

*Wer nichts ist und wer nichts kann  
Geht zur Post oder Eisenbahn  
Aber wer dazu noch zu dumm  
Der kommt ins Ministerium  
(oud Sudetenduits rijmpje)*

*Oratie 20.20.01.2009*

*One of the most important and enduring competitive advantages that a country can have today is a lean, efficient, honest civil service.  
(Thomas L. Friedman in: The Lexus and the Olive Tree) 1)*

## **LIAISONS DANGEREUSES**

Enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren.

Oratie prof. mr. R. Bekker, leerstoel Arbeidsverhoudingen bij de overheid (Albeda-leerstoel)

Leiden, 26 januari 2009

Mijnheer de rector magnificus, geachte leden van het Bestuur en het Curatorium van de Albedaleerstoel, geachte dames en heren,

## **Inleiding**

In 1970 ben ik bij de overheid begonnen. Ik kwam binnen via het zogenaamde BHR-project, Bezetting Hogere Functies Rijksdienst. In opzet ongeveer gelijk aan het huidige traineeprogramma: twee jaar stages lopen op een aantal departementen en verder een serie opleidingen plus wat leuke dingen. Iets elitairder dan nu, je werd met zoveel woorden voorbestemd voor de hogere functies en aan mezelf afgemeten is dat gelukt. Een van de bijzondere elementen was dat je -als je geluk had- in je tweejarige stageperiode een Secretaris-Generaal mocht ontmoeten. Een Secretaris-Generaal (SG) was toen iemand van een andere planeet, nog net niet zo verheven als de met excellentie aangesproken ministers maar wel dicht in de buurt. 2) Sommigen waren een beetje van een voorbije tijd, maar anderen waren door iedereen gerespecteerde geweldenaars.

Er is niet zoveel bekend over ambtelijke helden in ons land. Over een aantal oude helden zijn biografieën verschenen, zoals de biografie van Van Oldebarneveldt 3) en de biografie van de gebroeders De Witt, en met name Johan. 4) De hoogste benoemde functionaris in hun tijd, als raadpensionaris van Holland, wat overigens meer was dan hoogste ambtenaar. Meer een combinatie van politicus, bestuurder en ambtenaar, drie functies in één. 5) Allen ook een illustratie van hoe gevaarlijk een functie in het openbaar bestuur ook in die tijd al was.

Korsten heeft in zijn boek *Grote Klasse* 6) een goede poging gedaan inzicht te krijgen in ambtelijke helden en de ontwikkelingen daarvan. Ook De Vries heeft in het verzamelwerk over de ‘*changing world of toppers*’, met als mooie ondertitel ‘*Mandarins or valets?*’ een tweetal Nederlandse ambtelijke helden beschreven. 7) Maar literatuur of biografieën over ambtenaren zijn er verder niet of nauwelijks. 8) Dat is jammer maar past in de Hollandse traditie om weinig ruchtbaarheid te geven aan het ambtelijke bestaan en de ambtelijke dienst.

In deze oratie zal ik allereerst ingaan op enkele ambtelijke helden van ons land, zoals ik die mij herinner. Dat is een enigszins willekeurige selectie. Dat is onontkoombaar zoals ook Korsten in zijn studie aangeeft en eveneens is uiteengezet in een van de standaardwerken over dit onderwerp, te weten de Amerikaanse studie naar *Exemplary Public Administrators*, met daarin helden als FBI-chef Hoover en de vader van de atoomduikboot Rickover. 9) Ik ben vooral nagegaan welke ambtenaren op mij persoonlijk een grote indruk hebben gemaakt, doordat ze grenzen wisten te verleggen, innovaties wisten door te voeren en inspiratiebron waren voor velen in de ambtelijke dienst. Het is een subjectieve selectie maar toch wel een die –als ik opvattingen binnen de overheid peil– niet helemaal uit de lucht is gegrepen en bovendien in zekere zin maatgevend is voor het profiel van de ambtenaar uit een nog niet eens zo ver verleden tijd.

Ik zal trachten aan te geven wat hun kenmerken waren en wat vervolgens door een aantal factoren in dat profiel is gewijzigd. Daarbij zal ik met name aandacht geven aan de wijzigingen die voortkomen uit de wisselwerking tussen het ambtelijke en politieke systeem en welke gevolgen dat heeft gehad voor de huidige ambtelijk-politieke verhoudingen. Die onmiskenbaar anders zijn dan 20, 30 jaar geleden. Was vroeger die verhouding wellicht aan te duiden als een eenvoudige, rustige Engelse wals, tegenwoordig lijkt een roemba of tango een

veel betere typering: een stuk spannender en ingewikkelder, maar ook met her en der behoorlijke uitglijders en kans op ongelukken.

Tenslotte zal ik trachten te schetsen wat naar mijn mening aandachtspunten zijn voor een verbetering van die verhoudingen, wat mij zal brengen bij het onderwerp van de leerstoel die ik hier mag bekleden, de Arbeidsverhoudingen bij de overheid. De verhouding tussen het politieke systeem en het ambtelijke systeem is in mijn visie het vertrekpunt voor de arbeidsverhoudingen binnen de overheid. De ambtenarenstatus is immers ooit mede voortgekomen uit de wens de ambtenaren te beschermen tegen de willekeur van de politiek. In de verhoudingen tussen politiek en ambtenarij liggen voorts essentiële vraagstukken besloten als het gaat om het ontwikkelen van een overheid die de uitdagingen van de toekomst aan kan. De spannende en soms gevaarlijke verhoudingen zijn bepalend voor onderwerpen als het vergroten van het prestatievermogen en de productiviteit van de overheid alsmede het bevorderen van samenwerking in plaats van verkokering. Onderwerpen waarbij het soms wel eens lijkt of de huidige arbeidsverhoudingen daar eerder negatief dan positief op uitwerken. Ik zal dan ook uiteenzetten dat die arbeidsverhoudingen, te beginnen met de politiek-ambtelijke, aan vernieuwing toe zijn. Werd vroeger wel eens een zweepslag ten tonele gevoerd om die verhoudingen te onderstrepen, mijn stelling is dat vertrouwen en complementariteit veel betere begrippen zijn om invulling aan die verhoudingen te geven.<sup>10)</sup>

### **Ambtelijke helden**

Terug naar mijn ambtelijke helden. Ik noem er een paar die in mijn geheugen staan gegrift.

Allereerst Albert Mulder. SG van het ministerie van Justitie van 1965 tot 1978. Van origine een Drent waarvan het gezegde wil dat achterdocht een van hun hoofdkenmerken is. In de hem op zijn 70<sup>ste</sup> aangeboden bundel stelt Prof. Van Veen dat wel eens werd gewezen ‘op zijn hoekig karakter, van een boer die een indringer van zijn land stuurt’, iets dat voor een SG in die tijd een bruikbare eigenschap was. 11) Mulder was een jurist, en een heel goede ook, hoogleraar aan diverse universiteiten. Maar Mulder was bovendien de spin in het web van het ministerie van Justitie, een inhoudelijk zeer betrokken SG die van alles op de hoogte was. Hij was als SG ook hoofd van de afdeling Wetgeving van Justitie. Voorzitter van het belangrijke overleg met de procureurs-generaal. Bekendheid kreeg hij ooit door zijn briefje met ‘Heden’ als opschrift, met een paperclip vastgehecht aan het dossier-Menten, waar de toenmalige minister echter niet heden van kennis nam, maar de volgende dag. Te laat, maar niet de schuld van Mulder. Mulder was ook bekend door zijn protest tegen openbare, negatieve uitlatingen over de ambtelijke dienst van toenmalig staatssecretaris van Justitie Glastra van Loon, waarbij het zover ging dat het was: de staatssecretaris weg of de SG weg. De staatssecretaris ging weg. 12)

Hayo Viersen. Hij was ooit Wethouder Haven van Rotterdam, waarvoor hij een carrière bij Slavenburg Bank had opgegeven. Een wethouder verdwaald in Den Haag, eerst - in 1976 - als Voorzitter van de Interdepartementale Commissie Groeikernen en Groeisteden, later door minister Gruijters benoemd als Directeur-Generaal Volkshuisvesting, op de plaats van een door dezelfde Gruijters bruusk uit zijn functie gezette DG Floor. Hij zette eerst de uitvoering van het groeikernenbeleid bestuurlijk op de rails, met toen al zijn grote verbazing over de geweldige centralisatie van de besluitvorming over woningbouw. Als Directeur-Generaal gaf hij ooit op een zeer welgekozen moment een speech waarin hij de vloer aanveegde met de bestuurlijke opzet van de volkshuisvesting en pleitte voor een drastische decentralisatie. Er

moet bij gezegd worden: tot ongenoegen van een andere held, Theo Quené, die toen SG van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening was en met wie Viersen op geen enkele wijze zijn speech had kortgesloten. Dat had hij ook niet gedaan met de toentertijd demissionaire minister. Quené vond het maar nestbevuiling. 13) Maar het was wel de aanzet voor een ongekende verandering in de volkshuisvesting die via staatssecretaris Heerma uiteindelijk geleid heeft tot woningbouw als gewoon normaal beleidsonderwerp en niet meer iets dat door 2000 rijksambtenaren moest worden gedaan.

Een volgende: Gerard Peijnenburg, SG van het ministerie van Defensie gedurende circa 15 jaar (van 1969-1984), even onderbroken door een staatssecretarisschap. Fameus geworden doordat hij tot diep in de nacht achter toenmalig minister van Defensie Vredeling aan moest voor een handtekening onder het F16-contract. Vredeling was uit een gevoel van balorigheid aan een kroegtocht begonnen, en de SG, niet zo'n regelmatige kroegenbezoeker, moest hem zoeken. Uiteindelijk trof hij hem vroeg in de ochtend in een café in Leiden, waarna de bewindspersoon op gezag van dezelfde SG zijn handtekening zette onder het toentertijd grootste contract ooit. 14) Peijnenburg kende zijn ministerie als geen ander. "Op Defensie deed de mare de ronde dat hij altijd zelf zijn paperclips uit het magazijn haalde", aldus oud-minister Vredeling in het liber amicorum bij zijn afscheid als SG. 15) Hij wist tot in het ongelooflijke wat iedereen deed en had alle details van hun zakelijk en persoonlijk wel en wee paraat. Een man met een zeldzaam gevoel en belangstelling voor personen, en daardoor ook in staat die mensen aan zich te binden.

Gerard van Dinter. Geboren in 1929. Hij wilde aanvankelijk na zijn studie rechten het bedrijfsleven in, maar nadat hij voor een gesprek bij een verzekeringsmaatschappij was geweest, wist hij zeker dat hij dat niet zou gaan doen. Bij toeval kwam hij in contact met het

ministerie van Landbouw. Zijn vroegere hoogleraar had hem al verteld dat er eigenlijk maar twee ministeries waren met goede vooruitzichten voor juristen: Justitie en Landbouw. Het werd dus aanvankelijk Landbouw waar hij uiteindelijk SG werd, van 1980 tot 1987. “Van Dinter leidde het departement met straffe hand. Onder zijn leiding groeide het uit tot een van de beste departementen”, aldus minister Braks bij zijn afscheid van de rijksoverheid in 1994. Zeer dominant, ook later toen hij was gevraagd om SG van Justitie te worden. Hij liet zich niet de kaas van het brood eten of knollen voor citroenen verkopen, zoals minister van Justitie Hirsch Ballin over hem zei, ongetwijfeld met verwijzing naar het landbouwverleden van Van Dinter. Van Dinter was ook een lange tijd voorzitter van het College van SG's dat gaandeweg wat meer vorm begon te krijgen na de lange periode dat het een tamelijk anoniem bestaan had geleid. Ook daar trouwens - ondanks zijn voorzitterschap - in vergaderingen voortdurend zelf aan het woord, zeker als het ging om de belangen van Justitie. Verkokering was toen nog niet een erg negatief begrip. 16)

Ik noem tenslotte Ad Geelhoed. SG van het ministerie van Algemene Zaken van 1997 tot 2000, daarvoor sinds 1990 SG van het ministerie van Economische Zaken, daarvoor vele andere functies. Als SG geen manager, maar wel zeer invloedrijk. Voorzitter in zijn EZ-tijd van de gezaghebbende Centrale Economische Commissie en van de Interdepartementale Commissie Economische Structuur, en beroemd om zijn tirades waarbij hij zowel in de beslotenheid van een vergadering als in de openbaarheid van een congres niemand spaarde. Als geen ander begiftigd met de kunst van de welbespraaktheid, waarbij soms de vorm zelfs boven de inhoud dreigde te gaan, maar waarbij die vorm altijd functioneel werd ingezet om mensen wakker te schudden. Tot op zekere hoogte ook een orakel die het vermogen had medewerkers aan te trekken en te inspireren die zijn scherpzinnige maar niet altijd even direct bruikbare uitlatingen in beleid wisten om te zetten. 17)

Dat is zo een kleine, subjectieve selectie van mijn ambtelijke helden uit het verleden. Het is geen uitputtende reeks, mensen als Quené, Rutten, Herweijer, In 't Veld, Lemstra, Gradus Hendriks horen ook in deze serie thuis, en dan sla ik nog een hele serie over maar ik moet hier kort zijn.

Wat zijn nu de kenmerken van deze helden? Vooral dat het persoonlijkheden waren, voor de duivel niet bang, maar ook zeer loyaal, zowel aan hun ministers (staatssecretarissen zagen ze wat minder staan) als aan de publieke zaak. Mannen, ik kan het niet ontkennen. De meesten ook, Viersen uitgezonderd, altijd werkzaam in de publieke sfeer. Een enkeling kwam uit de politiek, zoals Viersen, anderen zoals Peijnenburg waren (in zijn geval als onderbreking van zijn SG-schap) een tijd staatssecretaris. Het politieke profiel van Mulder trok indertijd ook nogal aandacht. Ze waren overtuigd van hun gelijk en hadden een enorme inzet om dat gelijk ook te halen. Daarbij werden openbare uitspraken niet geschuwd, uitspraken waar soms hun minister wel eens van opkeek, om het zacht uit te drukken. Maar wel zeer effectief, hetgeen over het algemeen leidde tot vergeving van eventuele vrijpostigheid.

### **Veranderingen in het profiel.**

Ik heb hun kenmerken vergeleken met het profiel van de Overheidsmanager van het jaar. Ik noem een aantal elementen uit de eisen die gelden om in aanmerking te komen voor die titel. Je moet verbonden zijn met de overheid, integer zijn, innovatief in de bedrijfsvoering, medewerkers kunnen inspireren, beschikken over goede contacten, samenwerking tot stand kunnen brengen etc. Je moet uit kunnen stijgen boven je eigen vakgebied, oog hebben voor de toekomst en soepel inspelen op veranderingen. 18)

Prachtige eisen, maar ik sluit niet uit dat geen van mijn helden ooit in aanmerking zou zijn gekomen voor deze prijs. Allen konden zeker mensen inspireren. Zelfvertrouwen hadden ze te over, ze waren ongetwijfeld stressbestendig en niet tevreden met gemiddelde prestaties, om nog wat eisen voor de titel van Overheidsmanager van het jaar te noemen. Maar ze zouden niet zo hoog scoren op bijvoorbeeld bedrijfsvoering, daar waren ze ook niet op geselecteerd. Samenwerking was niet hun hoogste prioriteit, vooral niet als het hen niet uitkwam, en ze waren over het algemeen knap verkokerd. Zij het dat ik dat laatste liever zou willen aanduiden als gericht op optimalisatie van het domein waar ze voor stonden, om verkokering eens wat positiever te typeren. 19) Ze waren dominant en vaak niet erg genegen hun functie en prestaties met anderen te delen. Hun mobiliteit was ook niet zo groot. Het waren geen managers, maar veeleer bestuurders, zo werden zij ook vaak genoemd. 20) Ze hadden een sterke machtspositie door een mengeling van persoonlijkheid en onverschrokkenheid, ja zelfs soms brutaliteit. Ze ontleenden veel van hun macht aan een monopolie op kennis en contacten dat ze in vele jaren in hun functie hadden opgebouwd.

Wilson, die in zijn grote werk over *Bureaucracy* ook ingaat op helden in de publieke dienst, die hij o.a. – enigszins herkenbaar - aanduidt als *legendary curmudgeons*, legendarische zuurpruimen, stelt over die helden: “*All had one thing in common: They found or maintained the support of key external constituencies.*” Ze ontleenden hun macht mede aan (vaak politieke) externe steunpilaren, net als inderdaad kenmerk was van mijn helden. Het was een soort macht waar verstandige ministers het liefst maar van profiteerden in plaats van de concurrentie mee aan te gaan. 21)

Dat is gaandeweg anders komen te liggen. Heel geleidelijk werd vanaf begin jaren '70 maar vooral in de jaren '80 en '90 de macht van ambtenaren aan de orde gesteld en vervolgens teruggedrongen. De openbare les waarmee Crinice le Roy in 1969 zijn functie als lector in Utrecht aanvaardde 22) , waarin hij het begrip Vierde Macht introduceerde, kreeg een zekere doorwerking, zeker in combinatie met uit Engeland overwaaiende verhalen over de positie van de topambtenaar. Dat gebeurde in serieuze zin bijvoorbeeld in de dagboeken van Richard Crossman 23) , met daarin onder meer een prachtige beschrijving van zijn haat-liefde verhouding met de *Permanent Secretary* van het *Department of Housing and Local Government* Evelyn Sharp, bijgenaamd 'The Dame'. 24) En in meer komische zin in *Yes, Minister*, een mede op de Crossman Diaries gebaseerde serie ten aanzien waarvan niet alleen de Engelse ambtenaren maar ook de Nederlandse vergeefs hebben geprobeerd aan te geven dat het slechts een karikatuur zou zijn. 25)

### **Nieuwe uitdagingen voor overheid en ambtenaren.**

Het waren uitingen van kritiek op en onbehagen met de opkomst van technocratische, Weberiaanse bureaucratieën die voortkwamen uit veranderingen in de overheidstaken. Die kregen na de decennia van de wederopbouw in de jaren '70 een nieuwe dimensie waarbij mede met behulp van automatisering de welvaartsstaat een veel groter werkgebied kreeg. Waar bijvoorbeeld minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening Udink begin jaren '70 nog sprak over 'aanvullende huursubsidie' voor ten hoogste 30.000 huishoudens, werd dat door staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening Van Dam (een van de eerste politici met zicht op de mogelijkheden van automatisering voor het openbaar bestuur) in de periode van het kabinet-Den Uyl in snel tempo uitgebreid naar 'individuele huursubsidie' voor vele honderdduizenden huishoudens.

Tegelijkertijd kwamen in die tijd nieuwe vraagstukken op die zich veelal niet hielden aan de oude departementale grenzen, zoals stadsvernieuwing, milieu en maatschappelijke ontwikkeling. Maatschappelijke problemen werden steeds ingewikkelder. De verzuiling verdween bovendien als hulpmiddel voor politiek en bestuur, en gelijktijdig ook het fenomeen 'regent'. Althans de regent in zijn klassieke vorm, een vorm die een aantal oude ambtelijke helden niet geheel vreemd was. 26) De overheid verliet ook zijn verticale, hiërarchische wijze van communicatie met burger en maatschappij en verving dat door veel meer horizontale bestuursvormen, interactief bestuur etc.

Het aantal lobbies en belangengroepen nam toe, terwijl ook individuen in toenemende mate voor hun belangen op kwamen, gesteund door wetgeving als de Wet openbaarheid van bestuur, de Ombudsman e.d. Het begrip '*civil society*' kreeg een nieuwe dimensie, waardoor het aantal spelers groeide maar ook het spel zelf veranderde. Individualisme groeide aan de ene kant, maar de roep om risicoreductie door de overheid even hard aan de andere kant, als duidelijke illustratie van de dilemma's waarmee de overheid te maken kreeg.

Informatietechnologie en met name internet gaven aan al deze ontwikkelingen na zekere tijd nog een extra impuls.

Binnen de overheid veranderde in dezelfde stroom veel. Het begrip 'management' kwam daar vanaf het begin van de jaren '80 op, gepaard gaande met reductie van centrale bedrijfsvoering en meer ruimte voor decentrale eenheden op directie en afdelingsniveau. Instituten als het Rijks Computer Centrum, het Rijks Inkoopbureau, de Rijks Automobiel Centrale, de Rijks Psychologische Dienst verdwenen, managers mochten zelf beslissen waar ze hun inkoop deden. Uitbesteding van zowel ondersteuning als beleidsuitvoering nam sterk in omvang toe.

Scheiding tussen beleid en uitvoering, met oprichting van ZBO's en later agentschappen, werd voorts een leidend principe. De grote Actie Comptabel Bestel zette einde jaren '80 het gehele financiële management opnieuw in de steigers, later – in de jaren '90 - gevolgd door het programma Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB ) waardoor naast beheer ook financiële verantwoording meer nadruk kreeg.

Een laatste factor is het vooral sinds het Verdrag van Maastricht van 1992 sterk toegenomen belang van de EU. De gang van zaken in Brussel is geheel anders dan bij de Nederlandse, vaak tamelijk pragmatische administratie en wordt gedomineerd door de Franse bureaucratische bestuurscultuur. Dat vereist een aparte serie, niet altijd even goed ontwikkelde kwaliteiten, waarvan Engels en Frans spreken niet de onbelangrijkste zijn. En een zeer lange adem.

Om deze nieuwe uitdagingen en vraagstukken, en de combinatie met tal van nieuwe technische mogelijkheden, goed aan te kunnen pakken, waren op ambtelijk niveau andere vaardigheden vereist. Het accent op inhoudelijke kennis en ervaring van de ambtelijke leiders werd geleidelijk minder, alsook het belang van intensieve contacten met het veld. Bovendien verlieten ministers zich niet meer alleen op de top maar zochten zowel binnen als buiten het departement naar andere informatiebronnen en adviseurs. Topambtenaren verloren hun monopoliepositie in dat opzicht. Maar hun managementvaardigheid werd steeds belangrijker omdat de ambtelijke top meer en meer leiding moest geven aan grote, ingewikkelde organisaties die ook met name onder invloed van automatisering regelmatig moesten worden gereorganiseerd. 27)

## **Het politieke primaat.**

Ondanks de professionalisering van de ambtenaren en het groter worden van hun interne, op management gerichte oriëntatie werd de verhouding tussen politiek en ambtenarij er niet gemakkelijker op. Er ontstond veel meer dan vroeger kritiek op de overheid, en met name de uitvoering van overheidsbeleid. Daar ging ook regelmatig wat mis, zonder dat bewindspersonen daar feitelijk veel aan konden doen. Maar ze werden er wel verantwoordelijk voor gehouden. Regelmatig zette dat de verhouding met de ambtelijke dienst onder druk. Bovendien versterkte dat de opkomst van het politieke primaat als begrip, in een poging van de politiek om grip op de turbulente ontwikkelingen te krijgen en (weer) gezien te worden als dé doorslaggevende factor als het om overheidsbeleid ging. 28)

Opiniepeilingen gaven een wetenschappelijk tintje aan populisme en gingen het dagelijkse gedrag van politici steeds meer beïnvloeden evenals een grote stroom, vaak sterk uitvergroete incidenten waaraan het reactievermogen van de politiek werd afgemeten. De media stortten zich voorts op het politieke systeem als welkome bron voor levendige berichtgeving wat de roep om politiek primaat nog eens versterkte.

Van Thijn heeft het pleidooi voor het politieke primaat in zijn oratie uit 1997 nog eens in sterke mate uit eigen ervaring als politicus beschreven. Hij wijst daarin op de in zijn ogen bestaande bureaucratisering van de politiek maar ook de politisering van de bureaucratie. De politiek is in het gedrang gekomen, herstel van het politiek primaat is nodig door een nieuwe invulling van het vak van politicus. ‘Baas boven baas’, zo is de veelzeggende ondertitel van zijn rede. 29) “*L’administration, c’est de la politique par d’autres moyens*”, zo beschrijft Luc Rouban het, met een verwijzing naar Clausewitz’ Vom Kriege. 30) Het moest afgelopen zijn

met de macht van de ambtenaren, de politiek moest het voor het zeggen hebben, en dat zou men weten ook.

De politiek probeerde niet alleen de eigen positie sterker te markeren maar ook invloed uit te oefenen op de ambtelijke dienst. Voor een deel liepen daarbij de belangen van politici en ambtenaren gelijk op, zonder dat dat overigens resultaat was van een gezamenlijke strategie of onderling overleg. Dat had een aantal belangrijke gevolgen. De onbeperkte zittingsduur bijvoorbeeld, vaak een factor in de ambtelijke macht, werd niet meer vanzelfsprekend gevonden, wat overigens ook veel ambtenaren zelf -maar om geheel andere overwegingen dan die van de politici- wel aansprak omdat zij op die wijze zicht kregen op zo nu en dan een andere functie waar ze hun veel meer generalistisch geworden vaardigheden konden gebruiken.

Dat kreeg een institutioneel vervolg door de oprichting in 1994 van de Algemene Bestuursdienst (ABD) waarin alle ambtenaren vanaf directeur en hoger waren ondergebracht met het oogmerk hun kwaliteit te verbeteren en hen stelselmatig te laten rouleren. 31)

Binnen de ABD kwam in 2000 de Top Management Groep tot stand, te weten de SG's en DG's, waarvan zelfs werd bepaald dat zij voor slechts een periode van vijf, maximaal zeven jaar op hun functie mochten zitten, en daarna overgeplaatst zouden worden naar een andere SG- of DG-functie. Tevens werd daarbij voorzien in een procedure waarbij ministers die geen vertrouwen meer hadden in hun ambtelijke top daarvan ook af konden. De benoeming op een SG- of DG-functie werd daarbij aangemerkt als tijdelijk waardoor bij een vertrouwensbreuk niet direct tot ontslag op grond van art. 99 van het ARAR zou moeten worden overgegaan

(met de daarbij behorende, hoge financiële schadevergoeding), maar nieuwe taken zouden worden opgedragen.

Dat leidde bij sommige ministers wel eens tot misverstanden zoals minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Bomhoff in 2002 merkte toen hij met een beroep op de ABD-regels af wilde van zijn DG Van Lieshout. Dat kondigde hij echter al aan voordat hij beëdigd was en voordat hij ooit met Van Lieshout gewerkt had, sterker nog: voordat hij hem ooit had gesproken. Formeel was dat op geen enkele wijze acceptabel, maar de publiciteit, waarvan de minister wist dat die onvermijdelijk was, maakte handhaving van de status quo ook lastig. Hij kreeg uiteindelijk wel zijn zin, maar in het debat in de Tweede Kamer over de Regeringsverklaring waar dit breed aan de orde kwam -een van de weinige keren dat in de Tweede Kamer uitgebreid werd gesproken over de ambtelijke top- werd duidelijk dat dit eens maar nooit weer was. Bovendien werd in dat debat het principe van een politiek neutrale ambtelijke dienst van links tot rechts bevestigd. 32)

De oprichting van de ABD had dus twee verschillende aspecten. Het meest genoemde was natuurlijk het streven naar verbetering van de kwaliteit van de ambtelijke dienst. Maar een onuitgesproken nevenaspect was ook het terugdringen van de ambtelijke macht die voortkwam uit een langdurig verblijf op een functie. Iets vergelijkbaars is te zien bij de opkomst in de jaren '90 van New Public Management dat enerzijds gericht was op daadwerkelijke verbeteringen maar anderzijds - in de woorden van Luc Rouban – “*constitute a major attempt to control civil servants and to diminish their strategic or professional sphere of autonomy.*”<sup>33)</sup> 34)

Ook op andere wijze maakte de politiek duidelijk niet alleen het primaat maar ook het publieke alleenvertoningsrecht te willen hebben. Na de nodige spanningen tussen de minister van Justitie en het OM, waarbij de publiciteit van het OM in het politieke domein veel irritatie opwekte 35) , werden in mei 1998 nieuwe aanwijzingen vastgesteld over de externe contacten van ambtenaren met o.a. de pers en met kamerleden. 36) Die werden in de wandeling aangeduid met de omineuze naam Oekaze-Kok, waarbij echter wel de kanttekening past dat ze aanmerkelijk flexibeler zijn dan de naam oekaze suggereert. Dat nam niet weg dat de lijn helder getrokken was en de acceptatie van publieke uitspraken, en met name kritische, aanzienlijk minder werd, zoals de SG van EZ Van Wijnbergen merkte bij zijn kritiek op het belastingbeleid. Daarbij kwam hij in scherpe aanvaring met zijn minister, waarbij hij vervolgens overigens geheel de eer aan zichzelf hield en zijn functie opgaf. 37)

Dezelfde wens tot versterking van het politieke primaat en terugdringing van het ambtelijke domein lag achter de opvattingen inzake de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Na een kortstondige populariteit rond 1990, mede gebaseerd op het voortreffelijke rapport van de Commissie-Wiegel 38) over kerndepartementen, werd hun zelfstandigheid steeds meer een doorn in het politieke oog. Sterk kwam dit naar voren in het rapport-Kohnstamm, met als strekking het terugdringen van de ZBO's ten gunste van directe politieke sturing. 39) Een recent voorbeeld daarvan is het voornemen tot integratie in het ministerie van OCW van de Informatie Beheer Groep. 40) Het is een ontwikkeling die in het al genoemde rapport-Wiegel al werd voorspeld voor het geval niet voorzien zou worden in een goede relatie tussen de kerndepartementen en de ZBO's. 41)

De laatste in deze serie ontwikkelingen is de discussie over de arbeidsvoorwaarden van topambtenaren (en functionarissen in de semi-publieke sector) die gerelateerd zijn aan een

inkomensnorm die afkomstig is uit het politieke domein, het salaris van een minister, in de wandeling enigszins misleidend aangeduid als ‘de Balkenende-norm’.

Nu is er veel voor te zeggen om in de publieke sector maximumsalarissen te hanteren en daarbij ook gepaste soberheid te betrachten. Maar het is niet erg logisch om arbeidsvoorwaarden van de ambtelijke dienst te relateren aan arbeidsvoorwaarden uit het politieke domein die nu eenmaal door geheel andere overwegingen worden bepaald dan voor normale arbeidsvoorwaarden relevant zijn. Het feit dat ministers allen hetzelfde verdienen, geen vakantiedagen hebben, van de een op de andere dag ontslagen kunnen worden zonder enige rechtsbescherming (zij het met een sociaal flankerend beleid dat alleen gerechtvaardigd is op basis van de specifieke omstandigheden waarin het politieke beroep moet worden uitgeoefend), illustreert hoezeer de arbeidsvoorwaardenvorming in het politieke domein verschilt van die van normale werknemers.

Door een stellig verband te leggen tussen de politieke en ambtelijke arbeidsvoorwaarden is de discussie over de niet-politieke arbeidsvoorwaarden geheel de verkeerde richting in gegaan, waarbij uitgangspunten als redelijke beloning, prestatieprikkels en arbeidsmarkt op de achtergrond zijn geraakt en de discussie gedomineerd wordt door beschouwingen die wellicht nog passen bij politieke arbeidsvoorwaarden maar die geen recht doen aan de eisen van een professionele organisatie. Gevolg is ook dat bij elke benoeming waar een hoger salaris nu eenmaal onvermijdelijk of zelfs gewenst is weer een uitzondering moet worden gemaakt die vervolgens ook nog op ingewikkelde wijze moet worden verdedigd. De zinvolle beschouwingen en aanbevelingen van commissies als de Werkgroep-Van Rijn 42) en de Commissie-Dijkstal 43) zijn voor het overige voor een groot deel in het vergeetboek terechtgekomen, met alle nadelen van dien voor de ontwikkeling van een modern

beloningsbeleid. Het zou dan ook dringend gewenst zijn als de discussie weer zou gaan over dat beloningsbeleid, en niet alleen maar over overschrijdingen van het salaris van de Minister President.

### **Nederland is niet uniek.**

Het mannetjesputtersprofiel werd, zoals ik heb uiteengezet, voor de ambtelijke top stilzwijgend verlaten. 44) Enerzijds kwam dat voort uit andere eisen die aan de top werden gesteld, anderzijds werd dat beïnvloed door de politiek die haar primaat duidelijk wilde markeren.

Het is niet een ontwikkeling die alleen in Nederland zich voordeed, in andere landen gebeurde hetzelfde. Mooi is dit beschreven in de studie van Patrick Weller, getiteld *Australia's Mandarins*, met de door zijn vraagteken veelzeggende ondertitel 'The Frank and the Fearless?' 45) Hij beschrijft de vroegere Secretary als vast op zijn stoel zittende krachtpatser die onverbloemd de vele ministers die hij in zijn lange ambtelijke bestaan langs zag komen de waarheid zei. *Speaking truth to power!* 46) Waar vervolgens in de jaren '80 politieke krachten tegenop kwamen waarbij o.m. de titel van *Permanent Secretary* werd veranderd in *Departmental Secretary*, teneinde te benadrukken dat zijn positie geenszins permanent was. De vaste aanstelling van de ambtelijke top werd in Australië medio jaren '90 vervangen door een 5-jarig contract zonder recht op verlenging. Dat werd de ambtelijke dienst *down under* verkocht met een eenmalige salarisstijging van 20%, een deal waar de meeste SG's toen genoeg mee namen en die ze inmiddels betreuren. 47)

Aan Australië danken wij ook de enige, mij bekende jurisprudentie over het ontslag van een SG op basis van vertrouwensverlies, meestal halen dit soort zaken de rechter niet. Het betreft de *Barratt-case*. Paul Barratt was lange tijd DG geweest en daarna Voorzitter van de Kamer van Koophandel van Melbourne, totdat hij in 1996 door Prime Minister Howard gevraagd werd terug te keren en SG te worden van het *Department of Primary Industries and Energy*. Dat deed hij voortreffelijk waarna hij in 1998 wederom door de premier werd gevraagd SG van het ministerie van Defensie te worden. Dat ging de eerste maanden prima totdat er een nieuwe minister van Defensie kwam, Moore. Met Moore klikte het niet, zonder dat dat overigens werd uitgesproken. “*Within three months it was clear that he and Barratt were not working closely together.*” Moore vertrouwde volledig op zijn politieke adviseur (“*the ministerial staffer who seemed to be the key person in making policy-decisions*”) en wilde een oud-medewerker op de SG-plek benoemen. Maar overlegde tegelijkertijd ook gewoon met Barratt en keurde zelfs diens werkplan goed. Ze draaiden nog enige tijd om elkaar heen. De secretaris-generaal van de Prime Minister, Max Moore-Wilton, bijgenaamd *Max-the-Axe*, werd er bij betrokken. Er werd gekeken of er niet iets anders voor Barratt te vinden was, maar uiteindelijk zegde Moore het vertrouwen in Barratt op. Intussen was - ongetwijfeld bewust - naar buiten gelekt dat de verhouding tussen beiden niet goed was en dat Moore van hem af wilde.

De premier kon toen zijn minister niet afvallen en secretaris-generaal Moore-Wilton kreeg de taak dit met Barratt verder te regelen. “*Paul, it’s Max. You’re sacked*”, is het korte verslag van het telefoongesprek tussen hen beiden. Geen vertrouwen, “*the Minister of Defence has lost trust and confidence*”, en dat is “*detrimental tot the public interest*”, was de mededeling, verder geen argumentatie. Barratt ging daarop naar de rechter, met de (terechte) stelling dat

hij altijd goed gefunctioneerd had, maar die stelde in twee instanties hem in het ongelijk. Het enkele feit dat het vertrouwen was opgezegd, was voldoende.

Het lijkt een beetje op de Van Lieshout-case, met als verschil dat Moore in ieder geval nog enige maanden met zijn SG had samengewerkt. 48) Interessant is bovendien dat het hier dus niet ging om ‘onverenigbaarheid van kakacters’, zoals bij ons ligt besloten in art. 99 van het ARAR, maar om het eenzijdig afwezig zijn van vertrouwen.

Ambtenaren, en met name de hoogste, verloren in hun relatie met politici niet alleen hier maar ook in het buitenland een deel van hun macht ook doordat de politiek zich niet meer alleen tot hen wendde om advies. Niet alleen werd een SG of DG niet meer –zoals ik al stelde- het enige informatiekanaal in het verkeer tussen departement en minister, maar ook betrokken ministers meer en meer advies van buiten. 49)

Dat was enige jaren geleden voor Sir Michael Bichard, de SG van het Britse *Department of Employment* (en later *Education and Employment*), aanleiding om als mission statement voor zijn departement vast te stellen “*to remain the most important adviser of the minister*”.50) In het VK werd ook een ontwikkeling zichtbaar waarbij de ministers in toenemende mate zich bedienden van *special advisers*, mensen waarvan men verwachtte dat ze met de minister mee konden denken en snel en alert konden reageren op nieuwe, vooral publicitair gevoelige uitdagingen. “*The Special Adviser adds a political dimension to the advice and assistance available to Ministers...*” “*They are an additional resource for the Minister providing assistance from a standpoint that is more politically committed and politically aware than would be available to a Minister from the permanent Civil Service*”, aldus de *Code of Conduct for Special Advisers*. 51)

*Spindoctoring* werd daarbij een nieuwe vaardigheid die inderdaad niet erg bij ambtenaren is ontwikkeld, en waarbij geen onwaarheden worden verkondigd maar wel een taalgebruik, timing en presentatie van feiten worden aangehouden die de kans op positieve publicitaire effecten vergroot. 52)

### **Politisering van de ambtelijke dienst nader beschouwd.**

Ambtenaren worden ook in landen als Australië en het Verenigd Koninkrijk nog steeds niet op grond van hun politieke kleur benoemd maar worden wel geselecteerd met steeds actievere participatie van de politieke leiders die daarbij een beeld in het achterhoofd hebben van het type ambtenaar dat qua imago en werkwijze zou passen bij het beleid dat men voorstond. Zoals Thatcher ooit zei, hij moet “*one of us*” zijn 53), en dan bedoelde ze niet dat hij Tory moest zijn, maar wel iemand die stond voor een andere aanpak dan de klassieke Oxbridge-stijl, de stijl die men de Engelse tegenhanger zou kunnen noemen van hetgeen Rosenthal in 1979 heeft beschreven in een mooie studie over het profiel van de Nederlandse ambtelijke top: Nederlands Hervormd, jurist en ‘Leienaar’. 54) 55) De ambtelijke top werd en wordt niet meer uitsluitend op ‘*merit*’ geselecteerd maar op politieke overwegingen zij het niet op politieke kleur, “*They are selected because they offer the promise of a good service to the minister*”. 56)

De ambtelijke dienst in Nederland probeerde die service te verhogen en moest dus -gegeven het steeds politieker karakter van wat ministers doen en willen- ook zich steeds meer kunnen verplaatsen in de politieke belevingswereld. De dreiging van politieke benoemingen of van het aanstellen van *special advisers* of Nederlandse, zij het nog maar zeer beperkt

gesignaleerde varianten daarvan, is daarbij een factor. En eveneens de wetenschap dat ze voor herbenoeming of benoeming op en andere interessante plaats alsmede van hun eventuele extra beloning afhankelijk zijn van de politieke leiding.

Zowel bij ons als bij een aantal vergelijkbare landen is sprake van een groter wordende politieke invloed op de ambtelijke dienst. ‘*Politisering of verambtelijking?*’, vraagt Rosenthal zich in 1979 nog af in zijn studie over de SG’s. Rouban is in 1998 in zijn bijdrage over Frankrijk in het aan politisering gewijde nummer van de *Revue française de l’administration publique* al heel wat stelliger, en heeft geen aarzelingen bij het beschrijven van ‘*La politisation des fonctionnaires en France*’. 57) Van oudsher is in Frankrijk de politieke elite dominant en nauw verweven met de elite van ambtenarij en bedrijfsleven. De bij ons geheel onbekende politieke kabinetten spelen daarbij een belangrijke rol. Interessant is in dit verband overigens dat de Franse departementen, een enkele uitzondering daargelaten (Buitenlandse zaken) nooit secretarissen-generaal kenden, maar daar sinds enige jaren wel toe zijn overgegaan. Deze niet-politieke SG’s hebben overigens een sterk administratieve en niet beleidsmatige rol, maar krijgen onder invloed van alle organisatieveranderingen die President Sarkozy wil doorvoeren wel een steeds belangrijker positie. 58)

Ook Weller duidt politisering voor Australië aan als een feit en niet meer een vraag, waarbij hij overigens onderkent dat ‘*politicisation*’ (zoals hij het noemt) ook daar ingewikkelder is dan alleen maar het benoemen van politieke vrienden op ambtelijke functies. Van politicisation is sprake als “*appointments and promotions are motivated by party politics instead of the merit principle*”. Maar –zoals hij het zelf stelt in navolging van Mulgan - voegt hij daar twee vormen aan toe: benoemingen van mensen die verbonden zijn met een bepaald

beleidsstandpunt en benoeming van mensen *'to stamp its authority on the public service'*.

*"Managerial politicisation"*, zo noemt hij deze vormen. 59)

Politisering van de ambtelijke dienst gaat dus vaak subtieler dan rechtstreeks politieke benoemingen. Die komen niet zoveel voor, althans niet bij ons. 60) Maar wel selectie van mensen waar men ook politiek mee uit de voeten kan.

Of misschien heeft het twee kanten en is het daardoor nog gecompliceerder: ambtenaren proberen hun inlevingsvermogen en hun politieke adviesvaardigheid in een steeds politieker wordend politiek systeem te vergroten, omdat ze zien dat hun politieke bazen daaraan behoefte hebben. En ze zien dat politieke en publicitaire acties nodig zijn om beleid tot stand te brengen, en dat beleid niet meer (alleen) beoordeeld wordt op zijn inhoudelijke merites. Het werk heeft dus veel meer politieke of politiek relevante kanten heeft gekregen. Maar ambtenaren komen nooit tot een echte plaats in het politieke adviestraject, terwijl ze wel de kans lopen uit hun vak van ambtelijke, neutrale, professionele manager te geraken of – naar de andere kant - voor een volgend kabinet het imago te hebben van politieke partijdigheid. Politici vinden ook regelmatig dat ambtenaren eigenlijk geen verstand van en gevoel voor politiek hebben. 61) 62)

Deze onontkoombare maar tegelijkertijd naar zijn aard beperkte gerichtheid van de ambtelijke top op het politieke systeem verklaart wellicht voor een deel ook de verwijdering die soms ontstaat tussen beleid en uitvoering en in ieder geval waarom ten aanzien van het vak van topambtenaar vaak wordt gesproken van een spagaat. 63) Met soms zelfs een salto mortale, om eens een mooi beeld van Hans Bekke e.a. te citeren uit hun indringende studie naar het departement van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. 64) De acrobatiek levert tal van

sprekende metaforen op als het gaat om het beschrijven van de overheid en de kwaliteiten van overheidsfunctionarissen.

### **Politicus, ambtenaar, bestuurder: aparte vakken.**

Het vak van ambtenaar veranderde vanaf de jaren '80 geleidelijk, en de macht van ambtenaren werd zoals gezegd teruggedrongen. In zekere zin verdwenen kenmerken in de ambtenarij die de ambtenaar vroeger ook als bestuurder typeerden, en daarvoor in de plaats kwamen al dan niet specifiek op de overheid toegesneden managerskenmerken. De ambtelijke dienst, gericht op de objectieve voorbereiding en uitvoering van beleid, werd ambtelijker, meer gericht op de organisatie of op de niet-openbare relatie met burgers of organisaties. De afnemende publieke profilering van de ambtenaar staat overigens haaks op een steeds grotere openbaarheid van zijn handel en wandel, door bijvoorbeeld de Wet openbaarheid van bestuur of rapporten van de Ombudsman maar ook publieke registraties van inkomen en nevenfuncties. Openbare discussies *over* ambtenaren zijn er dan ook nog te over.

Maar het vak van politicus veranderde ook. Waar vroeger, zoals ik in het begin zei, de raadpensionaris van Holland de drie functies van politicus, bestuurder en ambtenaar in zich verenigde, en later de politicus en de ambtenaar die bestuurdersfunctie subtiel met elkaar deelden, werden die functies in de afgelopen twintig, dertig jaar gaandeweg scherper onderscheiden. De politiek, gericht op veranderingen, werd daarbij 'politieker' (in de zin van gedrag als politicus) en zocht veel meer de publiciteit.

Het element bestuur is daarbij wat op de achtergrond geraakt. Voor een deel werd dit vereenzelvigd met de politieke functie, zij het dat politici meer en meer geselecteerd werden

op politieke, vaak met emotie en communicatie gepaard gaande kwaliteiten en veel minder op bestuurlijke. Bij de laatste spelen veel saaiere eigenschappen een rol die meer lijken op het ambtelijke. Het is een verschijnsel dat ook op gemeentelijk niveau is te zien. Daar was de burgemeester bij uitstek degene die de bestuurdersrol speelde, en de secretaris de ambtelijke. Maar burgemeesters worden, zoals prof. Jouke de Vries onlangs in de Burgemeesterslezing nog heeft uiteengezet, in toenemende mate geselecteerd op politieke kwaliteiten en politieke achtergrond. 65) Ten aanzien van de wethouders is op dit moment nog niet geheel duidelijk waar het accent komt te liggen. Hun doorloopsnelheid suggereert dat het politieke element in hun functie nogal sterk is. 66)

Het is overigens niet een ontwikkeling die al kristalhelder is. Sommigen interpreteren het anders. Paul Kuypers bijvoorbeeld maakt tevens het onderscheid tussen politiek, bestuur en ambtenarij, maar stelt dat het bestuur de politiek marginaliseert. 67) Paul 't Hart heeft weer een andere observatie en stelt dat de topambtenaren langzamerhand samenvloeien met de politieke leiders en in ieder geval voor de buitenwacht niet meer van elkaar zijn te onderscheiden. 68) Nog weer anderen, en Tjeenk Willink 69) en Van Thijn 70) zijn zeer overtuigende exponenten daarvan, wijzen op het verschijnsel dat bij ons de politiek dreigt te verambtelijken. Het kan overigens wel eens zo zijn dat al deze ontwikkelingen zich gelijktijdig en dwars door elkaar heen voordoen. Dat zou in overeenstemming zijn met de complexiteit van de vraagstukken waar het hier om gaat.

## **Groeiende spanningen in de verhoudingen.**

Wat hiervan ook zij, bij niemand valt te horen dat de verhouding tussen politiek en ambtenarij probleemloos is of sterk verbeterd. Onmiskenbaar raken politici en ambtenaren wat verder van elkaar verwijderd. Wellicht het minste nog bij politici die minister zijn (geweest), en zeker als ze de nodige ervaring met ambtenaren hebben opgedaan. 71) Maar in algemene zin worden ambtenaren door politici niet altijd gezien als een *asset* maar vaak als kostenpost. Of als een hinderpaal voor het snel door kunnen voeren van nieuw beleid. Er is soms nogal wat verschil in de inschatting van haalbaarheid in tijd en middelen tussen ambtenaren en bewindspersonen, waarbij de eerste -door schade en schande wijs geworden - kiezen voor enige voorzichtigheid, terwijl de tweede groep zowel wil laten zien tot het onmogelijke in staat te zijn alsook gelooft in de heilzame werking van door ambitie ingegeven planningen. Politici willen snel (kunnen) reageren op acute maatschappelijke behoeften en laten zien dat ze er bovenop zitten, ambtenaren willen dat soort zaken eerst eens even goed uitzoeken en ook niet teveel ad hoc maatregelen nemen. Dat wrikt.

Mooi wordt dit verwoord in de fascinerende, op tape gezette dagboeken die de blinde Engelse ex-minister Blunket uit het kabinet-Blair heeft uitgegeven, en waarin de frustratie over de civil service met grote regelmaat tot uitdrukking komt: “*completely cocooned, isolated and protected <from the real world>*“, zo verzucht hij op en gegeven moment, als de ambtelijke dienst weer eens niet ziet wat hij wel ziet. 72) Er was ook bij ons echter sprake van een ontwikkeling van high trust naar low trust, om In't Veld te citeren. 73) De door mij al genoemde groeiende stroom incidenten in de uitvoering droeg daar ongetwijfeld ook aan bij. Politici weten dit -al dan niet publiekelijk- aan ambtelijk onvermogen, ambtenaren wezen op

hun beurt op politieke besluiten of politieke omstandigheden waar zij nog het beste van hadden proberen te maken.

Naast dit soort gevoelens werd het bovendien politiek interessant om je af te zetten tegen de ambtenarij: “*The New Alliance: politicians and taxpayers vs bureaucrats*”, zoals Rouban het noemt. 74) Inspelen op populistische opvattingen kreeg meer en meer gewicht, en daarbij lag het voor de hand dat ambtenaren op de korrel werden genomen. Bij ons kreeg dat een voorlopig hoogtepunt bij de verkiezingen van 2006 toen partijen van links tot rechts tegen elkaar opboden in de tienduizenden ambtenaren die zij de laan wilden uitsturen. Iets dat pas bij het Coalitieakkoord van 2007 weer enigszins in redelijke paden terecht kwam. Overigens, heel interessant: op basis van een ambtelijk voorstel! 75)

Dit alles mag illustreren dat de politiek-ambtelijke verhoudingen aandacht verdienen. Wij moeten het niet overdrijven, en zeker in vergelijking met andere landen is de situatie hier nog alleszins acceptabel. Maar zoals Nieuwenkamp in zijn grote empirische studie over de verhouding tussen bewindspersonen en de ambtelijke top ook heeft aangetoond: de verhoudingen zijn veranderd en ze staan regelmatig onder druk. Wel geeft hij aan dat daarbij persoonlijke factoren van groot belang zijn en tevens dat politieke kleur een rol speelt. 76) 77)

Ondanks de toegenomen spanningen bestaat bij ons niet een situatie zoals in Canada de co-chairman van the *Advisory Committee on the Public Service* Paul Tellier in februari 2008 signaleerde: “*The trust between Canada’s politicians and bureaucrats has never been more strained and steps must be taken to “lower the temperature” and rebuild frayed relations*”. En: “*The level of tension between parliamentarians and the public service has increased tremendously and this is very unfortunate...*” 78) Maar ook bij ons is de frictie merkbaar, het

zet de arbeidsverhoudingen binnen de overheid onder druk en dat kan leiden tot een slechter functionerende overheid. Het omgekeerde geldt trouwens ook: juist verbetering van de arbeidsverhoudingen heeft mijns inziens veel meer dan voortdurende reorganisaties een grote toegevoegde waarde op het functioneren van de overheid.

### **Vernieuwing van de verhoudingen.**

Het is naar mijn mening nodig verdere vernieuwing te brengen in de professies van de twee hoofdrolspelers, de politici en de ambtenaren, en vooral ook in hun onderlinge verhouding.

Die verhouding wordt bepaald door enerzijds staatsrechtelijke en staatkundige, sterk normatieve kaders met tevens een aantal algemene en specifiek op rijksambtenaren toegesneden kaders op het gebied van de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden. En anderzijds door emotionele en politieke factoren. Bij de laatste spelen de media bovendien vaak een versterkende rol. Omdat de beide professies veel minder op elkaar zijn gaan lijken, worden de complicaties nog eens extra vergroot.

In het interessante boek *Beladen begrippen* wordt een goede uiteenzetting gegeven van de spanningen in de verhouding, die volgens de auteurs sterk gedomineerd wordt door twee ‘beladen begrippen’, te weten vertrouwen en loyaliteit. 79) Voor die begrippen gelden inderdaad normatieve kaders maar door de beladenheid geven die in de praktijk niet altijd even veel houvast. En zeker zijn ze niet geschikt om een eenduidige bijdrage aan vernieuwing van de verhoudingen te leveren. Daarvoor worden die verhoudingen te veel beïnvloed door ongreepbare factoren van politieke en emotionele aard. Zoals ik al eerder aangaf, zijn persoonlijke factoren ook in deze verhoudingen vaak van meer betekenis dan de juridische.

Ons land loopt, zo is mijn gevoel, niet voorop met het vernieuwen van die professies en hun onderlinge verhouding, zeker in vergelijking met landen die ons qua openbaar bestuur een voorbeeld kunnen zijn, zoals Australië en Zweden. In beide landen lijken de arbeidsverhoudingen binnen de overheid meer op de arbeidsverhoudingen in de rest van de maatschappij, waardoor de zakelijkheid - bijvoorbeeld door een contract voor een beperkt aantal jaren in plaats van een aanstelling voor onbepaalde tijd - groter is dan in onze situatie waar die verhouding nogal gedomineerd wordt door politieke of ideologische overwegingen.

### **Het vak van politicus.**

Over het politieke vak zal ik kort zijn. Ik pleit voor een accentuering en herontwikkeling van het element 'bestuurder' in dat vak, met gelijktijdige vergroting van de bestendigheid tegen media-aandacht en terugdringing van incidentgerichtheid. 80) Ook is interessant in het kader van vernieuwing van het vak van politicus toch weer eens te kijken naar mogelijk nieuwe politieke functies of herwaarderingen van bestaande. In het buitenland wordt een deel van het gat dat tussen politici en ambtenaren bestaat, gevuld door politiek benoemde (en dus gelijk met een vertrekkende minister opstappende) ambtenaren, bijvoorbeeld de woordvoerders van de Zweedse ministers. Of worden voor bepaalde functies functionarissen benoemd die een soort mengvorm zijn van politici en ambtenaren. Zie bijvoorbeeld de *amtliche Staatssekretäre* in Duitsland of ook de *Statssekretare* in Zweden. 81) Die hebben een wat ander karakter dan de staatssecretarissen bij ons, het zijn er naar verhouding ook meer dan het aantal ministers. Bij ons is dat opvallend genoeg niet het geval, hetgeen in termen van organisatiekunde opmerkelijk is. Het zou ook een opmaat kunnen zijn naar een kleinere raad van ministers. Het zou voorts het vak van politicus in Nederland ook meer ontwikkelingskansen kunnen geven zonder dat het in strijd hoeft te komen met de voordelen van een professionele ambtelijke

dienst. Tot nu toe is deze discussie zorgvuldig vermeden en wordt volstaan met de zeer lichte variant van de politieke assistent, als ware dat afgesproken in een soort wapenstilstand tussen het politieke en ambtelijke systeem, en dat is uit het oogpunt van vernieuwing toch onbevredigend.

### **Het vak van ambtenaar.**

Ook in het ambtelijke vak is verdere ontwikkeling nodig. De topambtenaar kan niet meer gericht zijn op een *single issue* of één specifieke organisatie en de optimalisering daarvan maar zal het vermogen moeten hebben om uiteenlopende, snel wijzigende systemen te beheersen en te veranderen. De overheid van nu vereist een geheel ander profiel ambtenaren dan uit de tijd van mijn eerder genoemde helden. Ik zou daar ook niet naar terug willen. Ik lees soms enigszins nostalgische verhalen van oud-ambtenaren die met weemoed herinneringen oproepen aan de tijd dat zij nog veel macht ontleenden aan hun langdurig opgebouwd monopolie op kennis en contacten. Hun zorgen over de kennis en deskundigheid van de overheid kan ik volgen, maar ik deel niet de opvatting dat dat voor de top zou moeten leiden tot een terugkeer naar het oude profiel van de lang op een functie zittende, gespecialiseerde ambtenaar.

Mijn ambtelijke helden van de toekomst zullen goede, veelzijdige managers moeten zijn, die met veel gevoel voor technologie en samenleving hun werk doen en het vermogen hebben grensoverschrijdende projecten en programma's op te zetten en te beheren. "*Governing by network*", zoals Goldsmith en Eggers het aanduiden. "*Reconciling traditional top-down hierarchy, built along vertical lines of authority, with emerging networks, built along horizontal lines of action*". 82)

Ze kunnen ‘verkokerd integreren’. Ze zullen moeten beschikken over veel communicatievaardigheden, en het vermogen moeten hebben om conflicten op te lossen. Het zullen bemiddelaars moeten zijn, mensen die verbindingen kunnen leggen, tussen politiek, beleid en uitvoering, tussen overheid en burgers. ‘Connectors’, zoals in *The Tipping Point* zo mooi wordt beschreven. 83)

Ze zullen hun talen vloeiend moeten spreken en goed thuis moeten zijn in Brussel. Hun kwaliteit moet buiten kijf staan, het moeten ‘*the best and the brightest*’ zijn. Zelfbewuste, professionele mensen, trots op hun vak, binnen politiek vastgestelde kaders werkend in dienst van de samenleving, met een eigen verantwoordelijkheid die m.i. best wat meer inhoud mag krijgen.

Ik ben er voorstander van de ambtenaar zichtbaarder te laten zijn dan hij nu is. Dat zou ook een bijdrage kunnen zijn aan een betere gang van zaken bij de verantwoording over de uitvoering waarbij ruimte zou ontstaan voor horizontale verantwoordingsprocedures zoals ook Bovens in 2001 in zijn oratie heeft bepleit.<sup>84)</sup> Het zou de ambtenaar ook een gezicht geven. Tot nu toe, en dat past in de zeer sterk aangezette opvatting inzake het politieke primaat, wordt dat bij ons afgehouden, met als argument dat de publieke verantwoording het exclusieve domein dient te zijn van politici. <sup>85)</sup>Voorts wordt gewezen op de kans op misbruik en de onduidelijkheid die zou ontstaan als de enkelvoudige, verticale en allesomvattende verantwoordelijkheid wordt verlaten.

Daar staat tegenover dat in landen als Australië en het Verenigd Koninkrijk deze vorm wel voorkomt. In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld legt de *Permanent Secretary* eenmaal per

jaar in het parlement voor de *Public Accounts Committee* in het openbaar verantwoording af over de feitelijke uitvoering van het gevoerde beleid. 86) In het Verenigd Koninkrijk heeft dat onder meer tot gevolg dat een *Permanent Secretary* er wel voor zorgt dat hij buitengewoon goed weet wat er allemaal in de uitvoering van beleid gebeurt en dat hij dat ook goed kan uitleggen. Het duidelijk markeren wat des ambtenaars is en wat des ministers, blijkt in de praktijk geen problemen op te leveren.

Ook in andere opzichten zou het mijns inziens gewenst zijn minder gespannen en terughoudend om te gaan met de mate waarin openbaar optreden van ambtenaren geoorloofd wordt gevonden. Naar mijn mening hebben zowel samenleving als parlement er recht op volop gebruik te kunnen maken van de machtige informatiebron die de ambtelijke dienst is. 87) Het kamerlid Schinkelshoek verzuchtte onlangs: “Kamerleden krijgen van ambtenaren soms minder informatie dan burgers”. 88) Dat kan m.i. beter, het is grotendeels koudwatervrees dat dit tot ongelukken zou leiden of dat er misbruik van zou worden gemaakt. Het hoort bij de professionaliteit van de ambtenaar om hier verantwoord mee om te gaan. Het zou ook het leven van ministers gemakkelijker maken en voorkomen dat zij de fictie moeten hooghouden dat zij alles zelf weten. Pleidooien van bijvoorbeeld Cliteur 89) om de ambtenaar tot anonieme, onzichtbare zwijgers te reduceren zijn dan ook niet de mijne.

### **Een tandem.**

Mijn ambtelijke helden van de toekomst staan naast de politieke leiding, ze zitten op de zadels van de tandem ‘Openbaar bestuur’ geheten, maar niet op elkaars zadel. 90). De politicus stuurt maar de spierkracht zit daarachter. Beiden oefenen een respectabel vak uit, maar de vakken verschillen en vereisen geheel andere kwaliteiten. Onderling respect, vertrouwen en

wederkerigheid zijn daarbij essentieel 91) , elementen die zeker in symbolisch opzicht veel beter tot hun recht komen in een arbeidsovereenkomst dan in de onderhorigheid die kenmerk is van de hedendaagse aanstelling.

Landen die wat de overheid betreft ons als voorbeeld kunnen dienen, de door mij al genoemde landen Australië en Zweden, kennen dergelijke, meer op gelijkwaardigheid gebaseerde vormen en dat leidt daar niet tot de problemen die hier als het om dit onderwerp gaat worden verondersteld. Het zou een goede zaak zijn dit in het kader van de arbeidsverhoudingen nadrukkelijk in discussie te hebben, inclusief een discussie over varianten die een grotere flexibiliteit met zich meebrengen en beter zijn toegesneden op de specifieke eisen van een professional in relatie tot de minister.

### **Het programma van de leerstoel.**

Ik neem mij voor in de door mij beklede leerstoel de aandacht te richten op die arbeidsverhoudingen, waarbij ik mij zal concentreren op de verwickelingen en verhoudingen tussen de politieke en ambtelijke leiding, met al zijn politieke, publicitaire, emotionele aspecten. De door mij genoemde kaders op gebied van staatsrecht en staatkunde alsmede kaders die voortvloeien uit het algemene en specifieke (rijks-) ambtenarenrecht spelen daarbij een belangrijke rol.

Dat brengt mij ook dicht in de buurt van de juridische wetenschap, zowel het staatsrecht als het arbeidsrecht, al is het maar omdat enerzijds ten aanzien van die verhouding verrassend weinig is geregeld en anderzijds de fricties van alledag zijn en regelmatig een voorziening moet worden getroffen voor conflicten of incompatibiliteiten die moeten leiden tot het einde

van de verhouding. De veelheid aan *cases* in dit verband staat in scherp contrast met de weinige regels, ervaringslessen en jurisprudentie op dit terrein, waardoor het bij elk conflict lijkt alsof het de eerste keer is dat zich zoiets voordoet. Dat leidt vervolgens tot reputatieschade en vaak dure oplossingen die op hun beurt dan weer tot kritiek leiden. Bovendien levert het schade voor de organisatie op. Dat kan en moet beter.

Naast dit algemene thema ben ik voornemens mij te richten op twee meer specifieke thema's waar ook de arbeidsverhoudingen een dominante rol spelen: verkokering en arbeidsproductiviteit.

Verkokering is in de organisatieleer en de bestuurskunde een zeer bekend begrip. Vooral in grote bureaucratieën en dus bij de overheid speelt het een belangrijke rol. Het is een negatief begrip, zij het dat onder een ander etiket de verschijnselen die bij verkokering een rol spelen ook positief geduid kunnen worden. Het gaat dan om esprit de corps, resultaatgerichtheid en dergelijke. Verkokering is overigens niet beperkt tot het ambtelijke domein, in het politieke domein speelt het verschijnsel evenzeer of soms zelfs meer. Verkokering bij het rijk hangt sterk samen met de dominantie van de klassieke, autonome lijnorganisatie waarbij art. 44 van de Grondwet (op grond waarvan een minister is belast met de leiding van een ministerie en dus - fictie of niet - voor alles verantwoordelijk is wat er in en door het ministerie wordt gedaan) de formele bezegeling daarvan is. In veel landen is de functie van Minister President of President vaak een correctie op deze departementale autonomie, maar bij ons heeft die functie een tamelijk beperkt karakter.

Veel elementen in de huidige arbeidsverhoudingen, zoals het beloningssysteem en het functiehuis, versterken bovendien deze verkokering. Dat verklaart ook waarom de overheid

altijd onwennig omgaat met projectmatig werken en programma's terwijl dat juist vormen zijn die uitermate geschikt zijn voor het aanpakken van hedendaagse problemen. Het is interessant te bestuderen wat de relatie is tussen arbeidsverhoudingen en verkokering en hoe door betere arbeidsverhoudingen de nadelen van deze organisatorisch onvolkomen en lastig werkbare situatie kunnen worden weggenomen. Daarbij gaat het tevens om het zodanig inrichten van de overheidsorganisatie en met name de arbeidsverhoudingen dat juist samenwerking wordt bevorderd in plaats van moeilijk gemaakt zoals nu het geval is. 92) Het gemeentelijke, op collegialiteit gebaseerde besluitvormingsmodel is daarbij interessant, inclusief ook het verschijnsel dat daar de ambtelijke secretaris deelneemt aan de vergaderingen van het College van Burgemeester en Wethouders. Dat laatste is ongetwijfeld bevorderlijk voor een goede afstemming tussen ambtelijke dienst enerzijds en politiek en bestuur anderzijds. 93) Op rijksniveau kennen wij dat niet, maar het lijkt de moeite waard dat toch eens te overwegen.

Het tweede onderwerp, de arbeidsproductiviteit, intrigeert omdat het welhaast taboe lijkt om bij de publieke sector daarover na te denken in andere termen dan kaasschaaf en efficiencykortingen. Waar iedereen belijdt dat er meer arbeidscapaciteit nodig is, wordt dat zelfs in een verder uitstekend rapport als dat van de Commissie Bakker 94) vooral gezocht in vergroting van de arbeidsparticipatie en verlenging van de arbeidsduur, maar niet in productiviteit. Zelfs heel eenvoudige instrumenten als tijdschrijven of de prikklok zijn daarbij in het vergeetboek geraakt. De zogenaamde Wet van Baumol wordt daarbij te pas en te onpas aangeroepen om te beweren dat productiviteitsverhoging in de publieke sector nu eenmaal niet, althans zeer beperkt mogelijk is. 95) Ik vind dat onbevredigend maar bovendien bedreigend voor de publieke sector.

Het is mijn overtuiging dat goede arbeidsverhoudingen de productiviteit sterk kunnen bevorderen, vandaar dat ik me in samenwerking met andere disciplines zoals bestuurskunde, arbeidspsychologie en economie daar graag mee zal bezighouden. Beloningsbeleid is daarbij een belangrijk onderwerp waarover de discussie zoals ik eerder heb uiteengezet helaas geheel op het verkeerde been is terechtgekomen. Het zou de moeite waard zijn als in plaats daarvan weer een balans gevonden zou worden die recht doet aan het belang van het onderwerp.

### **Slotopmerking.**

De Amerikaanse geschiedschrijfster Barbara Tuchman schreef een interessant boek over de Amerikaanse vrijheidsoorlog en de Republiek, Het Eerste Saluutschot. Daarin beschrijft ze de opkomst van de Republiek en de grote dynamiek die ons land in die tijd (ik praat over het einde van de Gouden eeuw) kende. Het is een opsomming van geweldige prestaties, met een dynamische ontwikkeling op nagenoeg elk gebied –ik citeer- “behalve dat van het bestuur, waarop ze zich tevreden stelden met een verlamdend systeem dat op het primitiefste eiland in de Stille Oceaan nog niet zou zijn getolereerd”. 96)

Het is het gefragmenteerde bestel dat Jonathan Israel ook zo fascinerend heeft beschreven in zijn grote werk over de Republiek 97), en dat nog tot op heden ondanks alle veranderingen zijn sporen in ons openbaar bestuur heeft nagelaten. (Het zijn kennelijk vooral buitenlanders die op dit punt goede waarnemers zijn.) Het is overheid die we ondanks alle aanpassingen nog steeds kennen en waarin alles er op lijkt te zijn gericht om machtsconcentratie tegen te gaan. Het is een overheid die gekenmerkt wordt door subtiele evenwichten, veel overleg, halve verantwoordelijkheden, inefficiënties en overlap.

Daar hebben we vele jaren goed mee kunnen werken, waarbij politiek en ambtenarij gezamenlijk optrokken en gezamenlijk zorgden voor goed bestuur. Maar dat is geen automatisme. Vernieuwing van de professies van politicus en van ambtenaar zijn nodig om het openbaar bestuur kwalitatief op peil te houden. Ik heb hiervoor een aantal onderwerpen genoemd die hierbij naar mijn mening aandacht zouden moeten hebben. Het zou zeer de moeite waard zijn om daarover een systematische discussie te hebben.

Ik geloof heilig in de mogelijkheid om via goed management en goede verhoudingen in het werk, zowel binnen de ambtelijke dienst als tussen politiek en ambtenaren en tussen ambtenaren en samenleving te komen tot een beter functionerende overheid. “Respect, ruimte en reciprociteit”, om ‘t Hart te citeren 98)), in spannende maar ook gevaarlijke verhoudingen. Om nog eens naar de dans te verwijzen: *it takes two to tango*, met de politicus in de mannelijke, leidende rol maar de ambtenaar die de acrobatische toeren uithaalt. 99) Dat is niet gemakkelijk, maar levert wel een mooi resultaat op.

## **Dank**

Aan het slot van deze oratie maak ik graag gebruik van de gelegenheid enkele woorden van dank en waardering uit te spreken, mij realiserend dat u inmiddels nadenkt over de vraag of de voor de arbeidsverhoudingen zo belangrijke Arbeidsomstandighedenwet ook van toepassing is op zitplaatsen in universitaire auditoria.

Mijn dank gaat allereerst uit naar de leden van het bestuur van de Stichting Albeda-leerstoel die mij hebben benoemd in deze functie. De Albeda-leerstoel is een bijzondere leerstoel, genoemd naar een bijzonder persoon, een held in de politieke en wetenschappelijke wereld.

Dat legt de lat hoog en ik voel mij vereerd dat het bestuur gemeend heeft dat ik die functie goed kan vervullen.

Mijn dank gaat in het verlengde hiervan uit naar het College van Bestuur van de Universiteit van Leiden. De Universiteit van Leiden is een instelling met een grote historie. Zij getroost zich veel moeite en inspanning om tot de nationale en internationale top te behoren. Ik vind het een eer dat het College van Bestuur bewilligd heeft in mijn benoeming en dus kennelijk meent dat ik bij die ambitie een rol kan spelen. Ik zal naar vermogen trachten die verwachting waar te maken.

De Albeda-leerstoel heeft een drietal oogmerken: het geven van onderwijs, het doen van onderzoek en het stimuleren in algemene zin van de belangstelling als het gaat om de arbeidsverhoudingen bij de overheid.

Dat brengt mij allereerst bij de studenten die belangstelling hebben voor dit vak. De eerste kennismaking met hen vond ik een mooie ervaring, en zij hopelijk ook, zij het dat enige groei van de belangstelling voor dit onderwerp onder studenten van diverse opleidingen nog wel gewenst is. Ik hoop met mijn uiteenzetting het belang van het onderwerp duidelijk te hebben gemaakt. De overheid heeft ondanks de afslanking behoefte aan veel en vooral heel goede juristen en andere academici, en kennis van arbeidsverhoudingen is daarbij ongetwijfeld een pre.

Vervolgens de collega's in de Faculteit Rechtsgeleerdheid. Ik realiseer mij dat ik enigszins een vreemde eend in uw bijt ben. Weliswaar ben ik jurist, zij het een Groningse, maar ik heb mijn sporen verdiend in de praktijk en niet in de wetenschap of het onderwijs. Bovendien is

het vak Arbeidsverhoudingen niet een vak waarbij de juridische discipline, hoe belangrijk ook, de boventoon voert. Dat neemt niet weg dat ik mij bij u zeer goed thuis voel, niet in de laatste plaats door de open opstelling van een aantal collegae met wie het een plezier is te praten en te werken. Met name noem ik in dit verband mijn directe collega prof. Loe Sprengers, met wie ik de eer heb deze leerstoel te delen. Ik hoop dat zij niet ontriefd zijn door recente opmerkingen van de Secretaris Generaal Vernieuwing Rijksdienst dat juridische faculteiten als het gaat om de overheid tot een betere afstemming tussen vraag en aanbod zouden moeten komen.

Ik ben daarmee aangeland bij de overheid en noem dan vooral mijn collega-SG's die ik stuk voor stuk als levende ambtelijke helden beschouw. Zij hebben vaak te lijden onder mijn opvattingen over de rijksdienst maar weten dat te dragen zoals helden betaamt. Dat die opvattingen nu ook nog professoraal gekleurd worden, maakt hun lijden nog des te groter, maar gelet op de kameraadschappelijkheid in ons tamelijk eenzame en ook gevaarlijke beroep zal dat uiteindelijk wel meevallen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dank ik voor het feit dat ze mij in de gelegenheid stelt deze nevenfunctie uit te oefenen. Waar ik in algemene zin gesproken heb over het bij politici in de verdrukking komen van de bestuurlijke functie, had ik haar kunnen noemen als een van de uitzonderingen. Voor de staatssecretaris van BZK geldt overigens hetzelfde. Het is hopelijk een stijl die in het politieke vak meer plaats krijgt.

Dan kom ik tenslotte met verder alle respect voor de notabelen die ik genoemd heb tot het belangrijkste in mijn leven, te weten mijn naaste vrienden en vooral mijn familie. Met betrekking tot mijn vrienden kan ik kort zijn, want daarvoor zijn het je vrienden. Ik vind het

fantastisch dat ze hier zijn. Dat laatste geldt nog des te meer voor mijn inmiddels gestaag uitdijende familie, ten aanzien waarvan zich niet zo vaak de gelegenheid voordoet hen toe te spreken zonder meteen commentaar te krijgen. Die gelegenheid laat ik niet voorbij gaan: ik houd van jullie.

Ik heb gezegd.