

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/101631>

Please be advised that this information was generated on 2019-06-27 and may be subject to change.

overigens genuanceerd. Mijns inziens terecht komt Tjeenk Willink op voor de positie van de Koning bij de kabinetsformatie, als ‘een boven de partijen staande procesbewaker’. (p. 357) Op een enkele plaats vliegt hij vervolgens nog een beetje uit de bocht. Zo ziet hij voor de Koning een rol in de bewaking van de constitutionele spelregels. (p. 388) Dat lijkt mij vergezocht en niet goed te rijmen met de constitutionele positie van de Koning. Maar in het algemeen weet hij ook in zijn beschouwingen over het staatshoofd een treffende analyse voor te schotelen.

P.P.T. Bovend'Eert

De vierde macht onder de loep

Roel Bekker, *Marathonlopers rond het Binnenhof. Topambtenaren bij het rijk 1970-2010* (Boom Lemma uitgevers; Den Haag 2012) ISBN 978 90 5931 796 3, 436 p., prijs: € 45,-

Mark Frequin, *Met ministers op de tandem. Bewegingen van een topambtenaar* (Sdu Uitgevers; Den Haag 2012) ISBN 978 90 12 57659 8, 207 p., prijs: € 19,50

Ton Horrevorts (bewerkt door Thom de Graaf e.a.), *Overheid van blind vertrouwen. Het vertrouwensprobleem binnen het openbaar bestuur verkend* (Sdu Uitgevers; Den Haag 2012) ISBN 978 90 1257579 9, 168 p., prijs: € 37,10

Bij het woord ‘topambtenaar’ verschijnt bij mij Sir Humphrey Appleby uit de satirische Britse tv-serie *Yes Minister* op het netvlies. De geslepen Humphrey, secretaris-generaal op het fictieve departement Administratieve Zaken, en Bernard Woolley, persoonlijk secretaris, grepen iedere kans om hun wat naïeve minister Jim Hacker te laten zien dat niet de politiek, maar de ambtenarij wist wat goed was voor het land. De minister liet zich steeds aftroeven, ook door Brusselse bureaucraten – om aan te haken bij het thema van dit jaarboek. Zo klaagde de minister tegen Woolley over de besprekingen in de Europese Gemeenschap over de standaardisering van voedingsmiddelen, in het bijzonder worstjes. ‘Brussel’ vond de *sausage*, de trots van het Britse ontbijt, maar niets. De Britten mochten het best blijven eten, als ze het maar geen worst meer noemden. De nieuwe benaming diende te luiden: de Geëmulgeerde Volvette Slachtafval Tube. ‘En u slikte dat?’ vroeg Woolley ongelovig.¹

Over Nederlandse topambtenaren wordt weinig geschreven, laat staan dat er een karikaturale televisieserie over hen wordt gemaakt – de halfgeslaagde kopie *Sorry Minister* buiten beschouwing gelaten. Dat is jammer, want in het politieke krachtenveld is de ambtenarij onmiskenbaar van belang. Kennis over het functioneren van de ambtenarij kan bijdragen aan inzicht in machtsverhoudingen en in de politieke cultuur van een land. Gelukkig verschenen er dit jaar drie boeken van auteurs die de Nederlandse ambtenarij van zeer nabij kennen en deze blinde vlek wat kunnen opvullen.

Van deze drie biedt het boek van Roel Bekker de lezer de meeste kennis. De auteur was jarenlang te vinden in de hoogste ambtelijke regionen van diverse ministeries en is tegenwoordig bijzonder hoogleraar Arbeidsverhoudingen in de publieke sector. In zijn studie beschrijft hij 44 topambtenaren bij het Rijk in de periode 1970-2010. De auteur verantwoordt uitvoerig

hoe het door hem gehanteerde beschrijvingsmodel en de selectiecriteria van de ‘marathonlopers’ – hij koos uit de 362 topambtenaren 42 mannen en twee vrouwen – tot stand zijn gekomen. Per portret schetst Bekker in vier à vijf pagina’s de persoon, diens taken en de context waarin hij of zij functioneerde. Bekker is een insider. Dat heeft het voordeel dat hij het klappen van de zweep kent, en het nadeel dat hij soms te weinig afstand neemt tot zijn onderwerp. Zijn betrokkenheid is vaak zo groot dat hij overschakelt op de tweede persoon enkelvoud, bijvoorbeeld om de lezer uit te leggen hoe lastig het werk soms is: ‘Je bent daar eigenlijk het hoofd Personeelszaken van het rijk, maar je hebt maar zeer beperkte bevoegdheden.’ (p. 64)

Aan de hand van literatuur over leiderschap en management uit binnen- en buitenland werkt hij toe naar zijn doel: inzicht krijgen in de ontwikkeling van de top van de ambtelijke dienst. Bekker laat zien hoe de ambtelijke top zich vroeger vereenzelvigde met het departement en vrij solistisch beleid kon voeren. De topambtenaren traden dikwijls naar buiten om deel te nemen aan het publieke debat. In de jaren negentig kwam daarin verandering. Als gevolg van de invoering van de Algemene Bestuursdienst (ABD) in 1995 is de mobiliteit in het topkader toegenomen. Dit roulatiesysteem was afgekeken van het Verenigd Koninkrijk en moest verkokering tegengaan en de topambtenaren nieuwe uitdagingen bieden. Ook de invoering van de Topmanagement Groep in 2000 droeg bij aan meer dynamiek. Het accent op de werkzaamheden is verschoven van beleidsadvisering naar management van een grote organisatie. In eerder werk vroeg Bekker al aandacht voor de politiek-ambtelijke verhoudingen, die hij omschreef als ‘liaisons dangereuses’: zeer delicaat en ook gevaarlijk, vooral voor de topambtenaar.² Bij fricties loopt de bewindspersoon schade op en moet de ambtelijke top vaak het veld ruimen. Dat gevaar is tot leedwezen van Bekker toegenomen. Bekker vindt dat ‘het politieke systeem’ zich in de armen van de media heeft gestort en gevoeliger is geworden voor incidenten. Hij constateert dat ambtenaren geen opzienbarende speeches meer houden en geen opvallende stukken meer schrijven uit angst hun minister tegen zich in het harnas te jagen. Zij dekken zich waar mogelijk in. Sommige politici verklaren stoer met veel minder ambtenaren toe te kunnen maar schuiven tegelijkertijd flink wat taken op het bord van de ambtenaar. Dat doet het vertrouwen geen goed. Waar politici en topambtenaren vroeger walsen, voeren zij tegenwoordig een tango op, waarbij ze elkaars tenen niet sparen.

De dit jaar overleden Ton Horrevorts, oprichter van een adviesbureau voor de overheid en gespecialiseerd in *public governance*, gaat in zijn postuum verschenen werk *Overheid van blind wantrouwen* in op het vertrouwensprobleem tussen burgers en overheid. Zijn analyse is somber. De publieke sector presteert matig, kiezers zijn wispelturig en het wantrouwen in de samenleving neemt hand over hand toe, met bureaucratie en een hoge regeldichtheid tot gevolg. Nederland is in zijn ogen geen *high trust society* meer.³ Horrevorts doet suggesties aan de hand om vertrouwen binnen de overheid te organiseren. Een daarvan is het stoppen van de demonisering van de ambtenarij door politici.

Het derde boek is wat optimistischer van toon. Mark Frequin is sinds 2010 directeur-generaal Wonen, Bouwen (voorheen Wijken) en Integratie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en werkt sinds 1988 bij het Rijk. Frequin, die al eerder over zijn werk schreef, doet in zijn nieuwe boek verslag van de meest recente periode.⁴ Een roerige tijd, waarin hij in één jaar voor maar liefst vijf verschillende bewindslieden en op drie ministeries werkte. Frequin is het beslist niet eens met de uitspraak van voormalig minister Donner dat ambtenaren saai moeten zijn. Enthousiast en met trots vertelt hij over zijn werk en laat blijken ‘de boel’ in Den

Haag af en toe met plezier op te schudden. Frequin is zich bewust van de spagaat van een loyale, discrete ambtenaar die een boek wil schrijven: wie te veel vertelt loopt het risico zijn baan kwijt te raken, wie te weinig onthult stelt lezers teleur. De topambtenaar kiest voor zijn werkgever: de lezer komt wel te weten hoe een dag uit het leven van een directeur-generaal er globaal uitziet, maar hoeft niet te rekenen op spannende onthullingen of inhoudelijke informatie over het gevoerde beleid. Niettemin is het een vlot geschreven boek van een beweeglijke ambtenaar die op zijn tandem gerust een tandje bijzet. Het is te hopen dat andere topambtenaren – en politici – het ook aandurven hun belevenissen te delen, desnoods na een afkoelingstermijn.

Anne Bos

Noten

- 1 *Yes Minister*, 'Christmas Special-Party Games, the Emulsified High-Fat Offal Tube', eerste uitzending: BBC, 17 december 1984, <<http://www.youtube.com/watch?v=OzeDZtx3wUw>> [geraadpleegd op 22 juni 2012].
- 2 Roel Bekker, *Liaisons dangereuses. Enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren* (Leiden 2009).
- 3 Horrevorts verwijst hier naar Francis Fukuyama, *Trust. The social virtues and the creation of prosperity* (New York 1995).
- 4 Eerder schreef hij *Ja minister, nee minister. Over het samenspel van ministers, staatssecretarissen en topambtenaren* (Den Haag 2006).

De toestand van de Nederlandse parlementaire democratie

Gerdi Verbeet, *Vertrouwen is goed, maar begrijpen is beter. Over de vitaliteit van onze parlementaire democratie* (Nijgh & Van Ditmar; Amsterdam 2012) ISBN 978 90 388 9518 5, 248 p., prijs € 19,95

Het is met de parlementaire democratie in ons land een beetje als met de ondergang van de wereld. Telkens opnieuw staan er onheilsprofeten op die aankondigen dat het einde der tijden nabij is, maar telkens blijft de apocalyps uit en gaat de aarde door met draaien en het parlement door met vergaderen. Het parlementaire stelsel is, als je afgaat op de opiniepagina's in de kranten, permanent in crisis. Over het parlement wordt altijd geklaagd en de onheilsprofeten worden met gretigheid aangehoord en geciteerd.

Kommer en kwel is dus de *default*-stand van de parlementaire democratie. Tegelijkertijd wil niemand in ons land het parlementaire stelsel meer inruilen voor een andere regeringsvorm. In de afgelopen veertig jaar is de waardering voor de parlementaire democratie in ons land gestaag gestegen en hoger dan ooit tevoren. Het zijn een paar van de aardige observaties uit het boek dat Gerdi Verbeet dit jaar publiceerde. Het is in zekere zin haar zwanenzang als voorzitter van de Tweede Kamer, want na de verkiezingen keert ze niet meer terug.