

POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN IN DE 2.0-WERELD

NIEUWE UITDAGINGEN EN OVERZEESSE LESSEN

Dit artikel is een uitgebreide versie van de Van Slingelandtlesing die Paul 't Hart op 13 oktober jl. heeft gehouden in Den Haag.

Politiek-ambtelijke verhoudingen bij het Rijk: hoe het in 2002 was

Ooit waren politiek-ambtelijke betrekkingen overzichtelijk. Er was niet een ter discussie staande theorie die normatief vormgaf aan de even cruciale als delicate relatie tussen democratisch gekozen bestuurders (en volksvertegenwoordigers) en het ambtelijk apparaat. Kern van die theorie was de door Woodrow Wilson en Max Weber – zij het vanuit zeer verschillende contexten en motieven (Bovens, Schillemans, & 't Hart, 2008) – aangebrachte conceptuele scheiding tussen 'politiek' en 'bestuur'. Het primaat in de relatie lag bij de politieke bestuurders; het daarmee corresponderende ambtelijke ethos was er een van dienstbaarheid, politieke neutraliteit en professionele competentie. Meer genuanceerde praktijken bleven achter sluiers van prudentie en vertrouwen verborgen.

In de jaren negentig van de vorige eeuw ontstond steeds meer frictie in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Althans, er waren allerlei verhalen en enkele incidenten die daarop wezen. Maar hoe

Paul 't Hart en Martijn van der Steen

Prof. dr P. 't Hart is hoogleraar aan het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) aan de Universiteit Utrecht en co-decaan aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in Den Haag.

Dr M.A. van der Steen is codecaan en adjunct-directeur van de NSOB.

stond het met de werkelijkheid van de politiek-ambtelijke betrekkingen tot en met Paars? Die werkelijkheid was zeer gevarieerd, zo wees onderzoek uit (Van Thijn, 1998; Bovens, 2000; Nieuwenkamp, 2001; 't Hart, Wille et al., 2002). Met de appreciatie van de politiek-ambtelijke relaties aan de departementale toppen bleek het mee te vallen. Het waren eerder de relaties met de toppen van de op afstand geplaatste uitvoerings- en toezichtsorganen die voor problemen zorgden, wat de regering-Balkenende er uiteindelijk toe bracht om de functionele decentralisatie te temperen of terug te draaien.

De relatie tussen ambtenaren en volksvertegenwoordiging groeide ondertussen uit tot wellicht de meest kwetsbare

Ambtenaren hebben écht iets te brengen

van het geheel. Formele contacten waren sinds de oekaze van Kok 'verboden', informele contacten kalfden af en met de wederzijdse onbekendheid nam het onbegrip toe. Tegelijkertijd ging de Tweede Kamer haar controlerende rol steviger profileren, onder meer via een reeks parlementaire enquêtes. Kamerleden begrepen en waardeerden de ambtelijke realiteiten en kwaliteiten niet, en putten zich uit in stereotiepe anti-bureaucratieretoriek. Ambtenaren deelden op hun beurt cynische interpretaties over 'het niveau' van Kamerleden (cf. SGO, 2006).

Tegen deze klippen op ontwikkelde zich in de nadagen van Paars een derde (bij bestuurskundigen populaire) aanzet tot een bijgestelde leer van politiek-ambtelijke betrekkingen. Een sterk op pragmatisch rol- en coöperatie denken geïnspireerde normatieve leidraad voor ambtelijk en bestuurlijk handelen, samengevat in drie basisbeginselen: de 'drie R'en' van gezond politiek-ambtelijk verkeer ('t Hart & Wille et al., 2002; 't Hart & Ten Hooven, 2004). Respect opbrengen voor de wederzijdse posities en verantwoordelijkheden, ruimte bieden aan de ander en uitgaan van loyaliteit en vertrouwen tot het tegendeel bewezen is, en reciprociteit betrachten. Vooral

dat laatste benadrukt de in elk geval in de praktijk aanwezige wederzijdse afhankelijkheid. Politieke gezagsdragers zijn formeel de baas, maar in de praktijk moeten zij niet alleen loyaliteit en prestaties van hun ambtenaren vragen, maar deze ook aan hen bieden.

Het rond de millenniumwisseling vigerende systeem van politiek-ambtelijke verhoudingen bij het Rijk kende zwakke maar ook sterke kanten. Allereerst benadrukten onderzoeken uit die tijd (Nieuwenkamp, 2001; 't Hart, Wille et al., 2002) dat er onder zittende en oud-bewindspersonen geen noemenswaardige twijfel bestond over de vraag of de klassieke ambtelijke deugden in voldoende mate aanwezig waren binnen het ambtelijke topechelon. Geïnterviewde topambtenaren en bewindspersonen betuigden beide dat er in verreweg de meeste gevallen sprake is van professionele en relatief probleemloze politiek-ambtelijke samenwerking (vgl. Bekker, 2010).

Ten tweede kende de rijksdienst een relatief hoge graad van inhoudelijke competentie binnen het ambtelijk apparaat. Een ambtelijk 'selling point' richting de politieke bazen was het vermogen van het apparaat tot hoogwaardige inhoudelijke onderbouwing/toetsing van beleid(svoorstellen), versterkt door een ring van 'planbureaus', adviesraden, interne onderzoeks- en kennismanagementafdelingen en para-stataire kennisinstituten. Het ambtelijk corps had écht iets inhoudelijks te brengen, aanvullend én noodzakelijk voor de politieke ambities van bestuurders.

Een derde kracht van het systeem was dat nog steeds de latent aanwezige druk tot het doen van politieke benoemingen op ambtelijke posities werd weerstaan. De oprichting van de ABD speelde daarbij een rol, al kan ook wor-

den gezegd dat het ABD-systeem van periodieke rotatie ook goed uitkwam als drukventiel bij door bewindspersonen gewenste overplaatsingen van door hen niet gepreumde topambtenaren.

Aan de negatieve zijde staan naast de genoemde tendens tot risicomijdend gedrag en de groei van afstand tussen ambtenaren en Kamerleden drie problemen. Allereerst werd – en wordt – een verhoudingsgewijs grote vertrouwensoverdracht van bewindspersonen jegens het ambtelijk apparaat gevraagd. Vroeger geheel zonder, meer recentelijk met, een luttele politieke assistent in hun kielzog arriveren ze wel heel erg ‘alleen’ op hun grote departementen. Er is bijna geen OECD-land te vinden waar dat in vergelijkbare mate het geval is. Dat leidde tot kramp in de relatie, hoewel afhankelijk van de kracht van de bewindspersonen en de persoonlijke contacten met topambtenaren.

Een tweede zwakte van het systeem was dat geïnterviewde bewindspersonen weliswaar overwegend positief oordeelden over de technische competentie en de loyaliteit van hun ambtelijke diensten, maar kritisch waren over hun gebrekkige ‘politieke antenne’ en beperkte uitvoeringskracht. Dat verleidde bestuurders tot het zoeken naar andere wegen om aan politiek relevant beleidsadvies en ‘scoringsrijpe’ beleidsuccessen te komen. Het ambtelijk apparaat voelde zich gepasseerd en bestuurders onbegrepen. Het systeem bood hier vooralsnog geen passend antwoord op.

Een derde minpunt was dat, omdat in Nederland alle ambtelijk handelen in beginsel werd ‘afgedekt’ door de ministeriële verantwoordelijkheid, er nauwelijks geïnstitutionaliseerde vormen van directe ambtelijke verantwoording aan de volksvertegenwoordiging, belan-

gengroepen en burgers bestonden. De politieke managementlogica van het

Ministers arriveren ‘alleen’ op hun departement

ambtelijk apparaat was erop gericht de bewindspersoon ‘overeind te houden’, in plaats van op het systematisch vergroten van het eigen maatschappelijk rendement (‘public value’, vgl. Bennington & Moore, 2011). Dat maakte dat het systeem sterk in zichzelf gekeerd raakte, gericht op de Haagse vierkante kilometer.

De veranderende context van politiek-ambtelijke verhoudingen: hoe het in 2012 is

Dat was in 2002. Sindsdien heeft de Nederlandse politiek een turbulent decennium doorlopen. De lijst schokken en ontwikkelingen zijn bekend. In deze turbulente omstandigheden raakten kiezers op drift en produceerden een reeks tamelijk instabiele kabinetten-Balkenende, gevolgd door een op papier nog wankeler centrumrechtse ‘gedoogcoalitie’ met de PVV. Afnemend vertrouwen – hoewel moeilijk overtuigend meetbaar – werd steeds meer een issue in het debat, wat op zichzelf niet bijdraagt aan het vertrouwen (Fenger et al., 2011).

Ondertussen groeide wereldwijd de betekenis van internet en social media razendsnel, wat uitdaagde tot een herontwerp van de vormgeving van de politieke democratie, het openbaar bestuur en de organisatie van publieke dienstverlening. Daarop leek de over-

heid slecht berekend. De rijksoverheid lijkt ignorant bijvoorbeeld in het inspelen op de opkomst van de social media.

Trends in de omgeving van het openbaar bestuur

Bestuur en ambtelijke dienst moeten het vertrouwen steeds meer verdienen in een digitale omgeving die zij maar heel beperkt – en steeds minder – begrijpen, laat staan beheersen.

Ten derde bracht de financieel-economische crisis van 2008-2009 lang gekoesterde macro-economische, monetaire en bancaire beleidsparadigma's aan het wankelen. Politieke en sociale verschillen, die met behulp van economische groei en politiek aangemoedigde schuldopbouw werden afgekocht, kwamen aan de oppervlakte. De crisis noopte tot extreem ingrijpende vormen van financieel-economisch crisismanagement door de staat en vormde daarmee basis voor de huidige nijpende situatie van de overheidsfinanciën en voor jaren van diep ingrijpende bezuinigingsmaatregelen.

Op Europees niveau was het zelfs een ronduit traumatische periode. De voorgenomen verdieping en verbreding van de Europese Unie kwamen abrupt tot stilstand. De Europese 'grondwet' werd afgewezen, de weerstand tegen de uitbreiding van de EU groeide en Eurosceptische partijen wonnen aan kracht. Maar dit alles was kinderspel vergeleken bij de turbulentie die het gevolg was van de Europese schuldencrisis,

waarin de toekomst van de euro en de hele politieke architectuur van de EU op het spel zijn komen te staan.

Dat alles voltrok zich in een luttel decennium en toch was het onverwacht. In 2005 organiseerde de Vereniging voor Bestuurskunde zijn jaarcongres onder het thema 'Volatiel Bestuur': weet iemand wat volatiliteit is, sprak de prominente politieke openings spreker de lachende zaal toe. Inmiddels kennen we het woord maar al te goed. Het merendeel van de volatiliteit in deze periode gaat om uitingen van of heeft invloed op een aantal cruciale en voor de PAV relevante onderliggende trends in de politieke omgeving van het openbaar bestuur. We noemen er hier vijf.

Trend 1 – De komst van de 'value for money'-samenleving die zich vertaalt in een *resultaatstaat*, waarin gezag verdiend wordt door prestaties. De ambtsketen en de toga zijn geen voldoende voorwaarde meer voor legitimiteit van publieke instituties. Belangrijker is de vraag van de burger 'what have you done for us lately? De resultaatstaat is geëconomiseerd, positivistisch (meten is weten) en prestatiegericht ('verify before trust'). Zij wordt op haar beurt op alle mogelijke manieren de maat genomen door een zich snel uitbreidend geheel van waakhonden op de macht van politiek en bureaucratie, ook wel aangeduid als de 'audit society' (Powers, 1996), inclusief het controleactivisme van de eigen inspecties en Hoge Colleges van Staat.

Trend 2 – De sterk toegenomen zichtbaarheid van het leven achter de schermen. De achterkamer van het openbaar bestuur is steeds meer een schouwtoneel geworden. Transparantie

1.0, waar het draait om bestuursrechtelijk geborgde 'openbaarheid', is geëvolueerd naar *transparantie 2.0*, waar publieke gezagsdragers en instellingen ervan moeten uitgaan dat elk aspect van hun functioneren permanent aan alle kanten bekeken en gewogen wordt. Zij moeten actief, direct en in 'realtime' meedoen in het sturen van de beeldvorming over hun eigen persoon, politiek, beleid en organisatie.

Trend 3 – Beide trends passen in het bredere beeld van de opkomst van de *monitory democracy*, (vgl. Keane, 2009). De balans van de cruciale ontmoeting tussen burger en politiek/overheid verschuift van de klassieke nadruk die in het tijdperk van de representatieve democratie werd gelegd bij de inputzijde van de politiek (politieke partijen, stemverhoudingen, belangenbehartiging, participatie in de beleidsvorming) naar nadruk op de outcomezijde: het ter verantwoording roepen en bijsturen van staatsmacht. Die nadruk vertaalt zich in de opmerkelijke groei van institutionele waakhonden, audits, visitaties, cliëntenpanels en hierop toegesneden web communities en sites. Politiek en bestuur worden onophoudelijk gevolgd, geïnspiceerd, geëvalueerd en 'afgerekend'. Dat heeft publieke 'verantwoording' tot een intensief en voor bestuurders en ambtenaren met risico's bezaaid deel van hun takenpakket doen uitgroeien (Bovens, Schillemans & 't Hart, 2008)

Trend 4 – In de jaren negentig veranderde het maatschappelijk discours over politiek en overheid. De traditionele nadruk op verdelings- en rechtenpolitiek kreeg concurrentie van *identiteits- en bedreigingspolitiek*. Met het succes van populistische partijen kwamen ook de tot dan toe dominante politieke stijl en mores op de tocht te staan. De di-

rectheid, anti-elitehouding en antisysteemretoriek plaatsten de traditionele

Van representatieve naar 'monitory' democratie

partijen voor een dilemma: hoe kunnen ze het prudente regendendom waarop de Nederlandse consensusdemocratie drijft combineren met de noodzakelijke profilering als niet door het 'Haagse systeem' ingekapselde 'probleembeneemers'? ('t Hart & Ten Hooven, 2004). Ad Melkert ging eraan kapot en momenteel is Job Cohen het markantste voorbeeld van deze worsteling.

Trend 5 – Een laatste trend tekent zich pas recentelijk af: *de terugkeer van herverdelingspolitiek*. De overheid moet voor langere tijd 'sturen met minder', maar zonder een effectief mechanisme om de hoge verwachtingen van de publieke dienstverlening in de 'value for money'-samenleving te temperen.

Wat betekenen deze trends voor de politiek-ambtelijke verhoudingen? Om dit te duiden doen wij een comparatieve uitstap naar Australië. Daar bestaat een aantal kenmerken van het politiek-publicitaire complex dat in Nederland net ontluikt al langer. En, belangrijk voor ons betoog, het land kent een aantal interessante verschillen met Nederland als het gaat om de vormgeving van de uitvoerende macht en het politiek-ambtelijk grensverkeer. Voordat wij daar op ingaan, bieden wij eerst een korte karakterisering van het politiek-bestuurlijk bedrijf 'Down Under'.

Politiek-ambtelijke verhoudingen in Australië: spiegel van onze toekomst?

Subtiel is het niet. Duidelijk wel. Er heerst in Australië een allesoverheer-

Politiek is in Australië een permanente campagne

sende vorm van electorale competitie. Politiek als permanente campagne: in alles wat men denkt, voelt en zegt draait het om de tegenstelling van regering versus oppositie (die zich als alternatieve regering profileert). Het parlement is een arena vol alpha male-achtige gladiatoren, waar onder toezicht oog van de camera's opzichtig verbaal wordt geknokt (het parlement van New South Wales staat bijvoorbeeld bekend als de 'bear pit'). Het dominante paradigma is dat van politiek als tribale strijd om het regeringspluche - niet politiek als deliberatie, en al helemaal niet als consensusmanagement. Het land kent traditioneel een robuust stelsel van twee partijen/blokken, met grote interne partijdiscipline. Dit levert stabiele meerderheidsregeringen op, al is er juist op dit moment sprake van een politieke uitzondering die de regel bevestigt in de vorm van een Labor-minderheidsregering gedoogd door de Groenen en enkele onafhankelijke parlementariërs.

Er bestaat een stevigere band tussen kiezer-gekozene dan in Nederland. De hier veelbesproken 'kloof' (Andeweg & Thomassen, 2011) en 'diplomademocratie' (Bovens & Wille, 2010) zijn er

door het districtenstelsel geen thema's. De lokale volksvertegenwoordiger is benaderbaar en neemt 'constituency service' serieus, mede doordat de 'veilige zetel' in de 'what have you done for us lately'-politiek die ook Australië heeft bereikt niet meer bestaat. De voorselectie van politieke kandidaten is vaak in handen van regionale politieke machines, die vooral selecteren op een herkenbare uitstraling naar de lokale districtsbevolking.

Australië kent, in tegenstelling tot Nederland een écht bikameraal systeem. De Senaat is gemodelleerd naar Amerikaans voorbeeld, en lijkt daarmee ook op de Duitse Bundesrat. Er bestaat dus echte dubbelloopse parlementaire veto- en amendeermacht. Aangezien kiezers vaak bewust aan 'split voting' doen, hebben regeringen zelden een meerderheid in beide Kamers. Er zijn dus twee stevige parlementaire arena's, waar ministers en ambtenaren zich staande moeten houden. Australische rijksambtenaren vrezen de jaarlijkse hoorzittingen in de Senaat waarin zij, en niet de minister, rechtstreeks aan de tand worden gevoeld over alle denkbare aspecten van de begroting en het gevoerde beleid. Daar staat tegenover dat het ambtelijk apparaat onder geen beding communiceert met de oppositie. Voor wie dat wel en ongeautoriseerd doet is de carrière ten einde.

Er is sprake van extreem kort-cyclische politiek: niet alleen kent het land een driejarige verkiezingscyclus, er is ook een spijkerharde 24-uursmediacyclus, voortgestuwd door een tabloid- en talkshowtirannie die een bewindspersoon de eerste tweeënhalve uur van elke werkdag kost. Om nog maar te zwijgen van het tribale ritueel dat Question Time heet. Daarin kan van

elke beleids- of uitvoeringsmug een politieke olifant worden gemaakt. De carrières van bewindspersonen kunnen er gemaakt, maar vooral gebroken worden.

Om tegemoet te komen aan de hoge politieke druk en, jawel, volatiliteit, zijn de organisatie en werkwijze van de uitvoerende macht in de afgelopen decennia herhaaldelijk aangepast. Met een aantal van de mechanismen waarmee men in Australië experimenteert, kunnen wij in Nederland wellicht ook te maken gaan krijgen, zeker als de genoemde trends zoals de consensusstaat van weleer verder op losse schroeven zetten.

Ten eerste is in de Australische uitvoerende macht *het centrum ook echt het centrum*: de premier is de baas in het kabinet en de SG AZ is de baas in de ambtenarij. De aloude leer van ‘primus inter pares’ is er verlaten. Voor iemand die zaken moet doen met de overheid is dat aangenaam, want er zijn twee centrale poortwachters tot de collectieve besluitvorming. Zo zijn lijnen als het moet goed en effectief kort te sluiten en kan er krachtig bestuurd worden.

Ten tweede, de premier en de ministers hebben niet alleen ambtelijke ondersteuning maar ook politieke hulp van *politieke kabinetten*. Die staan onder leiding van een zogeheten ‘chief of staff’. De minister stelt hierdoor meer en vooral ook eigen politieke ‘ogen en oren’ ter beschikking, niet alleen voor het politieke handwerk maar ook voor de politieke aansturing van het ambtelijk apparaat. Veel politieke stafmedewerkers zijn jong, sterk partijpolitiek en persoonlijk loyaal aan de minister, energiek maar niet altijd prudent, tac-

tisch of inhoudelijk solide. Wat het Australische systeem bijzonder boeiend

De MP en de SG AZ zijn centrale poortwachters

maakt, is dat in de politieke staf ook één of twee ambtelijke liaisons (Departmental Liaison Officers) worden gedetacheerd die letterlijk als verbinders, oliemannetjes, boodschappers fungeren. Ook de ambtelijke dienst heeft zodoende zijn representanten in de politieke kabinetten.

Ten derde zijn er de zogeheten *Community Cabinets*. Dit houdt in dat het kabinet regelmatig in ‘town hall style’ vergadert op wisselende plaatsen in het land – met de ambtelijke top in zijn kielzog. Ministers en ambtenaren worden daar gezamenlijk en in het hier en nu van de ‘leefwereld’ ter verantwoording geroepen. De ambtenaren gaan met het lood in hun schoenen naar deze sessies die zij als rituele dansen beschouwen, maar in de realiteit vormen zij voor de politiek ook een kanaal om ambtenaren in een directe en publieke verantwoordingsdialoog met burgers te brengen. Dat houdt hen scherp op de pols van de samenleving, of zij dat nu leuk vinden of niet.

Ten slotte is men ook in Australië, geïnspireerd door het Engelse voorbeeld van de Prime Minister’s Delivery Unit, overgegaan tot het oprichten van compacte maar kwalitatief hoog staande *eenheden voor de monitoring van het ontwerp, verloop en de resultaten van ambtelijke be-*

leidsuitvoeringsprocessen binnen het centrum van het centrum. Vanuit het hart

Traditie van collegiaal bestuur onder druk

van Algemene Zaken en met de politieke prioriteiten stevig tussen de oren kijken ambtenaren mee naar de plannen en verrichtingen van hun collega's op de beleidsdepartementen en in de dienstverlenende uitvoeringsorganisaties. Zo is de 'monitorial democracy' dus naar binnen gekeerd en is er een nieuwe mechanisme van politiek-ambtelijke stroomlijning en controle ontstaan.

Op het eerste gezicht is Australië ook in staatkundig en politiek-bestuurlijk opzicht voor Nederlanders een 'ver van mijn bedshow'. Ons kiesstelsel – een extreme vorm van evenredige vertegenwoordiging – is grondwettelijk verankerd en zal dus niet snel veranderen. We zullen dus blijven leven met een kakofonie van partijen, lange en onvoorspelbare kabinetsformaties, broze regeerakkoorden en steeds moeizamere coalitieverhoudingen. En dus met depolitisering en 'achterkamertjes' als cruciale conflictbeheersingsstrategieën. Anders dan Australië zijn ook de rol van het centrum en de mate van agressie van de media. Onze mediacultuur is vergeleken bij Australië relatief tam en genuanceerd. De mediarietmiek is minder hectisch en wreed. De cultuur en professie van 'spindoctoring' is in Nederland minder bepalend voor het handelen van bewindspersonen. Zo zijn er dus op cruciale elementen verschil-

len die een vergelijking problematisch maken. Maar vergelijken is iets anders dan leren. En er valt bij nader inzien uit de Australische praktijk veel voor de Nederlandse toekomst te leren. Daarvoor hebben we vier argumenten.

Ten eerste komt de Nederlandse traditie van 'collegiaal bestuur' steeds verder onder druk te staan. De voortgaande internationalisering, mediatisering, en 'realtime' politiek leiden in tal van Westerse democratieën tot een zogeheten 'presidentialisering' (een totaal misleidende metafoor overigens) van het premierschap (Foley, 2000; Poguntke en Webb, 2005; cf. Rhodes, 't Hart, Noordegraaf, 2007). Ook Nederland zal daar uiteindelijk niet aan ontsnappen: formele versterking van de positie en equiperung van de premier is, zo menen wij, slechts een kwestie van tijd. De kans dat er tot 'presidentialisering' besloten wordt is klein, maar dat er incrementele stappen in die richting worden gezet is evident. En dat is wat voor de realiteit van politiek-ambtelijke verhoudingen telt.

Ook in ambtelijke kring zijn de grenzen van het oude model van verkokering en 'collegialiteit' bereikt. De strijd tegen verkokering verloopt moeizaam. Programma's, fusies tot nieuwe krachtige departementale kokers en interventies in de bedrijfsvoering zijn geen doorslaggevende interventies tegen verkokering. De overheid blijft moeite ondervinden om de aard en vorm van maatschappelijke vraagstukken te volgen en daarin tijdig en adequaat te interveniëren. Dat zal steeds moeilijker uit te leggen zijn aan de om tastbare, communicateerbare resultaten verlegen bewindspersonen, die bovendien steeds transparanter moeten opereren en de hete adem van burgers en belangen-

groepen in de nek voelen. Daarmee zal de druk op de ambtelijke dienst tot coördinatie en integraliteit verder toenemen. Dat kan door integraliteit van onderop te laten ontstaan, maar waarschijnlijker is de route van centralisatie. Coördinatie komt dan niet van onderop, maar vanuit het centrum, van bovenaf, en waarschijnlijk met de mogelijkheid van macht en dwang. Zodoende komt vroeg of laat het Australische model van centralisatie nadrukkelijk in beeld. Met al zijn voor- en nadelen.

Ten tweede zal het Nederlandse mediatlandschap verder verharderen. Overal in de wereld nemen we die ontwikkeling waar en er is geen reden om Nederland als uitzondering te veronderstellen. De beweging in de richting van een 24-uursnieuwscyclus zal doorzetten. Deze trend 'dwingt' tot centralisatie van de communicatiestrategieën. Dit trekt een oliespoor tot diep in het ambtelijk werkproces en de politiek-ambtelijke verhoudingen. Communicatie en voorlichting verschuiven daarmee van de randen van de beleidscyclus (vaak de eindfase, als beleid 'naar buiten treedt') naar het hart van het beleidsproces. Meer dan een verandering in aantallen en inschaling gaat dat om een andere rol. Daarmee verandert niet zozeer de afdeling Voorlichting, maar diepe elementen van de cultuur en werkwijze van de ministeries.

Ten derde hebben ministers nu één politieke assistent, terwijl de politieke koersonzekerheid, electorale fluiditeit en groeiende verantwoordingsdruk zich onvermijdelijk vertalen in een groeiende ministeriële behoefte aan directere politieke advisering en 'eigen' regie op ambtelijke uitvoeringsprocessen. De prikkel daartoe is de enorme hitte die de bewindspersoon voelt en zijn behoefte om

daar met 'eigen' mensen directe controle over uit te kunnen oefenen. Nederlandse ministers zullen zonder wijziging

Behoeftte aan politieke assistenten

van het kiesstelsel nooit zo 'poll driven' worden als hun Australische ambtgenoten (die immers herverkiezing in hun eigen district moeten veiligstellen willen zij minister kunnen blijven), maar de partijen bij wie ze horen, zullen hen meer onder druk zetten om de politieke merites van beleid ten minste even grondig te construeren en verkopen als de beleidsinhoudelijke. En vooral ook om snel tastbare resultaten op politiek prioritaire punten te behalen. Dat zal zich net als in Australië vertalen in een wens om meer 'handen aan de ploeg' van het eigen departement te kunnen zetten.

Ten slotte is er een wat meer speculatiever overweging: als we in een langere periode van bezuinigingen terechtkomen, zal deze ook de onderzoeks- en analysecapaciteit van departementen treffen en zich uitstrekken tot de capaciteit en positie van de kennisafdelingen, planbureaus en de adviesorganen. Dat is nu al het geval, maar dat gaat om indikken in plaats van afbreken. Een verdergaande interventie in de eigen denkcapaciteit berooft het ambtelijk apparaat van haar meest wezenlijke bron van meerwaarde in de relatie tot de politieke bestuurders: inhoudelijke kennis en deskundigheid. Juist daardoor zal de ministeriële behoefte aan politieke advisering groeien. Het beleids-

debat zal meer ‘feitenvrij’ worden – minder puzzelen en meer ‘poweren’

Overdreven vrees voor ‘Belgische toestanden’

(vgl. Hemerijck & Visser, 1998) – en steeds rijker aan professioneel geconstrueerd ‘politiek spektakel’ (Edelman, 1988; zie ook Derksen, 2011). Die ontwikkeling is zelf-versterkend, omdat kennisorganisaties bij ‘fact free politics’ en politiek spektakel vooral hinderlijk in de weg zitten. Neutrale gezaghebbende beleidsanalyse komt onder druk te staan. De analyse blijft, maar zal meepolitiseren, bijvoorbeeld in politieke denktanks die expliciet analyse combineren met opvattingen.

Met andere woorden: als de hiervoor geschetste ontwikkelingen doorzetten, kunnen toekomstige regeringen en bewindspersonen een legitieme case maken voor meer politieke ondersteuning aan bewindspersonen, een centralere regie van zowel politiek als ambtelijk handelen op kern dossiers, een indringender prikkelstructuur gericht op vergroting van de ambtelijke ‘capacity to deliver’ en meer indringende vormen van publieke verantwoording van ambtelijk handelen. De vier hiervoor geschetste Australische mechanismen zijn precies op die vier zaken gericht.

Zijn ze daarom een panacee? Nee. Niet voor Australië en ook niet voor Nederland. Elk mechanisme heeft

schaduwzijden, reële en ingebeelde. Zo zal de notie van ministeriële staven in Nederland de reflex van ‘Belgische toestanden’ oproepen. Iedereen kent wel een sterk verhaal over het nepotisme en/of de politisering die het Belgische kabinetstelsel zou uitlokken. Dat de realiteit aanmerkelijk genuanceerder is (zie Van der Steen et al., 2010) doet er dan niet toe. Maar los daarvan is de analogie misleidend: Belgische kabinetten zijn veel groter en vervullen traditioneel heel andere functies dan de compactere Australische ministeriële staven. Die zijn beter te vergelijken met de kleine maar fijne kabinetten van de Eurocommissarissen.

De sceptici negeren de toenemende urgentie van de vraag wie bij ontstentenis van ministeriële kabinetten dan wél de puur politieke bediening van de in toenemende mate ‘politieke’, realtime georiënteerde minister van de toekomst moet doen. Is het in het belang van het ambtelijk apparaat om dat bij zich te willen houden? Men haalt er niet alleen een berg ethische dilemma’s mee binnen, maar laat zich ook verleiden tot een permanente ‘uitwedstrijd’ op een politiek speelveld waar men niet wezenlijk mee bekend is. In Australië is die vraag daarom definitief ontkennend beantwoord:

By providing a timely stream of advice that takes into account the party and political interests of their Minister, Ministerial staff allow Ministers to properly perform the dual roles of politician and government decision maker. Many of these tasks are of a type which it would be inappropriate for a non-partisan public servant to perform. The existence of a separate, dedicated source of political advice provided by Ministerial staff frees the public service from the potential pressure of having to

consider the political interests of their Minister when performing their duties. Together, the work performed by Ministerial staff and the public service contributes to a robust system that allows Ministers to receive information and analysis that considers all factors relevant to their position, and from that point, make informed decisions. As Dr Anne Tiernan (2007: 24) writes "the staffing system is thus on the assumption that staff and public servants provide distinct but complementary advice and support to Ministers, based on their respective skills and expertise." This position is now broadly accepted by major parties in the Australian political system. (Queensland Government, 2009)

Wij vermoeden dat als wij over tien jaar de balans van de ontwikkelingen in Nederland opmaken, hier hetzelfde geldt. Wij verwachten bijvoorbeeld dat ook Nederland niet alleen het premierschap maar ook de structuur en positie van het ministerie van Algemene Zaken zullen worden versterkt. Het is moeilijk voorstelbaar dat de Nederlandse premier in 2022 zich nog zal schikken in een ambtelijke ondersteuning door een miniem clubje raadsadviseurs. De druk op de premier om 'leiderschap' te tonen en sterke regie op strategische dossiers te voeren, groeit met de dag. Dat zal zich vroeg of laat vertalen in versterking van diens ambtelijke ondersteuning, en dus ook in een zekere hiërarchisering van de interdepartementale verhoudingen.

Daarom zal ook het mechanisme van de 'vliegende brigade' die namens de minister-president meekijkt en meedenkt met departementen en uitvoeringsorganisaties bij cruciale sectoroverstijgende beleidstrajecten aan aantrekkelijkheid winnen. Het haperen van ambtelijke beleidsmachines komt sneller in het

centrum van de aandacht te staan, bijvoorbeeld omdat deze in de 'monitory democracy' eerder worden opgemerkt.

Over tien jaar zijn premierschap en positie AZ danig versterkt

Daarmee wordt problematische beleidsuitvoering sneller dan voorheen bedreigend voor bewindspersonen en voor de stabiliteit van de coalitie. Omdat de minister-president daarop wordt aangesproken, zal hij er controle op willen hebben. Het inrichten van een implementatie-eenheid in zijn eigen entourage lijkt – illusoir of niet – dat te verschaffen. Op zijn minst geeft het een zekere 'early warning'-capaciteit in het geval in de uitvoering daden achter blijven bij de gewekte verwachtingen. Door te weten dat het misgaat in de uitvoering nog voordat de buitenwacht dat komt vertellen, koopt de regeringsleider tijd om een antwoord paraat te hebben.

Wij *verwachten* dus verandering in de boezem van de Nederlandse 'core executive'. Hoe dergelijke veranderingen moeten worden gewaardeerd, is vers twee. Dat vergt een meer gedegen normatieve stellingname, waarvoor dit artikel geen ruimte biedt. Eén ding mag duidelijk zijn: simpelweg 'doormodderen' met een politiek-ambtelijk regime dat aan alle kanten onder spanning komt te staan, zal niet gaan. Daar staat tegenover dat een belangrijk risico van een 'gepresidentialiseerd' premierschap is dat de collectieve besluitvorming in

het kabinet wordt uitgehold en dat er ambtelijk een almachtige as groeit tussen Algemene Zaken en Financiën die alle 'spending departments' tot bijrollen in de strategische beleidsbepaling reduceert. Het risico van ministeriële kabinetten is dat zij uitgroeien tot hofhoudingen waarin weliswaar schrandere maar onervaren jongelingen onevenredig veel informele invloed genieten. Die zetten als het hen zo uitkomt achteloos topambtenaren met dertig jaar ervaring (en essentiële inhoudelijke expertise) in de hoek. De hiervoor genoemde Anne Tiernan schreef een boek over de opkomst van ministeriële adviseurs. De titel was veelzeggend: 'Power without Responsibility' (Tiernan, 2007). Als we in Nederland die kant opgaan, moeten we dus goed uitkijken hoe we het organiseren. Maar dat is geen reden om het niet te doen. Het risico van doorgaan met de bestaande arrangementen is het laten voortbestaan van vrijblijvendheid, verkokering en vertraging in het interdepartementaal verkeer. Dat is maatschappelijk onwenselijk en in de wereld van de 'nieuwe politiek' onverkoopbaar.

Literatuur

- Andeweg, R. & J. Thomassen (2011). *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bekker, R. (2010). Over heckrunderen, politici en ambtenaren. *Bestuurskunde*, 20(1), 62-71.
- Bennington, J. & M. H. Moore (Eds.) (2011). *Public value: theory and practice*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bovens, M.A.P. (2000). *De vierde macht revisited: Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Oratie. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Bovens, M.A.P., Schillemans, T. & P. 't Hart (2008). Does Public Accountability Work? An assessment tool. *Public Administration*, 86(1), 225-242.
- Bovens, M. & A. Wille (2010). *Diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Derksen, W. (2011). *Kennis en beleid en verbinden: Praktijkboek voor beleidsmakers*. Den Haag: Lemma.
- Edelman, M. (1988). *Constructing the political spectacle*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fenger, M., Van der Steen, M., Van der Torre, L., Groeneveld, S., Frissen, P.H.A., Bekkers, V., & M. de Wal (2011). *Sociaal beleid en legitimiteit: achtergronden, ontwikkelingen en dilemma's*. Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Foley, T. (2000). *The British presidency: Tony Blair and the Politics of Public Leadership*. Manchester: Manchester University Press.
- 't Hart, P. & A. Wille et al. (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Den Haag: Boom.
- 't Hart, P. & M. ten Hooven (2004). *Op Zoek Naar Leiderschap*. Amsterdam: De Balie.
- Hemerijck, A. & J. Visser, (1998). *Een Nederlands mirakel: beleidsleren in de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Keane, J. (2009). *The Life and Death of Democracy*. New York: Simon & Schuster.
- Nieuwenkamp, R. (2001). *De prijs van het politieke primaat. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*. Delft: Eburon.
- Overleg van Secretarissen-Generaal (2006). *In dienst van het rijk: verslag van het overleg van Secretarissen-Generaal, maart-juli 2006*. Den Haag: SGO.
- Poguntke, T. & P. Webb (2005). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Powers, M. (1996). *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Queensland Government – Department of the Premier and Cabinet (2009). *Queensland Government Submission to the CMC Inquiry into the issue of interaction between Ministers, Ministerial staff and public servants*. Opgevraagd 4 januari 2012, <http://www.premiers.qld.gov.au/publications/categories/reports/cmc-inquiry.aspx>.
- Rhodes, R.A.W., 't Hart, P. & M. Noordegraaf (Eds.) (2007). *Observing Government Elites: up close and personal*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Thomassen, J. & R. Andeweg (red.) (2011). *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.
- Tiernan, A. (2007). *Power without Responsibility: Ministerial Staffers in Australian Governments From Whitlam to Howard*. Sydney: University of New South Wales Press.
- Steen, M. van der; Van Twist, M.J.W., Peeters, R. & M. de Vries (2009). *Strategiseren in de schaduw van de macht: politiek assistenten van bestuurders als verborgen verbinders*. Den Haag: NSOB.
- Thijn, E. van (1998). *De sorry-democratie: recente politieke affaires en de ministeriele verantwoordelijkheid*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.