

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 veel-eisend, 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 rol opvatting 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 Opstelstens 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 commissie 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 volatief 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 Ministerie 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 gedragsprikkel 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 toezichhouders, slechte evaluaties, botsingen met het parlement. Dan komt het erop aan om schouder aan schouder te staan en niet in een onderling zwartepieten-spel 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 risicomangement en doet het hoognodige, maar zet niet die extra stappen. Er ontstaan verstoppingen en vervormingen in de informatievoorziening en verantwoording: ja-knikkerij, mijddgedrag, 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 kijdende 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 tijdswinst 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 – gedeels 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 tête*s 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 houdt je ambtelijk bij wat daar voor feiten gecreëerd worden? Wat is zijn werkeethos? 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 micro-manager 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 blazen bevleken, 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 zwaar gewicht 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 dilemma's 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 scherperechter. 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 privé-situatie betaalt – slaapttekort, 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.