collaboration in public policy and practice: The role of boundary spanners*, Bristol: Policy Press 2010, p. 134.

De Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening die de wettelijke basis voor het Deltacommissariaat vormt, wordt vijf jaar na haar inwerkingtreding geëvalueerd door een commissie onder leiding van de voormalige DG Belastingdienst Peter Veld. De commissie toont zich zeer lovend over wat er in die vijf jaar is bereikt op de opgave die het startpunt voor de wet vormde: 'De commissie constateert dat het Deltaprogramma zich kenmerkt door krachtige processen en deelt het beeld bij de betrokkenen dat de gekozen aanpak en werkwijze belangrijke dragers voor het succes zijn. De commissie is van oordeel dat de processen daaraan zelfs een grotere bijdrage leveren dan het wettelijke kader zelf.'[29] De deltacommissaris deelt in die lof: 'De deltacommissaris, zowel de functionaris als de persoon, wordt breed hoog gewaardeerd. De positie van de deltacommissaris wordt door veel gesprekspartners gekenmerkt als "geen macht, veel kracht". Het feit dat de deltacommissaris geen eigenstandige doorzettingsmacht heeft, wordt gezien als een sterk punt, ook door de deltacommissaris zelf. De commissie meent dat de deltacommissaris zijn kracht ontleent aan het opereren als *honest broker* op basis van argumenten, samenwerking en zijn (persoonlijke) gezag. Daarnaast zijn de bevoegdheid om onderzoek te doen en natuurlijk het jaarlijks formuleren van het voorstel voor het Deltaprogramma, cruciaal voor zijn positie. De keuzes die bij de totstandkoming van de Deltawet zijn gemaakt, hebben in de evaluatieperiode zeer goed gewerkt.'[30]

De commissie voelt goed aan hoe subtiel de positie van de consensusarchitect is, en hoe de rolopvatting en het vakmanschap van de bekleder van die positie ertoe doen: 'De deltacommissaris ontleent zijn gezag en invloed niet alleen aan zijn wettelijke verankering, maar vooral aan zijn stijl, gedrag en zichtbaarheid. De rol van deze 'hybride functionaris' (geen ambtenaar, geen bestuurder) is in de ogen van de betrokkenen en de commissie heel belangrijk geweest bij het verbinden van de bestuurslagen.'[31] Voor Kuijken vormde het evaluatierapport ongetwijfeld een belangrijke validatie van zijn werkwijze.

Tegelijkertijd maakte het rapport ook duidelijk dat de deltacommissaris noch de *delta community* zich moet wentelen in het succes van de afgelopen periode. De Commissie-Veld noemt de ontstane samenwerking weliswaar 'robuust', maar ziet voor de toekomst ook wel beren op weg. Dat lijkt me terecht: zo'n breed commitment aan een gezamenlijk proces, een gezamenlijk beeld van de werkelijkheid en een gezamenlijk ontwikkelde strategie is nooit een rustig bezit. De rol van *metagovernor* is daarom nog lang niet uitgespeeld, maar zal andere accenten moeten krijgen. *Stewardship* van de delta-community wordt nu een belangrijke opgave: de gezamenlijkheid ook in de uitvoeringsfase en tijdens de onvermijdelijke heroverwegingsronden blijven borgen.

Het programma is immers in een nieuwe fase terecht gekomen. Daarin spelen andere uitdagingen een rol: minder strategische beleidsbepaling, meer uitvoering, grote werken, fysieke ingrepen, lokale aanpassingen. Het zwaartepunt in de regie van het programma is daarom eind 2014 welbewust verschoven naar de regio's, waar al dat werk moet gebeuren. Het bewaken van de samenhang – het nationale en uiteindelijk ook het waterdomein overschrijdende karakter – tussen al die inspanningen wordt dan des te belangrijker. De verhoudingen die in de fase van de gezamenlijke *fact finding* en het toewerken naar de richtinggevende beslissingen zijn ontwikkeld, zullen op de proef worden gesteld. De balans van de prikkels waar de deelnemende partijen aan blootstaan, kan zo maar veranderen. De logica van het urgente dat het belangrijke naar het tweede plan verwijst, kan zo maar toeslaan. De commissie-Veld signaleert in haar conclusies de continuïteitsrisico's die hierin besloten liggen: ''[32] Het voor een ook op lange termijn succesvol collaboratief bestuur essentiële vertrouwen tussen de vele partijen in de grote tent van wat bijna liefkozend de *delta community* is gaan heten, is te voet gekomen, maar het kan te paard weer gaan. Het is maar in beperkte mate te institutionaliseren.

8 De kunst van het balanceren: een praktijkvisie op ambtelijk vakmanschap

Wie ruim twintig jaar ambtelijke en bestuurlijke topfuncties vervult, heeft een doorleefd beeld van hoe de politiek-bestuurlijke en ambtelijk-professionele domeinen werken, hoe ze zich tot elkaar verhouden, en hoe je in je rol als topambtenaar effectief inhoud kunt geven aan het 'dienen en beïnvloeden' dat we van topambtenaren verwachten. Hoe zit dat beeld bij Kuijken in elkaar, wat is anno 2017 zijn 'praktijktheorie' over politiek, bestuur, de ambtelijke professie, publiek management, ambtelijk leiderschap en politiek-ambtelijke verhoudingen? En hoe schraagt dat wereldbeeld zijn opvattingen over ambtelijk vakmanschap? Aan het slot van dit boek laten we hem zijn theory of practice uiteenzetten.

Leeswijzer: vakmanschapskwesties in dit hoofdstuk

- Ambtelijke invloed, ambtelijk leiderschap: het mag er zijn, binnen grenzen
- Ambtelijk management: systemen, organisaties, mensen
- Ambtelijk dienen: hoe bouw je aan een stevig politiek-ambtelijk bondgenootschap?
- Het gevaar van groepsdenken in de advisering aan bewindspersonen
- Hoe verandert 'Den Haag' en wat betekent dat voor politiek-ambtelijke verhoudingen?

Sturen op de lange lijnen

NRC-columnist Tom-Jan Meeus observeert: 'De topambtenaar die nog invloed nastreeft kan één ding doen: vooruitdenken. Eerst moet hij ideeën ontwikkelen en opschrijven, en daar beslist niet mee pronken, zeker niet in de media. Vervolgens, heel voorzichtig, die ideeën binnenskamers aan politici voorleggen. Ze ten slotte zo in elkaar schuiven dat politici mentale ruimte hebben ze over te nemen.'[33] Het citaat van Meeus is interessant

omdat je als ambtenaar natuurlijk opvattingen hebt over hoe je in het openbaar bestuur dingen voor elkaar krijgt en dan probeert bij een bewindspersoon ruimte te creëren voor die opvatting of een bepaalde manier van aanpakken. Maar als ik zelf opvattingen had over hoe het moest met dit land, was ik politicus geworden. Ik voel me comfortabeler bij een brede vorm van advisering en heb nooit de neiging gehad om dingen naar mijn hand te zetten op de inhoud.

Als ambtenaren dienen wij zowel de korte termijn politieke sturing als de lange termijn ontwikkeling over beleidsterreinen waarop wij zijn aangesteld. Om ook op die lange termijn relevant te blijven, moet je dus af en toe een relatie leggen met het hier en nu van de besluitvorming. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat je tijdens en rond formatieperioden ambtelijk probeert te bevorderen dat het beleidsterrein waar je verantwoordelijk voor bent er niet slechter afkomt. Het 'leeghalen' van Binnenlandse Zaken tijdens de formatie van Rutte I heeft mij als oud-SG van BZK in dat opzicht pijn gedaan. Ik was in mijn SG-tijd steeds bezig met het sterker maken van BZK-onderdelen zoals de directie politie, de ABD, of de directie koninkrijksrelaties zodat het departement relevanter werd. Ik had die uitverkoop dus liever niet zien gebeuren. Als ik daar op dat moment had gezeten, zou ik daar moeite mee hebben gehad.

Ook al heb je als topambtenaar beleidsinhoudelijk nooit een 'eigen agenda', dan nog weet je dat je als naaste adviseur van de politieke bestuurder invloed hebt. Mijn inzet was daarbij vaak het belang van de organisatie die moet kunnen leveren wat er politiek gevraagd wordt. Ik probeerde altijd invloed uit te oefenen op het in huis hebben van de kwaliteiten en het geld om het beste resultaat te kunnen leveren. Dat was altijd mijn kerntaak. Bij minister Eurlings zagen wij op het uiterst politieke dossier van rekening rijden ambtelijk al aankomen dat hij in het regeerakkoord van die coalitie de politieke opdracht had gekregen om het in te voeren, maar voorzien van allerlei beperkingen – bijvoorbeeld de invoeringskosten – die succesvolle invoering ervan zouden kunnen verhinderen. PvdA en CDA zaten er sterk verschillend in. Dan wordt effectieve beleidsuitvoering bijna onmogelijk. In zo'n geval probeer ik ervoor te zorgen dat het departement op de lange termijn niet onderuitgaat door zich te laten opzadelen met een opdracht die het niet kan uitvoeren. Tegelijkertijd moesten we er samen voor zorgen dat de Minister er politiek mee weg kon komen dat hij de letter van het regeerakkoord niet uitvoerde.

Het begint altijd bij het ontwikkelen van een visie, een concept, een idee over de sturing van het beleidsterrein. Wat zou nu een goede aanpak zijn op de langere termijn? Dat zet ik af tegen: wat heb ik de afgelopen

periode waargenomen, of wat zie ik nu gebeuren op dat terrein? Dan zie je een gat tussen hoe het zou kunnen en hoe het gaat. Dat zit soms in kwaliteit van mensen of van systemen, en misschien ook wel van de wet- en regelgeving. Met die opvatting ga je dan de boer op – allereerst bij de minister, maar ook wel bij externe partijen die kunnen adviseren. Je gaat proberen momentum voor die visie te organiseren, want het heeft geen enkele zin te denken dat je dat allemaal voor elkaar krijgt in je eentje. Dat verander je doordat stakeholders en anderen buiten het departement dat ook een goed idee vinden of er zelf mee komen.

Bij het ministerie van V&W hadden we bijvoorbeeld het breed opgezette Plesmanoverleg waar de top van NS, KLM, de grote spelers uit het verkeer- en vervoersveld een paar keer per jaar bijeenkwamen en met elkaar de sector doorlichtten: hoe staat het ervoor, waar zitten de knelpunten en blokkades, wat zou je eigenlijk moeten willen? Dat leverde gedeelde inzichten op en ik deed daar dan iets mee wanneer ik dacht dat het ook paste. Als het nodig was, orkestreerde ik wat daaruit ging komen, uiteraard in nauw overleg met de minister. Het slechtste wat je kunt doen is de minister verrassen met een kamer vol mensen die een andere kant oplopen, of dat hij wordt aangesproken door collega's of externe partijen in de trant van 'waar je SG nú weer mee bezig is.' Je gaat niet om je eigen bewindspersonen heen, want dan ondermijn je natuurlijk je invloedspositie. Bovendien zit je er als topambtenaar niet om tegen heug en meug ambtelijke of maatschappelijke agenda's te pushen, maar overigens ook niet 'om de bewindspersoon uit de wind te houden'.

Het is cruciaal dat je de institutionele omgeving snapt. Dus als je bij I&M werkt, moet je snappen wat de KLM, Schiphol, de luchtverkeersleiding en al die andere spelers moveert. Op het spoor geldt hetzelfde voor NS, Prorail en de andere vervoerders. Zo ook op de andere domeinen. Je kunt geen invloed uitoefenen als je niet snapt hoe het institutioneel in elkaar zit en hoe de informele verhoudingen liggen, ook qua macht. Dat leer je door lezen, luisteren en observeren. Je komt er vrij snel achter in een land als Nederland. Neem bijvoorbeeld de ingebakken spanning tussen Schiphol en de KLM. KLM is de *home carrier* en Schiphol is de grote bushalte die ook anderen moet zien te bedienen. Het zijn twee partners die alle twee een commercieel doel dienen. Daar kom je snel achter, en ook dat de luchtverkeersleiding een hele belangrijke, onafhankelijke rol speelt. Wat je dan bijvoorbeeld moet weten is wat de kracht van de CEO van de KLM is ten opzichte van die van Schiphol. Wat gebeurt er als ik op bezoek ga, en ik praat met die mensen en ik heb het daarover? Wie is hier de kleine jongen, wie is hier de grote jongen? Wie geeft wie waarvan altijd de schuld? Hoe

komt dat? Zit het in de governance? Zit het in het systeem? Zit het in de regelgeving? In het geld? Kan je een zwakkere partner stutten door hem wat vaker op een podium te zetten? Heeft dat zin? Zulke vragen moet je jezelf stellen, wil je strategisch kunnen opereren. Zo lees je de sector. Daar moet je tijd voor nemen. Voordat je gaat bewegen moet je weten hoe het zit. Precies hetzelfde geldt voor de provincies, gemeenten, de waterschappen en de *mer à boire* aan regionale verbanden in ons binnenlands bestuur. Als je de verhoudingen snapt, weet je ook welk spel er gespeeld wordt.

Organisaties managen

Een tweede belangrijke voorwaarde is dat je snapt wat de organisatie die je aanstuurt eigenlijk kan. Je moet kunnen waarmaken wat je ministers of externe partijen belooft te zullen leveren. Als ik binnen mijn eigen organisatie op bezoek ging, dachten sommige mensen: 'dat doet hij om een beetje zijn gezicht te laten zien.' Nou, ik ging juist op bezoek om de organisatie te leren kennen. Ik observeerde voortdurend en ik testte ook wat er gebeurde als je eens druk zette: slaat iemand dicht, gaat iemand zich verdedigen, of pakt iemand zijn verantwoordelijkheid?

Goed management gaat ook in een fundamenteel politiek gestuurde organisatie primair over de beheerskant van de organisatie. Zorgen dat de organisatie *in control* is, de juiste cultuur heeft, dat ze haar doelen kan halen en de vraagstukken waarop ze zich richt aankan. Dat zit in de personen die worden benoemd en in de manier waarop je de middelen, systemen en processen inricht en bewaakt. Het lijkt zo bezien een technische activiteit die ingewikkelder en veeleisender wordt naarmate een organisatie groter is, maar het is primair mensenwerk.

Het hangt ook af van het vaarwater waarin een organisatie op een bepaald moment verkeert. Toen ik gemeentesecretaris in Den Haag werd, was de organisatie niet in control en moest ik misschien wel 60% van mijn tijd besteden aan het inlopen van achterstallig onderhoud. Dat vroeg eindeloos managen en organiseren. De organisatie had vooral behoefte aan disciplinering. Bij Verkeer en Waterstaat daarentegen was het redelijk op orde, en daar was ik dan ook maar 20% van mijn tijd bezig met beheersen. Ik kon daar juist het overgrote deel van mijn tijd besteden aan het strategisch besturen van de organisatie, het behalen van de politieke doelen, adviseren over strategische beleidsvraagstukken, en het bewaken van de verhoudingen met politiek, media en stakeholders.

Ik ben door de jaren een aanhanger geworden van het situationele management denken, waarin je als eindverantwoordelijke analyseert en doorhebt in welke fase van ontwikkeling je medewerkers en de organisatie

zitten. Staan ze nog helemaal aan het begin, dan moet je ze tamelijk directief vertellen wat ze moeten doen en hoe het moet worden georganiseerd (*telling*). De tweede fase is dat je 'verkoopt (*selling*)'; dat ze iets kunnen. Daarna wordt het steeds meer *participation* en *delegation*. Dat heeft mij enorm geholpen in de afgelopen jaren. Je moet ieders taakvolwassenheid bespreken. Als het mensen echt niet lukt, ook in de doorontwikeling, moeten ze iets anders zoeken. Ik benoem dat ook en help waar mogelijk om dat te realiseren. Niet-functionerende mensen via dossieropbouw aanpakken kost drie jaar en werkt niet. Het is een kansloze exercitie en heeft bovendien iets stiekems. Ik heb zo'n aanpak losgelaten nadat ik het zelf tien jaar lang met bitter weinig succes heb beproefd. Ik opereer liever met open vizier. Deze open kaart methode levert op, dat de meeste mensen een realistisch beeld van hun *fit* op de functie en van de kwaliteit van hun taakuitoefening krijgen.

Goed management is tegelijkertijd ook meer dan het sleutelen aan mensen en systemen. De kracht van een organisatie wordt niet alleen bepaald door de kwaliteiten van de mensen die er werken en van de systemen en de werkwijzen waarmee ze werken, maar ook door de interne cohesie en het wenkend perspectief. Daar hoort bij dat er *checks and balances* zijn, dat iedereen alles tegen elkaar kan zeggen, maar het is vooral essentieel dat de organisatie een voor iedereen herkenbaar 'verhaal' heeft. Waar ik tot de dag van vandaag als leidinggevende heel veel belang aan hecht, is het richting geven aan een organisatie in termen van doelen, waarden en kwaliteiten. Het helpt medewerkers als ze snappen waarom ze bestaan, waarom hun organisatie bijzonder is ten opzichte van andere. Wat is haar onderscheidende taak, wat is haar *distinctive competence*? In ambtelijk Den Haag werkt bijvoorbeeld niemand anders dan het Ministerie van Algemene Zaken aan de eenheid van kabinetsbeleid. Niemand anders dan het deltacommissariaat borgt nationaal de waterveiligheid en watervoorziening voor heel Nederland over vijftig jaar.

Het helpt als je een scherp besef hebt dat je van iets bent en dat je daar dus goed in moet zijn. Wat vervolgens helpt, is dat je dat kan vertalen naar wat je over drie jaar wilt bereiken. Gewoon in termen van doelen die passen in het bredere perspectief. En ook: hoe doen we dat, welk waardensysteem is daarbij voor ons belangrijk? Covey en Samhoud hebben hier veel over geschreven en ik volg dat graag. Het kost een organisatie tijd om dat met elkaar te doorleven, of om samen de bakens te verzetten als de tijden veranderen. Dat vind ik het moeilijkste van alles, maar het helpt wel bij het richting bepalen.

In het Deltaprogramma staan de waarden duurzaamheid, solidariteit

en flexibiliteit centraal. Solidariteit als het gaat om generaties en tussen regio's. Flexibiliteit als het gaat om maatregelen die rekening houden met onzekerheid. En alles wat we doen moet duurzaam zijn. Zulke waarden snapt en omarmt iedereen. Ze vormen daarom de kern van het programma. Ook bij Verkeer en Waterstaat hadden we waarden die pasten bij wat we deden, zoals resultaatgericht, professioneel, innovatief en open. Daar horen vervolgens kwaliteiten bij van de mensen die je nodig hebt. Het systematisch matchen van waarden, doelen, werkwijzen en kwaliteit is ingewikkeld, maar het helpt wel als je het consequent blijft doen.

Ik geloof in deze aanpak en probeer haar in de praktijk te brengen: systematisch verbinding leggen tussen de doelen van de organisatie, wat de verschillende organisatieonderdelen daaraan bijdragen en wat de leidinggevenden en medewerkers binnen die onderdelen daaraan bijdragen. Natuurlijk is de praktijk weerbarstig. Je hebt soms ook te maken met mensen die vinden dat jij helemaal niet op die stoel van de topmanager hoort te zitten, en met mensen die er graag zelf op willen zitten. Daar moet je ook mee om kunnen gaan, en daar zijn geen simpele formules voor.

Communicatie is daarbij essentieel; veel tijd nemen voor communicatie: luisteren, aftasten, overdragen, herhalen. De managementgoeroe John Kotter zegt het ogenschijnlijk wat pompeus als hij veranderaars aanbeveelt '*to overcommunicate by a factor of ten*', maar er zit een kern van waarheid in.[34] Communicatie, het vierluik van Covey en Samhoud en situationeel management zijn de centrale instrumenten geworden die ik heb leren ontwikkelen en toepassen, en die me enorm hebben geholpen.

Een cruciale testcase in je managementrol is als er fouten worden gemaakt in en door de organisatie. Dat kan heel lastig zijn, vooral als die fouten publicitaire en politieke perikelen opleveren. Je wilt dat het niet gebeurt, maar het gebeurt. Ik heb zelf ook fouten gemaakt en er zijn dingen die misgaan in de organisatie of in de samenwerking met anderen. Het is heel vervelend als dat gebeurt, maar je moet er niet van in de kramp schieten. Probeer juist de reflectie erop te organiseren, te leren van casus uit je eigen omgeving en organisatie. Als manager moet je in de omgang met risico's en fouten in ieder geval vier dingen doen: *checks and balances* in de processen aanbrengen die de kans op fouten verminderen; het gesprek over waar en waarom het fout is gegaan mogelijk maken en mensen daarop aanspreken; 'post-mortems' en reflectie in opleidingssystemen stoppen; en rugdekking geven aan hen die fouten hebben gemaakt. Dat moet ook onderdeel zijn van opleidingen en trainingen, van hoog tot laag.

Een andere belangrijke testcase voor de kwaliteit van ons management is hoe wij omgaan met onze talenten. Vanuit die overtuiging heb ik mij

altijd sterk ingezet voor het Rijkstraineeprogramma, gestimuleerd dat het iedere keer weer herhaald werd, ook toen er geen geld meer was. Alles wat er gebeurt hangt af van mensen. De kwaliteit van wat je binnenhaalt moet top zijn. Dat is noodzakelijk maar niet voldoende, want vervolgens kom je erachter dat een niet gering deel van de mensen die nieuw binnenkomen, verstikt raakt in de interne bureaucratie. Dat komt omdat de eerste managementlaag in termen van leidinggeven soms minder sterk is en niet voldoende op deze mensen let en hen te weinig begeleidt in de ontwikkeling. Dan zijn ze academicus en dan mogen ze voor de chef kopiëren of een gespreksverslag maken dat vervolgens weer wordt gecorrigeerd.

Een van de manieren om dat een beetje onder ogen te zien is om die mensen zelf twee keer per jaar te spreken en het ze te laten melden als ze worden gemarginaliseerd. Tegelijkertijd is het van belang in de organisatie heel helder te communiceren dat de eerste laag managers geacht wordt deze mensen te ontwikkelen. Zodra blijkt dat dit niet gebeurt, dat ze voor onbeduidende klussen worden ingezet, moet je ingrijpen. Dan raken zulke afdelingen hun talenten kwijt; dan komen ze bij mij op de zwarte lijst. Op een gegeven moment heb ik zelfs alle managers waar trainees werden geplaatst opgebeld met de boodschap: 'jij krijgt nu een trainee, je had je opgegeven. Dit verwacht ik van je. Als je het goed doet en de trainee goed ontwikkelt, kan je rekenen op nog een trainee.' Ik wil dat ze die taak, het ontwikkelen van talent, echt ter hand nemen, al was het maar omdat het mede je imago bepaalt – want er wordt gepraat, het vertelt zich door. Natuurlijk, een derde van de trainees zal vertrekken omdat de overheid hun toch niet past of omdat ze liever buiten werken. Maar die andere twee derde moet je binnenhouden door het aantrekkelijk te maken op hun eerste en hun tweede functie. Toen ik SG was had de coördinator van het traineeprogramma rechtstreeks toegang tot mij – zo belangrijk vond en vind ik dat.

Minister en dienst verbinden

Als topambtenaar *dien* je het politieke proces en je bewindspersonen, en tegelijkertijd *leid* je de organisatie waar je verantwoordelijk voor bent en op dossiers waar dat nodig is. Die twee rollen kunnen gaan schuren op het moment dat je met ingewikkelde bewindspersonen of politieke verhoudingen te maken krijgt. Er waren wel bewindspersonen die onnodig bruusk commentaar op ambtelijke stukken gaven en vol uit de heup schoten als hun iets niet beviel. Dan zei ik 'dit gaat niet het apparaat in. Dat doen we niet'. Ik ging even met die nota terug naar de bewindspersoon voordat diens commentaar terug de ambtelijke lijn zou ingaan en zei dan zoiets als 'we gaan hier niet opschrijven "wat een klotestuk".' Je moet als

topambtenaar in zulke gevallen aan *managing up* willen en kunnen doen: voor je mensen gaan staan en van bewindspersonen vragen om zindelijkheid en redelijkheid in de verhoudingen te betrachten. Als bewindspersonen bij herhaling de grens van wat je professioneel betamelijk acht overschrijden, heb je als topambtenaar twee smaken: buigen en accommoderen, of de rug rechten en je grenzen aangeven. De ultieme smaak is – en daartoe ben ik altijd bereid als ik er inhoudelijk achter kan staan – om tegen de bewindspersoon te zeggen dat als die iemand zo nodig weg wil hebben, hij eerst mij moet wegsturen. Maar bovenal moet je de medewerkers ondersteunen, ze weerbaar maken en coachen in zulke soms lastige situaties.

Je dient dus weliswaar de politiek, maar je hebt tegelijkertijd als leider ook een verantwoordelijkheid om dat dienen te begrenzen. Het is natuurlijk de kunst van het vak om spanningen tussen politieke en ambtelijke top in je organisatie te zien aankomen en ze klein te houden voor ze escaleren. Ik heb bij Verkeer en Waterstaat een situatie gehad waarin je zag aankomen dat het tussen een DG en een bewindspersoon niet zou gaan boteren. Niemand had de schuld daarvan, maar de één vond dat de ander op z'n stoel ging zitten en het onderlinge vertrouwen slonk. Als ik zoiets zich zie ontwikkelen bespreek ik dat onmiddellijk. In dit geval deed ik dat met de DG: 'joh, je zit hier nu al een paar jaar, ga wat anders doen, dan zorg ik dat je naar een ander Directoraat-Generaal gaat, dan maken we een shift'. Zeker als zo'n wisseling past bij de persoon en de organisatie voorkom je een hoop ellende en kies je een elegante oplossing. Op zo'n moment laveer je dus – dat is de rol van een SG als het in die politiek-ambtelijke verhoudingen echt schuurt. Daarbij kan overigens een goed functionerende ABD een rol spelen. Idealiter is die zelfs dit soort dingen voor.

Soms zijn bewindspersonen niet makkelijk in de omgang. Niet goed of slecht, maar gewoon ingewikkeld. Bram Peper stelde diepe intellectuele vragen. Er gingen in zijn tijd brieven van 40-50 pagina's naar de Kamer. Dat deden wij toen, en hij nam daar een actief aandeel in. Hij had echter tegelijkertijd ook zijn voorkeuren en antipathieën als het ging om de ambtelijke leiding van het departement. Waar ministers als Dijkstal je volledig je gang lieten gaan in het managen van de organisatie en het laten functioneren van de ambtelijke top, was Peper meer van het type 'ingrijpen en interveniëren'. Ik vond dat hij dat teveel liet merken, ook in de richting van collega's in de ambtelijke top van het departement. De top sluit dan – als het goed is – de gelederen.

Bij andere bewindspersonen lag er steeds een zeker wantrouwen richting de ambtelijke dienst op de loer: krijg ik wel voldoende informatie? Wordt wat we afspreken ook daadwerkelijk uitgevoerd? Moeten er 'lijstjes'

komen? Het is ingewikkeld als je ziet dat ze de lagere regionen in de organisatie niet vertrouwen en eisen dat de DG hen op alle dossiers brieft. Dan wordt de DG teruggedrongen in een super-beleidsmedewerkerrol die niet vol te houden is en raakt de hele lijn eronder gedemoraliseerd. Dat is gebeurd. Het kan wel, op sommige vitale dossiers en voor even, maar het mag nooit de norm worden. Weer anderen waren heel bruusk in duidelijk maken wat ze wilden en hoe ze met mensen omgingen. Ze beseften niet, of vonden het niet belangrijk, hoe moeilijk het voor medewerkers, afdelingshoofden en zelfs directeuren kon zijn als de bewindspersoon tijdens een bespreking met hen zich korzelig, uiterst kritisch of emotioneel opstelt. Ook de heel goede bewindspersonen die ik heb meegemaakt, zoals Kok en Eurlings, hadden zulke momenten.

De mate van ambtelijke collegialiteit in de top is daarbij heel belangrijk. Hoe groter en sterker die is, hoe sterker iedereen zich voelt. Ik ben niet van verdeel en heers in een bestuursraad. Ik geloof helemaal niet dat je dat op lange termijn redt. Ik geloof echt in het verbinden en samen sterk zijn, ook naar de politieke leiding als die op enigerlei moment en om wat voor reden dan ook 'lastig' is. En dus ook dat je open en eerlijk tegen elkaar zegt wat je waarneemt, wat je ziet gebeuren. Als de top verdeeld is geraakt, dan is de SG bepalend of gaat hij duiken. In beide gevallen gaat dat ten koste van de collegialiteit en samenhang in het ambtelijk leiderschap.

Perspectief van Chris Kalden

Ik heb altijd geprobeerd te werken vanuit de opvatting dat er een heel groot verschil zit tussen de minister en de SG, of DG. Dat lijkt evident, maar je ziet in het handelen van sommige van de topambtenaren dat ze een beetje politicus worden. Ik heb altijd gewerkt vanuit de opvatting dat er maar één minister is, en die dien je. Je maakt diens beslissingen zo rijk mogelijk, maar, ze zijn en blijven van de minister. Toen Cees Veerman minister werd, was hij sterk gewend aan commissarissenvergaderingen, ook als voorzitter. Dan waren het collectieve besluiten. Op het departement hadden we natuurlijk een ministerstaf, en op een gegeven moment was er een behoorlijk zwaar besluit aan de orde. Iedereen zweeg tot Cees zou zeggen wat hij wilde, maar Cees wilde vanuit zijn achtergrond graag een collectieve conclusie bereiken. Hij wilde dat we het er met elkaar over eens waren. Toen heb ik gezegd: Cees, dat doet er niet toe; of wij het nu eens of oneens zijn, het blijft jouw beslissing.

Dat is de *bottom line* en dat moet je dus ook vormgeven. Dat stelt eisen aan de informatie en de kwaliteit van je advisering aan zo'n bewindspersoon. Je moet ambtelijk de effectiviteit maar ook de integriteit van de minister zo veel mogelijk zien te borgen. Het is daarbij buitengewoon prettig als de politiek verantwoordelijke ook weet dat de verantwoordelijkheid voor de organisatie als zodanig wel formeel aan de minister toebehoort, maar feitelijk bij de SG berust. Voor mij is de top-4 van de topambtelijke adviesrol dus:

- Zorgen dat de bewindspersoon tot goede besluiten kan komen;
- De kwaliteit van die beslissingen in alle openheid bespreken;
- De integriteit van de ambtsdrager en van de organisatie daarbij bewaken;
- En ja, ook het 'uit de wind houden' van de bewindspersoon (zeg ik voorzichtig).

Ik had het grote geluk als SG goeddeels onder Cees Veerman te fungeren. Wij verstaan elkaar, we lijken op elkaar. We spraken dezelfde taal. Jongens van het platteland. En enig calvinisme was ons beiden niet vreemd. Als je het Tjbbe Joustra, mijn illustere voorganger zou vragen, zal hij zeggen: ''Kalden heeft een makkie gehad".

Een andere minister die ik heb gediend, Hajo Apotheker, kwam uit Friesland. Als burgemeester van Leeuwarden viel hij op door de manier waarop hij de zaak Meindert Tjoelker [die het slachtoffer werd van 'zinloos geweld'] behandelde. Op basis daarvan heeft D66 hem gevraagd minister te worden. Hij was niet gelukkig in die rol. Hajo kwam binnen op de uitstraling van het ministerschap maar hij wist niet wat het inhield. Dat is niet erg, niet iedereen is ervaren. Hij wist ook niet wat op dat moment de lading van het belangrijkste dossier de varkenshouderij was. Daar had hij zich niet in verdiept. En toen hij dat wel deed, toen was hij het inhoudelijk niet eens met het beleid dat voorlag. Toen hij daar een groot punt van wilde maken, raadden wij hem dat af, omdat het in de toenmalige verhoudingen neer zou komen op politieke zelfmoord. Toen zei hij: 'okay, ik snap het, ik doe het niet'. Maar drie weken later kwam hij met hetzelfde punt. Wij zeiden: 'Hajo, niet doen'. Weer drie weken later gebeurde het nog eens. Toen hebben Tjibbe en ik gezegd: 'we zeggen het nog een keer, daarna voeren we het loyaal uit, met alle politieke consequenties van dien. Vanuit je vakmanschap adviseer je in zo'n situatie om iets niet te doen op basis van kennis en feiten. Je doet dat maximaal een paar keer; daarna is het over. Want wij zijn er niet om de minister in z'n plek te houden. Dan stop je ook; maar in het geval van Hajo hoefde dat niet, want hij besloot zelf al op te stappen.

De kunst is om een bondgenootschap aan te gaan tussen bewindspersonen en de ambtelijke dienst. In 99% van de gevallen lukt dat, maar als het echt niet gaat, dan moet de topambtenaar vertrekken. Als je een zwakke bewindspersoon treft, moet je er echt alles aan doen om die in het zadel te houden. Maar soms kun je niet voldoende compenseren; dan wordt er op een gegeven moment een politiek oordeel geveld. Als je uitzonderlijk sterke bewindspersonen dient, heb je een buitenkans om meters te maken op het beleidsterrein, en heb je minder last van verantwoordingsdruk en politiek micromanagement door de Kamer. Je minister krijgt sneller het voordeel van de twijfel en je onderhandelingspartners in ambtelijke voorportalen weten dat jouw minister als het erop aankomt het wint in het kabinet. Dat is heerlijk werken. Maar voor de grote middengroep is en blijft de kern: hoe komen wij op dit beleidsterrein, met deze bewindspersonen en met dit regeerakkoord zo goed mogelijk deze periode door? Wat is daarvoor nodig?

Dat kan van alles en nog wat zijn. Een goed getimed en goed *geframed* waarschuwend advies: 'pas nou op dat je hier niet mee een fuik in loopt.' Of: zeg nou eens een keer 'nee' tegen al die avondafspraken, want je gaat er fysiek aan onderdoor! Het kan ook zijn dat je hun kracht en moed moet versterken voor de slag in het kabinet: 'Jij gaat nu naar de ministerraad, en er ligt dit moeilijke agendapunt voor. Vergeet niet: jij bent op dit onderwerp politiek verantwoordelijk en niemand anders. Dus: goed luisteren, ja zeggen, 'nee' zeggen, en kijken of je het voorstel er in één keer doorheen krijgt, anders de tweede keer. Jij bent verantwoordelijk. Niemand anders. Ze kunnen dit niet overrulen'. Als je weet dat optie A wordt aangevallen, en optie A politiek kwetsbaar kan zijn, ruimte scheppen bij de bewindspersoon dat het misschien A+ of A- of AB moet zijn. Weten hoe de verhoudingen liggen, niet alleen in het kabinet maar ook in de Kamer. Dat is natuurlijk het spel dat ambtenaren zelf niet of nauwelijks spelen, maar wel moeten begrijpen en zien. Dat is waar politieke assistenten in beeld komen en waar bewindspersonen zelf ook de contacten onderhouden. In het geval van minderheidskabinetten wordt dat steeds ingewikkelder: naarmate de politieke versplintering toeneemt, wordt het ook voor een topambtenaar lastiger om het palet aan politieke krachten en belangen goed in te schatten en daarin tegelijkertijd een buffer te vormen tussen de minister en zijn departement op het moment dat dat nodig is.

Perspectief van Paul van de Beek

Wim drukte ons op het hart dat macht erg verdeeld is in Nederland, en dat dat ook goed is, maar dat je als ambtenaar op sommige momenten wel een beslissende factor kunt worden en beslissingen kunt nemen die heel bepalend zijn. Dan moeten het altijd technisch-zakelijke afwegingen zijn die de *lead* vormen en niet persoonlijke of emotionele, of wantrouwen. Hij is er steeds heel erg mee bezig geweest om dat op de voorgrond te houden. Dat heb ik ook wel echt gezien, geleerd en zelf ook wel gedaan. Hij was er erg goed in om dat ook te benadrukken wanneer er politiek heftige zaken speelden en de temperatuur bij bewindslieden, Kamerleden en journalisten snel opliep. Dat gaf hem ook een vorm van afstandelijkheid, van onafhankelijkheid. Dat was staatsrechtelijk zuiver en professioneel helder, maar als er bij een bewindspersoon onzekerheid heerste kon het confronterend zijn. De bewindspersoon die totale en onvoorwaardelijke persoonlijke bediening zoekt, krijgt die dan niet. Er is een categorie ambtenaar die zich helemaal identificeert met de ambtsdrager die ze op dat moment dienen en die alles op de relatie managen. Er is ook een bepaalde categorie bewindspersoon die dat heerlijk vindt, denk ik. Zo'n verhouding is staatsrechtelijk onwenselijk en bovendien voor beide partijen ook heel kwetsbaar.

Overigens hebben ambtenaren wat mij betreft geen rol om in het partijpolitieke domein aan de gang te gaan voor de minister. Het is natuurlijk prima dat een politiek assistent wordt ingezet om af te tappen hoe er in de Kamer wordt gedacht over een bepaald wetsvoorstel, een bepaalde brief of een aanpak, en dat dan direct terugkoppelt met de ambtelijke dienst. Op zo'n manier maakt de politieke assistent ook deel uit van het bondgenootschap rond de bewindspersoon, opdat die bewindspersoon recht kan doen aan zijn twee petten van verantwoordelijk bestuurder en partijpolitieke actor. Dat was in mijn tijd bij AZ onder Kok een vanzelfsprekendheid, terwijl we daar na de komst van Balkenende – een andersoortige premier met een andersoortige politieke assistentie– eerst hard aan hebben moeten werken om dat bondgenootschap op een nieuwe manier vorm te geven. Dan dien je dus samen de MP en wordt het meer teamwerk, geen loopgravenoorlog.

Dat zou het nieuwe normaal moeten zijn, in plaats van de verdere groei van politieke bontkragen rond de minister waarin hij een *inner circle* van politiek adviseur(s), bestuursadviseur(s) en persoonlijk voorlichter om zich heen heeft zitten. Die kanaliseren en domineren de dagelijkse contac-

ten met de bewindspersoon, waardoor de SG en DG's op afstand worden geplaatst. Dan verliezen de lange lijnen, de beleidsinhoudelijke afwegingen en uitvoeringsrealiteiten het consequent van de politieke opportuniteit van het moment. Bontkragen zijn bovendien bronnen van 'Haags' geklets en gespeculeer. "De Minister uit de wind houden" hoor je dan vaak, maar bij mijn weten staat dat niet in onze taakbeschrijving. Het is onverstandig als de relatie tussen minister en departement gedomineerd raakt door mensen die nergens voor verantwoordelijk zijn, maar wel denken dat ze de stem van de minister vertolken. Natuurlijk moet er op sommige momenten en over sommige kwesties puur politieke advisering plaats kunnen vinden, waarbij ambtenaren niets te zoeken hebben. Maar beleids- en bestuurskwesties moeten primair besproken worden in de 'lijn', en niet worden afgedaan in het 'kringetje'. Directe communicatie tussen minister en de ambtelijke top is essentieel voor goed bestuur, de effectiviteit van de minister en het inhoud geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Bij alle nadruk op bondgenootschap en teamwerk moet je natuurlijk wel onderkennen dat *groupthink* altijd op de loer kan liggen.[35] Het is ongelofelijk belangrijk om in de ambtelijke top en in de advisering aan de minister interventies te organiseren die *groupthink* in ieder geval voorkomen. Dat hoeft niet zo ingewikkeld te zijn, want er zijn meestal zoveel partijen die ergens tegen zijn, en diverse alternatieven die worden aangereikt voor het op dat moment geprefereerde beleid. Maar je moet ze natuurlijk wel een podium willen geven. Wim Derksen merkt op dat in de ambtelijke werelden waarin hij heeft verkeerd, het klimaat vaak erg homogeen was: 'De groep beziet de wereld met hetzelfde wereldbeeld. Bij dat wereldbeeld horen allerlei politieke opvattingen…. Niet dat de opvattingen daar zo schokkend waren, soms verre van dat. Maar dat er zo'n deken van politiek juiste opvattingen over zo'n departement hangt.'[36]

Ik herken niet dat dit aan de orde van de dag is, zoals je uit Derksen's observatie zou kunnen afleiden. Maar het komt soms voor, en het is een van de moeilijker dingen van het vak. Je bent bijvoorbeeld bezig met een grote uitvoering van het regeerakkoord en dat gaat langs de lijnen zoals die in het regeerakkoord staan. Daar ontstaat dan een vorm van *groupthink* over, ook al word je bestookt door de buitenkant en oppositiepartijen met allerlei signalen dat het niet werkt. Zulke signalen worden dan al gauw weggezet – 'de minister wil dit' – en de energie gaat zitten in het wegredeneren ervan in plaats van ernaar te luisteren en verifiëren of er iets in zit. Dat is een heel belangrijk punt: hoe laat je in de top voldoende ruimte voor twijfel? Een directeur of DG moet kunnen zeggen 'mensen, misschien klopt het toch niet helemaal' en dan niet worden gemarginaliseerd.

Je kunt, met andere woorden, te enthousiast, te eng en te eenzijdig gaan 'dienen', excessief loyaal zijn, alleen nog maar *mee*denken. De gang van zaken rond de stadsprovincie is een groot voorbeeld uit mijn loopbaan. De invoering van de Stadsprovincie, daar was iedereen het over eens: rond de grote steden provincie-arme vrije kringen van gemeenten maken. Het was een grote vernieuwing in het openbaar bestuur waar planning en uitvoering samenkwamen binnen een enkele territoriale autoriteit. Iedereen enthousiast, en voor je departement een grote vis om binnen te halen. Ondertussen ontstond er gaandeweg in die gemeenten en in de deelgemeenten een stroming die beducht was voor de 'megalomane, technocratische' stadsprovincie. De kracht en betekenis van die stroming lieten we niet meer toe, want dat mooie wetsontwerp van ons, dat was toch immers afgesproken. Dan wordt een referendum gehouden en wordt het 'weggestemd'. Los van de vraag of dat nu erg is, moet je je natuurlijk wel afvragen of er momenten waren geweest dat we hadden moeten zeggen, we doen het niet, niet zo, of niet nu. Dan had je je speelruimte behouden, en je minister een openlijke nederlaag bespaard. Die mentale elasticiteit hadden we verloren.

Laveren in veranderend 'Den Haag'

Het politieke en ambtelijke Den Haag waarin ik mijn loopbaan zal beëindigen is wezenlijk veranderd ten opzichte van hoe het werkte toen ik begon. Ik kwam binnen in een hiërarchie waarin er tussen politiek en ambtenarij heldere lijnen liepen en er in de samenleving min of meer gestuurd werd in zuilen. Daar is versplintering in het politieke en het ambtelijke landschap voor teruggekomen. Bovendien is de destijds vanzelfsprekende middelpuntsmacht van 'Den Haag' diep uitgehold. Er is veel gedecentraliseerd en geprivatiseerd. Je krijgt via wet- en regelgeving en geld alleen bijna niets meer voor elkaar. Je moet stakeholders bij elkaar zetten, verbindingen zoeken, arrangementen maken, deals sluiten. Publieke waarde creëer je alleen nog samen met partijen die buiten het Haagse opereren. Je moet als Haagse ambtenaar een veel groter en complexer speelveld overzien en je moet heel anders werken om je doel te bereiken. Je doel bereik je niet meer zoals medio jaren tachtig toen ik achter mijn bureau meeschreef aan een nota Regionaal Sociaal-Economisch Beleid '86-'90. Het was toen nog: 'zo gaan we het doen'. Daar was dan inspraak over, dat verwerkten we en dan ging het naar de Kamer.

Dat stramien is geleidelijk aan uitgestorven. Het gaat nu om co-eigenaarschap. Je krijgt het Deltaprogramma alleen maar voor elkaar met alle partijen die willen. Je krijgt de energietransitie niet voor elkaar als je niet

alle 20-30 relevante partijen verbindt op een doel. Je krijgt de ouderenzorg niet georganiseerd als je niet alle belangenverenigingen en partijen betrokken en gecommitteerd krijgt. Het is een totaal ander landschap, met heel andere spelregels.

De politiek was in de jaren tachtig en negentig nog overzichtelijk door de relatief stabiele breuklijnen, een klein aantal grote partijen dat domineerde, sterke fractiediscipline en dwingende regeerakkoorden. Stuk voor stuk zijn die kenmerken verdwenen of verminderd. Politiek is een moeilijker vak geworden en vindt in een veel turbulenter mediaomgeving plaats. Het politieke klimaat is voor Nederlandse begrippen verhard en de omgangsvormen zijn losser geworden. Politici en partijen die het op het ene moment nog voor de wind gaat, moeten even later alweer voor hun overleving vrezen.

Dat heeft ook zijn weerslag gehad op de politiek-ambtelijke verhoudingen. De politieke verwachting van het functioneren van de ambtelijke dienst is in grote lijnen dezelfde als vroeger: adviseren, beleid maken, uitvoeren en toezicht houden. Maar de context waarin dat moet gebeuren is veel ingewikkelder geworden en de gereedschapskist die je daarvoor nodig hebt is veel groter geworden. Je moet ambtelijk van veel meer markten thuis zijn dan vroeger het geval was. Bovendien zijn de verantwoordingsdruk en de daarbij behorende afbreuk- en reputatierisico's sterk toegenomen.

Dit alles heeft belangrijke gevolgen gehad voor de verhoudingen tussen politiek en ambtenarij. De kern daarvan was dat ambtenaren *frank and fearless* konden werken, dienstbaar aan en gedekt door de verantwoordelijkheid van de minister. Dat is inmiddels niet meer zo vanzelfsprekend als het toen was. Ik heb het zien veranderen onder invloed van een aantal ontwikkelingen. Ten eerste de opkomst van benoemingen van topambtenaren op posities met een termijn. Dat is een grote verandering geweest. Je zit niet meer 18 tot 20 jaar op een plek. Dat was de politiek erg ongemakkelijk gaan vinden. De ambtelijke top kon op die manier – door een overmacht aan *Dienstwissen*, diepe en breed vertakte netwerken in de sector, de vanzelfsprekendheid van de eigen lange adem – enorm invloedrijk zijn, ook richting de eigen bewindspersonen. Denk aan 'ambtelijke instituties' zoals Oranje, Mulder, Riezenkamp en Joustra.[37]

Ik heb dat oude patroon altijd een grote beperking gevonden, want het politieke bestuur moet kunnen besturen. Daar hoort een goed ambtelijk apparaat bij, bemenst met topambtenaren die heel veel kunnen en een rijke ervaring hebben als ze aan de top komen. Dat krijg je niet per definitie door in één kolom naar boven te klimmen en daar te blijven zitten. Dat krijg je door mobiliteit, periodieke beoordelingen en gewoon fatsoenlijk

personeelsbeleid met aandacht voor doorgroei en vervolgplekken. Het is nu doorgeslagen naar 'je wordt voor zeven jaar benoemd en daarna kun je weggestuurd worden,' maar dat was nooit zo afgesproken. De stilzwijgende norm is dat je al ruim daarvoor doorschuift. Die druk levert onvrede en onzekerheid op. Je vraagt bovendien ambtenaren om een rechte rug en het geven van tegenspraak waar nodig, maar je hebt de politieke bestuurders inmiddels de ruimte gegeven om zich van hen te ontdoen.

Ten tweede zijn ambtenaren minder aanwezig in het publieke debat. Er is een periode geweest dat ambtenaren zich mochten laten horen: onafhankelijke geesten als Rutten, Geelhoed en Teulings mochten hun opvattingen ventileren. Nu in het politieke bedrijf er nogal wat onzekerheid is, hebben politici dat liever niet. De laatste verschijningsvormen hiervan zijn het jaarlijkse ESB-artikel van de SG Economische Zaken en de ruimte die de directeur van het Sociaal-Cultureel Planbureau – tijdens Paars was dat Paul Schnabel, nu al weer enkele jaren Kim Putters – en sinds enige tijd ook de directeur van het Ruimtelijk Planbureau krijgen om ieder op hun terrein als *evidence-based* publieke duiders en agenda-setters op te treden. Politici hebben echter in het algemeen weinig behoefte aan publieke uitingen van ambtelijke zwaargewichten, omdat dat weer ingewikkelde vragen voor hen oproept.

Het is jammer dat leiders van ambtelijke organisatie niet hun opvatting mogen geven over wat ze in de samenleving en in hun organisaties zien, zeker bij uitvoeringsorganisaties en inspecties. Ik zou graag zien dat ambtelijk eindverantwoordelijken een of twee keer per jaar met de Kamer communiceren over hun inzet. Laat bijvoorbeeld een toezichthouder of een inspecteur-generaal in plaats van een rapport – waarover allerlei publiciteit ontstaat – waardoor de minister vragen moet beantwoorden, uitleggen waarom die heeft gevonden wat hij heeft gevonden. Juist nu het politieke debat zo sterk wordt beïnvloed door allerlei roeptoeters en ruis via de sociale media kan het gewenst zijn dat deskundige, professionele, politiek neutrale topambtenaren publiekelijk uiteenzetten hoe het komt dat dingen zijn zoals ze zijn. Waarom mag de DG RWS nou niet in de Kamer uitleggen hoe zijn organisatie met het ongeluk in die stuw in Grave (voorjaar 2017) is omgegaan, wat hij daar wel of niet verrassend aan vond en wat zijn organisatie ervan leert? En waarom mag de inspecteur-generaal van het onderwijs die onderzoek heeft gedaan naar excellente scholen, of ongelijkheid in het onderwijs niet in het openbaar vertellen wat voor inzichten dat heeft opgeleverd, en hoe je daarmee tot verbeteringen kunt komen? Nu domineert bij ontstentenis daarvan de soundbite: 'ongelijkheid in het onderwijs tiert welig'. Het zou echt winst opleveren als die

professionele invalshoek in het openbaar naar voren mag worden gebracht.

Daarnaast zouden ambtenaren veel meer dan tot nu toe gebeurt de Kamer moeten briefen op complexe dossiers. Zulke technische briefings kunnen ertoe bijdragen dat het politieke debat op basis van goede inhoudelijke kennis wordt gevoerd. Het is dan natuurlijk de verantwoordelijkheid van de ambtenaren om ervoor te zorgen dat de minister niet in de problemen komt omdat zij onhandig gebruik maken van zulke mogelijkheden. Want daar is men uiteindelijk misschien bang voor.

Ten derde is er de constante onrust in de politiek die ontstaat door de 24/7 nieuwscyclus. Onophoudelijke real-time berichten, frames, claims en counterclaims. Iedere ochtend het overleg over actualiteiten, over hoe de slag van de dag in de media te winnen, of *trending topics* op internet bij te buigen. Het is onophoudelijk actie-reactie; dat gaat ten koste van nadenken en reflecteren. Leiderschap en debat in 140 tekens. Vroeger had je 45 minuten om een fout bericht recht te zetten, nu heb je minder dan twee minuten voor een rectificatie. Communicatieve uitglijders haal je bovendien nooit meer echt weg; ze achtervolgen je voor eeuwig in cyberspace.

Deze ontwikkelingen trekken de politieke en ambtelijke domeinen weer uit elkaar: het politieke handwerk zal verder loszingen van de lange lijnen. Het ondanks alles verbonden houden van die twee métiers is daarom een nieuwe hoofdtaak voor ambtelijk vakmanschap: ervoor zorgen dat je bewindspersonen ook in een wereld van real-time politiek goed bediend worden, en tegelijkertijd hun aandacht vestigen op lange-termijn kwesties en systeemvraagstukken.

Epiloog:
De ambtelijk vakman als reflectieve practitioner

Wat staat een (Haagse) topambtenaar te doen? Vanuit welke rolopvatting geeft hij invulling aan zijn ambt, in de context waarbinnen hij opereert en gegeven de persoon die hij is? Op welk kompas vaart hij daarbij? Hoe krijgt hij dingen voor elkaar? In Kuijkens hierboven weergegeven 'praktijktheorie' gaat de meeste aandacht uit naar het laatste onderdeel van deze trits onderling nauw verbonden vragen. Maar tussen de regels door en uit de andere verhalen in dit boek krijgen we ook zicht op de andere componenten van zijn vakmanschap, die minstens zo essentieel zijn.

Ik vermoed – ik heb het hem niet gevraagd – dat Kuijken zich goed kan vinden in het perspectief op ambtelijk vakmanschap dat Van den Brink en Jansen in een recent essay hanteren. Zij stellen dat de belangrijkste functie van ambtelijk vakmanschap het 'creëren, ontwikkelen en in stand houden van het gezag van overheden' is.[38] Dat gezag, zo weten we, is steeds minder een gegeven. Verwijzen naar de regels en procedures waarop het zich in theorie baseert – de representatieve democratie, de rechtsstaat, de moderne bureaucratische bestuursvorm – is niet meer voldoende om publieke acceptatie voor gezagsclaims te krijgen. Gezag moet worden verdiend door gedrag van publieke gezagsdragers en instituties dat in letterlijke zin en in meer dan een opzicht waardevol is.

Het functioneren van de overheid moet zowel procesmatig als inhoudelijk 'kloppen', wil zij met gezag kunnen opereren. Inhoudelijk gezien moeten overheden hun basisfuncties – zoals belastingfuncties, veiligheidszorg en rechtshandhaving – effectief vervullen en hun publieke dienstverlening op orde hebben. Tegelijkertijd moet de overheid als regelgever en toezichthouder ook het publieke belang borgen in de manier waarop andere partijen in de samenleving functioneren. Procesmatig gezien moeten burgers de wijze waarop overheidsinstellingen en publieke gezagsdragers besluiten nemen en uitvoeren, kunnen billijken in het licht van de spelregels van democratie en rechtsstaat. Zij moeten bovendien de manier waarop overheden hen bejegenen als rechtvaardig en fair ervaren, ook en juist wanneer publieke gezagsdragers hun dingen ontnemen, ontzeggen of opleggen.[39] Moderne burgers willen steeds meer dat overheden hen actief en tijdig horen, hun ideeën serieus nemen, en flexibel inspelen op maatschappelijke initiatieven. Een gezaghebbende overheid moet in het huidige tijdsgewricht dus van meerdere markten thuis zijn: rechtmatig opereren,

effectief presteren, constructief samenwerken met een veelheid van partners en responsief omgaan met externe initiatieven.[40] En ze moet dat alles ook nog eens helder en geloofwaardig communiceren in een gemediatiseerde politiek-maatschappelijke omgeving en een dichtbevolkt landschap van verantwoordingsinstituties. Publiek gezag is, met andere woorden, steeds meer performatief geworden, in tweeërlei zin: presteren (functioneel) en presenteren (dramaturgisch).[41]

Publieke gezagsdragers die gezaghebbend willen opereren – of het nu politieke bestuurders en topambtenaren op de gouden gang van ministeries, provinciehuizen en gemeentehuizen zijn of uitvoerders en toezichthouders aan de frontlijn van de *citizen encounter* – moeten dus overtuigend 'presteren' én 'presenteren' zoals hierboven bedoeld. Op alle fronten, elke dag weer. En dat in een turbulente wereld waarin alles met alles lijkt samen te hangen, waarin oude vanzelfsprekendheden, grenzen en identiteiten vervagen, en waarin de houdbaarheidsdatum van 20e eeuwse publieke instituties als de politieke partij en de bureaucratische organisatievorm lijkt te zijn overschreden.

Wat betekent dat specifiek voor de Haagse topambtenaar die in dit boek centraal staat? Wat staat hem te doen, op elk van de vier hierboven genoemde 'markten' waarop de hedendaagse overheid opereert? De ontwikkelaars van dit model presenteren het in termen van sedimenten: gezichten van de overheid en dus eisen aan haar functioneren die zich in de loop der tijd (tweede helft twintigste eeuw tot en met heden) hebben opgestapeld. Dat beeld is zeer herkenbaar als je naar Kuijkens professionele ontwikkeling kijkt.

Een in de meest brede zin van het woord *rechtmatig* overheid vormt de harde kern van zijn professionele waardensysteem. In zijn beginjaren op Economische Zaken in de wereld van de zeehavens leert hij niet alleen dat je als ambtelijk representant van een regelgevend en subsidieverlenend departement invloed kunt hebben in een economische sector, maar ook dat partijen binnen die sector jouw attitudes en gedrag daarom zullen proberen te beïnvloeden. Het kan er allemaal heel netjes aan toegaan, maar het is wel beïnvloeding vanuit een deelbelang. Dus: de rug recht houden.

Zijn ambtelijk waardenkompas krijgt een loopbaanlang meegaand fundament op Binnenlandse Zaken, waar hij het belang van 'goed bestuur' leert onderkennen. Dat betekent voor Kuijken eerst en vooral: recht doen aan de basisbeginselen van de democratische rechtsstaat in de manier waarop je besluitvormingsprocessen inricht, bestuurlijke verhoudingen vorm geeft, de minister adviseert, de ambtelijke dienst aanstuurt. De

ministeriële verantwoordelijkheid; checks and balances tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht; bevoegdheid laten corresponderen met verantwoordelijkheid en verantwoording; beslissingen laten nemen op plekken waar ze staatrechtelijk gezien genomen moeten worden; de ambtelijke loyaliteit – het zijn voor Kuijken de *sine qua nons* van het topambtelijk kompas. Dat is feitelijk gezien 'ouderwets' – een sediment van waarden en beginselen die hun wortels hebben in de grondwet van Thorbecke – maar anno 2017 even onmisbaar als altijd. Je mag hopen dat het bij iedere topambtenaar even stevig geworteld is als bij Kuijken.

De resultaatgerichte doener die Kuijken zelf zegt te zijn, past naadloos op het tweede kwadrant, dat van de effectief *presterende overheid*. Een groot deel van Kuijkens hierboven gearticuleerde praktijktheorie is gericht op het effectief laten werken van de ambtelijke organisatie en het politiek-ambtelijk samenspel. Ambtelijke organisaties moeten niet alleen dingen weten en regelen, ze moeten dingen *kunnen*, publieke waarde leveren. Een topambtenaar moet dus permanent werken aan de publieke waardepropositie van zijn organisatie(onderdeel) – waar is zij voor, waarom moet er publiek geld naartoe, wat moet zij mogen? Een verhaal ontwikkelen over hoe zij zich onderscheidt van andere partijen dat de medewerkers een identiteit geeft en zingeving verschaft, en extern het bestaan, de positie en rol van de organisatie legitimeert. Daarnaast moet de topambtenaar permanent werken aan de operationele capaciteit van zijn dienst(onderdeel), ofwel het presterend vermogen. Zijn de basisvoorwaarden daarvoor vervuld? Is de organisatie bijvoorbeeld financieel in control? Is de formatie kwantitatief en kwalitatief op orde, gegeven de opgaven waarvoor de organisatie staat en verwachtingen waarmee ze wordt geconfronteerd? Is er een werkbare *fit* tussen taken, systemen, structuren, processen en mensen?

Leiderschap en management vormen het tweede basisbestanddeel in Kuijkens praktijkfilosofie, geschraagd door zijn ervaringen als gemeentesecretaris Den Haag, waar hij aan den lijve voelde hoe lastig het is als de ambtelijke organisatie niet op orde is – en dus niet of minder goed levert dan wat bestuurders en burgers van haar mogen verwachten. Later, tijdens zijn SG-schappen, blijft hij sleutelen aan het presterend vermogen van de overheid. Aan de ene kant raakt hij gefascineerd door de vraag waar en hoe markten en marktpartijen effectief kunnen worden ingezet om publieke goederen en diensten te produceren – en wat dat dan weer van de overheid vraagt. Aan de andere kant breidt hij geleidelijk aan zijn management-repertoire uit. Hij ontdekt het situationele managementdenken en leert meer te investeren in het positioneren van de juiste mensen in de juiste constellaties op de juiste plekken. Hij leert de waarde van

'zachte', lichte interventies, van luisteren naar wat medewerkers beweegt en waar ze mee zitten – daar waar de jonge Kuijken eerder via de controle en met de inzet van *hard power* (positiemacht) opereerde.

Als gemeentesecretaris stond Kuijken voor het eerst aan de lat voor evenwicht en samenhang in het functioneren van een grote en veelkoppige organisatie. Dat vergt van een topambtenaar heel wat anders dan het knokken voor de visie en het belang van het eigen organisatieonderdeel (een spel waaraan de jonge Kuijken zich naar verluidt enthousiast overgaf). Vanaf het moment dat hij het SG-Overleg gaat voorzitten, gaat het derde kwadrant, dat van een *constructief samenwerkende* overheid, een centrale rol spelen in Kuijkens praktijktheorie. Dat is ook logisch, want als SG van Algemene Zaken komt de realiteit van verkokering, bureaupolitiek en 'bestuurlijke spaghetti' natuurlijk pregnanter binnen dan in de meeste andere ambtelijke topfuncties. Als je de allerwegen beleden idealen van een ontkokerde overheid en een samenhangend rijksbeleid serieus neemt, als je progressie wilt maken bij de aanpak van *wicked problems*, als je systeemvraagstukken effectief wilt adresseren, en als je een gecoördineerde respons op crises tot stand moet brengen, dan moet je zeker in een land van verdeelde macht en collegiaal bestuur goed zijn in samenwerking. Een betrouwbare partner van anderen zijn en als *primus inter pares* in een bestuursraad, een SG-Overleg of een breed bestuurlijk overleg je niet als *prize fighter* maar als *honest broker* opstellen. Dat is moeilijker dan het lijkt, want vaak staan alle prikkels in het systeem waarin je functioneert nog in de richting van 'winnen' in en voor de eigen club. Ministeriële portefeuilles, het begrotingsproces, prestatiebeoordelingssystemen: ze belonen de inzet voor het deelbelang, niet staatsmanschap voor het gedeelde belang. *Where you stand depends on where you sit*, en de oudere Kuijken krijgt op AZ en later als deltacommissaris rollen waarvan het succes juist staat of valt met het orkestreren van gezamenlijkheid. Op AZ is dat eerst en vooral binnen het Rijk, als deltacommissaris is dat interbestuurlijk, publiek-privaat en nationaal. Het dwingt hem tot 'omdenken' van zijn rolopvatting en het verrijken van zijn handelingsrepertoire, en dat zien we terug in zijn praktijktheorie.

Tijdens zijn deltacommissariaat zien we ook het vierde kwadrant van de moderne, polyvalente overheid om de hoek komen: het *responsief reageren* op maatschappelijke initiatieven en bijdragen. Weliswaar orkestreert Kuijken in zijn rol als consensusarchitect voor de delta in veel opzichten de vormgeving en ritmiek van de fact finding, planning en besluitvorming, maar tijdens uitgebreide consultatieprocessen in vele zaaltjes in het land leert hij dat de lokale kennis van bewoners een niet te onderschatten

bijdrage kan leveren aan slimme en evenwichtige sturing van klimaatadaptatie. Hij leert vanuit de lokale samenleving opkomende initiatieven niet als hinderpalen maar als potentiële verrijking van of *trigger* voor overheidsoptreden te zien. Hij leert beseffen dat dit potentieel er alleen uitkomt als publieke gezagsdragers en instanties zich tegenover zulke initiatieven anders opstellen en gedragen dan het beproefde technocratisch-paternalistische Nederlandse regentenscript hun voorschrijft.

De moraal van dit verhaal? Die is natuurlijk niet dat we in de persoon van Kuijken een of andere superambtenaar bij de kop hebben, die al deze vier repertoires voor publieke gezagsdragers feilloos onderkent, moeiteloos beheerst en naadloos in elkaars verlengde brengt. We hebben in dit boek op allerlei plekken en momenten kunnen zien dat dit niet het geval was. Er gingen dingen mis (vergelijk de casus Marguerita), hij liep krassen op (de Catshuisbrand). Het is in de casus van dit boek niet expliciet gedocumenteerd, maar met zijn directe, zelfverzekerde stijl zal hij de grens tussen indruk maken – op basis van postuur, blik, stem, denk- en handelingssnelheid, positie, netwerk – en 'over mensen heen lopen' (en hen beschadigen) ongetwijfeld wel eens zijn overgegaan. De moraal van dit essay – en het centrale doel van dit boek – is eerder dat voor 'ambtelijk vakmanschap' geen enkelvoudige gouden standaard bestaat die je een loopbaan lang een leidraad voor je handelen verschaft, ongeacht waar je zit, wat je doet en in welke omgeving je opereert. Ambtelijk vakmanschap is een contingente kunst. We zagen in het eerste essay dat (top)ambtenaren van baan tot baan en in de loop van elke afzonderlijke baan elke keer weer opnieuw evenwichten moeten zien te vinden tussen wie ze zijn (persoon), de aard van de context waarin ze opereren (systeem) en de positie die ze binnen dat systeem innemen (rol), om zo te komen tot een werkbare en passende rolopvatting. Nu, aan het slot van dit boek, kunnen we mooi vaststellen dat topambtenaren in verschillende rollen en vanuit verschillende rolopvattingen behoefte krijgen aan verschillende professionele repertoires.

Kuijkens specifieke vakmanschapsontwikkeling is – als ik het cru en overgesimplificeerd zeg – er een geweest van manager naar leider, van *hard power* naar *soft power*, van vechter naar partner, van doener naar verbinder. Dat pad is voor andere topambtenaren, die andere configuraties van persoon, systeem en rol doorleven, zonder twijfel anders. Er bestaat geen algemene receptuur voor topambtelijk vakmanschap, al doet de generieke 'competentietaal' uit vele wervingsadvertenties en opleidingsprogramma's anders vermoeden. Maar het is misschien ook weer niet toevallig dat de chronologische ontwikkeling van typen topambtelijke vaar-

digheden die zich in Kuijkens loopbaan heeft voltrokken samenvalt met het historische patroon van stapeling van bestuursfilosofieën zoals weergegeven in het kwadrantenmodel (de rechtmatige, presterende, samenwerkende, responsieve overheid) van Martijn van der Steen. Nieuwe sturingsfilosofieën op macroniveau, zoals de komst van het New Public Management in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw, veronderstellen op meso- en microniveau immers nieuwe ambtelijke attitudes, organisatorische arrangementen en professionele repertoires. In die zin weerspiegelt Kuijkens vakmanschapsontwikkeling de 'sedimentatie in sturing' die de overheid als geheel kenmerkt.[42]

Minstens zo belangrijk is het feit dat Kuijkens huidige praktijktheorie van ambtelijk vakmanschap anno 2017 een stuk beter doordacht en onderbouwd is dan wat zij in pakweg 1997 was. Zijn vakmatige repertoire is gegroeid, evenals zijn vermogen om te begrijpen welke delen van dat repertoire hij in welke situaties moet inzetten. Zijn begrip voor de logica's en repertoires van anderen is gegroeid. Hij heeft andere professionele talen dan zijn eigen leren verstaan en respecteren. Hij is in die zin een *connective professional* geworden, die in de herfst van zijn loopbaan schijnbaar moeiteloos verschillende perspectieven en belangen weet te verbinden.[43] Dat is wat je wilt als professional: completer worden in je vak. Kuijkens ontwikkeling is het product van vier decennia doen, observeren, reflecteren en leren. We zien hem in de verschillende cases leren van ambtelijke collega's en politieke bazen, van de successen en teleurstellingen van zijn organisaties, van eigen fouten en de fouten die hij anderen ziet maken, van de crises waarin hij heeft moeten optreden, en van de grote maatschappelijke veranderingen die hij in zijn diverse functies heeft moeten absorberen. De *young man in a hurry* op EZ en BZK zoog op hoe krachtenvelden in elkaar zaten, hoe politiek werkte, wat bewindspersonen nodig hebben, hoe je ambtelijke slagen kon winnen, hoe invloed en macht werkten. Voor de *reflective practitioner* die hij later is geworden, is leren door (zelf)reflectie een habitus geworden. Dat is een staat van zijn die ik iedere publieke professional toewens. Het is wat mij betreft zelfs een noodzakelijke voorwaarde voor veerkracht in vakmanschap. In ons tijdperk van turbulentie is dat geen luxe maar noodzaak.

Eindnoten

1 John van Maanen, *Tales From the Field*, Chicago: University of Chicago Press 2011; R.A.W. Rhodes, P. 't Hart, M. Noordegraaf, *Observing Government Elites: Up Close and Personal*, Basingstoke: Palgrave 2007.

2 U. Rosenthal, A. Docters van Leeuwen, M. Van Eeten, M. Van Twist, *Ambtelijke Vertellingen*, Utrecht: Lemma 1995.

3 Zie ook de ambtelijk-bestuurskundige 'memoires' van directeur-generaal Mark Frequin: M. Frequin, *Ja Minister, Nee Minister*, Den Haag: SDU 2006, en M. Frequin, *Met Ministers op de Tandem*, Den Haag: SDU 2012, voor vergelijkbare 'man en paard'-verhalen.

4 P. 't Hart, *Ambtelijk Vakmanschap* 3.0, Den Haag: NSOB 2014.

5 Gebruikte bronnen: Soetenhorst, B., Zonneveld, M. (2001). *Afrekenen met Peper*. Amsterdam: Van Gennep; B. Peper, *Over klefheid en lafheid. Waarheidsvinding, personalisme en consumentisme*, Nijmegen: Valkhof 2003; J. Bakker, *De Rotterdamse bonnetjesaffaire in het Algemeen Dagblad en RTC Radio Rijnmond: Op zoek naar het beeld van Bram Peper*. Rotterdam: Masterscriptie Erasmus Universiteit 2008; H. Van Osch, *Bram Peper: Man van contrasten*, Amsterdam: Boom 2010.

6 Zie verder M. Frequin, *Tegenspraak Graag*, Den Haag: SDU 2018.

7 L. Jensen, Denmark: 'the island culture', in: R.A.W. Rhodes, P. Weller, *The changing world of top officials: Mandarins or valets?* Buckingham: Open University Press 2001, p.74.

8 Voor levendige schetsen over wat dit in de praktijk vraagt, zie Mark Frequin's, *Ja minister, nee minister* en *Met de minister op de tandem*, Den Haag: SDU 2006 en 2012. Zie ook R. Nieuwenkamp, *De prijs van het politieke primaat*, Delft: Eburon 2001 en P. 't Hart, A. Wille e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam: Boom 2002.

9 M. van Duin en V. Wijkhuis (red), *Lessen uit Crises en Mini-Crises*, Amsterdam: Boom Bestuurskunde, 2013, 2014, 2015, 2016.

10 Vergelijk M. Bovens, P. 't Hart (red.), Crisis in de opsporing. Themanummer *Beleid en Maatschappij*, 25 (5), 1998 en A. Boin, S. Kuipers, M. Otten(red.), *Institutionele crises: Breuklijnen in beleidssectoren*, Alphen: Samsom 2001.

11 Vergelijk M. Bennister, B. Worthy, P. 't Hart (red.), *The leadership capital index: A new perspective on political leadership*, Oxford: Oxford University Press 2017.

12 J. Habermas, *Die neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt: Suhrkamp 1985

13 M. Bovens, A. Wille, *Diploma democracy: The rise of political meritocracy*, Oxford: Oxford University Press 2017.

14 M. Suetens, S. Walgraave, Belgian politics without ministerial cabinets? On the possibilities and limitations of a new political culture. *Acta Politica*, 36 (2) pp. 180-205.

15 R. Nieuwenkamp, De prijs van het politieke primaat, Delft: Eburon 2001; R. Nieuwenkamp, *Schaduwpolitici, bontkragen en blokkendozen: Een onderzoek naar politiek-ambtelijke verhoudingen,* Den Haag: CAOP 2013.

16 Omdat de hier beschreven gebeurtenissen zich afspeelden ten tijde van het koningschap van Beatrix wordt de term 'het Staatshoofd' in het vervolg in vrouwelijke vorm beschreven.

17 Later uitgewerkt tot een boek: C. Hood, *The blame game: Spin, bureaucracy and self-presevation in government*, Princeton: Princeton University Press 2010

18 Inmiddels in de 22e druk: U. Beck, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in einde andere Moderne*, Frankfurt: Suhrkamp 2015.

19 Zie verder langs deze lijnen N. Huls, *Recht in de risicomaatschappij*, Delft: Oratie TU Delft 1997; H. Boutelier, *Veiligheidsutopie*, Amsterdam: Boom 2005; P. Frissen, *De fatale staat*, Amsterdam: Van Gennep 2013.

20 E. Van Thijn, *Sorrydemocratie*, Amsterdam: Van Gennep 1998.

21 P. 't Hart, *Verbroken verbindingen: Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*, Amsterdam: De Balie 2001.

22 J. van Tol (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag: Boom Lemma 2011.

23 Zie: https://www.nrc.nl/nieuws/2014/06/17/nza-top-vertrekt-na-ophef-1392095-a33178 en het *Rapport van de onderzoekscommissie intern functioneren NZa* (2014)

24 De teksten uit dit kader zijn letterlijk overgenomen uit Arwin van Buuren en Geert Teisman, *Samen verder werken aan de Delta: De governance van het nationaal Deltaprogramma na 2014*, Rotterdam: Erasmus Universiteit 2014, pp. 17-8.

25 Er is dus ook een stortvloed aan publicaties over het onderwerp ontstaan. Nederland was er vroeg bij, in de vorm van wat de 'Rotterdam School' van onderzoek naar beleidsnetwerken en netwerkmanagement is gaan heten. Zie E.H. Klijn, J. Koppenjan, *Governance networks in the public sector*, London: Routledge 2016 voor een synthese van ruim dertig jaar.

26 Ansell, C., Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 18 (4). pp. 543-571.

[27] Afkomstig uit: Paul Williams, *Collaboration in public policy and practice: Perspectives on boundary spanners*, Bristol: Policy Press 2012, p.134.

[28] Mooi gedocumenteerd in F. Hendriks, T. Toonen (eds.), *Polder politics: The re-invention of consensus democracy in the Netherlands*, Aldershot: Ashgate 2001.

[29] ABD Top Consult, *Op peil: Wettelijke ex-post evaluatie Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening*, Den Haag: ABD 2016, p.31.

[30] Ibid, p.29

[31] Ibid, p.34.

[32] Ibid, p.42

[33] Tom-Jan Meeus, *Haagse invloeden*, Amsterdam: Nieuw-Amsterdam 2015, p.88

[34] John Kotter, *Leading change*, Cambridge: Harvard Business School Press 1996

[35] Vergelijk P. 't Hart, P. De Jong en A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het openbaar bestuur*, Alphen: Samsom 1991; J. de Vries en P. Borderwijk (red.), *Rijdende treinen en gepasseerde stations*, Amsterdam: Van Gennep 2010.

[36] W. Derksen, *Haagse Oersoep*, Utrecht: Boom Bestuurskunde 2015, p. 134

[37] Zie de biografische schetsen over onder meer deze generatie topambtenaren in R. Bekker, *Marathonlopers rond het Binnenhof: Topambtenaren bij het rijk 1970-2010*, Utrecht: Boom Lemma 2012.

[38] Gabriel van den Brink en Thijs Jansen, *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*, z.p.: Stichting Beroepseer 2016, p. 17, 84.

[39] K. van den Bos, L. van der Velden, E.A. Lind, On the role of perceived procedural justice in citizens' reactions to government decisions and the handling of conflicts, *Utrecht Law Review*, 10, 4, 2014, pp. 1-26.

[40] Vergelijk het inmiddels in en buiten ambtelijk Den Haag wijd en zijd bekende 'vier kwadrantenmodel' van de NSOB, onder meer te vinden in: Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, *Sedimentatie in sturing*, Den Haag: NSOB 2015.

[41] Zie over 'performatief' gezag, Maarten Hajer, *Authoritative governance*, Oxford: Oxford University Press 2009; en over de groei van verantwoordingsverplichtingen in Nederland, Mark Bovens en Thomas Schillemans (red.), *Handboek publieke verantwoording*, Utrecht: Boom Lemma 2009.

[42] Zo luidt de titel van het essay waarin het kwadrantenmodel ten doop is gehouden. Van der Steen e.a. (2015), *op cit.*

[43] Vergelijk M. Noordegraaf, M. van der Steen, M. van Twist, Fragmented or connective professionalism? *Public Administration*, 92, 1, 2014, pp. 21-38.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardige postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur.

De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van top-wetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeks-opdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidings-instituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen.

De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl