

4 Casus:

Omgaan met ‘nieuwe politiek’

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

Leeswijzer: vakmanschapskwesties in deze casus

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

Wisseling van de wacht

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

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

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

Perspectief van Paul van de Beek

(Raadadviseur Ministerie van Algemene Zaken, 2002-2006)

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

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

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

Perspectief van Jack de Vries

(Politiek assistent van minister-president Balkenende, 2002-2006)

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

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

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

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





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

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

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

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

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

Perspectief van Gerard van der Wulp

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

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

Stijlverschillen absorberen

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

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

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

Perspectief van Jack de Vries

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





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

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

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

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

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

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

Perspectief van Angelique Berg

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

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

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





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

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

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

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

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

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

Perspectief van Jack de Vries

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

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

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





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

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

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

Perspectief van Gerard van der Wulp

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

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

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

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

Perspectief van Paul van de Beek

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

Omschakelen

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

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

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

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

Einde van het adviesmonopolie: reflectie

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

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

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

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

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

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

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

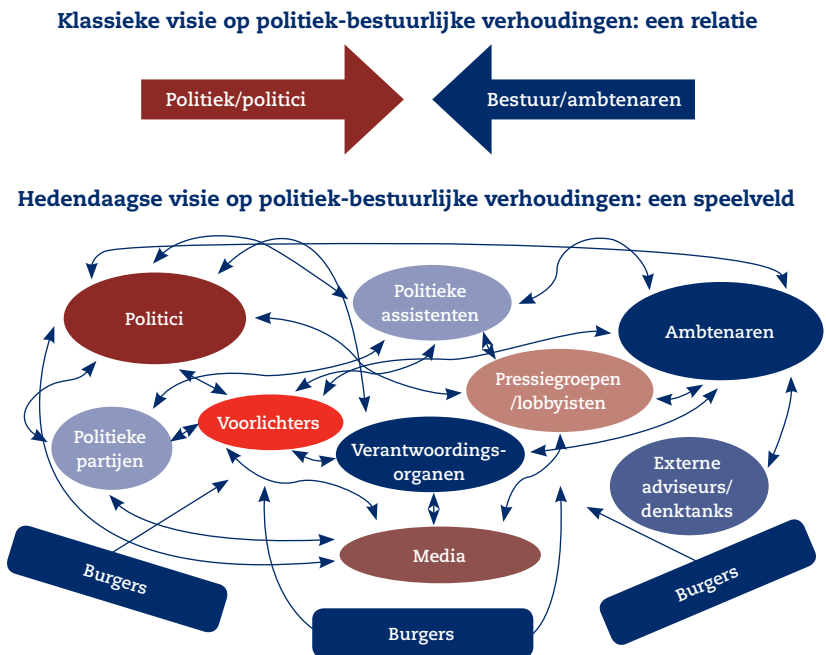
Hoe besef je dat een gebeurtenis een *game changer* is? In 2002-3 was er vooral turbulentie, onoverzichtelijkheid, onvoorspelbaarheid. Populisten op het pluche. Een bewindspersoon die aftreedt op de dag van beëdiging is geen prettige start, maar een coalitie die binnen 87 dagen na het bordes valt was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

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

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

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

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



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

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

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

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

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