

3 Casus: Nederland op drift

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

Leeswijzer: vakmanschapskwesties in deze casus

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

11 September 2001

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

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

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

Perspectief van Wim Kok

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perspectief van Wim Kok

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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

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

Slagschaduw van de aanslagen

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

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

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

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

Perspectief van Wim Kok

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

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





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

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

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

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

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

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

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

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

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

De aardverschuiving

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

Perspectief van Wim Kok

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

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





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

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

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

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

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

De val van Paars

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


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

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

Perspectief van Wim Kok

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





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

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

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

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





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

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

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

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

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

Mijn oud-collega Annemieke Nijhof, met wie ik nog steeds een goede band heb, is uiteindelijk om gewetensredenen vertrokken naar aanleiding van de gedoogconstructie met Wilders bij Rutte 1. Ik begrijp en respecteer haar beslissing. Maar ik heb een andere opvatting; ik kan ook in een andere omgeving functioneren. Ik heb dat ook wel geleerd bij Binnenlandse Zaken. Daar hadden we die discussie ook, met name in de hoek van informatievoorziening. Wat kan de politiek je vragen als het gaat om bestandskoppelingen bijvoorbeeld of analyses over minderheidsgroepen. En daar was toen toch ook de basishouding dat als de wet, de grondwet, de ruimte biedt voor wat gevraagd wordt, dan doe je dat. Maar je voert wel de morele discussie. En als het buiten de wet valt, dan doe je het niet. Je moet je ergens aan vasthouden. Bij mij is dat primair de wet en daarna mijn persoonlijke, morele overtuiging.

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

6 mei 2002: de moord

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

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

Perspectief van Gerard van der Wulp

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

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

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

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

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

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

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

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

Dienen en beïnvloeden in tijden van crises: reflectie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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