Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

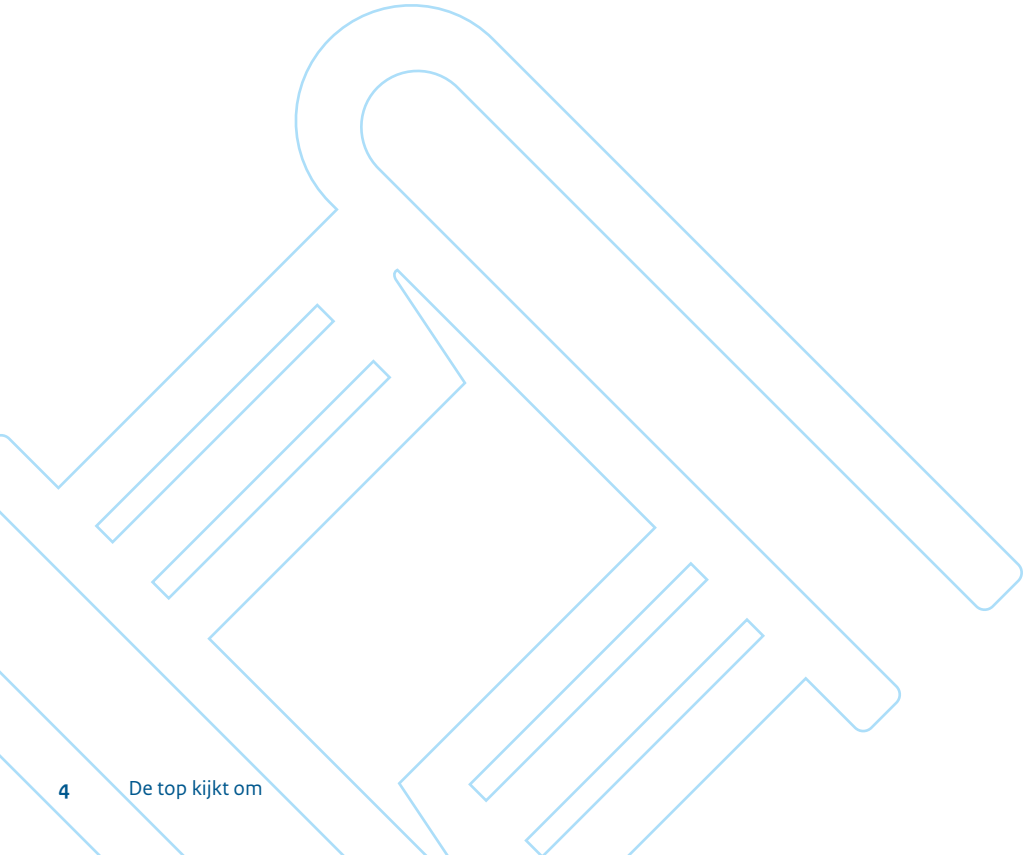
De top kijkt om

Interviews met voormalig bewindspersonen en topambtenaren
Tweede editie

Hedy d'Ancona | Hans Borstlap | Jan van den Bos | Wouter Bos | Roger van Boxtel
Dorine Burmanje | Jet Bussemaker | Ronnie van Diemen | Marius Enthoven | Bernard ter Haar
Johan Hakkenberg | Jan-Willem Holtslag | Guusje ter Horst | Renée Jones-Bos
Wouter Koolmees | Ronald Plasterk | Benita Plesch | Andrew Podger | Ab van Ravestein
Johan Remkes | Annette Roeters | Erry Stoové | Pieter Winsemius

Inhoud

Lessen uit onze rijke geschiedenis inspireren	5
Veelgebruikte afkortingen	6
Over De top kijkt om	7
Inleiding	9
Hedy d'Ancona	24
Hans Borstlap	34
Jan van den Bos	44
Wouter Bos	54
Roger van Boxtel	64
Dorine Burmanje	74
Jet Bussemaker	84
Ronnie van Diemen	94
Bernard ter Haar	104
Johan Hakkenberg	114
Jan-Willem Holtslag	124
Guusje ter Horst	134
Renée Jones-Bos	144
Wouter Koolmees	154
Ronald Plasterk	164
Ab van Ravestein	174
Johan Remkes	184
Annette Roeters	194
Erry Stoové	204
Pieter Winsemius | Marius Enthoven	214
Benita Plesch | Andrew Podger	224
De interviewers	234
Colofon	237



Lessen uit onze rijke geschiedenis inspireren

Leren van het verleden is belangrijk, juist in een tijd waarin er veel verandert en het vertrouwen in de overheid onder druk staat. Want de kern van het politiek en ambtelijk vakmanschap blijft ook in deze tijden overeind, is mijn overtuiging. Betrokkenheid, verantwoordelijkheid, kennis, samenwerking en integriteit: ik zie ze allemaal terug in de interviews in dit boek. Dat inspireert enorm.

Nieuw in deze editie van De top kijkt om zijn de interviews met voormalig bestuurders van uitvoeringsorganisaties en inspecteurs-generaal, naast bewindspersonen en secretarissen-generaal. Daarmee ontstaat een schets van het samenspel van politiek, beleid, uitvoering en toezicht. In persoonlijke verhalen, reflecties en ervaringen zien we de mens achter de functie, maar ook het vakmanschap, de waardering voor anderen en de bereikte resultaten.

Ik hoop dat huidige en toekomstige politici en ambtenaren leren van de lessen van hun voorgangers, en op hun beurt met hun lessen de generaties na hen weer versterken. Met deze lessen vanuit onze rijke geschiedenis staan we op vele schouders. Laat dat een inspiratiebron zijn om samen verder te werken aan een beter Nederland.

Gert-Jan Buitendijk

secretaris-generaal ministerie van Algemene Zaken

Veelgebruikte afkortingen

Typische Haagse termen

ABD	Algemene Bestuursdienst
DG	directeur-generaal
DG's	directeuren-generaal
IG	inspecteur-generaal
MR	ministerraad
PA	politiek assistent
pSG	plaatsvervangend secretaris-generaal
SG	secretaris-generaal
SG's	secretarissen-generaal
SG-overleg	Secretarissen-Generaal-overleg
Zbo	zelfstandig bestuursorgaan

Uitvoeringsorganisaties

COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SVB	Sociale Verzekeringsbank
RDW	Rijksdienst voor het Wegverkeer

Inspecties

ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IGZ	Inspectie Gezondheidszorg
IO	Inspectie voor het Onderwijs

Ministeries

AZ	Algemene Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BZ	Buitenlandse Zaken
CRM	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk
EZ	Economische Zaken
I&W	Infrastructuur en Waterstaat
IenM	Infrastructuur en Milieu
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RO	Ruimtelijke Ordening
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
V&W	Verkeer en Waterstaat
VOMIL	Volksgezondheid en Milieuhygiëne
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WVC	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Raden en advies

CPB	Centraal Planbureau
RvS	Raad van State
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Over De top kijkt om

Het verleden biedt een rijke inspiratiebron voor nieuwe generaties bewindspersonen, topambtenaren en wetenschappers. Dat is de gedachte achter De top kijkt om, geïnspireerd op het Britse initiatief Ministers Reflect. In deze tweede Nederlandse editie bieden voormalige bewindspersonen en topambtenaren opnieuw een uniek kijkje in hun loopbaan. Zij vertellen in hun eigen woorden over hun ervaringen en lessen. Wat zijn de geschreven en ongeschreven regels om effectief te zijn in het Haagse? Wat waren hun drijfveren? Welke crisissen moesten ze bezweren en hoe pakten ze dat aan? En hoe behaalden zij hun resutaten?

De top kijkt om biedt huidige en toekomstige bewindspersonen en (top)ambtenaren veel waardevolle lessen en bruikbare tips. Dit tweede boek met 21 interviews begint met een uitgebreide inleiding geschreven door bestuurskundige Erik-Jan van Dorp en communicatieadviseur en gedragswetenschapper Guido Rijnja. Ze geven een beschouwing op de verhalen van de geïnterviewden, en bundelen de lessen daaruit in vier adviezen aan toekomstige bewindslieden en topambtenaren: het moet wel werken, je moet (tegen)spreken, je moet duidelijk zijn en je moet het leren.

In deze editie komen naast de voormalig bewindspersonen en topambtenaren uit het beleid, ook oud-toppers van de uitvoering en de inspecties aan het woord. Meer nog dan de vorige editie laat dit boek daarom het samenspel zien van bestuur, beleid, uitvoering en inspectie. In deze editie vindt u bovendien een reflecterend artikel over de benoeming van topambtenaren in Nederland en Australië.

Meer over de betrokken interviewers en wetenschappers leest u op bladzijde 234.

De bijbehorende podcastserie, videofragmenten en artikelen kunt u online terugvinden. Daar vindt u ook de online versie van het eerste boek. De QR-code onderaan deze pagina wijst u de juiste digitale weg.

De top kijkt om is een initiatief van het ministerie van BZK, programma Kennis van de overheid.
kennisvandeoverheid.nl.

Inleiding

Weet wat er leeft, zorg dat het werkt (en blijf heel)

Erik-Jan van Dorp en Guido Rijnja*

Dit boek bevat 21 interviews met voormalige ministers, staatssecretarissen en topambtenaren. De gesprekken zijn geënt op de loopbaan van de geïnterviewden en hebben het bestuurlijke en topambtelijke vakwerk als focus. Dat maakt ook dat elk gesprek anders is; elke loopbaan is immers uniek. Dat is niet het enige dat dit vakwerk bijzonder maakt. Naar mate mensen hoger in de top van de Haagse instituties komen, realiseren veel van hen zich dat hun rolomschrijving 'leeg' blijkt. Hoewel voorzien van gewichtige taal, omgeven door verwachtingen en gevoed door ondersteuning, blijken personen die hoge ambten vervullen teruggeworpen te worden op zichzelf. Het script van een minister of directeur-generaal kent maar weinig tekst, ook omdat de dagen in Den Haag een weinig voorspelbaar verloop hebben. Men vult die rol dus op een eigen wijze in en leert dat te doen zo goed en zo kwaad als dat gaat.

Rijksambtenaar en filosoof Erik Pool schrijft in 'Macht en moed' (2021) over het vakwerk binnen de overheid. Pool betoogt dat het een combinatie is van de goede dingen doen, die dingen vervolgens goed doen en zélf ook goed zijn. Hij stelt het vakwerk voor als een combinatie van politiek bewustzijn en oordeelsvorming, professionele kundigheid en integriteit. Of in de woorden van de geïnterviewde oud-SG Jan-Willem Holtslag die een oud motto van het ministerie van Binnenlandse Zaken citeert: "Weet wat er leeft, zorg dat het werkt." Na onze gesprekken met mensen die jarenlang in Den Haag actief zijn geweest, voegen we toe: en blijf heel.

"Herinneringen van de top, weergegeven in hun eigen woorden, geven taal, illustratie, kleur, menselijkheid, wijsheid (al dan niet achteraf) en praktisch inzicht in hoe het bestuurlijke vakwerk eraan toe gaat."

Inkijkje in het leven aan de top

Gesprekken met oud-bewindspersonen en voormalige topambtenaren spreken tot de verbeelding omdat ze een inkijkje geven in het leven aan de top. Hoewel de namen van de kabinetsleden bekend zijn, hebben toch maar weinig mensen zicht op wat een minister bezighoudt of waar die de meeste tijd in steekt. Het bundelen van de gesprekken is ook nodig omdat ze ons een levend geheugen bieden. Herinneringen van de top - weergegeven in hun eigen woorden - geven taal, illustratie, kleur, menselijkheid, wijsheid (al dan niet achteraf) en praktisch inzicht in hoe het bestuurlijke vakwerk eraan toe gaat. Maar vooral schijnen de gesprekken een ander licht op de formele rollen van bewindspersoon en topambtenaar. Oud-minister Hedy d'Ancona laat zoiets zien: "Bedenk dat

*Anne Bos las mee met het manuscript en gaf kritisch commentaar. Eventuele onvolkomenheden blijven de verantwoordelijkheid van de schrijvers.

11 Juli 2014. - Ministers Ronald Plasterk van BZK en Jet Bussemaker van OCW na afloop van de laatste ministerraad voor het zomerreces.
Foto: ANP | Bart Maat

(Over)leven aan de top: 10 principes van de reëel bestaande bestuurscultuur

1 Werk hard - harder dan de meeste anderen - want 'druk zijn' is een sociale norm, en zo blijf je niet achter bij je concullega's in de ministerraad of de bestuursraad.

2 Weet waar het over gaat - want als je inhoudelijk 'leeg' blijft, kun je het echte verschil niet maken.

3 Weet hoe je bestuurlijk en politiek van A naar B kan komen - want in de labyrinten van Den Haag verdwaal je zonder geavanceerde know-how.

4 Lees en respecteer de mensen met wie je het moet doen - want de meeste *pain and gain* vinden hun wortels in de kwaliteit van relaties die je onderhoudt.

5 Zorg vooral dat je je bewindspersonen (respectievelijk: ambtelijke top) niet van je vervreemdt - want alleen door samen optrekken kun je Haagse geschillen goed doorkomen.

6 Maak geen brokken en verras niemand ooit ergens mee - want het leven aan de top is al onzeker genoeg.

7 Een probleem pijnloos oplossen loont meer dan een probleem ongezien voorkomen - want regeren is, het adagium van vooruitzien ten spijt, vooral reageren.

8 Lever waarvoor je aan de lat staat - want alleen dan zullen anderen je respecteren (en kun je van hen met gezag hetzelfde vragen).

9 Weet op welk kompas je vaart - want anders ben je moreel kwetsbaar en raak je strategisch stuurloos.

10 Wees sneuvelbereid - want het kan je zomaar gebeuren.

Bron: Van den Berg, C., & P. 't Hart (2022). Veteranen van de vierkante kilometer. Een collectief portret. Ministerie van Binnenlandse Zaken.

je een speciale rol vervult, met privileges. Ik heb erg hard gewerkt. Ik noem het altijd een combi van uitbuiting en verwennerij. Uitbuiting omdat je totale privébestaan wordt opgeslokt. De verwennerij bestaat eruit dat alles wat die uitbuiting barricadeert, wordt weggenomen. Als je thuis een gebroken ruit had, werd dat voor je geregeld." De uitbuiting is herkenbaar. Voormalig topambtenaar Ronnie van Diemen besloot na twee intense jaren op het ministerie van VWS tijdens de pandemie te stoppen: "Ik raakte uitgeput. Ik ben twee jaar lang zo intens aan het werk geweest dat ik merkte dat ik de energie om de ontwikkelingen binnen VWS door te zetten, niet meer had. Voormalig minister van Financiën Wouter Bos zegt: "Ik kreeg drie kinderen in de tijd dat ik de PvdA leidde. Ze waren dus heel jong. Ik ben blij dat ik in die latere jaren meer meekreeg van hoe zij opgroeiden."

Tien leefregels

Dit boek is de tweede bundel van De top kijkt om. Op basis van de eerste twintig gesprekken hebben Caspar van den Berg en Paul 't Hart een tiental leefregels opgesteld. Het zijn de met schade en schande verworven lessen van veteranen in de Haagse biotoop die hoge toppen en diepe dalen hebben meegemaakt. De regels passen niet altijd bij de formele of juridische verwachtingen, het zijn de principes van de reëel bestaande bestuurscultuur. Dit type leef-

regels staat niet altijd op papier en in inwerkdossiers: het zijn de lessen die bestuurders en ambtenaren aan elkaar vertellen. Ze werken als een gids voor iemand die verder wil komen en iets wil bereiken.

Internationaal vergelijkend vervolgonderzoek toont aan dat deze regels zeer sterk overlappen met de bestuurscultuur in Slotsholmen, het Deense equivalent van de Haagse vierkante kilometer (Trangbæk, Van Dorp, Salomonsen &'t Hart, 2022). Op basis van vele interviews en observaties onder topambtenaren kwamen Deense bestuurskundigen tot zeer vergelijkbare conclusies.
Het toont iets van het vak; van effectief zijn in een politiek-bestuurlijke omgeving. Dit metier heeft een eigen dynamiek, een eigen mores, eigen kwaliteitsmaatstaven, een eigen taal, en een impliciet besef van wie van binnen komt en wie van buiten. Zo is het vak heel lokaal - alle gesprekken in dit boek gaan over 'het Haagse' - en tegelijkertijd haast universeel. In Denemarken heeft de politiek-ambtelijke top vergelijkbare spelregels in het achterhoofd bij het dagelijkse werk. Het gesprek met de Australische voormalige secretaris-generaal Andrew Podger en de eerste directeur-generaal Algemene Bestuursdienst Benita Plesch maakt echter duidelijk dat niet alle regels zich een-op-een laten vertalen naar het buitenland. In een politiek stelsel dat niet gebaseerd is op coalities en een broos evenwicht tussen verschillende partijen, is het belang van het samen op weg zijn minder groot.

Het boeiende van de tien overleefregels is dat ze voor zowel politici als ambtenaren gelden. Het zijn geen regels voor politici of ambtenaren, maar passen bij de Haagse biotoop waarvan zij beiden deel uitmaken. De regels plaatsen bewindspersonen en topambtenaren naast elkaar in plaats van tegenover elkaar. De metafoor van het klitterige dorpsleven - politicologen verwezen al eerder naar *village life* in plaats van naar een strikte scheiding van politici en ambtenaren - is ook in Den Haag herkenbaar. Maar er is ook een andere zijde aan de medaille die in dit hoofdstuk aan bod komt.

Het belang van samenwerking

In deze bundel tonen we de inzichten van bestuurders en topambtenaren van wie de loopbanen in de landelijke politiek of de top van de rijksdienst strekken van de vroege jaren zeventig tot nu. Zij waren lid van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en/of het kabinet. Anderen werkten rond het Torentje, waren secretaris-, directeur- of inspecteur-generaal of juist actief in de publieke dienstverlening. Sommigen, zoals Roger van Boxtel en Wouter Koolmees, werkten zowel aan ambtelijke als politieke zijde. Hun verhalen ademen ook het belang van samenwerking: tussen politici en ambtenaren, tussen beleid en uitvoering, tussen beleid en toezicht, tussen politiek en electoraat, tussen departementen, tussen mannen en vrouwen en tussen politieke partijen. Voormalig directeur-generaal en staatsraad Hans Borstlap zegt het eenvoudig: "Wanneer je er vanuit samenwerking tegenaan kijkt, houd je het ook langer vol."

Deze serie gesprekken maakt duidelijk dat Den Haag echter óók een wereld van verschil is. Het is samen op weg; maar politiek-ambtelijke samenwerking, interdepartementale samenwerking, coalities en het gezamenlijk optrekken van beleid en uitvoering zijn ook een samen-en-toch-apart-realiteit. Zo is de samenwerking tussen departementen soms ver te zoeken. Johan Hakkenberg, voormalig algemeen directeur van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) vond de interdepartementale samenwerking een 'slangenkuil'. Toch zegt hij daarover eerlijk: "Al was ik daar zelf ook als een vis in het water, ik deed er vrolijk aan mee."

"Deze serie gesprekken maakt duidelijk dat Den Haag echter óók een wereld van verschil is. Het is samen op weg; maar politiek-ambtelijke samenwerking, interdepartementale samenwerking, coalities en het gezamenlijk optrekken van beleid en uitvoering zijn ook een samen-en-toch-apart-realiteit"

Vier adviezen

Als introductie op deze bundel gesprekken lichten we vier lijnen uit aan de hand van uitspraken tijdens de gesprekken, samengevat in vier adviezen: het moet wel werken (beleid en uitvoering), je moet spreken (loyale tegenspraak), je moet duidelijk zijn (rollen) en je moet het leren (over vakbekwaam worden). Wat hebben de bewindspersonen en topambtenaren geleerd over deze tijdloze thematiek?

I Beleid & uitvoering: het moet wel werken

Naar verluidt werd in 2023 in een kabinetsvergadering het woord uitvoering ten grave gedragen. Het was een zoveelste bespreking geweest van ergernis bij publieke dienstverleners over de geringe en überhaupt late aandacht van beleidsmakers voor de impact van voornemens en besluiten. Het blijkt een centrale lijn in de gesprekken. Ab van Ravestein vertelt hoe politieagenten weigerden bij een bijstandsmoeder de auto weg te halen toen daar beslag op was gelegd. De Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) die hij leidde, besloot ook bij stapeling van boetes in plaats van nog een boete een gesprek in te lassen, om te bezien wat wél mogelijk was. 'Maatschappelijk verantwoord handhaven' werd een begrip. Hier rijpte het inzicht dat de overheid veel meer en slimmer als één overheid kan optreden. De RDW is een van de publieke diensten die in de afgelopen jaren van de categorie achtergrondverhalen naar voorpaginanieuws ging.

> *"Op een beleidsdepartement zou je kunnen denken dat iets geregeld is als het plan is bedacht en het geld op de rekening staat. Maar dat is iets anders dan bedden regelen voor asielzoekers, treinen laten rijden of de toeslagenaffaire repareren"*

Incidenten zijn vaak de aanjager van aandacht voor de uitvoering van rijksbeleid. Die kunnen niet altijd op conto van het Rijk worden geschreven, alleen al om de reden dat veel voorzieningen die ooit bij het Rijk hoorden in private handen zijn gekomen. Soms volgde op privatisering van overheidstaken opluchting en vonden bestuurders en ambtenaren het wel prettig om de handen ergens vanaf te trekken of kritiek elders te organiseren. "Uiteindelijk is de burger daar niet beter van geworden", oordeelt Van Ravestein. "De ontwikkeling naar maatwerk, meer discretionaire bevoegdheden en de mogelijkheid om af en toe hardheidsclausules te kunnen toepassen: die zijn wel heel belangrijk."

Oud-minister en oud-NS-topman Roger van Boxtel: "Ik heb twaalf jaar in de politiek mogen werken, maar ben ook lang uit de politiek en in andere sectoren werkzaam geweest. Mijn ergernis was altijd dat de politiek enorm bezig is met nieuw beleid en nooit achteromkijkt: doen we het eigenlijk wel goed?" Hij ziet verbetering 'na al die enorme rampen.' Het laat zien dat er een wereld van verschil is tussen beleid en uitvoering. Op een beleidsdepartement zou je kunnen denken dat iets geregeld is als het plan is bedacht en het geld op de rekening staat. Maar dat is iets anders dan bedden regelen voor asielzoekers, treinen laten rijden of de toeslagenaffaire repareren.

De uitvoering heeft een andere positie

Sommige gesprekspartners, zoals Van Boxtel, hebben zowel ervaring in het beleidsdomein als binnen de publieke dienstverlening. Zo ook Erry Stoové. De ervaring van het werken in zowel beleid als uitvoering helpt, vertelt hij. Als directeur van een gemeentelijke sociale dienst merkte hij dat subsidievoorwaarden nauwelijks waren na te leven. Hij begreep niet alleen de uitvoeringsproblemen, maar ook hoe het beleid tot stand was gekomen. De wisselwerking kwam hem van pas bij zijn werk als algemeen directeur van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en als bestuursvoorzitter van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). In die laatste functie nam

hij publiek stelling tegen de uitlating van de toenmalige staatssecretaris dat een taak die bij zijn dienst was belegd zou worden stopgezet. Je rug recht houden en 'nee' durven zeggen - zonder je onderhandelingsposities uit het oog te verliezen - ziet hij als een voorname kwaliteit. Belangrijk in zijn benadering was de realisatie van het Handvest Publiek Verantwoorden van samenwerkende uitvoeringsorganisaties. Inzicht geven in de wijze van adviseren en vooral het *waarom* duiden waren nodig. "Want onze uitvoeringstoetsen blijven vaak hangen binnen het departement", aldus Stoové.

Beleid en uitvoering moeten op een verantwoorde manier kunnen botsen, heet het bij Van Ravestein. "Eigenlijk zie je dat het altijd te laat gebeurt en dan is er al een soort ketenafhankelijkheid ontstaan. Want het staat in het regeerakkoord." Haal steeds weer het menselijke element naar voren, luidt zijn pleidooi. Vaak is het je rol om die belevingswerelden bij elkaar te brengen, ondervond zijn voorganger bij de Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW), Johan Hakkenberg. Regelmatig word je in de branche 'op de pijnbank gelegd' en roept men op het ministerie om strakkere controle. Belangrijk is dan om over en weer elkaars werelden te zien. Politieke wensen, juridische aspecten en praktische toepasbaarheid in bedrijven zijn vaak gebaat bij een gedeeld verhaal. Daarbij kan vaak de impact voor de burger als een hefboom fungeren. En je moet ook niet vies zijn van macht: 'een beetje Haags armpje drukken' in de woorden van Hakkenberg. Hij bemerkte ook hoe gebrekkige ICT lange tijd als een probleem en iets van externe bureaus werden beschouwd. Haal die kennis naar je toe, is zijn les. "Je moet er zelf bovenop zitten." En: "Als je iets niet begrijpt, moet je geen besluit nemen. Dus je moet je voldoende in iets verdiepen."

Het lege-nestsyndroom

De Haagse bemoeienis met uitvoeringsorganisaties moet voortdurend bevochten worden, maken vooral de gesprekspartners duidelijk die aan het hoofd stonden van een zelfstandig bestuursorgaan of andere dienst. Voormalig topambtenaar Dorine Burmanje richtte als directeur van het Kadaster met andere leiders van grote publieke dienstverleners de Manifestgroep op: "Om aan het Haagse duidelijk te maken: een uitvoeringsorganisatie heeft een andere positie. Die moet je respecteren en ook gedeeltelijk met rust laten, want anders boet je enorm in qua kwaliteit."

"Amerikaanse goeroes hadden bezworen dat de moderne overheid zou sturen in plaats van roeien. Maar wat dat sturen inhield als je niet meer bij de riemen kon, bleef ongewis"

Hoogleraar Publiek Management en mede-interviewer voor deze bundel Sandra van Thiel noemt dit het 'lege-nest-syndroom' van de rijksoverheid (zie: Van Thiel, 2020, Leren loslaten). Toen dienstverlenende organisaties op afstand werden geplaatst - toentertijd het summum van de zakelijke, moderne overheid - bleven de moederdepartementen alleen achter. Volgens Van Thiel is er aandacht geweest voor de nieuwe rol en positie van de op afstand geplaatste organisatie, maar moeten achterblijvende politici en beleidsmakers wennen aan het lege nest waaruit 'hun' diensten zijn gevlogen. Amerikaanse goeroes hadden bezworen dat de moderne overheid zou sturen in plaats van roeien. Maar wat dat sturen inhield als je niet meer bij de riemen kon, bleef ongewis. De Manifestgroep waar Burmanje over vertelt, beoogde die relaties tussen departementen en uitvoering nader af te bakenen. Daarmee was de Manifestgroep een voorloper van programma's zoals Werk aan Uitvoering. Overigens laat het eerdergenoemde onderzoek van Van Thiel zien dat de 'andere positie' van uitvoeringsorganisaties er niet veel toe doet. Het draait niet om de juridische verhoudingen, leerde ze. Het maakt niet uit of een organisatie een Zbo, een agentschap of iets anders is: het draait om de relaties tussen mensen. De zachte factoren zijn doorslaggevend.

22 februari 2007. Overdracht minister Remkes naar minister Ter Horst. Naast Johan Remkes de SG Jan- Willem Holtslag. Foto: ANP | Arenda Oomen

Ook de geïnterviewden weten hoe het werkt. Burmanje vervolgt fijntjes: “Het woord ‘gunnen’ is niet zo tot volwassenheid gekomen in de publieke sector”, zegt ze. “Datzelfde geldt voor snappen wat succes inhoudt.” Stoové herinnert zich het startgesprek met de toenmalige staatssecretaris Ahmed Aboutaleb: “Erry, er zullen tussen ons dingen voorkomen waarin jij helemaal gelijk hebt, maar waarin ik je geen gelijk ga geven, omdat ik iets wil bereiken op een ander dossier.” Zonder die transparantie gaat het botsen tussen beleid en uitvoering, iets wat ook topambtenaren zich meer eigen zouden kunnen maken, zegt Stoové.

Samenspel

Een kwestie van samenspel, herinnert Guusje ter Horst zich, die als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties diende. “Om een vraagstuk als de agressie tegen politieagenten, ambulancemedewerkers en brandweermensen aan te pakken, werden werkbezoeken georganiseerd en kwam er landelijke publiciteit. De mensen die het betreft zijn daar blij mee, want die zien dat de minister er aandacht aan besteedt.” Ministers kunnen daar een belangrijke rol in vervullen, zeker wanneer dat collegiaal gebeurt: “Als de minister van Binnenlandse Zaken, de minister van Justitie en vertegenwoordigers van

verschillende politieke partijen het in de ministerraad met elkaar eens waren, kreeg zo'n voorstel altijd de steun van de hele raad."

Wat voormalig minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Jet Bussemaker betreft begint het samenspel met aanspreekbaarheid en bereikbaarheid. "Voor iedereen", voegt ze toe wanneer ze vertelt over ervaringen met de Wet maatschappelijke ondersteuning uit haar tijd op VWS. "De directeur-generaal en ik waren allebei in zekere zin activistisch", zegt ze. "We zagen ook: er is niemand anders die dit gaat oplossen." Ze noemt dit "inhoudsgedreven op basis van waarden gecombineerd met een hands-on-mentaliteit."

Taal is een belangrijke factor, maakt onder meer Johan Remkes in het vraaggesprek duidelijk. Hij besloot vrij snel na zijn aantreden als staatssecretaris het begrip 'Volkshuisvesting' te vervangen door 'Wonen'. "Ik vond Volkshuisvesting een nogal paternalistische term; het volk wordt lijdzaam gehuisvest. Wonen is ook een activiteit, dat was voor mij de belangrijkste motivering om de terminologie te veranderen." Dat werd bij de vorming van Rutte IV weer teruggedraaid. "Alles heeft zijn dynamiek", blikt hij berustend terug en wijst daarbij op de zorgen over tekorten op de woningmarkt.

Ook Bussemaker weet van goede voornemens die teruggedraaid worden. Ze was verantwoordelijk voor het afschaffen van de basisbeurs. Een idee met brede steun, dat niet goed uitpakte: "Bijvoorbeeld omdat mensen dachten dat er helemaal geen studiefinanciering meer zou zijn - in de framing hebben we dat verloren. Ook de samenhang met veranderingen op andere terreinen speelde parten. Wat wij - ook ikzelf - niet hebben gezien, is de combinatie met de effecten van de wooncrisis. Omdat je toch met één ding bezig bent wellicht."

Holtslag benoemt dat DG's een belangrijke rol kunnen spelen in het maatschappelijk middenveld, juist waar zuilen plaats hebben gemaakt voor complexe systemen waarin technocraten de boventoon voeren. "Ze moeten weten hoe het in hun veld zit, wat de vakbeweging en de werkgeversorganisaties vinden en waarom, en of ze een goed verhaal hebben. Hij of zij moet ze kénnen! Weten wat ze denken, voelen, wat ze meemaken." Deze kennis in combinatie met begrijpen waar wetten tekortschieten is nodig om daar vervolgens met de minister over in gesprek te gaan. "Je hebt eigenlijk een tafel nodig met een aantal goede beleidsmensen van het ministerie, mensen die wetten maken en mensen van de uitvoering die de data kennen en geanalyseerd hebben", stelt hij vast. En die bij 'de politieke chef' kunnen neerleggen dat een vraagstuk niet één maar twee kabinetsperioden zal vragen.

II Loyale tegenspraak: je moet spreken

Tegenspreken. Het begrip komt in alle gesprekken wel ergens voor. Soms speelt leeftijdsverschil een rol, maar ook verschillen in cultuur. Borstlap verhaalt hoe Joop den Uyl als minister vaak uitgesproken rechtse praatjes op het ministerie hield om medewerkers uit te dagen om mee te denken: welke linkse antwoorden moest hij straks in de Tweede Kamer geven?

Het tegenspreken van bestuurders is een vast onderdeel van het repertoire van topambtenaren. Maar, zo leren de gesprekken, het is geen machtsspel of het overtroeven van andere stemmen. Loyale tegenspraak betekent dat ministers en topambtenaren elkaar vasthouden en elkaar de waarheid zeggen. Het is politiek-bestuurlijke *tough love*. Borstlap gunt ministers tegenspraak: "Laat de bewindspersoon alle hoeken van de kamer zien."

> *"Loyale tegenspraak betekent dat ministers en topambtenaren elkaar vasthouden en elkaar de waarheid zeggen. Het is politiek-bestuurlijke tough love"*

Tegenspraak is ook eigen aan ambtelijke organisaties. Vakmensen zoeken altijd naar oplossingen voor dilemma's, zegt Van Diemen. Je moet reflectie faciliteren en ruimte maken voor een grondige bespreking van de voorliggende dilemma's om alle inzichten op tafel te krijgen. Als mensen vrijheid voelen, kunnen ze de pijn van veranderingen doorgronden en achter zich laten. Juist in het begrijpen van wat mensen beweegt, schuilen mogelijkheden om je eigen beweegredenen en manieren van werken goed te benutten. Zo laat Van Diemen zien dat tegenspraak uiteindelijk ook een vorm van elkaar leren kennen is. Het is het uitdiepen van argumenten en overtuigingen en niet met het eerste woord genoegen nemen.

"Wanneer ambtenaren zich als collectief naar de buitenwereld presenteren met een ander standpunt dan dat van de minister, creëert dat een vertrouwensvraag op het departement."

"Ik heb ervaren dat kritiek me beter en opener maakt", zegt voormalig inspecteur-generaal van de Onderwijsinspectie Annette Roeters. Ze zocht het tegenspel op, om te beginnen in de organisatie: "Toen ik als leidinggevende begon, voelde kritiek als falen." Gaandeweg merkte ze dat het uitlokken van kritiek leidde tot 'een goed voorbeeld': meer mensen gingen het doen. Dat gold ook voor het tegenspel uit het werkveld. "Als je anderen inspecteert, laat je ook jezelf inspecteren", zegt ze. "Voor je eigen integriteit en die van je medewerkers." En uit beroepstrots, "dat je op je fouten wordt gewezen."

Tegenspraak vereist veiligheid. D'Ancona herinnert zich een SG die aangaf niet blij te zijn met het onderwerp emancipatie. Hij wist er maar weinig over, herinnert ze zich. "Ik antwoordde: 'Verdiep je erin, lees de krant.' En dat deed hij ontzettend. Na een paar weken zei ik: 'Ik vind dat je nu wel op alle slakken zout legt'. Hij had zoveel seksisme ontdekt, dat ik het moest temperen." Het liet haar ook iets anders zien: "Hoe toegewijd ambtenaren zijn, dat heb ik altijd erg gewaardeerd en heb ik ook laten merken." Ook vandaag de dag is de neiging om gehoor te geven aan de wensen van de minister nog zeer sterk (zie bijvoorbeeld Van Dorp, 2022. The Minister Wants it: Self-politicisation and proxy politics among senior civil servants). Het toont de bereidheid van ambtenaren om steeds mee te denken met wisselende bewindspersonen en zich dienstbaar op te stellen voor uiteenlopende politieke kleuren, overtuigingen en prioriteiten.

Voor Borstlap is samenhang een sleutelbegrip om over verschillen heen te kijken, zowel voor ambtenaren als bewindslieden. Daarmee ben je in staat tot 'samenhangend en toekomstgericht beleid'. Voormalig topambtenaar en diplomaat Renée Jones-Bos leerde: "Ga niet altijd tegenover elkaar zitten, maar ook eens naast elkaar. Verplaats je als SG in de positie van een ander." Luister en leef je in, noemt Remkes dat: "Geef mensen niet per se altijd gelijk, maar ga de dialoog aan. We leven nu eenmaal niet in een commandosamenleving, ook al wordt dat wel eens gedacht", zegt hij.

Ambtelijk activisme

Van recentere datum is de deelname van ambtenaren aan publieke demonstraties. "Ik heb daar grote moeite mee", zegt Borstlap. Je uit je geweten in de ministerskamer: realiseert de minister zich wat een zienswijze betekent? "Want hoe moet je als minister omgaan met iemand die jou dagelijks adviseert en ondertussen buitenom druk op je wil uitoefenen om een bepaald advies erdoor te krijgen?" Wanneer ambtenaren zich als collectief naar de buitenwereld presenteren met een ander standpunt dan de minister, creëert dat een vertrouwensvraag op het departement. Het raakt de ondergrens van loyale tegenspraak tussen bewindspersoon en ambtenaar. Je zegt elkaar nog wel de waarheid, maar houdt elkaar niet meer vast. Borstlap: "De minister hoeft jouw advies niet op te volgen, maar moet het wel gelezen hebben en alles afwegende tot zijn of haar verantwoordelijkheid komen. Dat is de kern van ambtelijk functioneren."

Er zitten grenzen aan de Haagse tegenspraak. “Op het moment dat de minister zegt: ‘Ik beslis dat we het zo doen’, moet het klaar zijn”, zegt Ter Horst. “Dan moet je van ambtenaren kunnen verwachten dat ze dat besluit loyaal uitvoeren. En als ze dat niet met hun geweten kunnen verenigen, staat uiteraard de weg naar een leidinggevende open.”

Zo bezien zet ambtelijk activisme de deur (verder) open naar politisering van ambtenaren en ambtelijke organisaties. En dat staat op gespannen voet met de rollen van politici en ambtenaren.

III Een wereld van rollen: je moet duidelijk zijn

Over en weer zijn bestuurders en ambtenaren vanaf dag één bezig met rollen. “Rijksambtenaren zijn goed in het inrichten van het proces om van A naar B te komen. Maar wat B is? Ja, daar moet je op sturen als minister”, zegt oud-minister Ter Horst. Sterker nog, kies wat wel en geen aandacht moet krijgen, zegt ze. “Want je ambtenaren hebben begrijpelijkerwijs allemaal aandachtsgebieden uit de vorige periode. En als er dan nieuwe dingen bijkomen en ze stoppen niet met wat ze deden, krijgen ze het natuurlijk steeds drukker.” Ze realiseerde zich dat dit ook impact heeft op externe relaties van ambtenaren. Ter Horst miste bij SG’s vaak de affiniteit met de inhoud en soms de politieke sensitiviteit. “Mijn eerste SG zag het als belangrijkste taak om de minister uit de wind te houden. Maar hij vulde het in door mij steeds duidelijk te maken welke beren er allemaal op de weg waren, om me te waarschuwen voor dingen. Goed bedoeld, maar daar werd ik zo zenuwachtig van, dat is niet lang goed gegaan.”

Choose your battles, klinkt het nuchter bij oud-minister Bussemaker. Laat mensen zien waar jij voor staat en waarvoor niet. “Al heb je een brede belangstelling, je kunt als minister niet alles over het onderwijs weten, een departement als VWS doorgronden en dan ook nog eens alle finesses kennen over de aardbevingen in Groningen.” En: “Mensen denken vaak dat politici dingen doen omdat ze dat willen, maar vaak zit er gewoon onvermogen achter.” Of een behoefte aan zichtbaarheid: “Kamerleden vinden niet de beantwoording van Kamervragen het belangrijkste, maar dat ze kunnen zeggen wat zij vinden”, zegt Ter Horst. Bussemaker was Kamerlid voordat ze staatssecretaris werd. Zij zag daardoor dat het hoogste orgaan iets is om nooit op neer te kijken of tegen te vertellen hoe de wereld in elkaar steekt. “Je moet ook met de Kamer meebewegen, respect hebben en bedenken dat zij maar beperkte ondersteuning hebben.”

“Veel komt aan op eigen rolbesef”, maakt Remkes duidelijk. Toen een lokaal bouwproject waar het ministerie van VROM met subsidies bij betrokken was dreigde te mislukken, negeerde hij als minister het ambtelijke advies om ‘het wespennest’ te mijden. “Toen ik daar kwam, was het probleem snel opgelost”, zegt hij met een verwijzing naar de dreiging die van een bestuurlijke interventie uit kan gaan.

Hans Borstlap leerde in zijn rol als adviseur van de eerste minister. Bij premier Lubbers maakte hij mee dat bij een verzoek om advies de vijf voorgelegde oplossingen voor een probleem de premier een zesde op tafel legde. Toen Borstlap bij het volgende verzoek er zeven op tafel legde, kwam Lubbers met een achtste. “Doe ik mijn werk niet goed?”, vroeg hij licht onzeker. De verwonderde premier: “Wat bedoel je? Ik kom pas met mijn achtste, nadat ik jouw zeven oplossingen heb gezien.”

“Topambtelijke benoemingen kennen wel hun eigen microdynamiek en hun eigen micropolitiek, maar ministers die uitsluitend partijvrienden en -vriendinnen willen benoemen stuiten op geïnstitutionaliseerde weerstand, niet in de laatste plaats van de Algemene Bestuursdienst”

Politiek-bestuurlijke sensitiviteit

Jan van den Bos benadrukt dat misverstanden hardnekkig zijn als het om rolopvatting gaat. Hij noemt uit zijn tijd als inspecteur-generaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport het voorbeeld van de Fyra: de veelbelovende flitstrein met een

kortstondig bestaan. De inspecteur moet politiek-bestuurlijk sensitiever worden, luidde het oordeel. Dat was buiten Van den Bos gedacht. Hij zei: "Dat hoeft de inspecteur helemaal niet. Als dat zo is, is het mooi meegenomen. De *inspectie* moet politiek-bestuurlijk gevoeliger worden." Er zijn grenzen aan wat je moet willen verwachten van inspectie-ambtenaren. Van den Bos: "Dit is een ander vak dan wat beleidsmensen uitoefenen."

Rolduidelijkheid is van belang, benadrukt ook Wouter Bos. Dat raakt ook aan behoedzame omgang met partijpolitieke achtergrond van medewerkers. "Als staatssecretaris heb ik wel eens ambtenaren 's avonds op het ministerie uitgenodigd waarvan ik vermoedde of wist dat ze linksig waren. Ik zei: 'Zouden jullie met mij willen nadenken over goede programmapunten voor de PvdA?' Die avond had geen vervelende gevolgen, maar dat was rolvermenging, dat moet je niet doen. Want ze werkten als ambtenaar in een hiërarchische verhouding voor mij."

"Steeds moeten SG's hun plek vinden in een driehoeksverhouding: bewindspersoon, politieke advisering en ambtelijke advisering. In Nederland is de politieke advisering dun en relatief junior bemenst, zeker ten opzichte van de ambtelijke advisering, maar zij is niet onbelangrijk."

Bos raakt hier aan een belangrijke spelregel in de Nederlandse politiek-ambtelijke verhoudingen: ambtenaren doen politiek werk, maar bedrijven geen partijpolitiek op het departement. Den Haag kent geen politiek-benoemde ambtenaren, zoals veel buurlanden die hebben. Topambtelijke benoemingen kennen wel hun eigen microdynamiek en hun eigen micropolitiek, maar ministers die uitsluitend partijvrienden en -vriendinnen willen benoemen, stuiten op geïnstitutionaliseerde weerstand, niet in de laatste plaats van de Algemene Bestuursdienst. Allerlei vormen van werk dat toch onontkoombaar politiek is - meedenken over timing, framing, positionering, coalities smeden, goodwill inzetten, brandjes blussen voordat ze uitslaan, iets steviger of juist omfloerster formuleren, et cetera - worden dus door ambtenaren gedaan, in plaats van door een kring van partijpolitiek benoemde adviseurs op het departement.

Ambtenaren met politiek-bestuurlijke sensitiviteit; onderzoekers noemen dit functionele politisering: niet de politisering van benoemingen, maar de politisering van het *gedrag* van ambtelijke professionals. Het is een centrale uitdaging voor topambtenaren. Hoe kun je werken in een door-en-door politieke omgeving en je bezighouden met vragen rondom *who gets what when and how?* en toch bij je ambtelijke leest blijven? De momenten waarop er schuld te verdelen is, zetten deze zoektocht onder druk. Hoe blijven ambtenaren weg van politiek gedrag bij hete hangijzers? Hoe kunnen ministers verantwoordelijk zijn als ze ambtelijk falen voorzien? Toch weten de geïnterviewden daar hun weg in te vinden. "Het ministerschap is geen solo-rol", zegt Pieter Winsemius, oud-minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: "Elke bewindspersoon die begint met '*Ik* ga de eerste drie maanden dit en dit doen', gaat uiteindelijk de mist in. De gouden regel is: *we* doen dingen goed en *ik* doe dingen fout. *We, not I*, zoals dat heet."

Politieke advisering

Als het gaat om rolverdeling komt de inzet van de kleine kring rond de bewindspersoon in veel gesprekken naar voren: de politiek assistent, het secretariaat, de persoonlijke medewerkers, ook wel 'de bontkraag' genoemd. "Je moet tegen een ambtenaar niet zeggen: vraag even aan dat Kamerlid wat die precies bedoelt. Dat vinden de meeste ambtenaren niet prettig", vertelt Wouter Bos, die daarbij de rol van de politiek assistent leerde benutten. Ter Horst blikt terug op haar ondersteuning: "De mensen waar je als het moeilijk wordt heel veel aan hebt." Ze noemt haar secretaresse. "Dat geldt ook voor je politiek assistent, waar je in feite alles tegen kunt zeggen. Daar houdt het wel een beetje mee op, even los van het thuisfront en vrienden."

Remkes vindt op zijn beurt dat de politiek adviseur 'te dominant is opgerukt': "De ambtelijke organisatie - het

bureau SG, de directoraten-generaal - moet ervoor zorgen dat de minister of staatssecretaris adequaat wordt bediend en daarbij ook op de politieke risico's wijzen." Daarbij geldt voor hem: "Je hoeft elkaar niet lief en aardig te vinden, en ik hoef ook niet te weten welke hobby's de SG heeft. Het gaat erom: vertrouw ik de SG of DG, en heb ik voldoende vertrouwen in de deskundigheid en inhoudelijke advisering die ik krijg?" Remkes toont hier een klassieke opvatting van politiek-ambtelijke rolverdeling die minder courant wordt. Hoewel SG's nog steeds de eerste en laatste adviseur (kunnen) zijn, hebben ze al lang geen monopolie meer binnen het beleidsadviessysteem van de minister. Steeds moeten SG's hun plek vinden in een driehoeksverhouding: bewindspersoon, politieke advisering en ambtelijke advisering. In Nederland is de politieke advisering dun en relatief junior bemenst, zeker ten opzichte van de ambtelijke advisering, maar zij is niet onbelangrijk. In veel buurlanden weegt de politieke beleidsadvisering zwaarder dan in Nederland. (zie: Van den Berg, 2018. The Netherlands: the emergence and encapsulation of ministerial advisers).

"Meer dan op een verandering van rollen, werpen gesprekspartners het licht op het expliciteren ervan. Hoe onderken je het appél dat op je gedaan wordt?"

Voormalig directeur-generaal Benard ter Haar vervulde vroeg in zijn loopbaan een sleutelrol bij de tekstuele onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht in

23 Januari 2020. Minister Koolmees (SZW), Hans Borstlap en staatssecretaris Tamara van Ark (SZW) tijdens de presentatie van het rapport van de commissie Borstlap over de arbeidsmarkt. Foto: ANP | Koen van Weel

1992, toen de invoering van de Euro werd voorbereid. Toen hij de kriebels kreeg omdat de voorbereidingen niet snel genoeg gingen, wierp de thesaurier-generaal tegen: “Jij moet gewoon rustig blijven en mij vertellen wat ik moet zeggen; dat is jouw rol.” Het bleek een les voor Ter Haar: bij een rol hoort ook rolgedrag. En sommige rollen vereisen uiterlijke rust.

Toch hebben de meeste rollen maar weinig script. Per saldo begin je bij jezelf en is het aan jou als bestuurder om kenbaar te maken wat je beroert. Zeker als rollen buitelen. “Wat ga ik nou eens van mezelf vinden?”, vroeg de kersverse staatssecretaris Wouter Bos aan zijn medewerkers op het ministerie van Financiën. Die legden hem de moties voor die hij eerder, dus als Kamerlid Bos, had ingediend en

19 September 2007. Wouter Bos, André Rouvoet en Ronald Plasterk tijdens de Algemene Beschouwingen in de Tweede Kamer. Foto: ANP | Frank van Rossum

gaven hem een advies: wat kon staatssecretaris Bos ermee doen? Die vraag bracht ontspanning.

Toen Bos later minister werd, zag hij hoe het vervullen van meerdere rollen ook om keuzes vraagt. Hij combineerde een ministersrol met het vicepremierschap én met het partijleiderschap van de PvdA. Met dank aan Jacques Wallage maakte hij een keuze: "Hij was stellig over mijn prioriteit. Hij zei: 'Als je een geslaagd minister van Financiën bent, helpt dat om een geslaagd politiek leider te zijn. Maar als je je primair profileert als politiek leider, terwijl je daar zit als minister, dan is het maar de vraag of het goed komt met dat ministerschap. Dat doet afbreuk aan je gezag. Je krediet verdien je met hoe je die plek invult, ook je krediet als partijleider.' Dat hield ik altijd scherp voor ogen."

Meer dan op een verandering van rollen werpen gesprekspartners het licht op het expliciteren ervan. Hoe onderken je het appél dat op je gedaan wordt? Ronnie van Diemen ondervond dat de overstap van kinderarts naar hoogleraar 'een rouwproces' met zich meebracht, omdat ze een identiteit moest loslaten. Ook de overstap van de wetenschap naar een bestuurlijke rol als inspecteur-generaal en later directeur-generaal vroegen om op een andere manier met kennis om te gaan. Toch bleef zij vertrouwen op haar basis, vooral omdat zij als arts had geleerd om te kijken met een integrale blik en goed te luisteren. Die kunst van gesprekken voeren kwam haar van pas in haar bestuurlijke carrière. Er was een sleutelrol voor taal, zeker in een tijd waarin crisissen zich aandienden en er een stevige roep om publieke verantwoording was. "Wie is die vrouw?", vroegen ze bij de inspectie toen ze zocht naar een balans tussen de wensen vanuit de Haagse politiek en de klachten over de kwaliteit van de zorg. "Ik kon alleen maar openheid bieden; over hoe ik hiernaar keek, hoe zij ernaar keken en waar ze voor wilden gaan. Dat was de ommekeer. Voor mij kwam de bewustwording dat ik er niet op de manier geweest was die zij nodig hadden."

Voormalig inspecteur-generaal Roeters vertelt hoe een specifieke regeling houvast bood voor een duidelijke rolverdeling tussen bewindspersoon en inspectie, en ook de transparantie diende. Zo kwam het voor dat de minister een concept van de jaarlijkse Staat van het Onderwijs terugstuurde met aanpassingen, die niet alleen de stijl maar ook enkele inhoudelijke punten betroffen. "'Dat kan ik alleen maar overnemen als ik aan de Tweede Kamer rapporteer dat dat uw wijzigingen zijn', zei ik toen. Dat wil een bewindspersoon natuurlijk niet."

IV Een ongekende wereld: je moet het leren

Ronald Plasterk ondervond hoe ritme houvast biedt bij de start op een toppositie, in zijn geval als minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen: "Maandag zit je op je ministerie om je eigen dingen te doen en het departement te leiden. Dinsdag zijn de onderraden, waarin wordt geprobeerd onderwerpen interdepartementaal af te handelen, zodat ze op vrijdag hamerstukken zijn. Mark Rutte was daar een meester in, waardoor de ministerraden op vrijdag vaak bijna kunstmatig gerekt werden, omdat de pers nog niet aanwezig was. Alles was zo goed voorbereid." Op dinsdag is ook het vragenuurtje. "Daar had ik van tevoren geen idee van, want het presidium bepaalt welke vragen worden toegelaten. Op woensdag en vrijdagmiddag heb je de werkbezoeken."

Plasterk probeerde het volume aan stukken vanuit zijn ambtenaren in te dammen. Dat heeft volgens hem twee effecten. "Het is voor jezelf behapbaar. Je moet realistisch zijn in wat je 's nachts kunt doen. En het tweede effect is dat je daarmee vertrouwen schenkt; een belangrijk aspect van leidinggeven. Dat je tegen je mensen zegt: 'Jongens, mijn lot ligt in jullie handen. Want als jullie mij niet goed adviseren, ligt mijn hoofd op het blok.' Doordat de ambtenaren die verantwoordelijkheid krijgen, doen ze hun uiterste best om te zorgen voor verstandige voorstellen die goed zijn voor het land, goed verdedigbaar, maar ook politiek haalbaar." Dat motiveert, is zijn ervaring. "Je moet vertrouwen schenken om het te krijgen." Plasterk vertelt ook: "Het regeerakkoord ligt er al voordat je als minister aantreedt." Daar zijn de meeste kiezers zich niet van bewust, merkt hij regelmatig.

'Begin bij het probleem'. Dit inzicht functioneerde als anker voor Hans Borstlap. De les werd hem bijgebracht in zijn eerste baan. Het hielp jeugdige overmoed te beteugelen, maar vooral focus

aan te brengen; bij hemzelf en later ook bij anderen die hij adviseerde en aan wie hij leidinggaf. Om door te kunnen pakken en tot de kern te komen, moet je je afvragen: wie worden écht geraakt bij een probleem?

Kennis van het speelveld komt in meerdere gesprekken als grondtoon naar voren. Ter Haar onderstreept daarbij de betekenis van mensenkennis. “Mensen bepalen hoe het gaat en waarom. Je moet dus geïnteresseerd zijn in hoe mensen in elkaar zitten, wat ze drijft en wat ze tegenhoudt. Dat is mijn type leiderschap.” Je visie moet je wel kenbaar maken aan je medewerkers, ondervond hij. “Ik had sterk de neiging om te zeggen: ‘Het is aan jullie en op het laatst doe ik er nog een sausje overheen.’” Toen hij merkte dat hem dat de bijnaam ‘de sfinx’ opleverde, zei hij dat hij voortaan aan het begin van een opdracht zou aangeven wat hij ergens van vond, “met de vrijheid aan jullie om te vinden dat ik het verkeerd heb”.

Wijsheid ontstaat vaak achteraf, ondervond Bos. De commissie De Wit keek met te veel wijsheid terug, oordeelt hij over de recapitulatie van de aanpak van de financiële crisis in 2008. “Je maakt dan toch de afweging: we kunnen beter voor die commissie gaan staan en zeggen: ‘We zagen een risico en zijn daar zo mee omgegaan, maar gelukkig is het meegevallen. Misschien hebben we meer gedaan dan nodig was.’ Dat is beter dan: ‘Ik heb het onderschat en alles is rampzalig afgelopen.’” Daaraan lag teamwork ten grondslag, benadrukt hij, waarin ambtenaren zich veilig voelden om met onzekerheden om te gaan. Wat hij wel heeft moeten leren: als staatssecretaris had hij aanvankelijk de neiging om alle dossiers met ambtenaren door te lopen en van kanttekeningen te voorzien. “De kleinste kritische opmerking of tegenwerping kan in zo’n ambtelijke hiërarchie gezien worden als ‘de minister wil het niet’. Als dat de manier is waarop je met elkaar aan tafel zit, kom je nooit tot een productieve discussie.” Dergelijke signalen kunnen een eigen leven gaan leiden. Als een doorfluisterspelletje waarbij niemand precies weet hoe fundamenteel de kritiek van de bewindspersoon is.

“Soms tussen de regels door en soms expliciet, lezen we over de moeite die het kan kosten om overeind en heel te blijven. Om de uitbuiting van het gulzige bestuur te weerstaan”

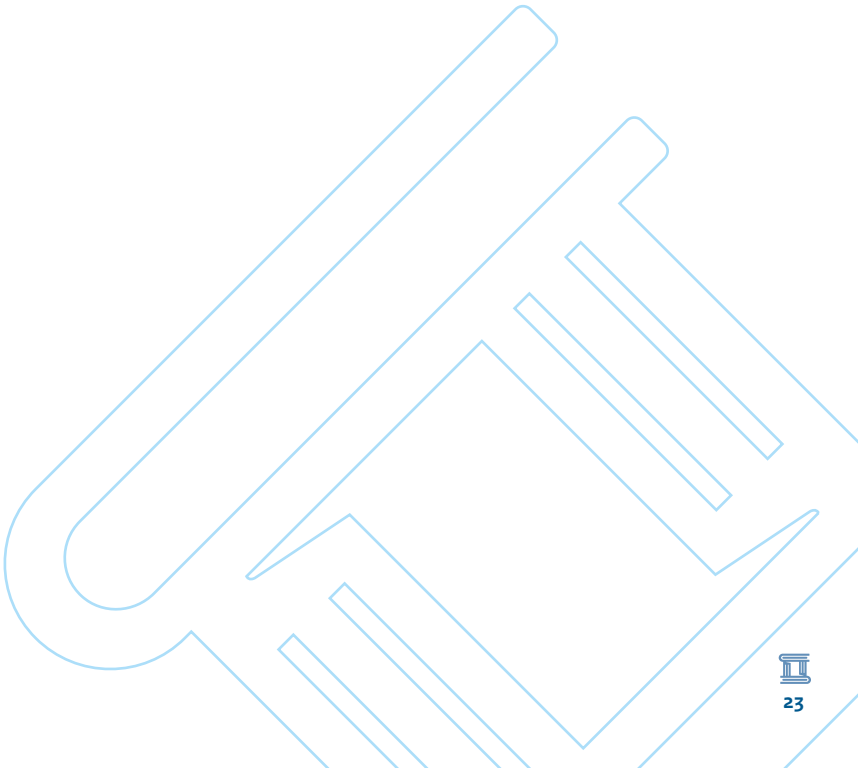
Bij de Inspectie Leefomgeving en Transport leerde Jan van den Bos dat snel overzicht krijgen en bestuurlijk denken de belangrijkste elementen in zijn werk waren. Wouter Bos vertelt hoe hij crisissen heeft leren waarderen. Ze bieden ruimte om te innoveren en nieuwe dingen te proberen. Hij leerde ook dat je tijdens een crisis eerder te veel dan te weinig kan communiceren. “Je kan beter een persconferentie geven waarin je niks nieuws te melden hebt, dan dat je geen persconferentie geeft en mensen gaan speculeren over wat er aan de hand is.” Oftewel, steek je nek uit.

“Als je wil leren, dan moet het wrijven”, vertelt Van Diemen. “Dat gebeurt volgens mij nooit als iedereen blij op het terras zit.” Investeren in het leren van mensen kreeg onder meer vorm met (academische) werkplaatsen, maar ook in een gidsende rol: “Je bent er verantwoordelijk voor dat mensen met vertrouwen werken. Dat je inspeelt op wat ze nodig hebben bij de dingen die schuren. Je bent de leider die een verhaallijn heeft: hier staan we voor.”

Bussemaker benadrukt het leren van ‘een geloofwaardig verhaal’. “Het gaat niet alleen over wat je doet, maar ook over de argumentatie daarbij. (…) Ik denk dat dat ambacht, die lijn ontwikkelen, succesvol was omdat we dat tot in de diepte besproken hebben: ‘Hoe kunnen we dat het beste doen.’” Ze nodigde bijvoorbeeld zorgondernemer Jos de Blok van Buurtzorg uit op het ministerie. “Ik weet dat ik veeleisend was en dat mensen vonden dat ze hard moesten werken. Maar ze vonden het ook vaak erg leuk, omdat er wat gebeurde, met een visie die hen in beweging bracht.”

Deze bundel gaat over het bestuurlijke vakwerk aan de top van de rijksoverheid. De 21 gesprekken met kopstukken uit verschillende bestuursperioden geven inkijkjes in hoe ze hun werk hebben gedaan, inclusief de overwinningen, schande, trots en schaamte die daarbij hoorden. Het zijn uitingen van hoe zij hebben geprobeerd te weten wat er leeft. Ze getuigen van hun al dan niet geslaagde pogingen om een beleidsterrein, een uitvoeringsorganisatie of de hele overheid te vernieuwen of in bedwang te houden, zodat die werkt voor de doelen die ze voor ogen hadden. Soms tussen de regels door en soms expliciet lezen we over de moeite die het kan kosten om overeind en heel te blijven. Om de uitbuiting van het gulzige bestuur te weerstaan.

In het vervolg van deze bundel komen anderen aan het woord. We voorzien hun woorden verder niet van commentaar, hebben geen oordeel over hun herinneringen, standpunten of kwetsbaarheden. We hopen dat de interviews aanzetten tot een nader gesprek en dat de inzichten van sleutelspelers van toen nut hebben voor de discussies van nu. En dat ze als inspiratie kunnen dienen voor aspirant-bewindspersonen en topambtenaren. Tot slot zouden we graag zien dat ze van nut zijn in onderwijszalen, scripties en als bron dienen voor internationale vergelijkingen.



Hedy d'Ancona

"Ik heb me nooit 'one of the boys' gevoeld"

Datum interview

17 januari 2024

Functies

1981–1982	Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in kabinet-Van Agt II
1989–1994	Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur in kabinet-Lubbers III

Interviewers

Paul 't Hart
Anne Bos

Hedy (Hedwig) d'Ancona was staatssecretaris van SZW in het kabinet-Van Agt I (1981 en 1982), en minister van WVC in Lubbers III (1989 tot 1994). Ze was een bekend activiste en feministe, en ze voelde zich nooit one of the boys. Door haar *female gaze* wist ze wie ze kon vertrouwen. Ze bleef dan ook dichtbij zichzelf: "Ik heb nooit anders gedaan of gepraat." Tijdens haar Haagse werk voelde ze de plicht zoveel mogelijk haar feministische idealen te realiseren.

D'Ancona begon haar politieke carrière in 1974 in de Eerste Kamer. Eerder was ze gevraagd voor de lijst van de Tweede Kamerverkiezingen, dat moest ze afslaan. "Ik was zwanger van m'n eerste kind en vroeg een Tweede Kamerlid om advies: kon ik zo'n hoge plaats op de lijst wel accepteren? Hij vond van niet." Ze werkte destijds als docent sociale geografie aan de Universiteit van Amsterdam. "Dat was te combineren met een lidmaatschap van de Eerste Kamer, want dat was maar één keer per week."

Voor een jonger iemand was het vrij ongebruikelijk om in de Eerste Kamer te beginnen. Hoe kwam ze op de radar voor zo'n positie? "Ik schreef artikelen en was bekend als activiste en feministe. In Man Vrouw Maatschappij (Feministische Actiegroep, opgericht door D'Ancona en Joke Smit, red.) hadden we afgesproken dat als je voor de politiek werd gevraagd, je het moest accepteren. Want de besluitvorming rond de legalisering van abortus of de kinderopvang beslis je niet aan de keukentafel of met je activistische vriendinnen." Ervaring in de politiek had ze echter niet. "Ik heb nooit in een afdelingsbestuur of de gemeenteraad gezeten. Ik werd gevraagd vanuit die andere hoeken en omdat ze langzamerhand in de gaten kregen dat ze wel eens een vrouw moesten vragen."

Chambre de reflection

Het werk in de Eerste Kamer lag D'Ancona. "Wat me aanstond was dat het echt een *chambre de reflection* was. En ik kon mijn eigen portefeuille kiezen. Ik kreeg het advies om die te laten aansluiten bij wat ik al op de universiteit deed; volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. We werden geacht na te denken over de uitvoerbaarheid van beslissingen van de Tweede Kamer. Dat beviel mij wel." Toen het wetsontwerp over de legalisering van abortus was aangenomen in de Tweede Kamer en naar de Eerste Kamer ging, droegen twee collega's dit onderwerp aan haar over. "Een fantastische uiting van collegialiteit. De

twee heren die dat deden, zeiden: 'Hedy, jij hebt je hier altijd mee beziggehouden, dit moet jij doen." Uiteindelijk miste één stem om die versie van het wetsontwerp aan te nemen. "Dat gebeurde pas bij het zesde ontwerp, geloof ik."

Klaar met de attitudeverandering

D'Ancona vergelijkt haar werk in de senaat met haar latere werk als staatssecretaris: "Het is een totaal andere wereld. Het werk in de Eerste Kamer verschilde niet zo van mijn publicitaire werk of het doceren. Maar bij het staatssecretariaat begreep ik niet eens hoe ik het moest doen." In 1981 werd ze daarvoor gevraagd. "Ik kon kiezen tussen Volkshuisvesting en Emancipatie. Dat laatste onderwerp zat bij Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM), bij de portefeuille Gezinspolitiek. André van der Louw zou daar minister worden en wilde dat dossier graag bij zich houden. Ik wilde het juist weg hebben bij CRM, omdat ik dacht: we zijn nu wel klaar met de attitudeverandering 'anders kijken naar mannen- en vrouwenrollen'. Nu gaat het om de dingen die barricaderend werken om tot economische onafhankelijkheid van vrouwen te komen en tot de condities die dat mogelijk maken. Ik vond dus dat we toe waren aan maatregelen die vrouwen in staat stelden om buitenshuis te gaan werken." Een nieuwe richtlijn over gelijkheid rondom sociale wetgeving was bovendien ophanden. Ze stelde een voorwaarde: "Ik zei: 'Emancipatie wil ik het liefste doen, maar alleen onder Sociale Zaken, omdat de richtlijnen daar binnenkomen. Dat is veel directer. Uiteindelijk is het naar SZW verhuisd waar Joop den Uyl minister werd en Ien Dales de andere staatssecretaris."

Ze ging aan de slag als staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). In het begin gaf de secretaris-generaal (SG) aan niet blij te zijn met het onderwerp emancipatie, hij wist er maar weinig over. "Ik antwoordde: 'Verdiep je erin, lees de krant.' En dat deed hij ontzettend. Na een paar weken zei ik: 'Ik vind dat je nu wel op alle slakken zout legt'. Hij had zoveel seksisme ontdekt, dat ik het moest temperen." Het liet haar ook iets anders zien: "Hoe toegewijd ambtenaren zijn, heb ik altijd erg gewaardeerd en dat heb ik ook laten merken."

Nieuw beleid maken

Om te weten wat voor beleid ze moest maken, startte D'Ancona een studiegroep met ambtenaren, juristen en economen. "Samen maakten we een boekje over de oorzaak van het vrouwenvraagstuk. Uit het onderzoek van die groep bleek dat zowel de economische afhankelijkheid als de biologische uitrusting van de vrouw zorgden voor haar achtergestelde en onderdrukte positie. Toen zei ik: 'Dan moeten we naast die economische afhankelijkheid ook iets doen aan beleidsontwikkeling voor dat biologische lot; geweld tegen vrouwen.'"

"Annelien Kappeyne van de Copello van de VVD kwam achter mij staan. Aanvankelijk was zij geen feministe, maar ze werd het in de kortst mogelijke tijd"

Ze vroeg Ien Dales en Joop den Uyl een aantal colleges te volgen bij een feministische hoogleraar economie. En ze organiseerde een conferentie over de resultaten van de studiegroep. "De uitkomst van die Kijkduinconferentie is naar alle Tweede Kamerleden gestuurd met de opmerking dat ik daar beleid op wilde." Maar voor het zover kwam, viel het kabinet-Van Agt I. Toch verdween het onderwerp niet van het netvlies bij de Kamer. "Annelien Kappeyne van de Copello van de VVD kwam achter mij staan. Aanvankelijk was zij geen feministe, maar ze werd het in de kortst mogelijke tijd. Zij heeft de onderwerpen uit de

Kijkduinconferentie opgepakt. Dat vond ik zo bijzonder. Als het over die lotsbestemming ging, die afhankelijkheid, refereerde ze in de Kamer altijd aan mij. Dat hoor je bijna nooit en dat hoeft ook eigenlijk niet."

Problemen analytisch aanpakken

Vrouwen hadden duidelijk een andere positie in de politiek dan nu. "Er waren veel minder vrouwelijke Kamerleden en zeker minder vrouwen in het kabinet. Ik heb me nooit *one of the boys* gevoeld. Ik voelde me altijd verplicht om zolang ik daar zat zoveel mogelijk mijn feministische idealen te realiseren." Ook de media reageerden anders op vrouwen dan op mannen, zeker in die tijd. "In de pers werd er al snel over vrouwen gezegd dat ze kwebbelden, kakelden of snaterden. En in sommige bladen stond dat mijn rokken te kort waren."

"In de pers werd er al snel over vrouwen gezegd dat ze kwebbelden, kakelden of snaterden. En in sommige bladen stond dat mijn rokken te kort waren"

Hoewel ze zag dat andere vrouwen zich in de politiek aanpasten aan de stijl van hun mannelijke collega's, bleef ze haar eigen houding en werkwijze trouw. "Toen ik minister was, zei collega-staatssecretaris Aad Kosto: 'Je bent nu wel minister, maar je doet en praat net zoals je vroeger deed en praatte.' Toen zei ik: 'Gelukkig maar, dank je wel voor het compliment.' Ik heb nooit anders gedaan en was ook niet van plan om dat te veranderen. Overal waar ik kwam, probeerde ik de problemen vanuit een analytische, studieuze manier aan te pakken."

Politieke spelregels

Af en toe botste D'Ancona's benadering met de (vaak ongeschreven) politieke spelregels. "Er werd een keer een boekje over een vrouwenonderwerp besproken in de Tweede Kamer en dat werd behoorlijk afgekraakt. Ik gaf aan dat ik vond dat de Kamerleden gelijk hadden; ik vond het ook niks. Na afloop zeiden mijn ambtenaren vertwijfeld dat dit toch niet de bedoeling was van een Kamerdebat. Ik zei: 'Maar jullie hebben me nooit gezegd dat ik die onzin moest verdedigen!' Het was uiteindelijk niet zo belangrijk, behalve dat ik het me herinner als een bewijs van mijn onkunde toen."

Een ander voorbeeld: "Als staatssecretaris had ik arbeidsomstandigheden en volwasseneducatie in m'n portefeuille. Er was een plan om grote ministeries te vormen voor verwante onderwerpen. Ik had daar overleg over met de betrokken ministers en vond het een goed idee. Naderhand zeiden mijn ambtenaren handenwringend: 'Wat heeft u weggegeven?' Ik zei: 'Weggegeven? We hebben een verstandig gesprek gevoerd. Het kan wel eens goed zijn om verwante dingen in elkaars nabijheid te hebben.'"

Geen duw uit Brussel

Na D'Ancona's staatssecretariaat zat ze vanaf 1984 in het Europees Parlement. In 1989 werd ze gevraagd voor het ministerschap van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC). "Ik zat prima daar in het Europees Parlement, bijvoorbeeld als voorzitter van de Vrouwencommissie. Het was veel studieuzer, minder politiek en heel analytisch. Maar ik werd gebeld door Wim Kok (partijleider PvdA, red.) en kreeg nauwelijks de tijd om na te denken. Het was geen duw uit Brussel, want ik vond Europa fantastisch." Eenmaal thuis sprak ze Hans Simons, die veel politieke ervaring had en als staatssecretaris Volksgezondheid werd genoemd. Hij probeerde haar over

te halen: "'Laten we dit samen doen.' En toen deed ik het, uit nieuwsgierigheid en gevleidheid dat je voor zoiets belangrijks werd gevraagd." Ze ervaarde het als een fijne samenwerking: "Hans Simons had zijn eigen terreinen en bemoeide zich niet met die van mij. Ik vond hem een prettige houvast in zo'n groot departement. En het omgekeerde was ook waar."

Klont uit de vriezer

Er kwam veel op D'Ancona af als minister. "Ik heb erg hard gewerkt. Ik noem het altijd een combi van uitbuiting en verwennerij. Uitbuiting omdat je totale privébestaan wordt opgeslokt. De verwennerij bestaat eruit dat alles wat die uitbuiting barricadeert, wordt weggenomen. Als je thuis een gebroken ruit had, werd dat voor je geregeld." Toch bleven er als gescheiden moeder met twee jonge kinderen nog flinke uitdagingen. "Ik had een keer overleg met de ambtenaren Sociale Zaken van de vier grote gemeenten. Toen kwam de secretaresse binnen met een briefje met een vraag van mijn dochter: of de klont die ze uit de vriezer had gehaald kip was of iets anders. "Ik schreef 'kip' en zei tegen die mannen daar: 'De Derde Wereldoorlog is niet uitgebroken, dit stond er op dat briefje. Daar hebben jullie nooit wat mee te maken; jullie hebben een vrouw thuis, ik niet.' Ik leerde goed organiseren, anders kon het natuurlijk niet. Wel werd er veel van je schouders gehaald, je werd totaal ontzorgd."

Twaalf garnalen in een kooi

D'Ancona's eigen ervaringen als werkende moeder waren ook een inspiratiebron. Tijdens een bezuinigingsronde moest ze langs bij de minister van Financiën en een hoge ambtenaar voor zogenaamde biechtstoelgesprekken. "Mijn eigen ambtenaren mochten niet mee naar binnen, terwijl zij er door mij al van overtuigd waren hoe belangrijk kinderopvang was voor vrouwen en de werkgelegenheid. Dat als vrouwen gingen werken, we er allemaal rijker van zouden worden, die vrouwen in het bijzonder. Toen moest ik dus langs bij die twee heren. Om te bezuinigingen hadden ze laten uitrekenen dat er in de kinderopvang niet acht baby's door één persoon konden worden verzorgd, maar dat het er best twaalf konden zijn."

"Ik schreef: 'kip' en zei tegen die mannen daar: 'De Derde Wereldoorlog is niet uitgebroken, dit stond er op dat briefje"

Die analyse viel niet in goede aarde bij haar. "'Heeft een van jullie ooit wel eens een luier verschoond?', riep ik. 'Jullie lijken me niet goed! Die normen zijn opgesteld met onder andere psychologen en de vakbond. Je kunt die (kosten voor de, red.) kinderenopvang verkopen - ook naar buiten - als dat door deskundigen van een kwaliteitsstempel wordt voorzien. Het zijn bovendien opgeleide mensen die behoorlijk betaald moeten worden.'" Het verbaast haar nog steeds. "Dan komen die twee mannen die denken: je gooit gewoon twaalf van die garnalen in een kooi, daar hoef je verder niet naar om te kijken." Ze slaagde erin het geld voor de kinderopvang veilig te stellen. "Mijn ambtenaren die zaten te wachten, vroegen: 'Hoe is het afgelopen?' Toen gingen we koffie drinken en gevulde koek eten."

Betrokken en loyaal

D'Ancona heeft positieve herinneringen aan de samenwerking met het ambtelijk apparaat. "Ik heb altijd het gevoel gehad dat ambtenaren daar werken om, ongeacht wie daar zit, de bewindspersoon te steunen, te helpen. Ze zijn zo betrokken, geven altijd het beste van zichzelf." Ze geeft een voorbeeld van hoe de loyaliteit van ambtenaren naar hun bewindspersoon kan werken. "De directeur-generaal Cultuurbehoud was van de VVD. Als er iets omstredens was op zijn gebied, maar wel een voorstel van mij, dan legde hij de VVD-Kamerleden uit hoe goed dat was en dat ze daarachter moesten gaan staan. Dat vond ik ontzettend bijzonder."

"Ik denk dat het de 'female gaze' is. Dat ik een intuïtieve blik had en wist wie ik meer kon vertrouwen dan anderen"

Dat was in de tijd voor de Oekaze Kok, die het contact tussen ambtenaren en de Kamer beperkte om te voorkomen dat zij gevoelige informatie deelden. Toch vindt D'Ancona de oprichting van de Algemene Bestuursdienst (ABD) meer belemmerend voor de kwaliteit van het Rijk dan de oekaze. "Dat de top van de ambtenarij om de paar jaar wisselt, misschien in het kader van dat soort angsten (dat topambtenaren zelf met Kamerleden praten, red.)." Daardoor verdwijnt er veel deskundigheid, vindt ze. Deskundigheid die zij als bewindspersoon met weinig ervaring met de Tweede Kamer zelf nodig had gehad. "Als ambtenaren er maar lang genoeg zaten, hadden ze jaren met die Kamer gecommuniceerd."

Bedreigd door sterke ambtenaren met inhoudelijke deskundigheid voelde ze zich niet. "Mijn manier van leiderschap gaat meer uit van samenwerking; luisteren in plaats van sturen met de rest maar achter je aan. Ik bewonder deskundigheid en slimheid. De ambtenarentop is echt bijzonder. Ik weet niet hoe het nu is, want die wisseling om de vijf jaar vind ik een armelijke situatie creëren, waarin de minister de ambtenaren niet meer 100 procent vertrouwt. Je moet ze wel vertrouwen."

Achterin de musea

Hoe de samenwerking met ambtenaren in de praktijk kon uitpakken, bleek bijvoorbeeld in haar aanpak van het cultuurbehoud. "Dat was een groot, coherent plan over de jaren heen om erfgoed te beschermen. Echt een Deltaplan Cultuurbehoud." D'Ancona liet zich door haar ambtenaren overtuigen van de noodzaak daarvan. "Ik had extra geld gekregen en zij wilden dat daaraan besteden. Ik aarzelde, maar ze hebben mij binnengeleid en rapporten geschreven. De eerste maanden heb ik alleen maar achterin de musea rondgelopen; nooit via de museumvoordeur, altijd achterlangs. Daar konden ze me laten zien hoe gebroken de potten waren en hoe stoffig de documenten die in stukken uiteenvielen." Ze liet zich overtuigen van de noodzaak en koos voor een structurele aanpak. "Niet dat we dan hier eens wat en dan daar eens wat deden. Ik zei: 'Oké, maar dan gaan we ook wetgeving maken, zodat we dit over vijf jaar niet weer hoeven te doen.'"

Wat maakte dat ze zich liet overtuigen? "Ik denk dat het de *female gaze* is. Dat ik een intuïtieve blik had en wist wie ik meer kon vertrouwen dan anderen. Dat ambtenaren niet één klont vormen die over alles hetzelfde denkt, dat wist ik wel. Ik kreeg bijvoorbeeld verschillende visies van ambtenaren aangereikt en dacht dan: ik vind de jouwe beter dan die van hem. Dat vond ik het interessante van het vak."

Hedy d'Ancona en Ed van Thijn tijdens Bouw mee aan Carré
Foto: ANP Kippa Historische Collectie

Alleen die kranten...

In haar tijd als bewindspersoon had D'Ancona nog geen politiek adviseur, maar daar zou ze best behoefte aan hebben gehad, vertelt ze. "Je hebt wel eens iemand nodig om meer politieke kleur aan dingen te geven, die echt op de hoogte is van hoe het is gegaan." Dat gold vooral in de omgang met de pers. "In het begin zei ik maar wat. Maar ja, dan weet je nog niks en journalisten komen wel op je af. Je moet dan niet je mond houden, je moet zeggen wat je vindt."

"Een keer hebben twee asielzoekers in een korenveld geslapen omdat er geen ruimte was. Dat stond in alle kranten. Ik schaamde me dood"

De druk vanuit de media vond ze een van de lastigste dingen van het werk. Ze herinnert zich de momenten dat ze op het ministerie de kranten doornam en voorgeschoteld kreeg wat er over haar en haar portefeuille werd geschreven. "Dat klopte niet, ik vond dat ik onbegrepen was of verkeerd geciteerd. Daar kun je dan niet op reageren, maar ik had er wel ontzettend de pest over in." Al leerde ze ook dat anderen soms anders keken naar het beeld dat over haar werd geschetst. "Ik kwam op een vrijdagochtend Jo Ritzen tegen op het Binnenhof, we hadden ministerraad. Hij vroeg: 'Hoe vind je het eigenlijk om minister te zijn?' Ik zei: 'Ik vind het druk, ik moet keihard werken, maar ik vind het eigenlijk heel leuk. Alleen die kranten en de vreselijke dingen die zomaar open en bloot worden gezegd'. Toen zei hij: 'Er staat nooit iets rots over jou in de krant, wel over mij.'" Aan die aandacht in de media kon ze desondanks lastig wennen. "Ik dacht: het is veel fijner in het Europees Parlement. Aan Europa besteedt niemand aandacht, terwijl je daar ook het gevoel hebt dat je de wereld verandert. Misschien wel meer dan hier op een departement."

Slapen in een korenveld

Het meest frustrerende in de samenwerking binnen het kabinet vond ze de houding ten opzichte van de opvang en huisvesting van asielzoekers. Als minister van WVC botste haar opvattingen over dit thema met bewindspersonen van haar eigen partij: staatssecretaris en later korte tijd minister van Justitie Kosto en minister van Financiën (en partijleider) Kok wilden de instroom van asielzoekers beperken. Een 'stevig en diepgeworteld verschil van inzicht', aldus D'Ancona. "Dat begon bij de beperking van gezinshereniging, ik was daar om allerlei redenen tegen." Wat haar naast 'een algehele houding' dwarszat, was dat het erg uitmaakte waar vluchtelingen vandaan kwamen. "Toen die situatie in Joegoslavië uitbarstte, moesten Kok en ik om zeven uur 's ochtends op een station staan, want de Joegoslaven waren daar. Het hoorde erbij dat we ze verwelkomden; ik moest ruimte voor hen zoeken. Ik vond het niet frustrerend om die mensen op te vangen, want ze kwamen uit verschrikkelijke toestanden. Ik vond het frustrerend dat er zo'n verschil werd gemaakt."

Het zoeken naar opvangplekken was ook in haar tijd niet gemakkelijk, en er ging wel eens wat mis. "Een keer hebben twee asielzoekers in een korenveld geslapen omdat er geen ruimte was.

Dat stond in alle kranten. Ik schaamde me dood. Het werd terecht als schande gepresenteerd, maar het waren er maar twee en het was zomer. Moet je nu eens in Ter Apel gaan kijken…”

Ze geeft toenmalig staatssecretaris en minister Kosto ook erkenning. Hij had discretionaire bevoegdheid en kon daarmee in individuele gevallen naar eigen inzicht een besluit te nemen bij asielaanvragen. “Er kwamen vaak bedreigde journalisten en acteurs bij mij binnen. Ik stuurde die casussen door naar Justitie, want ik ging daar niet over. Maar wel altijd met een briefje: bedenk even dat… Terwijl hij in het openbaar wel eens tegen me zei: ‘Kom, denk er maar eens even over na’, of: ‘Jij praat nog net zoals tien jaar geleden’, heeft hij mijn discretionaire verzoeken altijd ingewilligd. Daar liep hij niet mee te koop, maar hij heeft het wel gedaan.”

Female gaze

Wat zou ze een nieuw kabinet willen meegeven bij het zoeken naar bewindspersonen? “Ik zou zeggen: let op mensen met een *female gaze*. Dat geeft het vermogen en de wil om het als een collegiale opdracht te zien. Jij bent er voor de ideeën. Je moet uitgesproken opvattingen hebben, maar je moet ook kunnen bouwen en samenwerken om het beste uit mensen te halen. Dat zijn overigens niet alleen vrouwen. Er zijn vrouwen die er een *male gaze* op nahouden en er zijn mannen die de *female gaze* hebben.”

Hedy d’Ancona in een notendop

D’Ancona studeerde cum laude af in sociale geografie en sociologie aan de Universiteit van Amsterdam (UvA). Ze was wetenschappelijk hoofdmedewerkster in de sociale geografie aan de UvA. Eind 1968 richtte d’Ancona samen met Joke Smit de Man Vrouw Maatschappij (MVM) op, ook was zij mede-oprichter van ‘Opzij’. Van 1974 tot 1981 en van 1982 tot 1983 was d’Ancona voor de PvdA lid van de Eerste Kamer. In het kabinet-Van Agt II (1981 tot 1982) was zij staatssecretaris van SZW, met volwasseneneducatie, arbeidsomstandigheden en emancipatiezaken in portefeuille. Van 1984 tot 1989 en van 1994 tot 1999 had ze zitting in het Europees Parlement, bij de Europese Parlementsverkiezingen van 1989 was zij lijsttrekker voor de PvdA. In het kabinet-Lubbers III was zij van 1989 tot 1994 minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. D’Ancona vervulde en vervult verschillende nevenfuncties, waaronder als voorzitter van Oxfam Novib Nederland (1995 tot 2004). Momenteel is zij onder andere lid van de comités van aanbeveling van het Steuncomité Israëlische Vredes- en Mensenrechtenorganisaties (SIVMO) en van de Studiekringen50Plus. Ook is ze lid van de raad van advies van Stichting The Rights Forum, die opkomt voor de rechten van Palestijnen.

Bron: parlement.com en nl.wikipedia.org

Bekijk het interview online

Hans Borstlap

"Waar geen tegenspraak is, gaat het vroeg of laat fout, meestal vroeg"

Datum interview

16 maart 2024

Functies

1989–2000	Directeur-generaal Algemene beleidsaangelegenheden, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
2000–2002	Directeur-generaal Strategie en Arbeidsmarkt, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Interviewers

Anne Bos
Caspar van den Berg

Hans Borstlap begon zijn ambtelijke loopbaan als raadadviseur bij het ministerie van Algemene Zaken tijdens de kabinetten-Lubbers I en II. Daarna werd hij DG Algemene Beleidsaangelegenheden bij SZW en DG Strategie en Arbeidsmarkt bij OCW. Tussen 2002 en 2016 was hij lid van de Raad van State. Twee belangrijke lessen leerde hij al vroeg in zijn loopbaan: 'begin bij het probleem' en 'zorg dat je je rol scherp hebt'. Tegenspraak leveren vindt hij essentieel voor ambtenaren: "Waar geen tegenspraak is, gaat het vroeg of laat fout. Meestal vroeg."

Hans Borstlap kwam vanuit een min of meer politieke functie de ambtelijke top van de rijksoverheid binnen. In de jaren zeventig was hij medewerker van het wetenschappelijk instituut van de Anti-Revolutionaire Partij (ARP, later opgegaan in het CDA). Vervolgens werd hij raadadviseur sociaal-economisch beleid binnen het ministerie van Algemene Zaken (AZ) voor premier Lubbers. Daarna werd hij directeur-generaal (DG) Algemene beleidsaangelegenheden bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Dat is geen gebruikelijke stap: "Het is van belang geweest dat ik tien jaar bij het wetenschappelijk bureau heb gewerkt en niet een partijfunctie had." Dat maakte dat hij geen politicus was. "Het *die-harderige* partijpolitieke heb ik nooit gehad. Ik ben gevoelig voor de redelijkheid van opvattingen van anderen."

Als raadadviseur deed hij veel ervaring op met interdepartementale samenwerking. "AZ is een bemiddel-departement. Lubbers stuurde mij naar collega-bewindslieden, die hun agenda voor mij - een jong broekie - vrijmaakten. Want niet ík, maar Lubbers kwam." Hij had bovendien in meerdere kabinetsformaties een rol gespeeld. "Bij de formatie in 1986 en 1989 was ik een van de twee secretarissen van informateur Jan de Koning (minister in verschillende kabinetten Van Agt en Lubbers, red.). Dan zitten alle partijen aan tafel, daar in de Eerste Kamer. Het was in die stoffige kamer in de hoek, waar als je op het leren tafelblad sloeg, het stof naar bovenkwam. Daar werden niettemin de mooiste akkoorden gesloten."

Bij het probleem beginnen

Twee markante momenten boden Borstlap belangrijke lessen waar hij zijn hele carrière profijt van heeft gehad. In de jaren zeventig had hij zijn eerste baan als medewerker van de Dr. Abraham Kuyper Stichting, het wetenschappelijk bureau van de ARP. Zijn baas, Wim Hoogendijk, had hem gevraagd een notitie over financieel sociaal-economisch beleid te schrijven. Borstlap ging aan de slag en schreef in vier weken 'veertig kantjes vol'. "Alles opgelost, jeugdige overmoed. Ik weet nog, Hoogendijk zat op de Kuyper-kamer, achter het mooie grote Kuyper-bureau met allerlei relikwieën uit die tijd. Ik was een beetje nerveus, het was mijn eerste proeve van bekwaamheid. Hij zei: 'Ik heb eigenlijk maar één vraag: wat was je probleem eigenlijk?' Ik schrok natuurlijk, maar ik vond deze vraag zo vreselijk goed." Deze les bleef hem zijn hele carrière bij: "Begin bij het probleem en niet ergens halverwege een betoog."

Deze les paste hij vervolgens dikwijls toe. "Bij de Raad van State kregen we van OCW een wetsvoorstel over gratis schoolboeken. Ik word al nerveus als ik het woord 'gratis' zie, want dat bestaat dus niet wanneer de belastingbetaler moet betalen." Natuurlijk stelde hij de vraag naar het probleem. "Dat stond ergens op pagina 15: schoolboeken zijn te duur. Dat kan. Maar voor wie dan? Niet voor de lagere inkomens, want die kregen al een tegemoetkoming in de kosten. Ik zei tegen Herman Tjeenk Willink: 'Herman, we moeten de minister spreken, want dit deugt echt niet.'"

De minister kwam en Borstlap vroeg: "'Gratis schoolboeken: voor wie is dat een probleem?' 'Nou ja, het is gewoon een probleem, ze zijn te duur.' Ik zei: 'Voor de lagere inkomens niet. Dus je subsidieert de midden- en hogere inkomens.' Zo moest ik het niet zien, maar daar had de bewindspersoon natuurlijk geen antwoord op. Driehonderd miljoen weg aan onzin! Er waren echt grotere prioriteiten in het onderwijs." De waarde van de vraag naar het achterliggende probleem is dan ook: "Het disciplineert de redenering en brengt je ertoe om zuinig met publiek geld om te gaan."

"Je moet dus niet denken dat jij je werk pas goed doet als hij jouw advies opvolgt, want jij hebt een andere rol"

Wie adviseert, wie beslist?

Een tweede belangrijke les leerde Borstlap als raadadviseur bij premier Lubbers in de jaren tachtig. Lubbers vroeg altijd aan zijn raadadviseurs iets uit te zoeken en suggesties te doen, dikwijls over geschillen tussen bewindspersonen. "Dat vond ik mooi werk. Dan bel je met deze en gene en ga je analyses maken. Weer: wat is het probleem? Ik herinner me nog dat ik een van de eerste keren met vijf oplossingen kwam voor een probleem." Maar toen hij bij Lubbers in het Torentje kwam, gebeurde er iets wat hij niet verwachtte. "Lubbers zei: 'Ik begrijp oplossing één, twee begrijp ik ook. Drie, vier en vijf... Ja, ik kom tot oplossing zes.' Ik dacht: dat gebeurt me geen tweede keer." Borstlap had een volgende keer zeven oplossingen bedacht en Lubbers kwam tot oplossing acht. "Ik zei tegen Ruud: 'Volgens mij doe ik mijn werk niet goed'. Hij keek mij verwonderd aan en zei: 'Wat bedoel je? Ik kom pas tot mijn achtste, nadat ik jouw zeven oplossingen heb gezien.'" Toen viel bij Borstlap het kwartje. "Deze ervaring zegt iets over je rol als ambtelijke adviseur. Je bent namelijk helper, je helpt een bewindspersoon zijn of haar verantwoordelijkheid waar te maken. Je moet dus niet denken dat jij je werk pas goed doet als die jouw advies opvolgt, want jij hebt een andere rol." Ook deze les

hielp hem zijn hele carrière. “Alleen het simpele feit dat een bewindspersoon pas tot zijn verantwoordelijkheid kan komen nadat hij bij wijze van spreken alle hoeken van de kamer heeft gezien, was voor mij een *eye opener*.”

“Jonge ambtenaren hebben vaak niet door dat je wordt betaald voor tegenspraak en niet om mee te praten”

Het toepassen van deze lessen zorgt ervoor dat het vervullen van de verschillende verantwoordelijkheden zuiver blijft. Borstlap geeft een voorbeeld uit zijn periode als DG bij SZW. Kok I was net geïnstalleerd en Ad Melkert werd de nieuwe minister van SZW. “Hij zei: ‘Hans, jij bent lid van de Centrale Economische Commissie (SEC, red.). Moet ik je dan eigenlijk niet van tevoren zeggen wat je daar moet gaan zeggen?’” Borstlap antwoordde: “‘Ik denk het niet Ad, want je mag ervan uitgaan dat ik mijn uiterste best doe om de SZW-belangen in de SEC in beeld te brengen. Het is een adviesorgaan naar jullie toe. Als politiek verantwoordelijke kan je er ook afstand van nemen, maar dat wordt moeilijker wanneer jij mij daar met opdrachten naartoe stuurt.’ Weer: wie beslist en wie adviseert. Toen was het even stil en zei hij: ‘Je hebt gelijk’. Dat vond ik heel mooi van hem, want Melkert was een minister die controle wilde hebben. Hij erkende dat het mijn rol was om onafhankelijk, los van instructies, te handelen.”

Lever tegenspraak

Borstlap vindt het een belangrijke taak van ambtenaren om bewindspersonen tegenspraak te leveren. “Vaak wordt dat niet gedaan, omdat men het niet durft en denkt: wat zal de minister hiervan vinden?” Het regelen van die tegenspraak is ook de verantwoordelijkheid van de bestuurder zelf. “Een goeie minister lokt tegenspraak uit. Mijn stelling is dat waar geen tegenspraak is, het vroeg of laat fout gaat. Meestal vroeg.” Omgaan met die tegenspraak is niet gemakkelijk, maar je wordt er wel beter van, is zijn overtuiging: “Je moet met je minister oefenen op die harde wereld; één voet uit de deur en de messen liggen klaar.” Joop den Uyl deed dat bijvoorbeeld tijdens zijn minister-presidentschap op AZ: “Ik heb hem niet meegemaakt, maar begreep van collega’s dat hij naar zijn raadadviseurs toe de meest rechtse praatjes hield. Op een gegeven moment vroeg een van hen: ‘Joop, wat houd je toch rechtse praatjes?’ Den Uyl had daarop geantwoord: ‘Dat doe ik om bij jullie te ontlokken welke linkse antwoorden ik straks in de Kamer moet geven, als ik dáár die rechtse praatjes hoor.’ Het is zo invoelbaar dat je een bewindspersoon helpt door hem alle hoeken van de kamer te laten zien, zodat hij op alles is voorbereid.”

Borstlap geeft nog altijd les aan de NSOB (de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur). “Een van mijn lessen is altijd: je moet de minister tegenspreken. Jonge ambtenaren hebben vaak niet door dat je wordt betaald voor tegenspraak en niet om mee te praten. Dat hoeft namelijk niet, want de minister heeft zelf meestal al een opvatting. Je moet hem of haar tegenspreken met de argumenten die hij tegenkomt op het moment dat hij of zij met een standpunt bij andere departementen, in de media en in de Kamer komt.”

Voor de bijl gaan

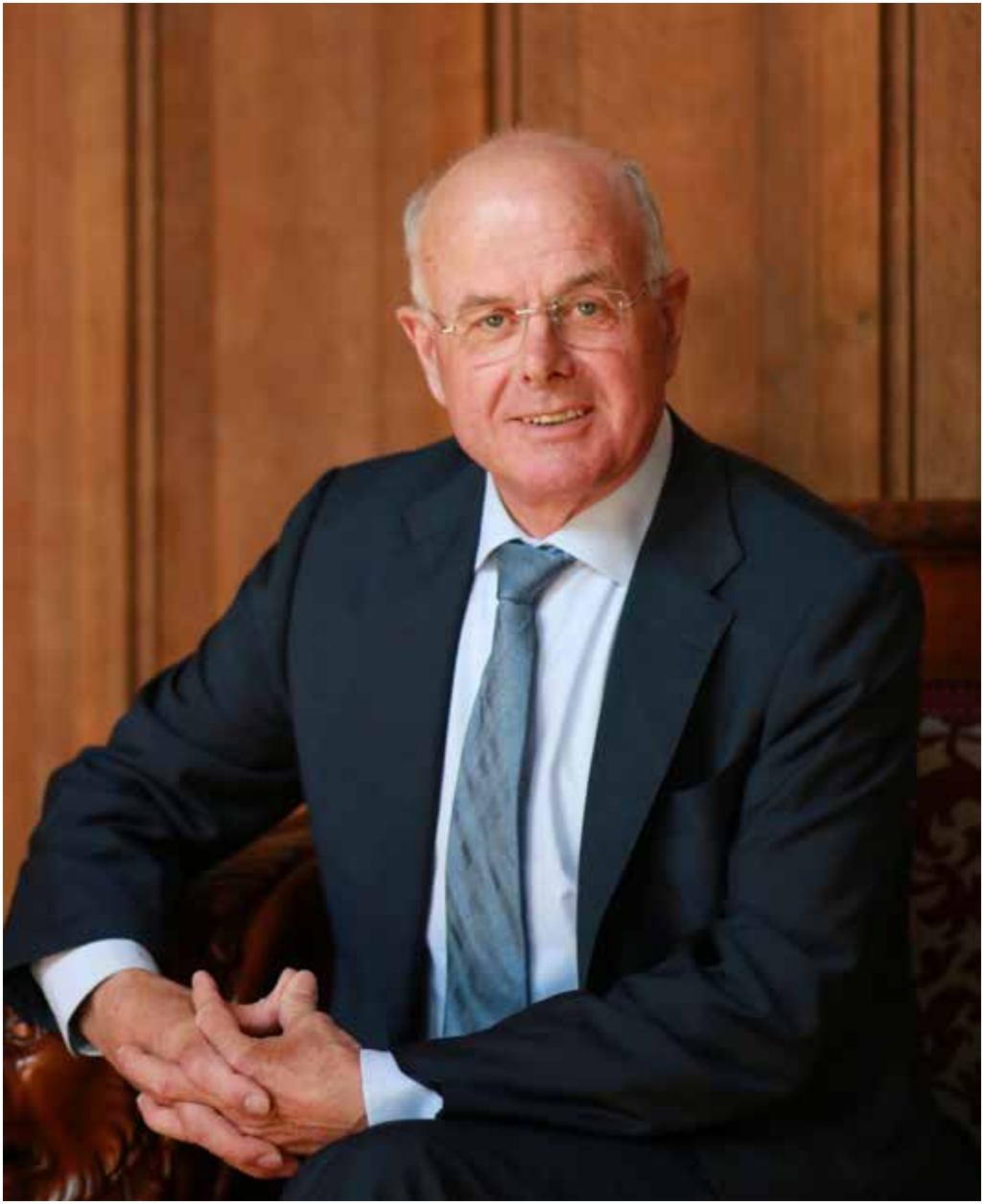
Borstlap was tussen 2014 en 2019 voorzitter van verschillende (onderzoeks)commissies. Tien jaar geleden leidde hij de begeleidingscommissie bij het onderzoek naar misstanden bij de Nederlandse Zorgautoriteit, in opdracht van verantwoordelijk minister Edith Schippers. De aanleiding was een uitgebreid verslag over wat daar allemaal misging door klokkenluider Arthur Gotlieb. De verhouding met het departement speelde daarin een rol. “Wat me opviel was dat een hoofdlijn van ambtelijk optreden vaak is: hoe houd ik de minister uit de wind? Als dat je hoofdmotief is, gaat de minister zeker voor de bijl. Je helpt niet door de minister uit de wind te houden, maar door hem of haar voor te bereiden op wat hij buiten het departement kan verwachten: in de Kamer, vragen in een interview, in de ministerraad of wat ook.”

Die motivatie om de minister uit de wind te houden, ziet hij vaak ook bij voorlichtingsafdelingen. Hij refereert aan zijn ervaringen als voorzitter van de begeleidingscommissie van het onderzoek naar de problemen van de Dutchbat III-veteranen. Naar wat er fout was gegaan met de politieke en maatschappelijke bejegening van de Dutchbat-militairen die in juli 1995 in Srebrenica vreselijke dingen hadden meegemaakt. “Opvallend was dat in die jaren negentig niet de positie van de Dutchbat-militairen object van zorg was, maar: hoe komt de minister hier heel uit? Meer dan 25 jaar hebben de Dutchbat III-veteranen in de kou gestaan. Een aantal met PTSS. In ons rapport hebben we een pleidooi gehouden voor volledige erkenning dat het niet goed is gegaan, en voor een bedrag ter genoegdoening.” Ook wijst hij op de rolopvatting van voorlichtingsafdelingen. “Die moet heel zuiver zijn. De minister uit de wind houden kan niet je enige rol zijn.”

“Je moet investeren in verhoudingen. […] Als je informeel goed met elkaar om kan gaan, ben je anders aan de officiële tafels”

Zuivere rolopvatting

Hoe kijkt hij aan tegen de discussie over hoe ambtenaren moeten omgaan met privé-opvattingen; het zogenaamde ambtelijk activisme? “Ik heb daar grote moeite mee. Omdat ik vind dat het bij een zuivere rolopvatting van het ambtelijk advieswerk niet hoort dat je buiten het departement luidkeels opvattingen bezigt over de onderwerpen waarop je in de ministerskamer adviseert. Je uit je geweten in de ministerskamer: ‘Wilt u zich realiseren wat dit of dat betekent?’ Dáár hoor je dat te zeggen. Want hoe moet je als minister omgaan met iemand die jou dagelijks adviseert en ondertussen buitenom druk op je wil uitoefenen om een bepaald advies erdoor te krijgen? Dat is niet je rol als ambtenaar; een dergelijk optreden schaadt je rol als adviseur van de minister.”



Persfoto van Hans Borstlap voor de Raad van State

Complementair zijn

Onderling vertrouwen is essentieel bij samenwerken. Je moet elkaar wat gunnen, vindt Borstlap. “Het hangt er niet vanaf of jij je zin krijgt, maar of je met z’n allen je zin krijgt. Dat geldt ook voor een bestuursraad en ook in een college als de Raad van State. Ik heb collega’s meegemaakt waarbij het voelde alsof het mes op tafel lag. Daar werd ik niet gelukkig van, en gezamenlijk kwamen we dan ook niet veel verder.” Wanneer je er vanuit samenwerking tegenaan kijkt, hou je het ook langer vol, denkt hij. “Om het gremium waar jij deel van uit maakt leidend te laten zijn, door elkaar wat te gunnen en complementair aan elkaar te zijn.”

Als DG bij SZW, bij de Raad van State en als raadadviseur op AZ ervaarde hij zo’n samenwerking. “Dat waren leuke tijden, heel kameraadschappelijk. Daar denk ik met groot genoegen aan terug.” En over het werk zelf: “Het bleef leuk, omdat je met z’n allen ergens aan werkte.” Investeer ook in vertrouwen binnen de bestuursraad en in de omgang met de sociale partners. “Je moet investeren in verhoudingen. Ik ging met de sociale partners de hort op, naar Duinoord, lekker eten. Want als je informeel goed met elkaar om kan gaan, ben je anders aan de officiële tafels. Dan ben je als het ware schatplichtig geworden aan iets gezamenlijks, omdat je elkaar in een andere setting al eens diep in de ogen hebt gekeken.”

Kennis en vaardigheden meenemen

Bij SZW zat Borstlap bijna elf jaar op één plek. In dezelfde periode werd de Algemene Bestuursdienst (ABD) ingericht om mensen meer te laten rouleren tussen ambtelijke functies en tussen departementen. Hoe kijkt hij daar tegenaan? “Ik had niet het gevoel dat ik was uitgewerkt op SZW.” Zijn taakvervulling werd bijvoorbeeld halverwege de jaren negentig uitgebreid met de oprichting en het voorzitterschap van *The Employment and Labour Market Committee* in Brussel, opgericht ter ondersteuning van de werkzaamheden van de Raad Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In deze raad zetelen de SZW-ministers van de EU-lidstaten. “Ik vond het vooral niet gemakkelijk om weg te gaan, omdat ik me aan collega’s ga hechten. Maar toen ik eenmaal weg was, zag ik dat dat goed was. In een nieuwe functie heb je altijd baat bij de kennis en vaardigheden die je daarvoor hebt opgedaan, dus ik ben wel voor wisselen. Maar de gedachte dat je als DG overal moet kunnen functioneren, begrijp ik niet. Je had mij nooit op Justitie of Verkeer en Waterstaat moeten zetten, daar heb ik weinig mee.”

“De gedachte dat je als DG overal moet kunnen functioneren, begrijp ik niet. Je had mij nooit op Justitie of op VenW moeten zetten, daar heb ik weinig mee”

Volgens Borstlap is het niettemin mogelijk om met een bepaalde inhoudelijke affiniteit en ervaring ook eens op een andere stoel te zitten. “Ik denk alleen dat er niet één optimum is dat op alle gevallen van toepassing is. Wel denk ik dat het goed is dat de ABD met DG’s in gesprek gaat: ‘Ontwikkel jij je nog in je vak of heb je het gevoel dat wat je nu doet, je drie jaar geleden ook al hebt gedaan?’ Als dat het geval is, kan je beter weggaan. En dat ligt voor iedereen anders. Ik zou het niet in één mal persen, maar individueel toepassen, met als hoofdlijn: ontwikkel je je nog en heb je nog nieuwe toegevoegde waarde? Is dat niet zo, ga dan om je heen kijken.” Maatwerk vindt hij dus belangrijk. “Het is ook wel eens met de hakbijl gegaan; bij zeven jaar wegwezen, dat lijkt me niet verstandig.”

Rol van de directeur-generaal

Zijn rolopvatting van de ambtenaar is ook van toepassing op de DG. “Jouw rol naar de minister toe is hem of haar te helpen zijn of haar verantwoordelijkheid waar te maken. De minister hoeft jouw advies niet op te volgen, maar moet het wel gelezen hebben en alles afwegende tot zijn of haar verantwoordelijkheid komen. Dat is de kern van het ambtelijk functioneren. In dat advies moet een DG ervoor zorgen dat er te midden van alle hijgerigheid twee samenhangen in beeld zijn. Samenhang in het hier en nu; de economische, sociale, fiscale en veelal ook onderwijs-aspecten. Daarnaast heb je de samenhang tussen het nu en straks, de toekomst: die twee moet je aan elkaar verbinden.”

“Hard werken is niet erg als het je hart heeft. Het wordt een probleem als het niet je hart heeft”

Dat valt of staat met de samenwerking met anderen, maar de huidige departementale structuur nodigt daar niet toe uit, geeft Borstlap aan. “Er moeten samenbindende en strategische instituten zijn die op de samenhangen letten en daar is gebrek aan op dit moment. Neem alleen al het feit dat regeerakkoorden zo gedetailleerd zijn, terwijl ze na dag één alweer verouderd zijn. Het budgettair kader moet je vastleggen, maar laat daarbinnen een hoge mate van ruimte om die samenhangen - hier en nu, en hier en straks - vorm te geven.” Deze gedachte beschreef hij ook in een ambtelijk rapport in 2002, waarin hij pleitte voor het doorbreken van die departementale structuur en te komen tot meer strategische beleidseenheden.

Stevige figuren

Volgens Borstlap moeten DG’s geselecteerd worden op hun vermogen met die samenhangen rekening te houden en een team te kunnen vormen. “Ministers trouwens ook. Het is opvallend hoe met alle grondwettelijke en staatsrechtelijke regels die we hebben, uitgerekend op de bezetting van de poppetjes, zowel ministerieel als ambtelijk, er bijna geen regels zijn.”

Wat is zijn advies bij de huidige situatie van moeizame coalitievorming? “Het begint bij een nieuwe manier van coalitievorming. Wat mij betreft begint dat bij het erkennen van een duaal optreden van de regering naar het parlement (de regering regeert; het parlement controleert, red.). Verder: een regeerakkoord op hoofdlijnen. Elke dag is anders; daar moet je ruimte voor hebben, binnen een vastgelegd budgetkader. En ik denk dat je meer dan nu moet investeren in een selectie van personen die in staat zijn samen te werken en elkaar wat te gunnen. Verder de ambtenaren zo stationeren dat je niet ontkomt aan samenhangend en toekomstgericht beleid. Dat betekent sterke instituties, ook op andere terreinen dan het sociaal-economische, zoals ruimtelijke ordening en milieu. Met stevige figuren die niet bang zijn tegen een minister te zeggen: ‘U vindt dat nou wel, maar heeft u ook daaraan gedacht?’ De ambtenaren moeten zo toegerust zijn dat ze die samenhang, horizontaal en naar de toekomst toe, in zich hebben en dat ze durven tegen te spreken.”

Volg je hart

Borstlap heeft nog een aantal adviezen voor de nieuwe generaties. Zoals de les die hij zelf leerde van zijn eerste baas: “Wat ik jonge ambtenaren wil meegeven: analyseer een probleem goed voordat je begint te redeneren. Mensen beginnen vaak halverwege een betoog. Een goede analyse levert dikwijls vanzelf driekwart van de oplossing”

Dichtbij jezelf blijven is een ander advies: “Hard werken is niet erg als het je hart heeft. Het wordt een probleem als het niet je hart heeft. Dus volg je hart, doe wat je belangrijk vindt. Creëer de ruimte om een aantal basisprincipes van hoe je werkt op een rij te zetten.” Jezelf kennen is daarbij van groot belang, vindt Borstlap. “Je wordt pas gelukkig als je weet wat je kan, maar ook als je weet wat je *niet* kan. Je partner kan je in het lood houden, maar ook vrienden.”

Tot slot: “Ga in gesprek als er een nieuwe minister op het departement komt: ‘Hoe gaan we werken? Wat is uw rol? Het is onze rol om u te helpen, u bent de baas. Maar om die verantwoordelijkheid waar te maken, denken wij dat het verstandig is om u alle kanten van het dossier te laten zien, ook die u minder welgezind zijn. Dan kunt u zelf afwegen hoe u daarnaar kijkt.’ Het gaat fout in verhoudingen als rollen onduidelijk zijn en niet professioneel uitgevoerd worden.”

Hans Borstlap in een notendop

Hans Borstlap studeerde politicologie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Van 1973 tot 1980 was hij wetenschappelijk medewerker bij de Dr. Abraham Kuyperstichting (wetenschappelijk instituut ARP) en van 1980 tot 1983 vervulde hij dezelfde functie bij het WI (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA). Van 1983 tot 1989 was hij raadadviseur sociaal-economisch beleid voor het Kabinet van de minister-president, bij het ministerie van Algemene Zaken. In 1989 werd hij tot 2000 directeur-generaal Algemene beleidsaangelegenheden bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In de periode 2000 tot 2002 vervulde hij de functie van directeur-generaal Strategie en Arbeidsmarkt bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Van 2002 tot 2016 was hij lid van de Raad van State, waar hij betrokken was bij de advisering over het financieel en sociaal-economisch beleid. Tussen 2014 en 2020 was Borstlap voorzitter van drie commissies: de Onderzoekscommissie intern functioneren NZa (2014); de Commissie Regulering van Werk (2018-2020) en de Begeleidingscommissie van het Dutchbat III-onderzoek (2020).

Bron: parlement.com en nl.wikipedia.org

Bekijk het interview online

Jan van den Bos

"Bestuurlijk kijken én het publieke belang dienen"

Datum interview	**Functies**		**Interviewers**
16 mei 2023	2010–2016	Inspecteur-generaal, Inspectie SZW	Erik-Jan van Dorp
	2016–2023	Inspecteur-generaal, Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)	Guido Rijnja

Jan van den Bos was tot eind 2022 inspecteur-generaal (IG) bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Voor die tijd was hij onder meer IG en DG Arbeidsmarkt en Bijstand bij het ministerie van SZW. Snel overzicht hebben en kunnen kijken als een bestuurder; twee voorbeelden van zijn kwaliteiten. Als IG ILT ontdekte hij dat de capaciteit van de inspectie omgekeerd evenredig was met de maatschappelijke schade, hij vormde de inspectie om tot een meer risicogedreven toezichthouder. "Dat heeft me niet altijd bloemen opgeleverd."

Na zijn studie staats- en administratief recht in Rotterdam wilde Van den Bos aan het werk, ondanks zijn eerdere wens ook nog sociale geografie te studeren. Zijn vader was ambtenaar en bestuurder in Zeeland, en de publieke zaak trok. "Het is voor mij eigenlijk nooit een discussiepunt geweest of ik iets voor het publieke belang wilde doen. Het heeft er wel om gespannen of ik bij een ruimtelijk adviesbureau zou gaan werken of bij de overheid, want ik heb ook ruimtelijk ordeningsrecht gedaan."

Avontuur in Westland

Het werd de overheid en hij solliciteerde bij het toenmalige samenwerkingsverband Westland in Naaldwijk. "Ik weet nog goed dat ik me op maandagmorgen om tien uur moest melden op het gemeentehuis. Ik werd om twaalf uur gebeld of ik 's avonds nog een keer wilde komen, aan het eind van de dag was ik benoemd. Zo ben ik de ambtenarij ingerold." Een avontuur, zo ervaarde hij. Want de snelle sollicitatieprocedure weerspiegelde de daadkracht van de regio. "Het was een agrarische omgeving en een buitengewoon innovatieve, ondernemende samenleving, met een in mijn ogen merkwaardige tegenstelling tussen innoverend en conservatief op het culturele en sociale vlak." Het bestuur was praktisch en daadkrachtig, en als ambtelijk secretaris van een kleine organisatie zat hij dichtbij het bestuur.

Hij kijkt terug op een boeiende periode in het Westland. Hij maakte er onder andere beleid voor de huisvesting van buitenlandse werknemers en een plan voor de economische ontwikkeling van de streek. "Dat leidde onder meer tot het regionaal bedrijfsterrein en vooral een energieplan voor het Westland. In de tijd dat de gasprijzen heel hoog waren, zag je tal van energieopties: aardwarmte, warmtekrachtkoppeling en afvalwarmte vanuit de Botlek naar het Westland met een pijp onder de nieuwe Waterweg door. Het bestuur wist niet goed hoe ze dat moest wegen. Toen is er met steun van de Nederlandse

Energieontwikkelingsmaatschappij, het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, de provincie en de Europese Unie een energieplan voor het Westland gemaakt. Dat resulteerde in een bestuurlijke institutie: het Energiebedrijf Westland." Vanaf dat moment groeide zijn nieuwsgierigheid naar iets anders. "Die enorme innovatiekracht daar vond ik fantastisch. Maar bestuurlijk gezien veranderde er niet veel. Het CDA had daar een machtspositie; je wist hoe de hazen liepen."

Sociale vernieuwing

Halverwege de jaren tachtig zat de rijksdienst op slot, er mocht niemand worden aangenomen. Toen toenmalig secretaris-generaal (SG) Jozias van Aartsen van Binnenlandse Zaken een aantal openingen bood voor mensen met gemeentelijke ervaring, hapte Van den Bos toe. Hij kwam terecht bij de directie Coördinatie Bestuursbeleid bij het directoraat-generaal Openbaar Bestuur. Na twee jaar stapte hij over naar het ministerie van Financiën. Toen in 1989 het kabinet Lubbers-Kok aantrad, nam hij deel aan de Interbestuurlijke Projectgroep Sociale Vernieuwing onder leiding van PvdA-Kamerlid Jan Schaefer. Best een lastige plek, ervaarde Van den Bos: "Aan de ene kant was Financiën voorzichtig met het geld en de verbinding van hun eigen mensen aan dat soort clubs. Aan de andere kant was Wim Kok (minister van Financiën, red.) als vicepremier erg betrokken bij de sociale vernieuwing." Het werd spannend toen het economisch minder ging en er moest worden bezuinigd, ook op de sociale vernieuwing.

Er ontstond spanning in de projectgroep die zich voor die vernieuwing inzette. "Je had aan de ene kant de realiteit van de Haagse besluitvorming: 'We moeten de tering naar de nering zetten, er moet ook op de sociale vernieuwing bezuinigd worden.' Aan de andere kant had het project in het land al allerlei verbanden gesloten: 'Vooruit, we moeten door!' Ik zat er namens Financiën, dus dat botste wel eens met Jan Schaefer. Daar kon ik niet zoveel aan doen natuurlijk; de besluitvorming lag ergens anders."

Geen verrassingen

Van den Bos deed toen wat hij naar eigen zeggen altijd doet: "Als ik dingen aan zie komen, ga ik mensen waarschuwen. Daarnaast heb ik erop gestuurd de verbinding intact te houden. Je hoeft niet alles weg te gooien op het moment dat het wat minder gaat. Maar als je de evaluatie van de sociale vernieuwing leest, klinkt er wel enige teleurstelling van de groep in door."

"Als ik dingen aan zie komen, ga ik mensen waarschuwen"

Zelf ziet Van den Bos zijn toegevoegde waarde als ambtenaar vooral in zijn bestuurlijke kijk. "Ik kan vanuit een politiek bestuurder kijken en denken; ik snap in het algemeen wat hen beweegt en waar ze mee zitten. Ik kan daarbij goed lezen wat er in de omgeving gebeurt en ga dan waarschuwen. Met mij heb je dus niet gauw verrassingen. Dat heeft me ook enorm geholpen als inspecteur-generaal." Die bestuurlijke kijk ontwikkelde hij van jongs af aan. "Ik heb dat een beetje afgekeken thuis en in het Westland heb ik dicht tegen de bestuurders aangezeten."

Schroom overwinnen

Het overdragen van die vaardigheid is lastig, ervaart hij. "Ik ben lang tutor geweest bij het kandidaatsprogramma van de Algemene Bestuursdienst. Toen heb ik gezegd: "Stuur niet iemand naar me toe die overzicht moet leren krijgen. Ik weet niet hoe je dat doet, want dat zie ik gewoon. Maar als je iemand hebt die schroom moet

overwinnen om een zaal toe te spreken of om te gaan staan van: 'Ik ben hier degene die eindverantwoordelijk is', díe kan iets van mij leren."

"Uiteindelijk dien je als ambtenaar het publieke belang én je minister"

Die schroom kwam hij bijvoorbeeld tegen bij zijn overstap naar het Haagse. "Toen ik bij Binnenlandse Zaken kwam, dacht ik: wat weten die mensen veel, dat ga ik nooit kunnen. Ze konden zúlke verhalen vertellen over de commissie Dekker, over stadsvernieuwing of over de regionalisering van de arbeidsvoorzieningen." In het contact met de bewindslieden kwam de herkenning: "Ik hoorde dezelfde redeneringen die ik al kende, dus dat was toch niet zo anders." Van den Bos moest ook wennen aan de bureaucratie bij het ministerie. "Je kwam er bijna in om. Iemand die me wilde troosten zei: 'We zijn een hele platte organisatie. Je hebt hier maar vijf parafen nodig om bij de minister te komen. Bij Verkeer en Waterstaat zijn het er wel vijfentwintig.' Ik dacht: waar ben ik terechtgekomen?"

The Inspector General

Hij vertelt hoe hij destijds in het inspectiewerk verzeild is geraakt. Toen hij anderhalf jaar directeur Financieel Economische Zaken bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) was, vroeg SG Ronald Gerritse hem of hij plaatsvervangend inspecteur-generaal (IG) wilde worden bij de nieuw te vormen Inspectie Werk en Inkomen. "Voor mij was tot dat moment Danny Kaye de inspecteur-generaal. Dus ik dacht als nieuwsgierig jongetje: interessant." Van den Bos doelt op de film The Inspector General uit 1949, waarin acteur Danny Kaye als inspecteur-generaal wordt aangezien en dan een zwerver blijkt te zijn. "Dat was mijn referentiekader." Zo'n tien jaar later kreeg Van den Bos de vraag of hij de Bijzondere Opsporingsdiensten, de Inspectie Werk en Inkomen en de Arbeidsinspectie wilde samenbrengen in de Inspectie Sociale Zaken (inmiddels Nederlandse Arbeidsinspectie). "Ik had het niet gedacht, maar ik vond het leuk werk. Je zat wat dichter tegen de maatschappelijke en politieke belangen en de risico's aan. Je moest een beetje tactisch en strategisch opereren. Dat beviel me wel."

Publieke invalshoeken

Zijn bestuurlijke blik is weliswaar zijn kracht, maar zijn drive is inhoudelijk, vertelt Van den Bos. "Uiteindelijk dien je als ambtenaar het publieke belang én je minister." Dat is doorgaans goed te combineren, is zijn ervaring. Hij illustreert dat met twee voorbeelden. Het eerste voorbeeld komt vanuit zijn voorzitterschap van het Diaconaal Centrum Pauluskerk, dat een vangnet biedt voor kwetsbare mensen in Rotterdam. "Je kunt het daklozenvraagstuk neerzetten als overlast op straat; als barmhartigheid, door mensen een huis te bieden; of als element van gezondheidszorg: je bewaakt de gezondheid. Welk publiek belang je het grootste maakt, hangt af van de situatie."

Dat geldt net zo goed bij SZW: "De Arbeidsomstandighedenwet is eigenlijk bedoeld als bescherming van de werknemer. Gezondheid is natuurlijk belangrijk. Maar je kunt het ook in economisch perspectief plaatsen: iemand die zich niet aan de regels houdt, heeft een ongewenst concurrentievoordeel en speelt dus vals in de economie. Als je bij iemand die een groter belang hecht aan de bescherming van de werknemer sterk op die economische kant gaat zitten, heb je misschien minder rapport (verbinding, contact red.) dan wanneer je op de bescherming van de werknemer gaat zitten."

Wat doe je als ambtenaar met die verschillende invalshoe-

ken? “De ambtelijke basis is ordentelijke besluitvorming voorbereiden. Dat wil zeggen dat alle invalshoeken aan de orde komen. Je hoort tegenwoordig veel mensen zeggen: ‘Bewindslieden willen dat niet horen.’ Dat herken ik eigenlijk niet.”

Denken in maatschappelijke schades

In 2016 stapte hij over van SZW naar Infrastructuur en Milieu (IenM). Als IG van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) merkte hij dat de balans tussen de verschillende publieke waarden zoek was. “In mijn beleving heeft de economische ontwikkeling altijd prioriteit gekregen boven de leefomgeving.” Hij kreeg er te maken met een groot tekort aan inspectiecapaciteit. “De ILT had meer dan 160 verschillende onderwerpen, de capaciteit daarvoor was volstrekt onvoldoende. Daarom heb ik tegen de toenmalige bewindslieden en de secretaris-generaal gezegd: ‘Dat betekent dat we moeten kiezen.’”

Als voorbereiding daarop liet hij een inspectiebrede risicoanalyse maken, waar hij vanuit de Inspectie Sociale Zaken ervaring mee had. “Om te kijken wat de kleinste risico’s waren, waar we konden bezuinigen. Ik wilde per se geen kaasschaaf (alles wordt een beetje gekort, red.).” Dit keer bij de ILT had hij een ander doel: “We hebben de risico’s geclusterd en gekeken hoe groot de maatschappelijke schades waren op jaarbasis. Toen bleek de inzet van capaciteit bij de inspectie omgekeerd evenredig te zijn met de maatschappelijke schades. De grootste schades zaten op de onderwerpen bodem en afvalstoffen. Dat leidde tot verbazing, ik dacht dat we het ministerie van Transport waren, bij wijze van spreken. Later werd me duidelijk dat dat een kentering in het denken met zich meebracht.”

Afwegingen maken

Weinig capaciteit vraagt om het maken van keuzes. “Ik ben niet geïnteresseerd in of iets verboden is, ik ben geïnteresseerd in of iets schadelijk is. Dus misschien mag je van de politie ’s nachts om twaalf uur niet oversteken als het stoplicht op rood staat, maar dat vind ik zonde van mijn inspectiecapaciteit. Ik heb liever dat we gaan staan waar het echt problematisch is.” Meer beschouwend zegt Van den Bos daarover: “Ik ben niet zo legalistisch, al klinkt dat misschien een beetje raar voor een toezichthouder. Ik denk dan: verzin een list! Hoe ga ik hiermee om? Want als je dit niet open maakt, heeft de politiek een risico. Ik had een fundamenteel tekort aan capaciteit en die moest ik verantwoord inzetten. Die keuze moet politiek gesanctioneerd worden. Daarom hebben we presentaties gegeven in de Kamer en ook bij het departement. De Kamer en de bewindslieden accepteerden dat. De Kamer is wel gewend om dingen tegen elkaar af te wegen.”

“Dus misschien mag je van de politie ’s nachts om twaalf uur niet oversteken als het stoplicht op rood staat, maar dat vind ik zonde van mijn inspectiecapaciteit”

In het departement en binnen de inspectie was het echter ingewikkelder. “Mensen zijn betrokken bij een onderwerp en vinden het moeilijk om het geheel te pakken. Ik moest tegen mensen zeggen: ‘Je doet je werk prima, het is een wettelijke taak, maar we gaan het toch met minder doen, want ik ga de capaciteit verzetten.’ Dat heeft me niet altijd bloemen opgeleverd.”

Krenkingen uit het verleden

Hoe kwam hij intern tot de keuzes om de capaciteit binnen de ILT beter te verdelen en te benutten? Van den Bos: “Ik heb geprobeerd de innovatie aan te jagen. Ook heb ik de organisatie uitgebreid met een aantal tijdelijke programma’s op de grootste risico’s, voor een makkelijkere en flexibelere manier van werken. Dat was ingewikkeld, want de ILT is een fusiedienst van fusiediensten. Je kon duidelijk zien dat de mensen van de VROM-inspectie zich ‘overtankt’ voelden door de mensen van de inspectie van Verkeer en Waterstaat. Ook in de manier waarop bezuinigd was. Velen zagen het programmatisch werken echter als een overwinning van de mensen van de VROM-inspectie, maar dat had ik niet door. Dan heb je dus een sentiment geraakt wat je helemaal niet wilde.”

Uiteindelijk koos Van den Bos toch een structuuroplossing, wat ‘tijdverlies’ met zich meebracht, zeker tijdens de coronaperiode. Hij kijkt daar kritisch op terug: “Ik denk dat ik meer op de randvoorwaarden had moeten zitten. En misschien toch scherper de gevoeligheden in de gaten had moeten houden. Ik heb onderschat hoeveel professionele krenkingen uit het verleden in de organisatie zaten, die bij een nieuwe verandering in de weg zitten.”

“Je komt altijd mensen tegen waar je dingen van leert”

Deze onderhuidse spanningen brachten hem ertoe een antropologisch onderzoek te laten doen. Zo neutraal mogelijk en niet in een verwijtende sfeer. “Ik dacht: ik moet niet een oordelend maar analyserend stuk hebben, dat geeft mensen de gelegenheid om te praten. Dat heeft ertoe geleid dat dingen beter bespreekbaar werden.”

Sta voor je organisatie

Van den Bos deelt zijn kijk op het vakmanschap vanuit het werk van de inspecteur en inspecteur-generaal: “Wat ik heel belangrijk vind bij zo’n inspectie bij uitvoerende organisaties is het respect voor de competentie en het vak van de mensen. Ze worden geïnspireerd door het vak en vakgenoten, en hebben een broertje dood aan bureaucratie en beleid. Dus dat moet je met mate doen. Het tweede is: houd in de gaten dat het dorp sterker is dan een nieuwkomer, qua gedrag. Dus als je daar iets aan wil doen, moet je wel heel goed nadenken wat je verandert, omdat het een bepaalde betekenis heeft.”

Ook heeft hij een duidelijke opvatting over de rol en houding van de inspecteur: “Het effect van de Fyra (de internationale treindienst tussen Amsterdam en Brussel die door gebreken werd opgeheven, red.) - net voor mijn tijd - was dat men zei: ‘De inspecteur moet politiek-bestuurlijk gevoeliger worden.’ Toen heb ik gezegd: ‘Dat hoeft de inspecteur wat mij betreft helemaal niet. Als dat zo is, is het mooi meegenomen. De inspectie moet politiek-bestuurlijk gevoeliger worden.’ Als inspecteur-generaal moet je voor je organisatie gaan staan. Er is ook veel over de emancipatie van het toezicht gesproken, toen heb ik gezegd: ‘Dat woord wil ik nooit meer horen.’ Want op het moment dat je zegt: ‘Wij moeten emanciperen’, erken je dat je achterloopt. Ik zeg dan: ‘Wij zijn toevallig de inspectie en wij zijn goed. Dat is een ander vak dan wat de beleidsmensen uitoefenen.’”

25 november 2013. Inspecteur-generaal SZW Jan van den Bos tijdens persbijeenkomst in Nieuwspoort. Foto: ANP | Freek van den Bergh

Lessen van anderen

Toen Van den Bos afscheid nam, bedankte hij de mensen die belangrijk voor hem waren tijdens zijn loopbaan. Mensen om van te leren - inmiddels allemaal overleden. “Wandi van Leeuwen, directeur-generaal Arbeidsmarkt en Bijstand bij SZW, die had gezegd: ‘Houd het een beetje klein, het is maar werk.’ En: ‘Laat het niet uit je poten vallen, neem verantwoordelijkheid.’ Ronald Gerritse (SG van SZW, red.) vond ik erg bijzonder. Als mensen terugkwamen uit overleg en zeiden: ‘We hebben niks weggegeven’, vroeg hij: ‘En heb je wat bereikt?’ Ik heb ook veel van Ton Annink geleerd (SG van SZW, red.): de dingen niet altijd groot maken, maar echt de ruimte nemen om vooruit te kijken. En ook bereid zijn om mensen te helpen. Dus als Financiën of de Belastingdienst een probleem heeft, vragen: ‘Kunnen we ergens mee van

dienst zijn?' Verder Leo Kokhuis, inspecteur-generaal van de Arbeidsinspectie, die zei: 'Ze maken mij de pis niet lauw.' Dat moet je ook wel een beetje hebben. Maar ook: 'Je neemt honderd besluiten op een dag en er zijn er altijd wel een paar die beter hadden gekund.'" Zijn eigen les hierbij: "Je komt altijd mensen tegen waar je dingen van leert."

Van inspectievakantie naar signaleringsfunctie

Van den Bos was twaalf jaar voorzitter van de Inspectieraad, een samenwerkingsverband van de verschillende rijksinspecties. "In het begin van het vorige decennium zaten we nog sterk in de overtuiging: 'toezicht is een last en er moet één rijksinspectie komen'." Daar hoorde het begrip 'inspectievakantie' bij; een term die vanuit het regeerakkoord was ontstaan. "Als je je goed gedroeg, hoefde de inspectie niet langs te komen. Daar waren mijn collega's *not amused* over."

"Dat zei ik ook vaak tegen de minister: 'Wij zijn jouw inspectie, maar om ons werk goed te kunnen doen, moet je je er niet mee bemoeien'"

Er waren kleine stapjes nodig om wat te veranderen. "Ik zei: 'Zullen we eens een inspectievakantiefoto maken? Laten we in een paar sectoren kijken hoe vaak de inspecties bij een bedrijf komen.' Bijna alle bedrijven hebben eeuwigdurende inspectievakantie, zo bleek. Dat is nooit gepubliceerd, maar ik heb het woord 'inspectievakantie' daarna niet veel meer gehoord." Hij noemt dat geen wapenfeit, maar het lukte hem wel om iets voor elkaar te krijgen zonder de barricade op te hoeven. "Later zijn we veel meer op de informatiekant gaan zitten, op de maatschappelijke betekenis en de signalerende kant van het toezicht; je moet signalen geven. Dat staat ook in de Staat van de Arbeid die net is uitgekomen."

Het lot van de inspectie

Voor Van den Bos zijn de inspecties een wezenlijk onderdeel van de ministeries. Niet iedereen ziet dat zo: "Er zijn veel mensen bij de inspecties die denken dat ze 'van hun eigen' zijn. En ik zeg: 'Dat ben je niet, je bent van de minister.' Dat zei ik ook vaak tegen de minister: 'Wij zijn jouw inspectie, maar om ons werk goed te kunnen doen, moet je je er niet mee bemoeien.' Daar komt het eigenlijk op neer. Als je verder van de minister af komt te staan, wordt het voor hem of haar makkelijker om je signaal naast zich neer te leggen." Zelf maakte hij dat mee als IG bij SZW in 2014, toen hij de minister waarschuwde dat gemeenten niet klaar waren voor de decentralisatie van het sociale domein. Aan zijn medewerkers legde hij vervolgens uit: "Jongens, dat is een beetje ons lot. De politieke werkelijkheid gaat even ergens anders heen."

Hekel aan egotrippers

Bij het kiezen van zijn mensen keek hij altijd naar hun drijfveren: "Ik heb een hekel aan egotrippers. Ik ben meer van *underpromise and overdeliver* dan andersom. Ik hou van nieuwsgierige, creatieve types die meervoudig kunnen kijken." In de periode waarin de ontwikkelingen rondom drones snel gingen, kocht een medewerker van zijn eigen geld een drone om mee te experimenteren. "Dat vind ik geweldig; mensen die ergens iets vandaan halen en het proberen te veranderen en te verbeteren. Mensen die dat tegenhouden, daar kan ik niet tegen."

De tanden erin zetten

Er liggen nog altijd vraagstukken waar Van den Bos graag z'n tanden in had gezet: "Wat ik jammer vind waar ik niet verder in ben gekomen, is het bij elkaar leggen van voorzieningen, zodat mensen niet afhankelijk van de staat worden. Eerder in de gaten hebben dat dingen fout lopen en dat op elkaar afstemmen." Hij geeft een voorbeeld van een gemeente waarbij het niet lukte om budget van de welzijnsdirectie naar een arbeidsproject voor allochtone vrouwen te verplaatsen. "Je loopt dan tegen de onbegrensde institutionele onmogelijkheden aan." Een ander voorbeeld: "Ik ben lid van de raad van toezicht van een ggz-instelling. We kijken naar een mens vanuit het paradigma: hij heeft ziekte A. In plaats van: een mens waar meer mee aan de hand is, die we proberen vooruit te helpen."

Daarnaast noemt hij - ondanks de gemaakte stappen bij de ILT - een idee voor de transportsector, die volgens hem wel een bredere blik kan gebruiken. "Dat je bij de transportmodaliteit niet alleen de veiligheidselementen, maar ook de leefbaarheidselementen meeneemt." Enthousiast vervolgt hij: "Als je naar me kijkt, geloof je dat ook wel hè? Dat daar nog energie op zit." Tot slot: "Ik zeg altijd: 'Ik kon niet goed voetballen, maar ik heb het graag en veel gedaan. Ik had er enorm de pest aan als mensen niet meewerkten. Als je niet in je teambelang speelt, hoe ga je dan als team vooruit? Zo heb ik altijd naar de dingen gekeken."

Jan van den Bos in een notendop

Jan van den Bos was tot 1 januari 2023 inspecteur-generaal bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Voor die tijd was hij voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) inspecteur-generaal van de Inspectie SZW (de huidige Arbeidsinspectie), plaatsvervangend inspecteur-generaal Werk en Inkomen, directeur-generaal Arbeidsmarkt en Bijstand en directeur Financieel Economische Zaken. Van maart tot augustus 2014 was hij waarnemend secretaris-generaal SZW. Van 2010 tot 2020 was Van den Bos voorzitter van de Inspectieraad, het samenwerkingsverband van de rijksinspecties. Van den Bos vervult een aantal nevenfuncties: hij is bijvoorbeeld voorzitter van het bestuur van de Rotterdamse Pauluskerk.

Bron: algemenebestuursdienst.nl en nl.linkedin.com

Bekijk het interview online

Wouter Bos

"Ik had nooit te klagen over een tekort aan markante momenten"

Datum interview

6 maart 2024

Functies

2000-2002 Staatssecretaris van Financiën in kabinet-Kok II
2007-2010 Minister van Financiën, tevens vicepremier in kabinet-Balkenende IV

Interviewers

Anne Bos
Jouke de Vries

Wouter Bos was staatssecretaris Financiën in Paars II (2000 tot 2002), en minister van Financiën, vicepremier en partijleider in kabinet-Balkenende IV (2007 tot 2010). "Ik had nooit te klagen over een tekort aan markante momenten." Wel waren het drie forse petten tegelijk, zeker omdat de bankencrisis uitbrak. "Je weet één ding zeker: je moet beslissingen nemen." Helaas lukte het toen niet structurele bezuinigingen door te voeren: "In dat crisismoment was er meer maatschappelijk draagvlak voor geweest. Never waste a good crisis."

Als het gaat over bijzondere ervaringen tijdens zijn Haagse loopbaan is Bos stellig: "Ik heb nooit te klagen gehad over een tekort aan markante momenten. Bijvoorbeeld toen ik de eerste lijsttrekkersverkiezingen binnen de PvdA won, ook al was ik veruit de jongste en minst ervaren kandidaat. Maar ook campagnes winnend afsluiten - dat is een paar keer gelukt - of juist verliezend. En tijdens mijn ministerschap waren er diverse momenten tijdens de bankencrisis waarbij ik onder grote druk moeilijke beslissingen moest nemen op basis van weinig informatie, met onbekende gevolgen."

Bijvoorbeeld in oktober 2008. Fortis kwam in de problemen en het kabinet zag zich genoodzaakt in te grijpen. "We hadden net een miljoenennota gepresenteerd die de dag erna niet meer geldig bleek te zijn. De wereld was bijna van dag op nacht veranderd, met name door de val van Lehman Brothers (een voormalig Amerikaanse financiële dienstverlener, red.) in de VS. Eerst dachten we nog dat het een Amerikaans fenomeen was en dat we hier de boel op orde hadden. Maar al snel zagen we dat door allerlei financiële constructies ook hier problemen zouden komen, doordat financiële markten en financiële instellingen met elkaar verknoopt waren. Bovendien was het een situatie waarmee we geen van allen ervaring hadden. Je weet dan één ding zeker: je moet beslissingen nemen."

Wijsheid achteraf

Die beslissingen waren niet zonder risico. Er volgde in 2009 en 2010 een parlementaire enquête over de oorzaken van de financiële crisis, waarin ook de maatregelen van de overheid aan bod kwamen. "De common wisdom na de parlementaire enquête was: ja, er zijn grote risico's genomen en niet alles is volgens het boekje gedaan, maar onze economie is wel voor een grote ramp en ineenstorting behoed." Bos vindt eigenlijk dat de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel - de commissie

De Wit - terugkeek met te veel wijsheid achteraf. “Terwijl wij ons in die crisis dikwijls afvroegen: stel dat we dit nu niet doen en we blijken het mis te hebben en het gaat hopeloos mis met de Nederlandse economie, wat voor verhaal heb je dan tegenover een enquêtecommissie? Je maakt dan toch de afweging: we kunnen beter voor die commissie gaan staan en zeggen: ‘We zagen een risico en zijn daar zo mee omgegaan, maar gelukkig is het meegevallen. Misschien hebben we meer gedaan dan nodig was.’ Bijvoorbeeld het stutten van de bankensector of het buiten het parlement om uitgeven van belastinggeld. Maar dat is beter dan dat je voor een enquêtecommissie staat en zegt: ‘Ik heb het onderschat en alles is rampzalig afgelopen.’”

Bos werkte in die periode samen in twee teams. “Het ene team: Balkenende en ik. Het andere team bestond uit mijn ambtenaren op het ministerie van Financiën.” Een samenwerking waar hij met een goed gevoel op terugkijkt. “Er werd open met elkaar gereflecteerd op wat er aan de hand was en wat we moesten doen. Ik pretendeerde ook niet bij voorbaat op basis van hiërarchie gelijk te hebben. Een redelijk gelijkwaardig team dus. De waarde daarvan werd me pas duidelijk toen ik afscheid nam. Op mijn receptie kwamen een paar hoge ambtenaren op me af: ‘Wat fijn dat u ons nooit heeft laten vallen.’ Ik had me gedurende de rit helemaal niet gerealiseerd hoe belangrijk het is voor ambtenaren om zich veilig te voelen in hun rol. Misschien deden ze soms dingen die fout afliepen, maar dat was ook begrijpelijk in die enorme onzekerheid waarin we verkeerden.”

Veiligheid creëren

Bos en z’n team op het ministerie moesten tot besluiten komen in die onzekere situatie. “Ik wilde zoveel mogelijk mensen aan tafel zetten om zoveel mogelijk meningen te horen. Soms waren dat topeconomen, soms de eigen ambtenaren. Als je een discussie zo weet te organiseren dat iedereen het gevoel heeft dat zijn of haar input ertoe doet, voelt iedereen zich veilig om met meningen te komen. Ook als dat tegen de mening van de minister ingaat - dat doen ambtenaren niet makkelijk. Als staatssecretaris van Financiën liep ik op mijn eerste dag alle dossiers door met de ambtenaren. Bij sommige onderwerpen zei ik: ‘Jeetje, ik weet niet of ik dat zo zou doen.’ Voor mij een reflectie hardop. Dagen later merkte ik dat ze gestopt waren met het werk op zo’n dossier, omdat de minister ertegen was. De kleinste kritische opmerking of tegenwerping kan in zo’n ambtelijke hiërarchie gezien worden als ‘dat wil de minister niet’. Als dat de manier is waarop je met elkaar aan tafel zit, kom je nooit tot een productieve discussie. Dus is het creëren van veiligheid enorm belangrijk.”

“Er werd open met elkaar gereflecteerd op wat er aan de hand was en wat we moesten doen. Ik pretendeerde ook niet bij voorbaat op basis van hiërarchie gelijk te hebben”

De beslissingen die hij tijdens de financiële crisis moest nemen, vielen hem soms zwaar. “Ik lag af en toe wakker van het niet kunnen doorgronden van de consequenties van beslissingen. Bij een van de kleinste incidenten in die crisis had ik daar nog de meeste last van: toen ik besloot de DSB Bank niet te steunen. Daarvan wist ik: dit betekent het einde van die bank. Er raken mensen werkloos met een hypotheek en studerende kinderen. Daar ben ik verantwoordelijk voor.”

Nederland Coalitieland

Naast het redden van de banken moest er meer gebeuren: er waren maatregelen nodig om de economie te helpen en werkgelegenheid te creëren. Tegelijkertijd moest er bezuinigd worden. Daarover waren er spanningen met coalitiegenoot CDA, vertelt Bos. “Ik was er in mijn naïviteit van overtuigd dat er een route was die voor beide partijen aantrekkelijk was. Op korte termijn konden we de budgettaire teugels laten vieren om de crisis te dempen. Tegelijkertijd zouden we structurele maatregelen nemen, waardoor we die extra budgettaire ruimte op termijn weer terug zouden verdienen. *Never waste a good crisis.*”

“Een crisis genereert ruimte om nieuwe dingen te proberen en initiatieven te nemen. Dat hebben we toen laten lopen, helaas. Het was allemaal iets meer ‘houtje-touwtje’ dan me lief was”

Dat lukte niet. “Er was ook bij mijn eigen partij politiek te weinig ruimte om dat soort gevoelige dossiers aan te pakken. Later stond het allemaal gewoon in de regeerakkoorden van de kabinetten daarna. Als je dat in dat crisismoment geregeld had, was er meer maatschappelijk draagvlak voor geweest.” Daar is hij van overtuigd. “Een crisis genereert ruimte om nieuwe dingen te proberen en initiatieven te nemen. Dat hebben we toen laten lopen, helaas. Het was allemaal iets meer ‘houtje-touwtje’ dan me lief was.” Er kwam kritiek uit de Kamer dat het lang duurde voordat er een Nederlands crisispakket kwam. “Tja, Nederland Coalitieland. Ingewikkeld.”

Eerder te veel dan te weinig communiceren

Terugkijkend leerde Bos een aantal lessen uit de financiële crisis die hij later weer kon gebruiken. “Ik heb veel geleerd over crisismanagement en crisiscommunicatie. De neiging is om de snelheid waarmee een crisis zich aandient te onderschatten en om je capaciteiten om een crisis te *handelen* te overschatten. Bekende fenomenen in verschillende crises. Maar ook de waarde van tegendenkers. Crisissituaties kunnen ervoor zorgen dat je op een bepaalde manier denkt, daarin doordendert en te weinig tegengeluid toelaat.” Daarnaast ervaarde hij het belang van eerder te veel dan te weinig communiceren. “Je kan beter een persconferentie geven waarin je niks nieuws te melden hebt, dan dat je geen persconferentie geeft en mensen gaan speculeren over wat er aan de hand is.”

In die periode had hij veel aan zijn politiek assistent. “Zodra iets partijpolitiek werd, werd zij ingeschakeld. De ambtenaren vonden dat fijn; zij moeten met een zekere neutraliteit hun werk kunnen doen. Voor mij was zij ook een makkelijk aanspreekpunt. Als staatssecretaris heb ik wel eens ambtenaren ’s avonds op het ministerie uitgenodigd waarvan ik vermoedde of wist dat ze linksig waren. Ik zei: ‘Zouden jullie met mij willen nadenken over goede programmapunten voor de PvdA?’ Die avond had geen vervelende gevolgen, maar dat was rolvermenging, dat moet je niet doen. Want ze werkten als ambtenaar in een hiërarchische verhouding voor mij.”

Drie forse petten

Rondom die politieke sensitiviteit werd door de ambtenaren zelf in zijn eerste periode bij Financiën al snel het ijs gebroken. “Tijdens een van de eerste vergaderingen als staatssecretaris hadden ambtenaren een notitie gemaakt waarin ze alle moties van het Kamerlid Bos op een rijtje hadden gezet. Die hadden ze gecombineerd

met het advies over wat staatssecretaris Bos daarmee zou moeten doen. Dus het begon ermee dat je in ieder geval met elkaar kunt lachen over 'wat ga ik nou eens van mezelf vinden?'" Dit bracht ontspanning. "Verder moet je niet tegen een ambtenaar zeggen: 'Vraag even aan dat Kamerlid wat die precies bedoelt.' Dat vinden de meeste ambtenaren niet prettig." Ook op die momenten was de rol van de politiek assistent belangrijk. "Andersom wisten de Kamerleden: als ik iets partijpolitieks kwijt wil richting de minister moet ik bij haar zijn."

In de samenwerking met collega's in de ministerraad en de voorbereiding daarop vond hij snel z'n weg. Daarbij hielp zijn kennisvoorsprong: "Omdat ik als staatssecretaris op het ministerie van Financiën zat, had ik inzage in financiële dossiers." Kennis die hij in het bewindspersonenoverleg kon delen. "Wim Kok gaf me de ruimte om zo'n rol te pakken en alle discussies bij te wonen, ook als ik er niks mee te maken had. In de ministerraad werd je als staatssecretaris alleen geacht bij de onderwerpen te zitten waar je zelf een rol bij speelde. Ik kwam altijd tien onderwerpen eerder en ging tien onderwerpen later weg, dat vond Wim ook goed."

Toen hij een paar jaar later als minister in de minsterraad zat, was het anders. "Ik was minister, vicepremier én partijleider: drie forse petten tegelijk. Daar zat ontzaglijk veel werk achter, niet altijd gemakkelijk te combineren." Bij de grotere onderwerpen, zoals de financiële crisis en de kabinetscrisis moest hij in die periode soms dan ook afstand nemen van de partijpolitiek. Partijgenoot Jacques Wallage had hem waardevol advies gegeven: "Hij was stellig over mijn prioriteit. Hij zei: 'Als je een geslaagd minister van Financiën bent, helpt dat om een geslaagd politiek leider te zijn. Maar als je je primair profileert als politiek leider, terwijl je daar zit als minister, dan is het maar de vraag of het goed komt met dat ministerschap, dat doet afbreuk aan je gezag.' Je krediet verdien je met hoe je die plek invult, ook je krediet als partijleider. Dat had ik altijd scherp voor ogen."

Consequenties trekken

Op 20 februari 2010 viel het kabinet-Balkenende IV over de besluitvorming over de militaire missie in Uruzgan, Afghanistan. Dat was een van de drie dossiers waarover in het regeerakkoord afspraken op hoofdlijnen waren gemaakt: het ontslagrecht, het referendum over Europese verdragswijzigingen en de missie in Afghanistan. PvdA en CDA lagen qua standpunten uit elkaar, dus was er een deal gesloten, vertelt Bos. "We hebben als PvdA gezegd: 'Wij zijn bereid te accepteren dat er geen referendum komt over de Europese verdragswijzigingen, terwijl dat wel in ons verkiezingsprogramma staat. We zijn er verdeeld over of we in Afghanistan moeten blijven, maar we zijn bereid nog één keer te verlengen. En van het ontslagrecht blijven we af.'" Zo had iedereen zijn plussen en minnen. "Het CDA was blij dat er geen referendum kwam en dat Afghanistan in ieder geval één keer werd verlengd, en ze baalden van het feit dat er niks aan het ontslagrecht werd gedaan."

"In de ministerraad werd je als staatssecretaris alleen geacht bij de onderwerpen te zitten waar je zelf een rol bij speelde. Ik kwam altijd tien onderwerpen eerder en ging tien onderwerpen later weg, dat vond Wim ook goed"

Drie jaar later kwam toch het voorstel om de Nederlandse missie in Uruzgan weer te verlengen. Dat werd een breekpunt voor de PvdA, vertelt Bos. "Ik had een belofte aan mijn partij gedaan. Ik hoopte dat mijn coalitiegenoten

wisten hoe belangrijk dat voor ons was, dat het onderdeel van de deal was geweest. Die ruimte kregen we niet, daar trokken we de consequenties uit." Daaruit vloeit een wijze les voort voor alle toekomstige politici en onderhandelaars: "Wees voorzichtig; heb niet al te optimistische ideeën over regeerakkoorden op hoofdlijnen. Want in Nederland Coalitieland moet je verdomd veel met elkaar afspreken om zeker te weten dat je het met een beetje stabiliteit en continuïteit met elkaar uitzit."

"Bepaal van tevoren heel strak waar je in je privéleven media wel toelaat en waar niet. Die grens moet je vervolgens keihard bewaken"

Bestuurscultuur

Bos had ervaring als Kamerlid voordat hij eerst staatssecretaris en daarna minister werd. Dat heeft hij als 'behulpzaam' ervaren, zegt hij. "Ik had begrip voor Kamerleden die iets wilden of iets wilden weten. Ik had de meerderheden ook nodig." Hij kan zich weinig tot geen nederlagen herinneren in de Kamer tijdens zijn ambtstermijn. "Dat samenspel ging dus goed. Ik vond het debat ook leuk, een van de leukste onderdelen van het vak." Hij heeft het nooit als venijnig ervaren en schrijft dat toe aan het 'zuiver houden van verhoudingen'. "Een aantal jaar na ons kabinet toen Van der Steur en Dijkhoff op Justitie zaten, werden zelfs concept-antwoorden op Kamervragen eerst aan Kamerleden voorgelegd." Dat gebeurde niet toen hij minister was. "Ik was toegankelijk voor Kamerleden die dingen wilden afstemmen, maar de rollen waren ook helder."

Hoe kijkt hij naar de huidige verhoudingen in de Kamer? "De omgangsvormen zijn natuurlijk ruiger geworden. Maar goed, dan klink ik als een oude man, want volgens mij vinden oud-politici altijd dat het er vroeger beschaafder aan toeging." Daarbij speelt de invloed van sociale media een rol: "Alles is kortcyclischer geworden, dat komt de kwaliteit van de meningsvorming niet ten goede." Ook is de polarisatie verder doorgeschoten, ziet hij, al speelde dat destijds ook. "De splijtende krachten van wereldwijde migratie, terrorisme en globalisering werden toen al zichtbaar. Ik weet nog dat ik gezegd heb dat het me niet zou verbazen als ik de laatste leider van de PvdA was die erin slaagde om al die vleugels bij elkaar te houden. Ik zag dat dan ook als mijn grootste opdracht."

De opkomst van Pim Fortuyn had daarnaast invloed op de groeiende polarisatie. "Een ogenschijnlijk heldere uitspraak als 'ik doe wat ik zeg en ik zeg wat ik denk' is eigenlijk een keiharde veroordeling van iedereen die in compromissen denkt, of die weet dat je sommige dingen toch in beslotenheid moet bespreken."

Verstandhouding met de media

'Met Bos ben je de klos' was een vorm van framing die gretig werd opgepakt in de media tijdens de verkiezingscampagne in 2006. Toch had Bos een goede verstandhouding met de media, zegt hij. "Ik ging vrij ontspannen met ze om, met een zeker gemak. Tegelijkertijd is het grootste verschil tussen mijn leven nu en toen dat ik verlost ben van die eeuwige druk van camera's en microfoons bij elke scheet die je laat. Dat iedereen maar een mening over je heeft. De invloed daarvan op je stressniveau, je werkplezier, de verhoudingen binnen het gezin, familie en privérelaties, op wie je bent en hoe je leeft: dat is niet te onderschatten."

19 februari 2010. Minister van Financiën Wouter Bos arriveert bij het ministerie van Algemene Zaken.
Foto: ANP | Koen van Weel

Aan het begin van zijn politieke carrière kreeg hij een goed advies over de omgang met de media. “Bepaal van tevoren heel strak waar je in je privéleven media wel toelaat en waar niet. Die grens moet je vervolgens keihard bewaken. Mijn kinderen waren verboden terrein. Ze zijn één keer zonder mijn toestemming gefotografeerd, toen heb ik een rechtszaak aangespannen tegen Weekend. Die heb ik gewonnen.” Andere politici verloren vergelijkbare zaken, ziet hij. “Omdat ze niet consistent waren en eerder met een eigen kind op de foto waren gegaan in een krant.

Dan kun je daarna niet meer klagen als je ook in de Story of Privé staat."

Een ander nuttig advies over de omgang met de media: "Kies een of twee leuke weetjes over jezelf, waarvan je zegt: dat is eigenlijk privé, maar daar mag iedereen mee aan de slag. Dan word je over de rest niet meer bevraagd. Dat ik Feyenoord-fan ben en dat het altijd daarover ging, prima, dat had ik zelf gekozen. Maar ik heb me bijvoorbeeld nooit in wielerkleding op mijn racefiets laten fotograferen, want dan wordt het gênant. Ook een kwestie van grenzen stellen."

"Mijn family planning is niet briljant geweest, want ik kreeg drie kinderen in de tijd dat ik de PvdA leidde"

Voorlichters speelden een belangrijke rol in de omgang met de media. "Ik had een goede voorlichter die heel veel dingen afhield. Ik was geneigd op veel dingen 'ja' te zeggen. Ik vond veel journalisten aardig, zeker die van mijn eigen generatie. Dan wordt het snel te gezellig en ga je teveel zeggen. Het is een verleidelijk wereldje, samen aan de bar van Nieuwspoort met een biertje erbij." Daaruit volgt ook een les: "Iets van professionele distantie is heel belangrijk om het voor jezelf leefbaar te houden."

Onderschatting van IT

Hoe kijkt hij als voormalig minister van Financiën naar de huidige problemen bij de Belastingdienst? "Ik heb mezelf natuurlijk afgevraagd: hebben we iets niet gezien van wat daar gebeurde? Heb ik als minister te veel afstand gehouden?" In zijn tijd werd de Belastingdienst gezien als een goed functionerende organisatie. Het intrigeert hem hoe snel dat beeld kennelijk omkeerde. Bos ziet daarvoor twee belangrijke oorzaken: "Een volstrekte onderschatting van de IT-component van de operaties bij de Belastingdienst. Ten tweede - alle parlementaire enquêteonderzoeken lopen nog - de introductie van het toeslagensysteem uit ideologische overwegingen, zonder dat er voldoende was nagedacht over de praktische uitvoerbaarheid."

Brede oriëntatie

Voor zijn politieke loopbaan werkte Bos binnen het bedrijfsleven bij Shell. Hoe verschilde die werkplek van een ambtelijke omgeving? "Shell is ook een soort grote overheidsbureaucratie. Een complex bedrijf waar je niet op basis van je hiërarchische positie bepaalt wat er gaat gebeuren. Van jongs af aan word je opgeleid in hoe belangrijk het is om draagvlak te organiseren. Dat heb ik als een goede leerschool ervaren."

Verschillen zijn er ook. "Bij het ministerie was ik gewend aan een hoog niveau, ik had ontzaglijk slimme mensen om me heen; heel motiverend. Je had het ook constant over de wereld met elkaar. Zo'n brede oriëntatie miste ik daarvoor bij Shell, daar dien je een veel smaller bedrijfsbelang. Het grote verschil tussen wat je van ambtenaren vraagt en wat je je in het bedrijfsleven van medewerkers vraagt, is die breedte van oriëntatie, het oog voor maatschappelijk draagvlak."

Uit de politiek

In maart 2010 kondigt Bos in een persconferentie aan de politiek te verlaten. Geen beslissing die hij over een nacht ijs heeft genomen, hij was er al langer mee bezig. Na de verloren verkiezingen in 2006 en het tweede ministerschap vanaf 2007 ging Bos in gesprek met zijn latere opvolger Job Cohen: "'Ik denk dat dit mijn laatste termijn is, dat ik niet nog een keer de verkiezingen ga doen. Ik

denk dat jij het moet doen'. Ook omdat we daar thuis op die manier over hadden gepraat." Hij heeft geen spijt van de beslissing uit de politiek te gaan. *"Mijn family planning* is niet briljant geweest, want ik kreeg drie kinderen in de tijd dat ik de PvdA leidde. Ze waren alledrie dus heel jong. Ik ben blij dat ik in die latere jaren meer meekreeg van hoe zij opgroeiden." Soms mist hij de politiek nog wel. "Ik heb nog vaak momenten gehad - ik heb ze soms nog wel eens - waarbij ik denk: daar had ik wel bij willen zijn." Nadat hij het spreekwoordelijke stokje had overgedragen aan Cohen koos Bos voor een maatschappelijke carrière. Dat is niet makkelijk na een politieke loopbaan, stelt hij. "Na mijn ministerschap heb ik met wat mensen gepraat, waaronder Hans Wijers. Hij was de consultancy ingaan en daarna naar AkzoNobel (als bestuursvoorzitter, red.). Hij zei: 'Realiseer je: je komt uit een wereld waarin je met topambtenaren, ministers en regeringsleiders praat. Als consultant praat je met afdelingshoofden en de ondernemingsraad. Dat is anders en daar moet je je ook voor kunnen motiveren'. Daar had Wijers gelijk in, dat vond ik ook ingewikkeld. Maar ik kwam in een ziekenhuisomgeving terecht. Dat was zo nieuw voor mij, dat gaf weer veel nieuwe energie en ook genoeg uitdagingen."

Hij wilde niet alleen vanwege zijn politieke netwerk gevraagd worden. "Ik wilde geen banen accepteren waarin ik, bij wijze van spreken, alleen maar voor mijn adressenboekje werd gevraagd." Geen 'rainmaker-achtige rollen', vertelt hij. "Ik heb altijd serieuze verantwoordelijkheid gehad voor grote organisaties of bedrijven. Bijkomend voordeel was wel dat ik wist hoe de Haagse besluitvorming werkte, en dat ik daar wel eens iemand kon bellen. Gelukkig is dat nooit het enige geweest wat ik te bieden had."

Wouter Bos in een notendop

Wouter Bos werkte na zijn studie economie en politicologie ruim negen jaar in binnen- en buitenland voor Shell. In 1998 werd hij Tweede Kamerlid voor de PvdA en in 2000 staatssecretaris van Financiën. In 2002 werd hij de eerste direct gekozen lijsttrekker van de PvdA. Hij behaalde in 2003 met zijn partij verkiezingswinst, maar de onderhandelingen met het CDA mislukten. Na vier jaar oppositie werd hij in 2007 vicepremier en minister van Financiën in kabinet-Balkenende IV. Hij oogstte waardering voor de wijze waarop hij de gevolgen van de internationale financiële crisis aanpakte. Niet lang nadat het kabinet was gevallen, koos hij voor zijn jonge gezin en verliet in 2010 de politiek. Na zijn politieke carrière ging hij aan de slag als bestuursvoorzitter van het VU Medisch Centrum, momenteel is hij voorzitter van het bestuur van Menzis. Na de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 werd Bos aangezocht om als informateur samen met VVD'er Henk Kamp de vorming van een nieuw kabinet voor te bereiden. Naast zijn werk vervult hij verschillende nevenwerkzaamheden, waaronder sinds oktober 2021 als voorzitter van de raad van toezicht van de Koninklijke Nederlandse Wielerunie.

Bron: parlement.com en nl.wikipedia.org

Bekijk het interview online

Roger van Boxtel

"Begin vertrouwen te geven in de hoop het terug te krijgen"

Datum interview

20 december 2023

Functies

1998–2002	Minister voor Grotesteden-, Integratie- en Overheidsinformatiebeleid in kabinet-Kok II
2015–2020	President-directeur, Nederlandse Spoorwegen

Interviewers

Sandra van Thiel
Guido Rijnja

Roger van Boxtel was minister van Grotestedenbeleid, Overheidsinformatiebeleid en Integratie tijdens het tweede paarse kabinet (Kok II). Van 2015 tot 2020 was hij president-directeur van NS. Als minister had hij het dossier paspoorten onder zijn hoede. Hij verdiepte zich tot in de details van dit politiek gevoelige dossier. "Als je goed wil besturen, moet je begrijpen waar het over gaat." Hij ging op een onorthodoxe manier te werk om vertrouwen te winnen. "Als bestuurder begin je vertrouwen te geven in de hoop het terug te krijgen."

Als vicefractievoorzitter van D66 had Van Boxtel intensief meeonderhandeld over het regeerakkoord voor Paars II. Toen het in die laatste fase van de onderhandeling alleen nog ging over posten en personen, besloot Van Boxtel zijn gezin achterna te gaan op vakantie. "Wil je nog iets?", had fractievoorzitter en medeonderhandelaar Thom de Graaf hem gevraagd. "Je kunt me altijd bellen." De Graaf belde drie keer. Uiteindelijk kwam er vanuit de nieuwe coalitie de wens om iets voor de grote steden te doen: "Daar was een crisis: in het bouwen en met sociale integratie."

Van Boxtel zei 'ja' tegen het ministerschap voor Grotestedenbeleid en Integratiebeleid, en kreeg al snel het overheidsinformatiebeleid erbij. Bij de afspraken die bewindslieden op het ministerie over de taakverdeling maakten, kreeg hij bovendien de paspoorten onder zijn hoede; een onderwerp met veel gevoeligheden waar eerder al bewindslieden op waren gesneuveld. Er kwam een heel pakket bij, zeker omdat het overheidsinformatiebeleid ineens in de 'limelight van de belangstelling (in de schijnwerpers, red.) kwam te staan', vertelt hij. "De opkomst van het internet, e-mailen, een netwerk voor de Rijksoverheid." In zijn portefeuille zat bovendien het 'millenniumprobleem'; de zorg of computersystemen de cijfermatige overgang naar de nieuwe eeuw aankonden. Dat probleem was ontstaan doordat systemen bij het noteren van het jaartal alleen de laatste twee cijfers gebruikten.

Twee hutkoffers vol

Van Boxtel kon bij zijn werk als minister putten uit de lessen en ervaringen die hij eerder in zijn loopbaan had opgedaan. "Ik heb lang als organisatieadviseur gewerkt. Van mijn leermeester Hans Andersson kreeg ik mee: verdiep je tot op de bodem in waar bedrijven en instellingen mee bezig zijn, zodat je echt snapt wat hun primaire proces is." Die les heeft hem bijvoorbeeld bij het paspoortdossier erg geholpen. "Ik weet nog dat

ik tegen mijn toenmalig directeur-generaal Jan-Willem Holtslag zei: 'Ik wil het hele paspoortdossier een keer mee naar huis'. Die begon toen vreselijk te lachen: 'Dat zijn wel twee hutkoffers vol', want we zaten in een nieuwe aanbesteding voor het paspoort." Van Boxtel nam de hutkoffers toch mee naar huis, en besteedde een weekend aan het lezen daarvan. "Daar heb ik vier jaar lang plezier van gehad."

Hoewel zo diep in de materie duiken niet gebruikelijk is voor een bewindspersoon, kan Van Boxtel het wel aanraden. "Als je goed wil besturen, moet je toch echt begrijpen waar het over gaat." Zeker wanneer het gaat over lastige onderwerpen, waar het paspoort er voor Van Boxtel een van was. "Het is een belangrijk document en was politiek gevoelig geworden. Genoeg reden om te zeggen: maak het je eigen en zorg dat je het in een proces krijgt waarmee vertrouwen gecreëerd kan worden." Hij creëerde dat vertrouwen bijvoorbeeld door een aparte commissievergadering voor de Kamer te organiseren, om alle Kamerleden - coalitie én oppositie - in een keer bij te praten 'over wat we gaan vragen (in de aanbesteding, red.), en te luisteren naar hun belangrijkste punten daarbij'. Wat leverde deze aanpak hem op? "Het was een vrij onorthodoxe aanpak, vond ook de Kamer. Tegelijkertijd krijg je vertrouwen, en hebben we het naar een goed eind kunnen brengen."

'Wat wilt ú?'

Een minister opereert natuurlijk niet alleen. Hoe werkte Van Boxtel aan dit dossier samen met zijn ambtenaren? "Ik heb de club die ermee bezig was heel dichtbij me gehaald. Vooral de DG en de directeur; ik heb ze alle vertrouwen gegeven." Hij wilde wel op de cruciale momenten sturing kunnen geven, gaf hij ze mee. "Ik ga je niet voor de voeten lopen, maar wil het wel helemaal meemaken. Daar waar overlegmomenten zijn of keuzes aan de orde komen, wil ik betrokken zijn." Een anekdotisch moment in het paspoortdossier was de keuze voor de vormgeving. Zijn ambtenaren hadden ontwerpers uitgenodigd en drie bureaus presenteerden hun ideeën bij Van Boxtel. "Twee bureaus kwamen met mooie plaatjes en gedoe. Eén kwam binnen in spijkerbroek en hemd en had niks, ook geen presentatie. Ik zei: 'Wat wilt u?' De ontwerper antwoordde: 'Ik kom eerst vragen: wat wilt ú?' Toen heb ik meteen gezegd: 'Die nemen we.'" Dat was

"Ik ga je niet voor de voeten lopen, maar wil het wel helemaal meemaken. Daar waar overlegmomenten zijn of keuzes aan de orde komen, wil ik betrokken zijn"

Jaap Drupsteen, die eerder guldenbiljetten en postzegels had ontworpen. Van Boxtel reageerde: "'Ik wil het meest veilige paspoort ter wereld. Je mag gaan spelen, maar het moet wel simpel en strak zijn, en al die veiligheidskenmerken helder kunnen positioneren.'"

Tachtig procent vernieuwen

Van Boxtel hechtte aan een oorspronkelijke kijk van de mensen met wie hij werkte. In die tijd moest Van Boxtel een nieuwe directeur overheidsinformatiebeleid werven. Dat werd Jan Lintsen, nu vicevoorzitter van het college van bestuur bij de Universiteit van Amsterdam. "Normaal werf je iemand binnen de Rijksoverheid die 80 procent moet beheersen en 20 procent moet vernieuwen. Hier was het precies andersom." Die benodigde vernieuwing hing samen met de komst van nieuwe technologie; internet en alles wat daarmee samenhing. Ook het millenniumprobleem kwam er eraan, met een groot afbreukrisico, zag Van Boxtel. "Dat vereiste iemand die zelf een antenne

had voor vernieuwing, mensen kon enthousiasmeren en pioniersruimte moest krijgen."

De opkomst van het internet zorgde voor grote maatschappelijke veranderingen, met impact op de overheid. "Ik heb toen in het kabinet gezegd: 'De drie lagen van de overheid komen onder druk door deze digitale revolutie. Voor de burger is de overheid gewoon plat en een ingangskanaal. Daarachter moeten wij die gelaagdheid organiseren. Dat was echt een kanteling in denken." In die periode kwam bijvoorbeeld het portaal overheid.nl tot stand, dat verwijst naar informatie en diensten van alle overheden.

"De steden kwamen voortdurend voor meer geld. Terwijl ik tegen de Tweede Kamer moest zeggen: 'U moet nu op afstand blijven'. Dat was spannend"

Verandering van tijdsgewricht

De aanpak van het millenniumprobleem bood de overheid mogelijkheden om de IT te vernieuwen, omdat er toen budget beschikbaar was, vertelt Van Boxtel "Het project zelf heeft niet zoveel gekost, veel is toen gebruikt om systemen te vervangen." Daarnaast veranderde het beeld over het belang van IT, schetst hij: "De vitale infrastructuur was altijd water, elektriciteit en verkeer en vervoer. Daar kwam ineens de IT-infrastructuur bij, dat was toen niet zo goed doordacht. We hebben destijds bijvoorbeeld de eerste IT-oefeningen gehad."

Het was een verandering van tijdsgewricht, concludeert hij. Niet lang daarvoor had premier Kok nog met de muis op een scherm bewogen, waarmee hij liet zien geen idee te hebben van hoe hij een computer moest bedienen. Van Boxtel nam de andere bewindslieden in deze ontwikkelingen mee door nota's te schrijven, maar vooral door erover te vertellen en te laten zien wat hij deed. "Dat moet je met enthousiasme doen en zorgen dat de koudwatervrees een beetje wegblijft."

Eigen begroting

CDA-leider Jaap de Hoop-Scheffer had aan het begin van Van Boxtels ministerschap enigszins smalend gezegd: 'Dit is de minister voor Spek en Bonen. "Ik heb er gewoon maar om gelachen." Een programmaminister heeft, zoals dat heet, geen eigen portefeuille. Toch slaagde Van Boxtel erin een begroting te krijgen voor het grotestedenbeleid. Hoe kreeg hij dat voor elkaar? "Dat heb ik in het constituerend beraad afgedwongen. Ik had al tijdens het kennismakinggesprek met premier Kok gezegd dat ik een eigen begroting wilde.'" Hij had daar ook een oplossing voor bedacht: een extra-comptabele staat - die geen onderdeel is van de boekhouding - met daarin de middelen die ook op andere ministeries onder zijn (coördinerende) verantwoordelijkheid vielen. Hij vindt het onbegrijpelijk dat programmaministers na hem dat niet hebben gedaan. "Dan heb je geen echte macht en ben je afhankelijk van je collega's of ze willen meewerken."

In 1999 sloot Van Boxtel vanuit het grotestedenbeleid convenanten met 25 steden. "Met die convenanten daagden we ze uit om een aanvalsplan te maken op drie domeinen: op de ruimtelijke pijler, de sociale pijler en de volkshuisvesting. Binnen die drie pijlers wilden we goede plannen zien: hoeveel gaat u bouwen? Wat gaat u bouwen? Wat gaat er in sociale infrastructuur verbeteren om de cohesie in wijken te versterken? En wat gaat u economisch doen om ook werkgelegenheid te borgen?

Wij toetsten die plannen op hoofdlijnen, daarna gaven we voor een aantal jaar het vertrouwen."

Deze aanpak vroeg dikwijls om bestuurlijke manoeuvres, vertelt hij. "De steden kwamen voortdurend voor meer geld; burgemeesters en vakwethouders zetten daar lobby's voor op. Terwijl ik tegen de Tweede Kamer moest zeggen: 'U moet nu op afstand blijven'. Dat was spannend, want als er iets misging, werd een collega (bewindspersoon, red.) naar de Kamer geroepen en die kon eigenlijk alleen maar zeggen: 'Sorry, dat geven wij nu uit handen aan de steden.'"

Wijkwethouder van Nederland

Hij ging veel naar de steden toe. "Voordat we een convenant sloten, ging ik de wijken bekijken waar het om ging. Ik werd wel eens badinerend 'de wijkwethouder van Nederland' genoemd." Hij kwam daarover in een publiek conflict met een van de grootstedelijke wethouders. "Omdat ik zei: 'Ik denk dat ik vaker in die moeilijke wijk in Amsterdam ben geweest dan u.'" Dat sluit aan op zijn eigen visie op besturen. "Als je vindt dat er lateraal nieuw beleid ontwikkeld moet worden, dan moet je ook weten waar het over gaat."

Wat leerde hij verder van deze vernieuwingsaanpak die hij zelf als 'onconventioneel' bestempelt? "Je leert onderhandelen, gas geven, maar ook dat je af en toe moet remmen om iets te laten beklijven of te laten gebeuren."

Millenniumbug

1 januari 2000 was een belangrijk moment voor hem, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het overheidsinformatiebeleid. Het *moment suprême* voor de millenniumbug. De spanning daarover begon al vroeg, toen hij zich bewust werd van deze verantwoordelijkheid. Naast interesse realiseerde hij zich: "Het is een super bananenschil. Niemand wist precies waar het over ging; nou, het ging over alles." Ook over de vorderingen van de andere departementen. "Ik ben in die periode overal geweest, tot onder de grond waar de Nederlandse veiligheid voor de luchtvaart zit, bij Schiphol, KLM, bij de waterwerken in Zeeland… Tot aan de tanks die we toen in Joegoslavië hadden staan toe. Overal zaten nulletjes en eentjes in."

"Ik zei: 'Jan, bij jou zitten de gevangenissen. Als al die deuren openspringen, hebben we een issue.'"

Gelukkig beseften de andere leden van het kabinet ook dat er iets moest gebeuren. "Ik heb één collega nog eens aan zijn jas moeten trekken. Dat was Jan Pronk op VROM. Ik zei: 'Jan, bij jou zitten de gevangenissen (het beheer daarvan viel onder VROM, red.). Als al die deuren openspringen, hebben we een issue.' Meest pregnant waren de waterhuishouding, elektriciteit en sociale zaken. Kunnen de uitkeringen overgemaakt worden, blijft er geld uit de muur komen? Al dat soort vragen waren relevant om te checken."

Leg het uit

Voor de communicatie over de aanpak van het millenniumprobleem was een nationaal dekkende structuur ingericht. Overheidsbreed met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en andere koepels. “We deden het niet ieder op eigen houtje, kanaliseerden het allemaal. Crisiscommunicatie is echt iets anders dan gewone communicatie. Dus dan moet je korte lijnen hebben, een beetje militaristisch zijn en zeggen: ‘Dit is de manier waarop we werken.’”

“Ik heb iedereen van meet af aan volledig meegenomen in die aanpak. Je moet voortdurend afstemmen, luisteren en overtuigen als je denkt dat er toch een andere keuze nodig is. Leg het uit!”

Samen met Jan Timmer, het gezicht vanuit het bedrijfsleven, kwam er een communicatieprogramma gericht op het Nederlandse publiek. “In de zin van ‘Voel u veilig, we hebben het onder controle.’” *Managing public confidence*, noemt Van Boxtel dat. Hij moest veel optreden om te laten zien wat er gebeurde en hoe ver de overheid was. Tot op het laatste moment aan toe, zo bleek. Maurice de Hond vertelde drie dagen voor de eeuwwisseling op tv: ‘Ik vertrouw het niet. Als ik u was, zou ik water en primaire levensbehoeften gaan inslaan.’ De Hond had wel enig gezag, hij had bijvoorbeeld net een boekje over de internetrevolutie geschreven. Dat vraagt om een stevige reactie van de minister. “Daar moet je gezaghebbend overheen zeggen: ‘We zijn echt op orde en hebben alle maatregelen genomen.’”

Een inkoppertje

Toen het nieuwe millennium was begonnen, veranderde de teneur van de vragen. “Op 2 of 3 januari moest ik naar NOVA (voorloper van Nieuwsuur, red.). De interviewer begon met de vraag: ‘Nou meneer Van Boxtel, waar was dat nou allemaal voor nodig?’ Een inkoppertje. Ik heb alleen gezegd: ‘Ik ben benieuwd naar wat uw vraag was geweest als er echt iets fundamenteel mis was gegaan.’ De interviewer antwoordde: ‘Daar heeft u wel een punt.’ We hebben het goed gedaan, er is niks misgegaan. Dan kun je zeggen: ‘Hebben we er niet te veel geld in geïnvesteerd? Was het niet ongerustheid over niks?’ Dat zijn vragen uit het ongerijmde.”

Van Boxtel staat over het algemeen nog steeds achter zijn werkwijze van destijds: “Misschien had ik bij het aanpakken van de millenniumbug dingen in de uitvoering beter of anders kunnen doen. Maar ik heb iedereen van meet af aan volledig meegenomen in die aanpak, bijvoorbeeld de gemeenten en provincies. Je moet voortdurend afstemmen, luisteren en overtuigen als je denkt dat er toch een andere keuze nodig is. Leg het uit!”

Zijn ervaringen rondom het millenniumprobleem waren een basis voor het aanpakken van andere grote vraagstukken in zijn loopbaan. “Bij Menzis heb ik als directievoorzitter de hele IT moeten vervangen. Met een miljardenomzet en bijna tweeëneenhalf miljoen verzekerden was dat een enorme operatie. Dan kan je putten uit de lessen van rond de eeuwwisseling. Er gaan altijd weer luikjes open: hoe ging dat toen met het crisismanagement?”

Terug naar je verantwoordelijkheden

Ook de coronaperiode was zo’n crisissituatie. Zijn eerdere ervaringen kwamen weer van pas. Van Boxtel was de eerste coronaperiode nog zes maanden in functie als

27 april 2000. Vlnr. minister Jorritsma (Economische Zaken), minister Van Boxtel (Grote Steden- en Integratiebeleid), minister Hermans (Onderwijs) en minister Korthals (Justitie) tijdens de perspresentatie Nederland gaat digitaal. Foto: ANP | Toussaint Kluites

president-directeur van de NS. “We moesten blijven rijden. En het was mijn verantwoordelijkheid om de NS veilig door corona te brengen. Dan is het lastig als de minister op televisie zegt: ‘We hebben hele goede mondkapjes en die gaan allemaal naar de ziekenhuizen.’ Op zo’n moment ben ik verantwoordelijk voor meer dan 20.000 NS’ers die vroegen: ‘Worden wij nou op pad gestuurd met inferieure middelen? Onze conducteurs staan toch ook bij de trein waar mensen in en uit komen?’ Het was allemaal onontgonnen terrein. Maar je moet het wel terugbrengen naar je verantwoordelijkheden op dat moment. Daarom moest ik ook met de minister stoeien en zeggen: ‘Wij moeten óók goede spullen krijgen.’”Van Boxtel is stellig over wat de overheid van dit soort crisissen opsteekt: “Ik denk dat er vaak niet goed wordt geleerd van voorgaande ervaringen.”

De millenniumbug en corona; twee crisissen die hij vanuit verschillende posities beleefde. Zo kreeg hij in coronatijd bij de NS te maken met beleid van buitenaf. Hoe ervaarde hij dat? “Bij tijd en wijle was dat moeizaam. Het voordeel is dat je Den Haag kent, je weet hoe het werkt, bij wie je moet zijn en hoe je kan inbreken als je denkt: het gaat niet snel genoeg. Soms moet je dan door roeien en ruiten gaan. Daarmee heb je niet altijd het beste antwoord, maar kun je in ieder geval zeggen: ‘Ik heb er alles aan gedaan om het intern zo goed mogelijk te verantwoorden.’”

“Mijn ergernis was altijd dat de politiek enorm bezig is met nieuw beleid en nooit achterom-kijkt: doen we het eigenlijk wel goed?”

Politiek versus uitvoering

Bij de NS zag hij hoe er in Den Haag over de uitvoering wordt gedacht en beslist. “Ik heb daar veel met Alexander Pechtold over gesproken, die toen als algemeen directeur naar het CBR ging. Er is een wereld van verschil tussen wat er voortdurend aan nieuw beleid wordt gemaakt en wat er in de praktijk kan worden uitgevoerd. Daar krijg je echt hoofdpijn van.” Over de aansluiting van de politiek op de uitvoering is Van Boxtel duidelijk. “Ik heb twaalf jaar in de politiek mogen werken, maar ben ook lang uit de politiek en in andere sectoren werkzaam geweest. Mijn ergernis was altijd dat de politiek enorm bezig is met nieuw beleid en nooit achteromkijkt: doen we het eigenlijk wel goed? Dat gebeurt gelukkig de laatste tijd meer, na al die enorme crises in de uitvoering.”

Van Boxtel legt uit hoe dat volgens hem ontstaat. “Er wordt weinig geluisterd naar mensen die aangeven: ‘Niet alles tegelijk; zullen we eerst eens afmaken wat we zijn begonnen?’” Hij geeft daarbij een voorbeeld uit zijn ministerstijd. Samen met scholen en instellingen maakte hij een gestructureerd inburgeringsplan. “Op het eind draaide dat als een tierelier. Dan komt er een nieuw kabinet en gaat de hele inburgering weer op de helling.” Hij vindt dat ook het parlement daar een rol bij speelt. “Het parlement moet zich iedere keer afvragen: als we iets gaan veranderen, weten we dan wat dat voor de uitvoering betekent?” Je moet daar goed naar luisteren, meent Van Boxtel. “Kunnen we het wel en in welk tempo? Wat gaat die transitie vragen aan menselijke inspanning? En heb je de geschikte mensen?”

Verdiep je

Aan de ambtelijke kant is deskundigheid cruciaal bij dat soort beleidsprocessen, vindt Van Boxtel. “Je moet mensen hebben die goed kunnen besturen en doorpakken, maar ook mensen die kunnen vertellen hoe het zit. Ik leerde van Hans Andersson: verdiep je in het primaire proces. Bij de NS dacht ik in het begin: ik moet overal mee naartoe; op de trein, mee schoonmaken, naar het onderhoud, omdat ik moet snappen wat al die mensen doen.” Hij vertaalt dit naar een advies voor de ambtelijke diensten. “Bij voorgenomen beleidsveranderingen zou iedere minister een uitvoeringsrapportage moeten krijgen waarin staat: kan het en zo ja, hoe werkt dit dan in de uitvoering? Gemaakt door de mensen die er iets van weten.”

Van Boxtel deelt nog een aantal lessen uit zijn tijd als minister. Bijvoorbeeld dat je als kleinste partij in de coalitie moet leren timen in de ministerraad, en niet bij ieder onderwerp het woord moet willen voeren. “Want dan erodeer je je gezag. Je moet afspreken: wat vinden we echt belangrijk, los van ieders portefeuille? En breng

er ook af en toe wat humor in, het is al zwaar genoeg allemaal. Verder: sta voor je mensen. Begin als bestuurder met vertrouwen geven; je kunt er niet om vragen. En dan hoop je dat je het terugkrijgt. Uiteindelijk is dat eigenlijk altijd zo." Volgens Van Boxtel staat dat los van politieke kleuren. "Of een ambtenaar nou PvdA of VVD stemt, doet er niet toe. Mensen werken vanuit het besef: ik werk voor de bewindspersoon, dat nemen ze bloedserieus. Dan ontstaat er een enorme vertrouwensband." Hij stond daarbij graag in contact met de vakambtenaren. "Ik haal die mensen graag bij me aan tafel, daar kan ik van leren. Zij weten vaak meer dan ik."

Voor wie doe je het?

Wat leerde hij als hoofd van een publieke dienstverlener? "Op een gegeven moment komen er dingen voorbij waarbij je aanvoelt: wacht even, dit is belangrijk. Je rijdt treinen voor je klanten, niet voor jezelf. Daar moet je een antenne voor ontwikkelen en je moet weten: voor wie doe ik dit eigenlijk? Dat klinkt heel makkelijk en toch is dat in de kern telkens weer de vraag: voor wie doe je het en kunnen die dat aan?"

Tot slot noemt Van Boxtel het belang van simpelweg plezier hebben in wat je doet. "Met bijna alle mensen waarmee ik heb gewerkt op het ministerie heb ik plezier gehad, de leuke dingen gevierd." Bijvoorbeeld na het behalen van een mijlpaal. Zijn devies: niet direct doorpakken, maar ook stilstaan en mensen blijk van waardering geven. "Toen het convenant met de 25 grote steden was getekend, zorgden DG Van Halder en ik de volgende dag voor taartjes en koffie. Je moet dat samen vieren, dat hoort erbij."

Roger van Boxtel in een notendop

Roger van Boxtel was namens D66 Tweede Kamerlid en werd in 1998 minister voor Grotesteden-, Integratie- en Overheidsinformatiebeleid. Daarvoor was hij onder andere werkzaam bij de VNG, als organisatieadviseur, interim-manager en als vicevoorzitter van de landelijke stichting Projecten Opvang Asielzoekers. In de Kamer was hij woordvoerder Volksgezondheid en Minderhedenbeleid, en vicefractievoorzitter. Van Boxtel is vooral bekend om het grotestedenbeleid en de aanpak van de millenniumbug. Hij boekte daarnaast tastbare resultaten op onder andere het minderhedenbeleid. Zo verklaarde hij in 2001 op de World Conference Against Racism dat Nederland 'oprecht diepe spijt' heeft van slavenhandel en slavernij. In 2002 werd het Nationaal Monument Slavernijverleden in het Oosterpark onthuld. Daarnaast daalde door samenwerking met Willem Vermeend (Minister SZW) en Hans de Boer (voorzitter MKB-Nederland) in zijn ambtsperiode de werkeloosheid onder allochtonen fors. Van Boxtel verliet de politiek in 2002. Vanaf 2003 was hij werkzaam bij zorgverzekeraar Menzis, waarvan in 2004 tot 2015 als bestuursvoorzitter. Van 2011 tot 2015 combineerde hij dat met een lidmaatschap van de Eerste Kamer. Vanaf 2015 was hij vijf jaar president-directeur van de Nederlandse Spoorwegen.

Bron: parlement.com en nl.wikipedia.org

Bekijk het interview online

Dorine Burmanje

“Beter wat energie gestoken in de scherven opruimen, dan nooit een vaas omkukelen”

Datum interview	Functies		Interviewers
3 juli 2023	2004–2019	Voorzitter Raad van Bestuur, Kadaster	Sandra van Thiel Zeger van der Wal

Dorine Burmanje werkte binnen het onderwijs en had verschillende functies bij bedrijven. In 2004 werd ze bestuursvoorzitter van het Kadaster. Aanvankelijk had ze daar de associatie 'saai' bij, maar ze maakte kennis met een 'fantastisch mooie organisatie'. Toch vond ze verandering nodig om het Kadaster toekomstbestendiger te maken. Met aandacht voor het verleden: "Geen toekomst zonder geschiedenis." Uitvoeringsorganisaties moeten risico's durven en mogen nemen. "Beter wat energie gestoken in scherven opruimen dan nooit een vaas omkukelen."

Hoe kwam ze bij het Kadaster terecht? "Ik ben een gelukskvogel, want eind jaren negentig was er in de publieke sector en het openbaar bestuur een enorme behoefte aan vrouwen. Ik werd benaderd door een headhunter, ik denk omdat ik vrouw was, maar dat kon me niks schelen. Hoe je op een plek komt, maakt niet zoveel uit." Bij het voorstel van de headhunter was haar eerste reactie: 'Kom eens met iets minder saais'. Haar beeld van het Kadaster: "Een man in een stofjas met een kaart onder z'n arm, die een luikje opendeed en vroeg: 'Juffrouw, wat heeft u nodig?' Het heeft even geduurd voordat ik over de drempel was." Eenmaal aan boord bleek dat beeld niet te kloppen. "Ik trof een fantastisch mooie organisatie aan, vooral de betekenis ervan. Het registreren van eigendom en land ligt ten grondslag aan een gezonde economie en welvaart. Ik vond het zo mooi om dat te ontdekken."

Er lag wel een laagje stof hier en daar en dat was aanleiding voor verandering, vertelt ze. "We hadden het geluk - heel uitzonderlijk - dat de complete raad van bestuur (RvB) in één keer z'n ontslag had ingediend. We begonnen dus met een compleet nieuw team. Dan kun je grote slagen maken. Bovendien kwamen we alledrie van buitenaf. Dat zijn de ingrediënten om met een andere blik naar het bedrijf en de omgeving te kijken, waarvoor we plannen moesten maken voor de toekomst. Het is een prachtig traject geworden."

De drie nieuwe bestuursleden waren geselecteerd op hun competenties, waardoor ze elkaar goed aanvulden. "De een was IT-georiënteerd, de ander zat meer op HR en ik was meer algemeen bestuurlijk, de governance. Die competenties benut je optimaal: ieder is op zijn eigen expertise de *primus inter pares*."

De boer op

In die beginperiode ging Burmanje de boer op om te luisteren naar wat er bij medewerkers leefde. “Door heel Nederland, langs alle achttien vestigingen. Om te horen: wie zijn jullie? Welke ideeën zijn er en waar zijn jullie bang voor? En: wat denk je dat ik meebreng?” Ook keek ze mee met het werk van de landmeters en registratiemedewerkers. “Wat zijn dat voor processen? En wat kunnen we doen om die makkelijker en beter te krijgen?”

Ze ontdekte waarom een verandertraject nodig was. “Een van de eerste vragen die we stelden was: is dit wat de partijen die wij nodig hebben in de toekomst ook vinden? Sluit de IT-ontwikkeling aan op wat wij nu in de strategie schrijven?” Zo kwam er zicht op de ‘sensitiviteit voor de buitenwereld’ en werden ook andere belangrijke aandachtspunten duidelijk. Het Kadaster was IT-technisch bijvoorbeeld nog lang niet op orde. “Als je in Groningen woonde en je wilde data uit Zeeland hebben, moest je in de systemen van Groningen uitloggen en in Zeeland weer inloggen. Je hoeft niet gestudeerd te hebben om te weten dat dat niet toekomstbestendig is.” Dat soort verbeteringen sloeg aan bij de medewerkers. “Dat maakte dat iedereen langzaamaan mee hobbelde en het ook leuk vond om samen die slag te maken.”

Het grootste contrast met de private sector vond ze het verschil in tempo. “De afhankelijkheid van je politieke primaat, het tempo waarin de dingen gaan, iedereen die iets ergens van vindt; dat vond ik het zwaarste in het begin.”

Niet met de botte bijl

Natuurlijk hielp alle ervaring die ze meebracht, maar ze noemt ook hoe belangrijk het is om meer te weten over het verleden van een organisatie. “Van mijn vader heb ik geleerd: geen toekomst zonder geschiedenis. Ik heb daar veel naar gevraagd. ‘Waarom doen jullie de dingen zo? Waarom is het zo gelopen en wat zit daarachter? Waarom zouden we het wel of niet kunnen veranderen?’ Als je er met de botte bijl doorheen gaat, denk ik dat je zo’n hele organisatie tegen je in het harnas jaagt.” Terugkijkend concludeert ze: “Mijn beeld is dat we met elkaar die hele slag gemaakt hebben. We zijn van achttien naar acht vestigingen teruggegaan, van meer dan drieduizend man naar achttienhonderd, van zestien directeuren naar vijf. We hebben alles opgeschud. Een heel nieuw IT-systeem neergezet, geweldig.”

“Organisaties willen nooit graag veranderen”

Zo’n veranderslag gaat niet vanzelf. “Organisaties willen nooit graag veranderen. Zeker niet organisaties met de kenmerken van een familiebedrijf. Mensen werkten er soms tot veertig jaar. Bovendien was er geen urgentie; economisch ging het niet slecht. We hadden dus wel een boodschap te bedenken: waarom moet het anders? Die boodschap was enorm toekomstgericht. We waren ervan overtuigd dat we de organisatie gereed moesten maken om te kunnen omgaan met de snelheid van technologische ontwikkelingen - zoals GPS, drones, *augmented reality* en AI - en om zich te ontwikkelen tot een datagedreven organisatie. Niet veel mensen halen daar de drang uit om mee te willen veranderen. We hebben dus wel moeten duwen en trekken.”

Op de barricade

Al snel kreeg Burmanje te maken met 'aanvallen van buitenaf', zoals bezuinigingen vanuit het ministerie van Financiën, omdat minister Gerrit Zalm een probleem met zijn begroting had. "Het Kadaster had buffers om een terugval in de economie en vastgoedmarkt op te kunnen vangen." Ze vernam dat hij van plan was om het vermogen van het Kadaster 'af te romen'. Daarom ging ze persoonlijk bij Zalm langs. "Ik zei: 'Wettelijk gezien heb je geen poot om op te staan.' Want dat had ik natuurlijk uit laten zoeken." Uiteindelijk 'won' Burmanje en werd het afromen afgewend.

"Het woord gunnen is niet zo tot volwassenheid gekomen in de publieke sector. Datzelfde geldt voor snappen wat succes inhoudt"

In die periode zocht ze ook de samenwerking met andere uitvoeringsorganisaties. "In deze reeks van de top kijkt om zitten ook Johan Hakkenberg en Erry Stoové. Met hen en nog wat andere mensen vormden we een Zbo-groep (de Manifestgroep, red.) om onze positie te verstevigen. Om aan het Haagse duidelijk te maken: een uitvoeringsorganisatie heeft een andere positie. Die moet je respecteren en ook gedeeltelijk laten, want anders boet je enorm in op de kwaliteit." Daarmee ging ze 'een klein beetje de barricade op'.

De bemoeienis vanuit Den Haag verliep in golfbewegingen, ervaarde ze. "Het is een patroon. Dan is de focus vanuit Den Haag op andere zaken gericht en dan moet alles ineens met verantwoording. Ook omdat er soms iets misgaat bij een uitvoeringsorganisatie. Dan duiken ze weer op je, dat vind ik jammer. Soms zat er ook een DG of SG die dacht: nou ga ik er eens eventjes voor. Dan werd er weer aan alle kanten verantwoording gevraagd. Doodzonde."

'Leer ons kennen'

Die bemoeienis kon ook te maken hebben met de persoonlijke belangstelling van een bewindspersoon of eigen ervaringen met het Kadaster, benoemt ze. Zelfs met een gebrek aan verdieping van het departement. "Wij hadden een rechtstreekse lijn met de minister en brachten ook steeds het voordeel of positieve zaken naar voren. 'Gebruik ons nou als positief verhaal; het loopt als een zonnetje. Internationaal staan we in de top 3 met wat we kwalitatief brengen. Gebruik dat en leer ons kennen.' Niet iedere minister heeft daar de focus op. Later word je - ook omdat je geen problemen oplevert - gedegradeerd tot de SG of zelfs de DG. Van de DG's heb ik altijd gezegd: 'Dat moet je niet doen. Die staan veel te ver weg. Hou het dicht bij de minister, zodat hij of zij daar ook iets mee kan doen.'"

Het is lastig om als uitvoeringsorganisatie positief in de aandacht te komen bij politiek en beleid. "Het woord 'gunnen' is niet zo tot volwassenheid gekomen in de publieke sector. Datzelfde geldt voor snappen wat succes inhoudt. Maar goed, ik kan het natuurlijk ook mezelf aanrekenen dat ik het respect of de trots op succes niet genoeg heb kunnen bewerkstelligen in het Haagse." Ze probeerde ministers en staatssecretarissen mee te krijgen naar internationale congressen. "Dan zei ik: 'Kom nou spreken, ga nou eens mee'. De Haagse ambtenaren zetten dat onderaan de belangrijkheidslijst. Dan dacht ik: jongens, kom op!"

Aandacht voor het Kadaster was er doorgaans wel als het in de media kwam. Maar dat is per definitie geen positieve aandacht, ervaarde ze. "Het Kadaster is alleen interessant

voor de media als er iets misgaat. Als gegevens op straat liggen, staan ze met draaiende camera's op de stoep. Ze stonden een keer al in de hal en waren niet weg te krijgen." Journalisten kwamen langs om een nieuwsitem over fraude op te nemen, nadat het Financiële Dagblad daar een artikel over had gepubliceerd. "Ik legde rustig uit hoe het zat en dat het artikel niet klopte. Dat het niets met fraude te maken had en wat het wel was. Toen het was opgenomen, zeiden de journalisten: 'Dit gaan we niet uitzenden.' Ik zei: 'Dat is zonde van ieders tijd. Het verhaal was toch goed?' Er bleek niks aan de hand en dat was niet interessant genoeg." De les die ze leerde: "Als je niet wil dat de media met je dingen aan de haal gaan, moet je *downsizen* en het juiste verhaal vertellen. Dan zijn ze zo weg."

Vertrouwen en respect

Er was een tijd dat het Kadaster zelf nieuwe wetten maakte en die naar Den Haag stuurde, omdat het ministerie die kennis niet zelf in huis had. Dat gebeurde weliswaar in de beginperiode van het Kadaster, maar is volgens Burmanje wel een mooi voorbeeld van hoe Den Haag de expertise van een uitvoeringsorganisatie kan benutten. Zo'n werkwijze straalt ook vertrouwen, respect en urgentie uit in de samenwerking met uitvoeringsorganisaties, stelt ze. "Dat Den Haag kan zeggen: 'We laten dat aan jullie over. Maak het maar, dan kijken wij er nog een keer naar.'" Wat de relatie met de rijksoverheid extra lastig maakte, is dat ze steeds te maken kreeg met nieuwe mensen op het departement. "Het enorme belang dat in Den Haag wordt gehecht aan het wisselen van mensen. Iemand zit er twee, hooguit drie jaar en dan moet er weer gewisseld worden. Dan moet je opnieuw met iemand beginnen die je moet inwerken en die het dossier nog niet goed kent. Je bent zo een jaar verder. Dat vind ik een crime, een remmende factor op de snelheid."

Ook de angst om politieke missers te maken, vindt ze remmend werken. "Als er iets misgaat, laten we dan het vertrouwen hebben dat we samen de scherven oprapen en het weer herstellen. Of dat we zeggen: 'Het is niet goed gegaan, maar we gaan het nu wél goed doen.'"

"Iemand zit er twee, hooguit drie jaar en dan moet er weer gewisseld worden. Dan moet je opnieuw met iemand beginnen die het dossier nog niet goed kent. Dat vind ik een crime, een remmende factor op de snelheid"

Tijdens de modernisering bij het Kadaster moest ook de organisatiecultuur op sommige punten veranderen. "Ik denk dat we zakelijker zijn geworden. We zijn er niet alleen om de mens en de minister te dienen, maar ook voor de kwaliteit van registraties, en om het in kaart brengen van Nederland tot een goed product te krijgen tegen een bepaalde prijs." Soms waren er meer gevoelige keuzes nodig: "Van dat familiegevoel hebben we geprobeerd de goede elementen vast te houden. Maar dat wat remmend werkte, hebben we geprobeerd eruit te krijgen."

Internationaal

Trots is ze op de internationale positie van het Nederlandse Kadaster. Een teamprestatie, ziet ze. “We hadden mensen die zoveel van het onderwerp wisten en daarvoor internationaal erkenning kregen. Ik sta zelf graag op het podium om te vertellen waar een kadaster voor is. Die mensen droegen dat aan, want die waren minder bühne-achtig. Met die combinatie ligt de wereld zo ongeveer aan je voeten.”

“De echte uitvoeringskant, daar moet je een uitvoeringsorganisatie loslaten. Laat zo’n organisatie wat lef mogen tonen. Probeer wat uit!”

Naast internationaal kennis delen werkt het Kadaster ook aan projecten in het buitenland, bijvoorbeeld in India. “In de sloppenwijken waren mensen bang dat projectontwikkelaars hun krotten in beslag namen. Samen met een plaatselijke organisatie hebben we daar een Kadastertje opgezet. De halskettingen van de vrouwen werden gebruikt als meetinstrument, de gegevens schreven we op gekregen papier van de lokale papierfabriek. Die vrouwen kregen een bewijs: deze modderpoel of dit krotje is van mij. Daarmee konden ze naar de gemeente om het te laten registreren.” Ze wijst erop dat we in Nederland ooit ook zo zijn begonnen, maar dat we dat zijn vergeten. “Dat is allemaal gewoon; de huizen zijn van ons en erfscheidingen liggen vast, maar dit is de oorsprong. Ook hier.”

Zbo als vorm is waardevol

De bewindslieden verschilden qua waardering voor de internationale activiteiten van het Kadaster. “Ik heb geloof ik vijf ministers gehad die periode en de een was er gevoeliger voor dan de ander.” Het gaat erom het betoog te geven waarom het moet, maar ook om je vrijheid te pakken, zegt ze. De combinatie van de verantwoordelijkheid van de minister voor een uitvoeringsorganisatie en een zbo als vorm, vindt ze daarom waardevol. Want de zbo-vorm bood het Kadaster ruimte voor ondernemerschap, al is die ruimte begrenst. “Sowieso is er geen ruimte in de taakomschrijving, daarover kun je hooguit in de marges met elkaar discussiëren.”
De internationale activiteiten horen bij de ruimte van de bestuurder. “Het kan goed dat een toekomstige voorzitter van de RvB van het Kadaster er helemaal niks om geeft. Dat zou ik erg vinden, maar dat laat Den Haag zo gaan, dat weet ik bijna zeker.” Stellig is ze over de ruimte voor de echte uitvoering: “De bedrijfsmatige, echte uitvoeringskant, daar waar de positie of de verantwoordelijkheid van de minister niet in het geding is, daar moet je een uitvoeringsorganisatie loslaten. Laat zo’n organisatie wat lef mogen tonen. Probeer wat uit!” Ze geeft een voorbeeld uit haar eigen praktijk. “We hebben de mond vol over samenwerken met de private sector. Onze samenwerking met de geo-industrie is gigantisch goed geweest voor Nederland, in databeheersing en de kwaliteit van digitaal kaartmateriaal. Dan denk ik: dat had je toch niet willen missen?”

Ruimte voor ondernemerschap

De persoonlijke ruimte in haar functie als bestuursvoorzitter lag vooral in het leggen en verleggen van accenten. “Er staan natuurlijk veel dingen vast, ook uit het verleden. Dan is ergens een zaadje geplant. De persoonlijke inbreng van de bestuurder is dan: wat pik je eruit op? Wat laat je liggen? Wat probeer je tot bloei te brengen?” Ze bracht die

8 augustus 2004. Dorine Burmanje, voorzitter raad van bestuur van het Kadaster. Foto: Friso Spoelstra

persoonlijke inkleuring vooral in in gesprekken en op bijeenkomsten en congressen. “Ik heb ooit gezegd: ‘Ik ben eigenlijk de hele dag met mensen aan het praten.’ Om de een te stimuleren, een ander te corrigeren, en samen met een derde iets nieuws proberen te ontdekken.” Bijeenkomsten en congressen benutte ze bijvoorbeeld om nieuwe contacten te leggen voor samenwerking. Hoe pakte ze dat aan? “Dat doe je bijvoorbeeld door goed met je pr-afdeling te overleggen en te zeggen: ‘Jongens, ga eens na: welke partijen doen ertoe in ons veld of gaan ertoe doen in de toekomst? Kan ik daarmee in contact komen? Hebben ze een bijeenkomst of een congres waarvan jullie zeggen: ‘Daar zou je echt je licht eens moeten opsteken. Wie uit de organisatie neem ik dan mee, zodat we het samen kunnen doen?’ Zo probeer je je eigen ondernemerschap inhoud te geven en uit te zoeken waar dat op zijn plaats zou zijn.”

Ouderwetse bestuurder

Een bestuursvoorzitter van het Kadaster heeft een volle agenda. “Je dagen tellen vaak wel acht of negen afspraken. Dan schiet je van hot naar her: naar Den Haag, Brussel en dan naar een van de vestigingen of met iemand het veld in. In vergaderingen probeer je je directie te stimuleren.” Qua werkwijze is ze een redelijk ouderwetse bestuurder, vindt ze. “Ik vond het heerlijk als ik per afspraak het dossier had en daar instructies bij kreeg. Als je een goed secretariaat hebt, vertellen ze je welke mensen er komen. ‘Hier willen ze het over hebben, dit is de kern, vorige keer heb je dat ter sprake gebracht en daar komen ze nu voor terug.’”

“Vertaal je strategie door tot op het laagste niveau in de organisatie. Tot en met de koffiejuffrouw of de schoonmaakster”

Onderdeel van de governance was de omgang met de raad van toezicht (RvT), waar tot een paar jaar geleden de minister voorzitter van was. Hoe werk je als bestuursvoorzitter samen met de RvT? “Ik ben begonnen bij Ed Nijpels, iemand die je ruimte en ontwikkeling gunt.” Nijpels leerde haar goed te verwoorden wat ze wilde. “Die zei dan: ‘Wat wil jij bereiken met dat onderwerp, waar wil je naartoe?’ Hij dwong me min of meer dat goed te formuleren. En als hij er vertrouwen in had, zei hij: ‘Oké, dan gaan we daarvoor’ en hielp hij mee om daar te komen.” De rol van de RvT gaat verder dan toezicht, vertelt ze. “Ze breken lansen voor je, openen deuren als het moet, of je stuurt ze op pad.” De opvolger van Nijpels was Sybilla Dekker. Zij kon als minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 2003 tot 2006 veel betekenen voor het Kadaster, vertelt Burmanje.

Vertaal je strategie door

Burmanje heeft een aantal tips voor toekomstige bestuursvoorzitters van het Kadaster, op basis van haar eigen ervaring, lessen en ontwikkeling. “Vertaal je strategie door tot op het laagste niveau in de organisatie. Tot en met de koffiejuffrouw of de schoonmaakster: leg uit wat hun stukje daarin is, hun bijdrage. Dat is één. De tweede is: koester het internationale aspect, laat het je niet afnemen. En drie: heb lef, neem gewoon een beetje risico. Beter wat energie gestoken in scherven opruimen, dan nooit een vaas omkukelen.”

Een verkeerd soort druk

Er is veel te doen over de uitvoering bij de rijksoverheid. Als Burmanje nu aan het begin van haar carrière zou staan, zou ze ‘onmiddellijk’ weer bij het Kadaster gaan werken of bij een uitvoeringsorganisatie als de RDW. Beide organisaties staan op afstand van de politiek. Ze twijfelt of ze zou kiezen voor de Belastingdienst of het UWV. “Ik vind ze zó politiek gestuurd.” En te veel politieke sturing levert in de praktijk problemen op voor uitvoeringsorganisaties, ziet ze. “Wat er misging met de toeslagen zit echt aan de voorkant. Een verkeerd soort druk op zo’n uitvoeringsorganisatie om iets uit te voeren wat niet te doen is. Dan bedenken mensen in paniek iets om het maar voor elkaar te krijgen.” Bij het Kadaster had

ze daar ook mee te maken, maar niet in die mate. “Dat is minder politiek urgent zal ik maar zeggen.” Hoe ze omging met onmogelijke opdrachten vanuit beleid en politiek? “Wanneer ik merkte: het klopt niet, het kan niet, het haalt het systeem onderuit, dan deed ik het gewoon niet.” Ook als dat gevolgen heeft voor haar eigen positie. ”Dan word ik maar ontslagen, er is altijd wel ergens werk. Gewoon echt niet doen waar je zelf niet in gelooft of niet achter staat. De politiek kan hoog of laag springen, je moet er gewoon niet aan beginnen.”

Een geweldig vak

Burmanje sluit af met een oproep voor meer waardering voor ambtenaren. “Ik vind het vak van ambtenaar echt geweldig. Er wordt zoveel werk verricht door mensen die op zoek zijn naar zingeving, maar die ook een enorme dienende inslag hebben. Koester dat. Zet dat op een voetstuk, in plaats van altijd die negatieve connotatie rondom medewerkers in de publieke sector.”

Dorine Burmanje in een notendop

Dorine Burmanje studeerde orthopedagogiek aan de Radboud Universiteit in Nijmegen en volgde de studie bedrijfseconomie aan de Universiteit Utrecht. Van 1978 tot 1986 was ze actief in verschillende functies binnen een mbo-instelling. Daarna was ze tot 1989 sales developer bij Buvac, een groothandel voor metaalbewerking. Ook was ze van 1986 tot 1990 directeur van de Stichting Spel en Opvoedingsvoorlichting, en van 1990 tot 1992 mede-eigenaar van Staccato Horeca. Daarna was ze tot 1995 organisatieadviseur bij LIOSE, ontwerpbureau voor milieutechniek. Er volgde een functie als plaatsvervangend directeur bij EnergieNed, tot 1999. Daarna was ze tot 2004 secretaris-directeur van Waterschap Rijn en IJssel. Van 2004 tot 2019 was Burmanje voorzitter van de raad van bestuur van het Kadaster. In de periode 2020 tot 2022 was ze waarnemend burgemeester van Ermelo.

Bron: nl.wikipedia.org

Bekijk het interview online

Jet Bussemaker

"Vanaf dag één komen er dingen op je pad die je niet had voorzien"

Datum interview

31 mei 2023

Functies

2007–2010	Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in kabinet-Balkenende IV
2012–2017	Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in kabinet-Rutte II

Interviewers

Paul 't Hart
Erik-Jan van Dorp

Mariëtte (Jet) Bussemaker was staatssecretaris van VWS in kabinet-Balkenende IV en minister van OCW in Rutte II. Ze laat zich omschrijven als inhoudsgedreven met waarden als basis. Begaan met mensen die publieke waarde realiseren, zoals de leraar en verpleegkundige. De opdracht is het regeerakkoord uit te voeren, al loopt het altijd anders dan je verwacht. "Vanaf dag één komen er dingen op je pad die je niet had voorzien." Bestuurders moeten soms dingen uitvoeren waar ze ideologisch gezien moeite mee hebben. "Dat is ook verantwoordelijkheid nemen."

Wondere wereld

In 1998 stond Bussemaker op nummer 45 van de PvdA-lijst voor de Tweede Kamer. Het was echter de vraag of ze daar na de verkiezingen plaats kon nemen. "Als anderen na mij op de lijst voorkeurstemmen zouden krijgen, had ik er uitgelegen." Maar dat gebeurde niet en ze werd Kamerlid: "Een wondere wereld waar je dan terecht komt." Er heerste een vrolijke sfeer door het succes van de PvdA; 45 Kamerzetels. "Dat waren nog eens tijden." Vrijwel direct voelde ze haar nieuwe verantwoordelijkheid, maar ze hoefde het nog niet alleen te doen. Ze kreeg begeleiding van Jeltje van Nieuwenhoven die Kamervoorzitter werd. Om die reden nam Bussemaker een deel van haar portefeuille over; de modernisering van de arbeidsmarkt, sociale zekerheid en arbeid en zorg.

De beste leerschool was volgens Bussemaker snel beginnen aan een eerste debat. "Dat ging over het jaarverslag van de Nationale ombudsman. Niet mijn specialisatie en er was weinig belangstelling voor. Ik geloof dat iedereen dacht: dan zit je misschien aan dat onderwerp vast, maar ik dacht: weet je wat? Ik ga het gewoon doen. Want dan heb ik daar een keer gestaan en weet ik hoe dat is. Ik heb me er ingegooid om het ambacht te leren, want het is écht een ambacht."

"Interrumperen is ook een vak. Het beste is om het in drieën te doen"

Hoe kom je als Kamerlid goed beslagen ten ijs tijdens de debatten? Bussemaker vond het belangrijk om als Tweede Kamerlid de procedurevergaderingen te volgen; vergaderingen waar de brieven van ministeries binnenkomen en besproken worden. "Als je daar niet bij bent, bepalen anderen de vergaderinhoud en volgorde, en die is cruciaal." Belangrijk is bovendien om goed te kunnen interrumperen: "Dat is ook een vak. Het beste is om het in drieën te doen. Eerst een algemene vraag stellen

waarvan de beantwoorder niet onmiddellijk denkt dat het gevaarlijk is. Maar als die dan 'ja' of 'nee' zegt, stel je een vervolgvraag, en dan nog een vervolgvraag. Een goed Kamerlid kan ook samenwerken, zegt Bussemaker. Ook met mensen met een andere 'maatschappijovertuiging'. "Bondjes sluiten, soms in je fractie en soms daarbuiten."

Anders naar de Kamer kijken

Na negen jaar Kamerlidmaatschap werd ze in 2017 staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in kabinet-Balkenende IV. Ze nam mee wat ze als Kamerlid had geleerd. "Dat het parlement het hoogste orgaan is, dat je daar nooit op moet neerkijken. Dat je de dialoog moet aangaan. Je moet soms ook met de Kamer meebewegen, respect hebben en bedenken dat zij maar beperkte ondersteuning hebben."

Als bewindspersoon moet je daarom balanceren tussen je bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid, maar ook tegemoetkomen aan de Kamer. "Natuurlijk heb ik intern ook wel eens gezegd: 'Waarom vragen ze naar de bekende weg?' Of: 'Dit is wel erg weinig kennis van hoe de organisatie in elkaar zit.' Maar ik zal nooit zeggen: 'Ze stellen de verkeerde vragen'. Want elke vraag is relevant in de politiek, daar moet je respectvol mee omgaan. Intern werd er wel gezegd: 'Dit kan niet' of 'Dat wil je niet.' Dan zei ik: 'Ja, maar de Kamer wil het wél. Dus laten we de Kamer niet alleen antwoorden dat het niet kan, maar ook hoe het eventueel wél kan.'"

Een overrompelend begin

Na haar installatie als nieuwbakken staatssecretaris was er een medewerkersreceptie bij VWS: "Ik stond daar vrolijk te zijn en met iedereen kennis te maken, toen ik op mijn schouder werd getikt om te overleggen met mijn DG Martin van Rijn. Die zei: 'Het geld voor het persoonsgebonden budget is volgende week op. Je kan vanaf overmorgen geen pgb's meer uitkeren.' Dat was mijn begin als staatssecretaris van PvdA-huize die een CDA'er opvolgde. Dat pgb is een ingewikkelde constructie; een subsidieregeling waar een plafond op zat." Ze was overrompeld. "Leuk, je bent de nieuwe staatssecretaris en zegt direct: 'Sorry, mensen, maar ik zet een streep door alles wat u tot nu toe kreeg.' Dan is het alsof je dat wilt. Mensen denken vaak dat politici dingen doen omdat ze dat willen, maar vaak zit er gewoon onvermogen achter. Uiteindelijk mocht ik die pgb's blijven uitkeren, maar daar stond een bezuiniging tegenover. Ik wist absoluut niet hoe, maar ik dacht die eerste dagen: alles is beter dan dat mijn eerste mededeling het stopzetten van een zeer populaire uitkering wordt."

"Ik zal nooit zeggen: 'Ze stellen de verkeerde vragen'"

Het verschil is duidelijk: als Kamerlid ben je politicus met opvattingen, als bewindspersoon draait het om besturen en verantwoordelijkheid dragen. In de switch naar dat nieuwe ambacht was de ondersteuning heel belangrijk. "Een hecht team van mensen om je heen, oneerbiedig de bontkraag genoemd. Ik heb veel aan hen te danken. Voorlichters, een politiek adviseur, en bij OCW een medewerker Kamercontacten en een secretaris die de lijn met het departement onderhield." De politiek adviseur heeft een bijzondere rol. "Dat is eigenlijk de enige persoon die heel dichtbij je staat en alles weet. Die jou politiek helemaal volgt en geen enkele andere rol of belang heeft." Naast je topambtenaren en inhoudelijke ambtenaren waren de voorlichters erg belangrijk om mee te denken: hoe gaan we iets aan de Kamer communiceren en hoe valt dat daar? Wat zal er dan morgen in de kranten over staan?"

Besturen is schaken op veel borden tegelijk, vertelt Bussemaker. “Intern, met andere departementen, niet in de laatste plaats met het ministerie van Financiën. Maar ook met je eigen partijgenoten, de Kamer, belangenorganisaties, koepels en alles wat er daarachter toe doet. En natuurlijk met de media. Hoe breng je een verhaal?”

Een geloofwaardig verhaal

Over het creëren van draagvlak zegt ze: “Het gaat niet alleen over wat je doet, maar ook over de argumentatie daarbij. Uiteindelijk is er in mijn VWS-tijd bijna twee miljard bezuinigd, terwijl er weinig protesten zijn geweest. Ik denk dat dat ambacht, die lijn ontwikkelen, succesvol was omdat we dat tot in de diepte besproken hebben: ‘Hoe kunnen we dat het beste doen?’ Door bijvoorbeeld te signaleren dat wat ondersteunende begeleiding werd genoemd vooral de kassen van de aanbieders spekte en niet de mensen hielp om wie het ging. Dat was een verhaal dat ik als PvdA’er, als inhoudelijk bewindspersoon en als iemand die inhoudelijk beleid maakt, geloofwaardig kon vertellen.”

“In Den Haag hebben we de neiging om dingen klein te maken, omdat je ze dan nog kan oplossen. Maar de vraag is of je daarmee wel het echte probleem oplost”

Het tot stand komen van zo’n beslissing en de argumentatie daarbij is een wisselwerking vanuit de bontkraag, de ambtelijke staf én haar eigen ideeën: “Vaak ben je het zelf die zegt: ‘Hé, dit vind ik een interessant voorbeeld.’ Ik las een artikel over iemand die zei: ‘Ik krijg allemaal dingen (zorg, red.) aangeboden die ik helemaal niet wil.’ Diezelfde periode las ik een interview met Jos de Blok van Buurtzorg. Ik was toen bezig met een plan voor de wijkverpleging en zei: ‘We halen Jos de Blok naar het departement, want ik heb ontdekt dat hij al aan het doen is wat ik wil. Laten we kijken wat er nodig is om dit soort initiatieven de stroom mee te geven.” De ambtelijke staf was aanvankelijk aarzelend, maar was snel om. “Ik weet dat ik veeleisend was en dat mensen hard moesten werken, maar ze vonden het vaak ook erg leuk, omdat er wat gebeurde, met een visie die hen in beweging bracht.”

Waardengedreven

Een totaaloplossing verwachtte ze niet van haar topambtenaren. “Daar ben je politica voor, om een maatschappijvisie te hebben en waarden te wegen. Ik heb geprobeerd beleidsbrieven te laten beginnen met de waarde van wat we doen. Dat bleek een enorm moeilijke klus en is weer vervaagd later.” Ze vervolgt: “In Den Haag hebben we de neiging dingen klein te maken, omdat je ze dan nog kan oplossen. Maar de vraag is of je daarmee wel het echte probleem oplost.” Een succesvol voorbeeld was voor haar de samenwerking met directeur langdurige zorg Kees van der Burg, toen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) was ingegaan en er overal van alles misging. “Hij was bereikbaar voor alle wethouders in Nederland. Hij en ik waren allebei in zekere zin activistisch. We zagen ook: er is niemand anders die dit gaat oplossen.” Bussemaker noemt deze benadering ‘inhoudsgedreven op basis van waarden gecombineerd met een hands-on-mentaliteit’.

Onvermijdelijk waren de vele schakels tussen haar als bewindspersoon en bijvoorbeeld de wijkverpleegkundige die vijf minuten had voor de zorgregistratie, of de docent die te maken kreeg met radicaliserende leerlingen. Hoe overbrugde ze die afstand om te weten wat er leefde? “Je probeert dat te doen door werkbezoeken te plannen. Voor

elk werkbezoek ligt de rode loper voor je uit en dan hoor je eigenlijk niet zoveel." Maar ze wilde juist in gesprek met bewoners en professionals. "Op weg naar een werkbezoek heb ik een keer mijn secretaresse gebeld: 'Zeg het maar af, tenzij ze het anders gaan organiseren', want er bleek een lange lunch met een raad van bestuur gepland te zijn. 'Ik heb genoeg aan een broodje in vijf minuten.'" Tijdens zo'n bezoek probeerde ze altijd even alleen met een professional te praten of ze bezocht na een lezing kort de receptie. Als minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) zag ze af van de inhuur van een extern bureau om de Mbo-Tour te regelen. "Ik zei: 'Ik wil dat we dit samen met de mbo-directie doen'. Want dat zorgde voor verdieping van onze contacten met mbo-instellingen, waar we later met een telefoontje, appje of mailtje contact mee konden houden."

De beste discussies

Soms staan collega-bewindspersonen met verschillende partijachtergronden lijnrecht tegenover elkaar. Bijvoorbeeld met de embryoselectie-kwestie, waarbij Bussemaker met programmaminister voor Jeugd en Gezin André Rouvoet (ChristenUnie) in botsing kwam en er bijna een kabinetscrisis ontstond. Bussemaker wilde de mogelijkheden voor embryoselectie uitbreiden voor vrouwen met ernstige vormen van borstkanker, die ze niet op hun dochter(s) wilden overdragen. Voor Rouvoet was dat 'vloeken in de kerk', maar terugdraaien ging voor Bussemaker "tegen alles in voor mij als voorvechter van emancipatie en vrouwenrecht".

In de minsterraad kunnen die verhoudingen wisselend zijn: "Soms sta je partijpolitiek tegenover elkaar, soms als *spending departments*. Maar ik herinner me ook thema's die helemaal niet partijpolitiek gekleurd waren, waar je soms de beste discussies over had. Ook omdat mensen daar individueel van mening over verschilden." Ze moest eraan wennen dat je elkaar in de ministerraad met 'u' aansprak. "Dat is ook goed, want je zit daar in je rol. Als je daarna gaat lunchen is het allemaal 'je' en 'jij'. Soms is het ook even stoom afblazen, even over iets anders praten; een leuke jurk of de verjaardag van een kind."

"Ga nooit onvoorbereid naar een onderraad, wees tot je tanden toe gewapend"

Onderschatting van onderraden

De wekelijkse ministerraad (MR) bood een rustmoment in de week en dat kwam de inhoud van de gesprekken in het kabinet ten goede, ervaarde Bussemaker. "Een moment waarop je drie uur niet hoefde na te denken wanneer je naar de volgende afspraak moest." Vaak kwam de besluitvorming niet aan op discussies, die waren doorgaans al beslecht. "Ik geloof dat het geen geheim is dat Rutte eigenlijk niet accepteerde dat er iets in de ministerraad kwam waarvan hij niet wist of het goed zou gaan. Maar hij had eigenwijze ministers, dus dat gebeurde soms toch." Zelf heeft ze moeten leren hoe belangrijk het proces naar de ministerraad toe is. De onderraden en de voorportalen worden vaak onderschat, ziet ze. Haar advies: "Ga nooit onvoorbereid naar een onderraad, wees tot je tanden toe gewapend." Een tweede advies: mocht je er onverhoopt niet bij kunnen zijn, neem dan de notulen goed door, zodat je precies weet wat er speelde als het ter sprake komt tijdens de MR.
Een andere belangrijke les is om focus aan te brengen: "*Choose your battles*. Al heb je een brede belangstelling en kun je snel de kern van stukken tot je nemen, je kunt niet alles over het onderwijs weten, een departement als

VWS doorgronden om dan ook nog alle finesses te weten over de aardbevingen in Groningen. Naast alles wat er internationaal speelt en de economische zaken. Je hebt mensen op het departement die meelezen, zij focussen zich vooral op wat belangrijk is voor jouw portefeuille. Bij mij lazen mensen van Monumentenzorg altijd mee met stukken over de aardbevingen. Daar was ik als minister van OCW verantwoordelijk voor. Maar uiteindelijk moet je zelf kiezen waar jijzelf op focust."

Tegenspraak is nodig

Als bewindspersoon moet je soms ook kabinetsstandpunten verdedigen waar je het niet of niet helemaal mee eens bent. Hoe ging ze daarmee om? "Als minister ben je lid van het collectief, je kunt niet het achterste van je tong laten zien. Maar je leert daar ook mee te spelen. Je zegt bijvoorbeeld dat het misschien niet anders kon, maar dat je veel begrip hebt voor mensen die er anders over denken."

"Dat waren momenten waarop ik dacht: hiervoor ben ik de politiek ingegaan en nu kan ik niets doen, of moet ik misschien iets gaan doen wat tegen mijn eigen kernwaarden ingaat"

Wanneer je die standpunten moet verkondigen, levert dat soms spanning op. Bussemaker kon daarmee omgaan door er thuis of met vrienden over te praten. "Er is een Bussemaker die minister is en er is Jet, en dat ben ik. Dat is belangrijk. Je moet oppassen met de gedachte dat jij als minister een heel bijzonder persoon bent, anders krijg je een te groot ego. Het is gewoon een rol." Om jezelf en die rol te kunnen onderscheiden, heb je mensen om je heen nodig die je niet als minister behandelen. Privé, maar ook in je functie. "Een van de grote gevaren van het ministerschap is dat je alleen ja-knikkers om je heen hebt."

Onvoorziene zaken

De eerdergenoemde kwestie rond de embryoselectie en de vluchtelingencrisis in 2015 waren voor haar lastige momenten. "Die vreselijke vluchtelingenbootjes in Turkije; er zijn maar weinig mensen die daar überhaupt iets aan kónden doen, en zelfs dan met mate. Dat is best frustrerend. Dat waren momenten waarop ik dacht: hiervoor ben ik de politiek ingegaan en nu kan ik niets doen, of moet ik misschien iets gaan doen wat tegen mijn eigen kernwaarden ingaat." Wat je dan kunt doen, is een second best optie kiezen, vertelt ze. "Uiteindelijk accepteer je dat je bijvoorbeeld een bezuiniging moet uitvoeren waarvan je nog niet weet hoe erg het wordt. Of je zoekt een oplossing die wat minder slecht is dan wat er eigenlijk is voorgesteld. Dan blijft het moeilijk om uit te leggen", benadrukt ze. "Maar dit hoort erbij, dát is verantwoordelijkheid nemen. Het gebeurt in ieder kabinet: iedereen denkt een coalitieakkoord te gaan uitvoeren en dat moet ook. Maar vanaf dag één komen er dingen op je pad die je niet hebt voorzien: een financiële crisis, een vluchtelingencrisis, stikstofberekeningen waar je niet op had gerekend, noem maar op..."

Een belangrijke opdracht

Een ander voorbeeld van zo'n lastige kwestie is het afschaffen van de basisbeurs als onderdeel van het leenstelsel, als minister van OCW van 2012 tot 2017. "Dat stond in het regeerakkoord en het had ook al drie keer in PvdA-partijprogramma's gestaan. Waarom moet de zoon

14 november 2016. Minister OCW Jet Bussemaker reikt studentenreisproduct uit aan eerste 16- en 17-jarige mbo-leerlingen.
Foto: ANP | Bas Czerwinski

van de kruidenier meebetalen aan de opleiding van de zoon van de notaris? Daar zit echt wat in. Tegelijkertijd wilden we de verschillen tussen mbo en hbo/universiteit meer rechttrekken. Waarom kregen studenten in het hoger onderwijs bijvoorbeeld een ov-kaart en mbo'ers niet? Dat we daar in die combinatie iets aan zouden doen, vond ik niet onredelijk." In de oorspronkelijke plannen zou de ov-kaart voor studenten sterk beperkt worden. "Ik heb toen de ruimte gekregen om dat anders te doen, waardoor de ov-kaart overeind bleef en we ook een ov-kaart voor mbo-studenten konden invoeren, maar uiteindelijk moest er wel iets met de studiefinanciering zelf gebeuren."

Het wetsvoorstel om het sociaal leenstelsel in te voeren was onderdeel van het Regeerakkoord van Rutte II en een alternatief voor de langstudeer-

boete. Het voorgaande kabinet Rutte I had deze boete in 2011 ingevoerd; studenten die langer over hun opleiding deden dan toegestaan, moesten meer collegegeld betalen.

Met het leenstelsel bleef er nog wel een beurs voor de lagere inkomens en de vrijgekomen middelen zouden worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs. Maar het kabinet had voor dit voorstel geen meerderheid in de Eerste Kamer en dat gaf problemen om de wet gerealiseerd te krijgen. “Ik vond het een redelijk voorstel, tegen de achtergrond van mogelijke alternatieven, in een tijd van financiële crisis waarin iedereen moest bezuinigen. En wij konden als enigen herinvesteren in de kwaliteit van het onderwijs. Bovendien: dit was een belangrijke opdracht die ik mee had gekregen.” Ze ging op zoek naar draagvlak en raakte in gesprek met D66 en GroenLinks. “Eindeloos lange avonden met Thaise maaltijden hebben we samen naar varianten zitten kijken hoe het dan eventueel wél zou kunnen.” Uiteindelijk steunden zowel D66 als GroenLinks het voorstel om het sociaal leenstelsel te realiseren.

“Vanaf dag één heb ik laten voelen dat ik de pijn deelde en dat ik van kunst hield”

Achteraf constateert ze dat de wijziging indertijd weliswaar inhoudelijk verdedigbaar was, maar in de uitwerking niet goed is gelopen. “Bijvoorbeeld omdat mensen dachten dat er helemaal geen studiefinanciering meer zou zijn; in de framing hebben we dat verloren. Ook de samenhang met veranderingen op andere terreinen speelde parten. Wat wij - ook ikzelf - niet hebben gezien, is de combinatie met de effecten van de wooncrisis. Omdat je toch met één ding bezig bent wellicht.”

Uit de groef

Als minister van OCW kreeg ze ook een erfenis met de cultuurbegroting. Die was gebaseerd op de bezuinigingen van haar voorganger Halbe Zijlstra (VVD) en nog door kabinet-Rutte I gepresenteerd via de Prinsjesdagbegroting, maar moest nog wel door de Kamer. Bussemaker trad op 2 november 2012 aan, het debat over de cultuurbegroting zou enkele weken later plaatsvinden. Van de negenhonderd miljoen euro voor cultuur moest maar liefst tweehonderd miljoen bezuinigd worden. Voor haar “heftig en moeilijk, want het raakte aan mijn eigen drijfveren en waarden”. Haar ambtenaren, hoe moeilijk zij de besluiten ook eerder hadden gevonden, zaten ondertussen ‘in de groef’ van de voorbereidingen van de bezuinigingen en waren bang voor juridische procedures waardoor het hele bouwwerk in elkaar zou storten. Bovendien was het crisis, dus er was geen extra geld. “Vanaf dag één heb ik laten voelen dat ik de pijn deelde en dat ik van kunst hield.” Dat werd gewaardeerd door de sector, ervaarde ze. Ze hoorde terug: “We hadden graag meer geld voor cultuur gewild, maar begrijpen dat dat nu moeilijk is. Wat wij het allerbelangrijkste vinden is dat er niet meer iemand zit die ons als uitschot beschouwt, maar iemand die ons waardering geeft.”

Toch kun je met zo’n bezuinigingsoperatie nog zaken voor elkaar krijgen, mede dankzij inzet van de Kamer. “Ik heb geschraapt en geschraapt.” Maar wat ze kon doen, ging niet alleen over geld, het ging ook over een andere visie op de cultuursector. “Zijlstra had gewerkt aan een beleidsfilosofie waarin de sector van het ‘subsidie-infuus’ af moest en ondernemender moest worden.” Ze vond het belangrijk om het departement op een andere manier in beweging te krijgen. “Ik heb de maatschappelijke relevantie van kunst ingebracht. Ik wilde nieuw publiek binnenhalen, meer doen voor jongeren en meer diver-

siteit. Bij cultuur heb je beperkte ruimte om te sturen, maar toch meer dan bij het onderwijs, omdat daar meer organisaties, koepels en bureaucratie tussen zitten."

Voorrecht, schaamte en trots

Als ze terugkijkt op haar politieke loopbaan voelt ze zich allereerst bevoorrecht. "Er gaan zoveel deuren voor je open. Je maakt zo ontzettend veel mee dat ik het echt een voorrecht vind om het te mogen doen." Het is niet alleen leuk geweest. "Ik heb ook tomaten naar mijn hoofd gekregen." Gevraagd naar de dingen die ze met schaamte associeert, noemt ze de problemen die ze wel wilde, maar niet kón oplossen. "Denk aan de vluchtelingencrisis ver weg. Of de positie van leraren en wijkverpleegkundigen. Voor beide groepen heb ik wat kunnen doen, met opleidingen en het salaris van de nullijn halen. Maar niet wat ik had willen doen, omdat juist deze beroepen zo belangrijk zijn voor de samenleving. Het was niet genoeg." Trots is er ook. "Op wat ik wél heb kunnen doen of een verhaal dat ik heb veranderd. Dat geldt voor cultuur, maar ook voor de emancipatie van LHBTI'ers. Dat ik tegen de stroom in in Rusland een verhaal over homoseksualiteit heb gehouden, daarin iets heb kunnen betekenen. Dat lijkt misschien klein, maar het is groot voor de groepen waar het over gaat."

Jet Bussemaker in een notendop

Jet Bussemaker studeerde politicologie aan de Universiteit van Amsterdam (UvA), waar ze in 1993 promoveerde. Van 1985 tot 2007 was ze actief in diverse wetenschappelijke en onderzoeksfuncties. Ondertussen was ze van 1998 tot 2007 lid van de Tweede Kamer en in 2007 volgde het staatssecretariaat van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, tot 2010. Van 2011 tot 2012 was ze lid van het College van Bestuur van de UvA en de Hogeschool van Amsterdam. In 2012 ging ze opnieuw het kabinet in en was ze tot 2017 minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Bussemaker is sinds 2018 hoogleraar 'Wetenschap, beleid en maatschappelijke impact, in het bijzonder in de zorg'. Daarnaast is ze voorzitter van de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving.

Bron: parlement.com en nl.wikipedia.org

Bekijk het interview online

"Je maakt zo ontzettend veel mee dat ik het echt een voorrecht vind om het te mogen doen"

Ronnie van Diemen

"Ik wil mensen graag raken om ze in beweging te brengen"

Datum interview

6 juli 2023

Functies

2012–2020	Inspecteur-generaal, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
2020–2022	Directeur-generaal Curatieve Zorg, ministerie van VWS

Interviewers

Paul 't Hart
Erik-Jan van Dorp

Ronnie van Diemen begon als kinderarts, werd hoogleraar en nam daarna verschillende bestuurlijke rollen op zich. In 2012 werd ze inspecteur-generaal Gezondheidszorg, ze moest de organisatie uit een crisis loodsen. “De inspectie moest meer rekening leren houden met de samenleving.” In 2020 werd ze DG Curatieve Zorg bij het ministerie van VWS. Ze kon terugvallen op kwaliteiten die ze als arts ontwikkelde: “Ik heb geleerd door de ogen van anderen te kijken.” Haar drive ‘goede zorg voor iedereen’ bleef overeind. “In mijn genen blijf ik een dokter.”

Tijdens Van Diemens ontwikkeling als kinderarts werd steeds scherper wat haar drijft: “Zorg die je je familie en naasten gunt: 24 uur per dag goede zorg.” Ze ging in het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde om veranderingen in de cultuur van ziekenhuizen en opleidingen voor arts-assistenten voor elkaar te krijgen. “Dat begon op de barricade: ‘We gaan die opleidingen verbeteren!’ Totdat je leert dat allerlei mensen eromheen een belangrijke rol spelen.”

Ze had ambitie en werd hoogleraar. “In die positie kun je veel doen om de droom van ‘altijd goede zorg voor ieder kind’ waar te maken.” De overstap van arts naar wetenschapper was de lastigste overstap in haar carrière, zegt ze. Het betekende dat ze de identiteit van kinderarts moest loslaten; een rouwproces. Ze zocht begeleiding van een coach en leerde veel. “In de bestuurlijke rollen daarna was ik als een vis in het water. Wat een ander ook vindt, ik doe wat ik kan.”

Kennis als basis

Als arts en hoogleraar ‘draai je op kennis’. Het loslaten van het weten als basis in de meer bestuurlijke rollen is niet makkelijk, merkt Van Diemen nog steeds. “In mijn genen blijf ik een dokter.” Als arts ontwikkelde ze vaardigheden die ze goed kon gebruiken. “Ik heb geleerd om naar de hele mens te kijken en te luisteren. Je kunt iets bereiken door contact met iemand te hebben, te leren van een ander en vragen te stellen. Dat heeft me veel gebracht. In het kinderarts zijn ligt de basis van hoe ik in het leven sta.” Deze vaardigheden maken dat ze goed verbindingen kan maken. “Ik spreek de taal van dokters, de taal van patiënten, professionals en bestuurders. En ik heb geleerd om steeds door de ogen van anderen te kijken: hoe zien zij de werkelijkheid? Dat maakt dat je makkelijker het gesprek aangaat over wat hen bezighoudt. Hoe wordt er geoordeeld en hoe kun je dan toch wederkerigheid realiseren?”

Woorden spelen dan een grote rol, geeft ze aan. “Ik heb geleerd dat taal er enorm toe doet. Met de een praat je anders dan met de ander. Ik wil mensen raken om ze in beweging te brengen.” Dat kost tijd. “Wanneer je verder komt, zie je steeds meer: ik heb die mensen nodig en ik kan ze op deze manier verbinden. Als ik één ding heb geleerd, is dat je niet genoeg met je mensen in gesprek kunt zijn.”

Twee realiteiten

De functie van inspecteur-generaal (IG) bood Van Diemen een andere manier om met kwaliteit van zorg bezig te zijn dan als arts of hoogleraar. Ze vond er geen gespreid bed. “Ik kwam in een crisis binnen.” Zowel de organisatie als verantwoordelijk minister Schippers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) lagen flink onder vuur. De Nationale Ombudsman had samen met televisieprogramma Radar een zwartboek over de Inspectie Gezondheidszorg opgesteld: volgens hen ‘een papieren tijger’. De inspectie stond veel in de krant, elke week waren er Kamervragen. Twee realiteiten liepen langs elkaar. “De inspecteurs werkten hard en probeerden het goede te doen. Maar wat men in Den Haag nodig had, was dat de inspectie weer op orde kwam: ‘Haal het uit de krant!’”

De inspecteurs vonden het ingewikkeld dat ze als IG veel in Den Haag was. “Hoe blijf je onafhankelijk als je ook met de minister spreekt?” Bovendien had ze ervoor gekozen in de bestuursraad van het departement plaats te nemen; ze wilde snappen hoe het in Den Haag werkte. “Ik moest de Haagse vraagstukken duidelijk krijgen en weten hoe de minister haar verhaal in de Tweede Kamer kon vertellen. Ook om ruimte te scheppen om de vraagstukken die om een langere adem vragen te kunnen oplossen.”

Rekening houden met de samenleving

Wat was voor Van Diemen de kern van de crisis? “De inspectie moest veel meer rekening leren houden met de samenleving. De Ombudsman kaartte aan dat we niet luisterden naar individuele mensen die meldingen deden over het niet op orde zijn van de kwaliteit van zorg. Wij werkten voor de zorgorganisaties en de professionals. Daar schuurde het, dat was terecht.” Er was dus een ontwikkeling binnen de inspectie nodig, maar dat werkte in een politiek aangestuurde organisatie anders dan ze gewend was. “Normaal ben je als bestuurder zelf verantwoordelijk en je stuurt daarop. Dat had ik in de ggz geleerd (Van Diemen was voor ze IG werd bestuursvoorzitter van GGZ Oost-Brabant, red.). Bij de inspectie heb je de politieke werkelijkheid van Den Haag achter je, dan is het anders sturen. Want de minister moet voor jouw ellende naar de Kamer, in zekere zin.”

“Bij de inspectie heb je de politieke werkelijkheid van Den Haag achter je, dan is het dus anders sturen. Want de minister moet voor jouw ellende naar de Kamer, in zekere zin”

Ze vond een manier om het politieke debat een bepaalde richting op te laten gaan, waardoor de inspectie niet iedere week in de Kamer ter sprake kwam. Daarmee kreeg ze ook meer tijd om de problemen aan te pakken. “Ik heb de rapporten van eerdere commissies - Sorgdrager en Van der Steenhoven - en het Ombudsman-verhaal als basis genomen. In interne gesprekken hebben we gekeken: wat

betekent dit nou? Er waren wel honderd dingen." Uiteindelijk formuleerde de inspectie een aanpak met dertien blokken van verbeteringen en richtinggevende ontwikkelingen, en gaf daarbij aan hoeveel tijd dat zou vragen en wat erbij kwam kijken. De verbeteraanpak werd in de Tweede Kamer behandeld. In dat debat werd duidelijk dat de kou nog niet uit de lucht was: "Minister, u kunt dit wel zeggen, maar dat zegt u al jaren over de inspectie." Van Diemen stelde voor een onafhankelijke commissie in te stellen die de kwaliteitsontwikkeling van de inspectie beoordeelde. "Daarmee was de angel eruit. Er ontstond rust en we konden aan het werk."

"Als je wil leren, dan moet het wrijven. Dat gebeurt volgens mij nooit als iedereen blij op het terras zit"

Een scherp moment

Hoe kreeg Van Diemen het verbeterproces in de organisatie voor elkaar? "Stap voor stap. Veel in gesprek, rondlopen, nieuwe mensen aantrekken en op die manier verbindingen leggen." Dat was nodig, want intern bleek er werk aan de winkel. "Na een half jaar schuurde het enorm in de organisatie, ook met mij als IG. Men zei: 'Wie is die vrouw? Ze snapt niet wat het inspectiewerk is. Ze is er niet voor ons maar voor de minister.' Dat was een heel scherp moment." Er kwamen dus signalen uit de organisatie waar ze niet omheen kon en ze ging in gesprek met de leidinggevenden. "Zo van: 'Jeetje, ik hoor dat er kritische geluiden zijn, zonder dat ik precies weet welke het zijn.'" Dat was wel de oplossing, ziet ze achteraf. "Ik kon alleen maar openheid bieden: over hoe ik hiernaar keek, hoe zij ernaar keken en waar ze voor wilden gaan. Dat was de ommekeer. Voor mij kwam de bewustwording dat ik er niet geweest was op de manier die zij nodig hadden."

Eenheid aanbrengen

Het eerste half jaar na haar aantreden waren er al wisselingen in het directieteam geweest, maar er moest meer gebeuren om de organisatie verder te ontwikkelen. De druk om veranderingen te realiseren was immers groot. "Een van de verhalen was 'denken in eenvoud, eenheid in doen', maar de eenheid ontbrak." De inspectie was gehuisvest in kantoren verspreid over het land. "Na anderhalf jaar zijn we uiteindelijk allemaal naar Utrecht gegaan. Dat heeft veel effect gehad op de eenheid binnen de organisatie."

Minstens zo belangrijk was het om het toezicht verder te ontwikkelen. "Dat kost jaren, maar dat gaf de inspecteurs natuurlijk wel een drive." Er werden plekken voor hoogleraren gecreëerd en er werd met academische werkplaatsen voor inspecteurs verder naar verdieping gezocht. "Zo probeer je op allerlei manieren in mensen te investeren. Dat is uiteindelijk de grootste opdracht, denk ik. Als je het toezicht wil ontwikkelen, vraagt dat veel. En als je wil leren, dan moet het wrijven. Dat gebeurt volgens mij nooit als iedereen blij op het terras zit."

Van Diemen kijkt terug op een intense periode, maar dat past ook wel bij haar. "Ik houd van actie en kan altijd wel iets moois uit een 'reanimatie' halen. Dat doe je ook in een crisis. Dat aanpakken, snel schakelen en kijken: hoe dan? Een plan maken met de juiste mensen om je heen; dat gaf ook energie." Zo'n proces kun je niet alleen oppakken, je hebt er verschillende stijlen voor nodig. "Ik ben niet de persoon die er heel scherp ingaat. Soms heb je iemand naast je nodig die die rol wel op die manier kan invullen, dus daar zorgde ik voor." Haar advies aan anderen is dan ook om dichtbij jezelf te blijven. "Doe waar je goed in bent en zorg voor mensen om je heen die

andere kwaliteiten hebben. Je kunt leren dat met elkaar af te stemmen."

'Hier staan we voor'

Van Diemen focuste op haar rol als IG in het ontwikkelingsproces van de organisatie. "Het vakmanschap zit bij de inspecteurs, jouw rol is het faciliteren van die ontwikkelingen. Verder ben je er verantwoordelijk voor dat mensen met vertrouwen werken. Dat je inspeelt op wat ze nodig hebben en op de dingen die schuren. Je voert gesprekken om te weten hoe de ontwikkelingen verlopen. En je bent de leider die een verhaallijn heeft: hier staan we voor."

Ze heeft veel waardering voor het inspectiewerk. "Het vak van inspecteur is om zo onafhankelijk mogelijk naar de praktijk te kijken: de afwegingen die je maakt, hoe je naar toezicht kijkt en hoe je bepaalde ontwikkelingen in de gezondheidszorg wil stimuleren." De inspectie deed ook veel meer dan naar buiten kwam, zag ze. "Dat hebben we de eerste jaren kunnen gebruiken: 'Laat nou zien wat je doet, dan wordt het effect nog veel groter."

Voorbij de pijn

Van Diemen kijkt met bewondering terug op hoe de teams zich ontwikkelden. "Er kwamen steeds meer reflectiebijeenkomsten om dilemma's te bespreken. Het 'moreel beraad' werd geïntroduceerd, juist voor vraagstukken die niet eendimensionaal opgelost konden worden." Een lijn die vanuit de inspecteurs zelf kwam. "Als je professionals de ruimte geeft, als je stuurt en reflecteert, komen die ontwikkelingen tot stand." Dan is het wel nodig dat ze zich weer vrij voelen, benadrukt ze. "Dat heeft een paar jaar geduurd. Je mensen moeten de pijn van wat er gebeurd is achter zich hebben gelaten. Die littekens zitten diep. Ze voelden onvoldoende vertrouwen: 'Als we nou een ontwikkeling doormaken, wordt dat dan straks niet neergesabeld? Of hoe kijkt de politiek daar over vijf of zes jaar naar?'"

"Als je professionals de ruimte geeft, als je stuurt en reflecteert, komen die ontwikkelingen tot stand"

In de loop van de tijd zag ze de verwachtingen ten aanzien van de inspectie veranderen. "Bijvoorbeeld het verhaal over zorgfraude, na de Bulgarenfraude. We kregen de marktwerking en er kwamen honderden zorgaanbieders bij. Elke maand moest bekeken worden wie zich hadden ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Voor die nieuwe zorgaanbieders hebben we een aparte afdeling gecreëerd, want de bestaande inspectieafdelingen waren meer gericht op vertrouwen; op het leren en ontwikkelen in de sector. Hier ging het om strakkere controle. Elke maand moesten nieuwe aanbieders worden gefilterd om te zien bij welke mensen we op bezoek gingen."

Niet veroordelen

Van Diemen moest als IG vaak rekening houden met de gevoeligheid rond bepaalde onderwerpen. "Ik wilde leren: hoe zit het in elkaar? Waarom gedragen mensen zich zo? Waar zijn ze bang voor? Dat doe ik spontaan, ik zal het niet veroordelen. En ik vind dat je bij het naar buiten treden de minister niet moet verrassen. Je bent onafhankelijk, maar het is heel goed om Den Haag mee te nemen in waar je mee naar buiten gaat. Zo hoeft iemand niet opeens te horen dat ik op de radio of tv ben." Over die wisselwerking zegt ze: "De minister heeft een rol te vervullen. In onze onafhankelijkheid geven wij een beeld

over wat we zien in de gezondheidszorg. Daar zitten altijd schuurmomenten in, ook voor de minister. Dat betekent dat deze vooraf op de hoogte moet zijn, maar dat jij ook gewoon je rapporten publiceert. En dat was voor het werk van de inspectie heel goed mogelijk, daar zat geen druk op."

"Als DG ben je uitvoerder, dichtbij de minister met de vraagstukken die er spelen"

Ze was zich bewust van het effect van de rapporten, maar stond wel voor haar verhaal, ook als dat wrijving opleverde. "Dat ging steeds beter. Het had alles te maken met het vertrouwen dat we hadden in wat we publiceerden en of het goed in elkaar zat. Dan was er minder commentaar." Ze noemt een voorbeeld waarbij die wrijving er wel was: "Een van onze rapporten over de ouderenzorg heeft enorm onder druk gestaan. Hoe behoud je dan je onafhankelijkheid en kijk je met je inspecteurs: wat willen wij weergeven en waar staan we achter? Dat vond ik een intense periode." Daarbij zocht ze ook contact met vakgenoten. "In de Inspectieraad bespraken we dit soort dilemma's en ik sprak met collega's van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), het Zorginstituut Nederland of mensen van buiten: 'Denk eens mee.' Dat hielp me om mijn rol vast te houden."

Een nieuwe uitdaging

In 2020, in coronatijd, maakte Van Diemen de overstap naar VWS en werd ze DG Curatieve Zorg. "Ik vond het uitdagend om de politieke werkelijkheid dichtbij de minister mee te maken. En ik wilde zelf ervaren dat ik ook in die werkelijkheid weer leerde." Het betekende een rolwisseling van toezicht naar beleid. "Bij de inspectie kon ik sturen op ontwikkelingen, met de lange termijn bezig zijn. Als DG ben je een uitvoerder dichtbij de minister, met de vraagstukken die er spelen. Ik kwam aan het einde van de eerste coronagolf, de tweede zat er al aan te komen. Een situatie waarin ontzettend veel moest gebeuren. Het was *hands on*. Elke keer de juiste stappen zetten, horen wat nodig was om dat vervolgens mee te nemen naar de dagelijkse crisisoverleggen. In de derde golf was het 24 uur per dag aanstaan." Toen viel het kabinet en moest ze zich voorbereiden op een nieuwe regering. "Dat was ook nieuw voor mij; wat moet er dan allemaal klaar zijn?"

In die periode kreeg ze steeds meer waardering voor het vakmanschap van de Haagse ambtenaren. "Ik denk dat ik met corona in een bijzondere situatie heb gezeten, dat kan je nooit helemaal vergelijken met het normale perspectief van beleidsontwikkelingen. Maar wat je wel meemaakt is de hectiek van de politiek en de continue debatten, de vele Kamervragen die je elke avond zit door te lezen. Ik heb enorme waardering voor het vakmanschap en de inzet van de ambtenaren van VWS. Ik leerde hoe goed ambtenaren dat vakmanschap in het Haagse uitoefenen; oplossingen vinden, taal gebruiken."

16 april 2020. Ronnie van Diemen, Inspecteur-generaal Gezondheidszorg en Jeugd, tijdens een hoorzitting over het coronavirus. Foto: ANP | Bart Maat

Lessen over adviseren

Wat leerde ze over het adviseren aan de politiek? “Goed kijken naar de mens als minister en wat die nodig heeft om te kunnen opereren. Hugo de Jonge had snelle acties nodig; niet te veel context, maar duidelijkheid. Tamara van Ark was totaal anders, zij was gericht op het willen begrijpen en op het contact met betrokken partijen.” Met Van Ark sprak ze in coronatijd diepgaand over de gezondheidzorg en het veld. “Zodat ze uiteindelijk met de professionals in gesprek kwam over de dilemma’s in de complexe werkelijkheid die nooit eenduidig opgelost kon worden. Dat gaf vertrouwen bij de professionals, en dat gaf de minister weer het vertrouwen om die dilemma’s in het politieke debat te bespreken.”

“Ik heb vooral geleerd dat je moet blijven luisteren naar je lichaam. Ik was daar een beetje vanaf gedwaald”

Lastig was dat adviseren soms ook, bijvoorbeeld rondom het vaccineren. “Het was december 2020 en de ziekenhuizen waren overvol. De professionals wilden gevaccineerd worden en ik kon me daar goed in vinden. Ik dacht: als de ziekenhuizen, ouderenzorg en huisartsen omvallen, waar hebben we het dan nog over?” Een moeilijke discussie, omdat de Gezondheidsraad adviseerde om met de ouderen te beginnen. “Ik heb me er hard voor gemaakt door te zeggen: ‘Je moet dit doen, want anders gaat het mis, de directe patiëntenzorg is in gevaar.’” Uiteindelijk was de oplossing het gesprek aan te gaan, een van de dingen die goed werken in Den Haag, stelt Van Diemen.

Leren en de dagelijkse ‘besognes’ oplossen

In die zware periode kwam er veel kritiek vanuit de media en het parlement. Hoe ging ze daarmee om? “Het helpt ontzettend om steeds te denken: vanuit welk perspectief wordt dit ingezet? Uiteindelijk is de vraag: hoe los je iets op? En wat is niet oplosbaar? Ik heb altijd met feiten laten zien hoe de gezondheidszorg in elkaar zit.”

Van Diemen is trots op de VWS-ambtenaren in coronatijd: “Zij hebben in die eerste fase onder omstandigheden gewerkt die ze nog nooit hadden meegemaakt. Dat zorgde voor diepe emoties en littekens. Veel mensen zijn door dat keiharde werken uitgevallen.” Wat was daarin haar taak? “Dat waar mogelijk op tijd zien en daarover in gesprek gaan. Mensen ook de ruimte geven om ‘eruit te gaan’. Ze konden ‘corona’ niet meer horen, werden er ziek van. Het was belangrijk om deze mensen in andere rollen te plaatsen en hen uit het coronaverhaal te halen.”

Daar zelf uit stappen bleek moeilijker. “Dat heb ik te weinig toegelaten. Ik was misschien toch meer de dokter die helpt. Terugkijkend heb ik toen én ‘corona gedaan’ én geprobeerd te leren hoe zo’n departement werkt. Wat al die fiches betekenen en hoe je met Financiën tot een verhaal komt. De Haagse bestuurlijke werkelijkheid is een andere dan als je elders bestuurder bent, dat was een leerproces.” Daarbij kreeg ze wel hulp. “Ik sprak vaak met collega-DG’s.” Een kwestie van leren dus, maar ook de dagelijkse ‘besognes’ oplossen. “Als ik daarop terugkijk denk ik: ja Van Diemen, je was weer in je oude valkuilen terechtgekomen; heel veel dingen tegelijk doen. Uiteindelijk moet je jezelf dat leerproces gunnen.”

Bitter en zoet

Na twee intense jaren besloot ze te stoppen als DG. “Ik raakte uitgeput. Ik ben twee jaar lang zo intens aan het werk geweest, dat ik merkte dat ik de energie niet meer had om de ontwikkelingen binnen VWS door te zetten. Terwijl ik wel zag waar het schuurde en welke zaken extra aandacht moesten krijgen. Toen dacht ik: ik moet eruit.” Een pijnlijke maar ook leerzame tijd. “Ik heb vooral geleerd dat je moet blijven luisteren naar je lichaam. Ik was daar een beetje vanaf gedwaald. Toen ik dat weer toeliet en daar met mensen om me heen over sprak, werd duidelijk: dit moet ik niet doen.” Het vertrek bij VWS viel haar desondanks zwaar. “Het is pijnlijk, omdat het een ontzettend leuke plek was en het ook zo waardevol was wat ik kon doen. Ik zeg vaak tegen mensen: ‘Het is bitter en zoet.’”

Terugkijkend concludeert ze: “Ik begrijp nu wat daar gebeurt, omdat ik de werkelijkheid van binnenuit ken. Dat kan ik gebruiken in mijn rol nu.” Die nieuwe rol als voorzitter van Jeugdzorg Nederland past haar goed. “Dat ik het zoete nu weer heb, geeft opluchting en vrijheid. Als je reflecteert, is er altijd iets over jezelf te zeggen en over de omstandigheden waaronder je werkt. Het meeste leer je door naar jezelf te kijken en te denken: dit is ook wie ik ben en dat is goed. Dan komen er weer nieuwe dingen op je pad.”

Ronnie van Diemen in een notendop

Ronnie van Diemen studeerde in 1983 cum laude af in de geneeskunde aan de Universiteit Leiden. Na haar opleiding tot kinderarts was ze van 1993 tot 2003 kinderarts in het St. Antonius Ziekenhuis in Nieuwegein. In 2003 werd ze hoogleraar onderzoek en ontwikkeling van medisch onderwijs en opleiding aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. Van 2008 tot 2012 was ze voorzitter van de raad van bestuur van GGZ Oost Brabant. In 2012 betrad ze de Haagse wereld en werd inspecteur-generaal bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Ze zette ontwikkelingen in die leidden tot een hernieuwd vertrouwen in de inspectie. In 2020 stapte ze over naar het ministerie van VWS en werd directeur-generaal Curatieve Zorg tijdens de coronaperiode. In 2023 werd ze voorzitter van Jeugdzorg Nederland. Van Diemen vervult daarnaast enkele nevenfuncties, waaronder lid raad van toezicht (RvT) van het Máxima MC en voorzitter van de RvT van het Ronald McDonald Kinderfonds.

Bron: nl.linkedin.com en algemenebestuursdienst.nl

Bekijk het interview online

Bernard ter Haar

"Ik kom eigenlijk overal op een bijzonder moment binnen"

Datum interview

16 mei 2023

Functies

2003–2009	Directeur Financiële Markten, tevens plaatsvervangend thesaurier-generaal, ministerie van Financiën
2009–2012	Directeur-generaal Milieu, ministerie van Infrastructuur en Milieu
2012–2019	Directeur-generaal Participatie en Inkomenswaarborging, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Interviewers

Paul 't Hart
Erik-Jan van Dorp

Bernard ter Haar startte zijn loopbaan bij het ministerie van Financiën. Hij bleef er 21 jaar in verschillende functies en viel steeds met zijn neus in de boter. Bij de invoering van de euro en later de kredietcrisis kreeg hij steeds meer inhoudelijke verantwoordelijkheid. Met die ervaring werd hij directeur-generaal (DG) Milieu bij VROM en later DG Participatie en Inkomenswaarborging bij SZW. Een DG moet de kortere en de lange termijn verbinden, vindt hij. "Anders ben je afhankelijk van het regeerakkoord en incidentenpolitiek vanuit de Kamer."

Bernard ter Haar studeerde economie en natuurkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. Na zijn studie werd hij gevraagd om promotieonderzoek in de natuurkunde te doen. "Dat vond ik erg leuk, maar ik wilde ook iets in de samenleving doen." Dat is niet gemakkelijk binnen de theoretische kernfysica, een zeer specialistisch en klein vakgebied. Hij had plezier in zijn promotie en rondde die af, maar ging toch als econoom verder. Op aanraden van een docent solliciteerde hij bij het ministerie van Financiën. Want een paar jaar bij Financiën staat goed op je cv en daarna kun je nog alle kanten uit. Hij werd gekozen uit tachtig kandidaten voor één plek. Een kwestie van geluk? "Ik kom eigenlijk overal steeds op een bijzonder moment binnen, altijd met mijn neus in de boter. Dat is echt een rode draad in mijn carrière, vind ik zelf."

Eerste schermutselingen

Ter Haar koos dus voor een loopbaan als ambtenaar. Een vak dat je in de praktijk leert, gaf hij later aan jongere medewerkers mee. Hij begon als beleidsmedewerker Internationale Monetaire Zaken op het dossier Europa. "Die plek was net vrijgekomen, omdat Hans Hoogervorst (later minister, red.) zich daar verveelde en fractie-assistent in de Tweede Kamer werd. Dat vond hij spannender. Daar had hij zich een beetje op verkeken denk ik, want toen ik binnenkwam begon net de discussie over de Europese Centrale Bank. Daar rolde ik meteen in: de eerste schermutselingen over wat uiteindelijk het Verdrag van Maastricht werd."

Het was zijn taak om de vergaderingen van het Monetair Comité voor te bereiden. Dat comité bestond uit de hoogste Europese ambtenaren, samen met de directeur van de Europese Centrale Bank. "Alles wat er internationaal gebeurde, ook de vergaderingen van het IMF (Internationaal Monetair Fonds, red.), werd met elkaar voorbesproken." Het was de tijd van de val van de Muur en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Met de Duitse hereni-

ging begon de discussie over een gezamenlijke munt - de D-mark - en vervolgens het gesprek over een Europese gezamenlijke munt en centrale bank. Het Comité Delors bereidde een intergouvernementele conferentie voor om tot een monetaire unie te komen. Ter Haar kreeg veel mee van wat daar gebeurde. Uiteindelijk kwam het comité met een rapport; een 'herhaling' van een eerder rapport over een gezamenlijke munt in de jaren zeventig. Daar was destijds niks mee gedaan, maar Delors wilde dit keer wel doorpakken. "Jacques Delors was een hele bevlogen voorzitter van de Europese Commissie en had veel gezag. Dat was inspirerend."

Niet te afwachtend zijn

Ter Haar verzamelde een aantal lessen in de periode waarin zijn carrière zich snel ontwikkelde. Zoals het nemen van de regie: niet te afwachtend zijn. Die houding nam hij dan ook al vroeg aan in zijn carrière: "Op mijn afdeling ging het plaatsvervangend afdelingshoofd weg. Ik zat er nog geen jaar, dus men vond het te vroeg voor mij." Er werd iemand aangenomen, maar die koos uiteindelijk een andere baan. "Toen heb ik tegen de directeur gezegd: 'Ik word het of ik ga weg.' Nou, dan is het helder, dan krijg je die plek." Vanuit die positie kreeg Ter Haar de taak om de tekstuele onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht te voeren.

Vlak voor de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht leerde hij nog een nuttige les. Tijdens een voorbereidend overleg in Scheveningen, anderhalve maand voor de slotvergadering, werd hij zenuwachtig: "We hebben nog maar een paar weken". De thesaurier-generaal reageerde: "Dat is jouw rol niet. Jij moet gewoon rustig blijven en mij vertellen wat ik moet zeggen; dát is jouw rol." Een belangrijke les, zegt Ter Haar. "Rust uitstralen kan heel bepalend zijn. Dat heb ik in mijn hele carrière meegenomen en ik heb tot het laatst gehoord: 'Het is zo heerlijk dat je in de meest vreselijke crises gewoon rustig kunt blijven, en stap voor stap kunt zeggen: 'Oké, nu gaan we dit doen, nu gaan we dat doen.' Dat is voor een deel misschien karakter, maar je kunt het ook leren. Ik was vroeger best opgewonden."

Overlaad ze met stukken

Toch waren de zenuwen in Scheveningen niet helemaal ongegrond: het bleef tot de allerlaatste dag spannend. "Er moest nog een belangrijk onderdeel in het verdrag worden aangepast, omdat de Britten een opt-out wilden. De weken daarvoor hadden de andere landen besloten: dat gaan we ze niet geven, behalve op de allerlaatste dag. Er lag dus nog geen tekst, die moest ter plekke uitonderhandeld worden. Ik moest eerst met de Britten afstemmen en vervolgens met de rest van het gezelschap. En ja, dan heb je geen tijd om te eten. Op de route van mijn werkplek naar de vergaderzaal stonden tafeltjes met pinda's erop. Hup, een hand en dan kon ik weer een uurtje verder."

"Altijd met mijn neus in de boter. Dat is wel echt een rode draad in mijn carrière, vind ik zelf"

In Den Haag moest hij alles rond het verdrag afstemmen met de andere departementen; Economische Zaken, Buitenlandse Zaken en Financiën. "Mensen die vonden dat zij heel belangrijk waren en die allemaal mee wilden doen. Eerlijk gezegd hadden we daar niet zoveel behoefte aan, zo waren de verhoudingen op dat moment in Den Haag. Mijn strategie was: ik overlaad ze met stukken. Ik zorg ervoor dat ze zoveel krijgen, dat ze nooit kunnen klagen dat ze iets niet hebben. Maar ik wist ook zeker dat ze er niet aan toekwamen om alles te lezen. Dat werkte

als een tierelier. Op een gegeven moment kreeg ik terug van een collega van Buitenlandse Zaken: 'Maar Bernard, ik kan dat niet allemaal lezen.' Toen zei ik: 'Nee? Goh, wat jammer nou!'"

Een comfortabele rol

Het werken bij Financiën bleef uitdagend. Wat maakte dat departement aantrekkelijk in zijn ogen? "Elke discussie die ertoe doet in de rijksdienst, daar is Financiën bij betrokken. Er wordt ook altijd goed naar ze geluisterd. Niet alleen omdat ze meestal wel een redelijk inhoudelijk verhaal hebben, ook omdat ze over het geld gaan en je ze dus maar beter te vriend kunt houden. Dat is een hele comfortabele rol. Omdat je je overal mee bezig mag houden, is ook de diversiteit aan onderwerpen groot. Je doet inhoudelijk altijd leuke dingen."

"Stop er kapitaal in, maar neem niet de slechte leningen over, want dan weet je zeker dat je belazerd wordt"

Bovendien stond het ministerie bekend om de vrijheid die je als ambtenaar kreeg. "Als je anderhalf jaar bij een groot bedrijf werkt, krijg je de chef nooit te zien. Bij Financiën loop je dan al naast de minister de vergaderzaal in. Ik heb veel vrijheid gekregen, bijvoorbeeld in de laatste periode bij Financiën in de kredietcrisis."

'Hebben we zelf een plan?'

Ter Haar kreeg een belangrijke rol in deze kredietcrisis. Waar dat eerst vooral een Amerikaans probleem leek, namen in 2008 ook de zorgen in Europa toe. Want in het najaar van 2008 ging het niet goed met Fortis, een van de grotere banken in Nederland. Ondertussen redde de Amerikaanse overheid de ene na de andere bank met zo'n zevenhonderd miljard dollar die beschikbaar was voor de financiële sector. Dat zette Ter Haar aan het denken: hebben we zelf een plan? Hij ging googelend op onderzoek uit en kwam met een plan voor banken naar een idee van investeerder Warren Buffet. Dat zou volgens Ter Haar in de Europese context kunnen werken: "Stop er kapitaal in, maar neem niet de slechte leningen over, want dan weet je zeker dat je belazerd wordt: banken weten dondersgoed wat ze kwijt moeten. Dan krijg je allemaal waardeloze troep en ben je veel geld kwijt. Met relatief weinig geld heb je wel veel impact; dat was het basisidee."

Op verzoek van toenmalig minister van Financiën Wouter Bos stuurde hij het idee naar zijn Britse, Franse en Duitse collega's. "Mijn Britse collega vond het geweldig, die is meteen daar zijn minister gestapt. Brown (voormalig premier Gordon Brown, red.) heeft daar nog goede sier mee gemaakt. De Fransen aarzelden, want die wilden als voorzitter met een eigen plan komen. De Duitsers hadden geen plan. Uiteindelijk ging het plan vliegen in Europa, want andere landen vonden de constructie die wij hadden bedacht - ieder land een eigen fonds voor kapitaalinjecties - veel handiger dan het Franse plan om één groot Europees kapitaalfonds te starten. Doe het nationaal, maar spreek wel af dat je het allemáál doet, zodat je samen tot een groot bedrag komt."

Krankzinnige bedragen

Ter Haar groeide steeds verder in die inhoudelijke rol. Zo kreeg hij een hoofdrol in de reddingsoperatie van Fortis. In Brussel probeerde hij samen met Wouter Bos, de Nederlandse Bank en de Belgische tegenhangers een oplossing te vinden. "We zaten even samen met de Nederlandse delegatie en toen was er de blik van: 'Ja, Bernard, dit is dus voor jou'. Dat was voor

mij wel even 'oeps', want het ging over krankzinnige bedragen." Een aantal dingen hielp hem in dat proces: "Overtuigingskracht en uitstralen dat jij aan de bal bent, dat je weet waar je het over hebt. En een vertrouwensrelatie opbouwen met je counterpart. Onderhandelen is geen kwestie van ruziemaken, maar vooral van geïnteresseerd zijn in elkaar, proberen de ander te begrijpen en ook een beetje mee te gaan in die argumenten."

Als voorbeeld geeft hij het overleg met de Belgen over het redden van de Nederlands-Belgische bank Fortis, nadat de eerste reddingsoperatie was mislukt. "Toen heb ik een half uur besteed aan uitleggen wat onze positie was en hoe wij tegen de Belgische positie aankeken. Wat we daar wél van begrepen en wat niet. En dat onze insteek was dat we er samen uit moesten komen. Mijn hele verhaal was gebouwd op die relatie."

De onderhandelingen met de Belgen bleven moeizaam. Op een gegeven moment nam hij de divisiegouverneur van de Belgische centrale bank apart en zei: "'Volgens mij kunnen wij het met z'n tweeën best redelijk vinden, wij zouden er samen wel uitkomen. Maar je hebt een delegatie van zes, en daar zitten veel ruziemakers tussen. Kunnen we het niet in kleinere kring doen?'" Het antwoord: "'Bernard, ik zal je uitleggen hoe België werkt. We hebben de Walen en de Vlamingen, die moeten allebei even sterk vertegenwoordigd zijn. We hebben bovendien drie politieke stromingen: de christendemocraten, de socialisten en de liberalen. Dus een Belgische delegatie bestaat per definitie uit zes mensen.'"

Mensenwerk

Het speelveld en de mensen daarin kennen is cruciaal, is de ervaring van Ter Haar. "Om een verstandige stap vooruit te kunnen zetten, heb je die kennis en dat inzicht nodig." Het is allemaal mensenwerk, benadrukt hij. "Mensen bepalen hoe het gaat en waarom. Je moet dus geïnteresseerd zijn in hoe mensen in elkaar zitten, wat ze drijft en wat ze tegenhoudt. Dat is mijn type leiderschap."

"Mensen bepalen hoe het gaat en waarom. Je moet dus geïnteresseerd zijn in hoe mensen in elkaar zitten, wat ze drijft en wat ze tegenhoudt. Dat is mijn type leiderschap"

Zijn leiderschap ging in zijn begintijd bij Financiën wel eens tegen de stroom in, daar was de hiërarchie meestal leidend. "De hoogste baas bepaalt en iedereen doet dat maar. Mijn leiderschap is meer: 'Jongens, we gaan als team proberen goed te functioneren. Ik vind het belangrijk wat jullie vinden en uiteindelijk vind ik er dan zelf ook nog iets van.'" Hij moest daarbij wel leren het niet helemaal open te laten en daarin meer de balans te zoeken. "Ik had sterk de neiging om te zeggen: 'Het is aan jullie en op het laatst doe ik er nog een eigen sausje overheen.' Dat gaf me op een gegeven ook de bijnaam 'de sfinx': hij weet alles wel, maar vertelt het niet. Toen heb ik gezegd: 'Oké, als dat het probleem is, dan geef ik in het begin aan wat ik denk, met alle vrijheid aan jullie om te vinden dat ik het verkeerd heb."

Milieu weer centraal

Na zijn tijd bij Financiën ging hij naar Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en werd DG Milieu en Internationaal, met de klimaatdiscussie en duurzame energie in portefeuille. Hij trof een minister die zich in de Kamer met moeite staande kon houden.

Bovendien vond zijn directoraat het lastig om een lijn te vinden. “Mijn insteek bij het kabinet-Balkenende IV was: we zijn een beetje naar de zijlijn gemanoeuvreerd, maar milieu moet weer mainstream worden. Mijn lijn was: zorgen dat milieu weer centraal komt in het economisch denken. Mijn medewerkers vonden het ook de moeite waard om daarmee de grote lijnen op te zoeken en een eigen agenda te ontwikkelen.”

Wat kun je doen als je minister niet sterk staat in de Kamer? “Je kunt in ieder geval voor een zekere rust zorgen. Naast de minister gaan staan: ‘Hier komen we wel uit’. Je kunt ook met de voorbereiding veel toevoegen door dat degelijk te doen. Dan moet de minister natuurlijk zelf nog wel het debat voeren in de Kamer.”

Een streep door de plannen

In die tijd heeft hij ‘stevig moeten trekken’ aan het beleid voor duurzaam inkopen. Hij wilde de rijksoverheid als lounging customer inzetten. “Een grote portefeuille: in totaal zo’n vijftig miljard euro per jaar.” In eerste instantie was er veel weerstand. “Departementen vonden het ingewikkeld en te duur. Ook het bedrijfsleven was tegen: ‘Waar bemoeien jullie je mee?’” Stap voor stap lukte het om de departementen ervan te overtuigen dat het niet duurder was en de kwaliteit minstens zo goed. Ook ondernemersorganisatie VNO ging uiteindelijk om.

“Dat was de sfeer van Rutte I: de nullijn voor milieu is goed genoeg”

Toen viel Balkenende IV. Het beleid stond op de rails en alles was zelfs al overgedragen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat over de inkoop ging. Het nieuwe kabinet zette er echter direct een streep door. “Dat was de sfeer van Rutte I: de nullijn voor milieu is goed genoeg. Ik kreeg een staatssecretaris die in de Kamer twintig jaar lang de landbouwbelangen had verdedigd tegenover de milieuregels. Hij ging daar mee door, was eigenlijk een tweede staatssecretaris van Landbouw; hij had niets met milieu. Doodzonde. Daarmee is veel verloren gegaan.”

Zonder politieke steun kon hij weinig doen, maar hij trok toch zijn plan. “Ik heb een jaar lang geprobeerd om mijn medewerkers een beetje blij te houden. ‘Jongens, we gaan gewoon door. We kunnen het niet politiek laten afzegelen, maar wel veel voorbereidend werk doen voor de volgende kabinetsperiode.’” Na een jaar trok hij zijn conclusies: “Uiteindelijk loopt het fout als je als DG niet met de bewindspersoon kunt samenwerken. Hij had weinig vertrouwen in mij en ik in hem.”

Met de samenleving

De DG heeft voor het bereiken van substantiële resultaten voor de samenleving allereerst geduld nodig: “Het is een langetermijnagenda. Je moet weten wat de stip op de horizon is: waar denk je dat de samenleving naartoe moet?” Bovendien is er veel communicatie nodig. “Kijken hoe ver je kunt komen en proberen draagvlak te krijgen door je inzichten naar anderen te verbreden.” Daarbij geeft hij een voorbeeld uit zijn tijd bij Financiën. “We hebben ons in de jaren negentig druk gemaakt over de vergrijzing, over de enorme last die dat zou leggen op de economie en op de rijksbegroting. Om dat tij deels te keren moest in ieder geval de AOW-leeftijd omhoog. Daar is nog een kabinet op gevallen. Uiteindelijk is het gerealiseerd, maar wel drie kabinetten nadat wij het hadden bedacht.”

Het is bovendien aan de DG om dat debat over de lange termijn met de bewindspersoon en de samenleving te voeren, stelt hij. Departementen moeten daar de ruimte voor vinden en krijgen. Toen hij bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) begon, kwamen net de internet-

9 oktober 2008. Bernard ter Haar, directeur Financiële Markten en plv. thesaurier-generaal tijdens een ontmoeting van minister van Financien Wouter Bos met Hans Hoogervorst, voorzitter Autoriteit Financiele Markten voor overhandiging van feitenonderzoek beleggingsverzekeringen. Foto: ANP | Ed Oudenaarden.

consultaties op. “SZW deed daar niet aan mee, omdat het allemaal te gevoelig was: ‘Bij ons kan dat niet.’” Bij Financiën had hij eerder ervaren dat het winst opleverde om voorstellen vooraf met de financiële sector af te stemmen. “Op het moment dat het naar de Tweede Kamer gaat, weet je zeker dat het draagvlak in de sector er al is. Daardoor win je tijd, want de samenleving voelt zich meer betrokken en wordt ook mede-eigenaar van de uiteindelijke koers.” Het is nu nog steeds de standaard werkwijze bij SZW, vertelt hij.

“Vandaag de dag zegt de Kamer: ‘Morgen voor twaalf uur willen we die brief hebben’”

Zelf een langetermijnagenda hebben

Wanneer langetermijnsturing ontbreekt, levert dat problemen op. Dat ziet hij sterk terug in de huidige politiek. “Er komt weinig richting. Het intellectuele gehalte is laag; de fracties zijn versplinterd en er is weinig ondersteuning van de Tweede Kamer. Politieke partijen zijn onzeker over hun toekomst. De wetenschappelijke bureaus zijn uitgekleed en ook de academische wereld interesseert zich minder voor wat er in de politiek gebeurt.” Daarom is zijn advies aan departementen om zelf een langetermijnagenda te hebben. “Uiteindelijk ligt de borging van het publiek belang toch grotendeels bij de departementen. Natuurlijk ben je loyaal aan de bewindspersonen, natuurlijk moet je het regeerakkoord uitvoeren. Maar dat is allemaal kortere termijn. Je moet proberen de verbinding te leggen tussen die kortere en de lange termijn. Want zonder langetermijnagenda ben je alleen afhankelijk van wat er in het regeerakkoord staat en de incidentenpolitiek vanuit de Kamer.”

Hectiek heeft ook voordelen

Het uitwerken van een langetermijnagenda kost tijd. En daarvan heb je veel te weinig als DG, is de ervaring van Ter Haar: “De dagelijkse hectiek is zo groot dat je er eigenlijk niet meer aan toe komt om rust te nemen en na te denken over waar we naartoe moeten. Je wordt geleefd.” De ambtenarij is te dienend geworden aan de politiek, vindt hij. Door het gebrek aan een eigen agenda, maar ook door nieuwe technologie. “Alles gaat veel sneller. Als we vroeger een brief naar de Kamer moesten schrijven, dan mocht je daar twee weken over doen. Vandaag de dag zegt de Kamer: ‘Morgen voor twaalf uur willen we die brief hebben.’ Dat wordt dan ook geleverd. Geen minister zegt: ‘Bent u helemaal gek geworden? Over zes weken kunt u hem krijgen!’ Die hectiek zit het toekomstdenken in de weg.”

Die hectiek heeft overigens ook voordelen. “Je geniet van de spanning van alles. Hoe je het dan net weer voor elkaar krijgt om op tijd dit stuk klaar te hebben en dat Kamerdebat te hebben voorbereid. Of wanneer je in het DG-overleg tóch je zin hebt gekregen.” Hij heeft in die hectische jaren steeds geprobeerd om de aandacht voor de langere termijn te organiseren. “Als directeur Algemene Financiële Economische Politiek bij Financiën heb ik direct gezegd: ‘Ik wil een sub unit hebben die zich bezighoudt met structurele vraagstukken.’” Iets soortgelijks deed hij bij Milieu en Sociale Zaken. “Die zijn allemaal weer gesneuveld nadat ik er weg was.”

Eigen gezicht en geluid

Ter Haar spreekt en schrijft nog veel op persoonlijke titel, naast zijn functie als strategisch adviseur bij ABDTOPConsult. “Ik miste het om buiten de strakke ambtelijke kaders mee te doen aan het intellectuele debat over de Nederlandse samenleving.” Tijdens zijn loopbaan voelde hij daar niet altijd de ruimte voor. “Ik heb ooit een conceptartikel geschreven voor het ESB, het economenblad. Dat werd tegengehouden door de minister, die had daar geen behoefte aan. Wat dan duidelijk is: je bent loyaal aan de minister.”

Dit schetst voor hem wel een probleem. “Ambtenaren hebben geen eigen geluid en gezicht meer.” Voorlichting is vrijwel alleen geïnteresseerd in de beeldvorming rond de minister en niet in die van het departement, is zijn ervaring. “Dus ik dacht: ik heb ondertussen zoveel credits in Den Haag. Als iemand de vrijheid kan nemen om met eigen verhalen te komen, dan ben ik het. Dat helpt anderen misschien om ook meer ruimte te krijgen of te nemen.” Naast zijn baan en het spreker- en schrijverschap is hij lid van Denkwerk, een onafhankelijke denktank die met onderzoeken op maatschappelijke vraagstukken een bijdrage wil leveren aan het debat. “Ik ben nog lang niet klaar. Ik vind het nog zo de moeite waard om me voor de verbetering van de Nederlandse samenleving in te zetten. Daar ga ik de komende jaren gewoon vol mee door.”

Bernard ter Haar in een notendop

Bernard ter Haar studeerde economie en natuurkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen en promoveerde daar in de theoretische kernfysica. Hij koos voor een ambtelijke loopbaan en ging in 1988 aan de slag bij de afdeling Internationale Monetaire Zaken van het ministerie van Financiën. In 1996 stapte hij over naar de directie Algemene Financiële en Economische Politiek, van 2000 tot 2004 was hij daar directeur. Aansluitend werd hij directeur Financiële Markten en tevens plaatsvervangend thesaurier-generaal. In 2009 vertrok hij naar VROM en werd DG Milieu. In 2012 startte hij bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid als DG Participatie en Inkomenswaarborging en werd er daarna DG Sociale zekerheid en Integratie. Sinds 2020 is Ter Haar buitengewoon adviseur bij de Algemene Bestuursdienst en lid van DenkWerk, een onafhankelijke denktank.

Bron: nl.wikipedia.org

Bekijk het interview online

Johan Hakkenberg

"ICT is belangrijk, maar je mensen maken echt het onderscheid"

Datum interview	**Functies**		**Interviewers**
3 februari 2023	1995–2014	Directeur RDW	Sandra van Thiel

Johan Hakkenberg was negentien jaar algemeen directeur van de RDW (Rijksdienst voor het Wegverkeer). Een man die recht door zee is met een passie voor de praktijk. Zijn naam is onlosmakelijk verbonden met de verzelfstandiging van de RDW en later ook met het op orde brengen van de ICT daar. Hij vormde de dienst om tot een publieke dienstverlener. Zijn advies aan opvolgers: "Laat je door goeie mensen adviseren en wees eerlijk, transparant en authentiek." Maar ook: "Besteed de ICT niet helemaal uit en zit er bovenop."

Dat Hakkenberg in de publieke sector terechtkwam, was voor hemzelf geen grote verrassing. Met een studie algemene economie en als specialisatie ontwikkelingseconomie, was de stap naar een baan bij de overheid destijds vrij logisch. Aanvankelijk wilde hij in een ontwikkelingsland werken, maar daar was weinig werk in, dus liep het anders. Hij solliciteerde bij de publieke sector en kon zowel bij de ministeries van Financiën als Economische Zaken (EZ) aan de slag. Zijn keuze viel op EZ. Over die tijd zegt hij: "Ik vond het er eigenlijk gelijk hartstikke leuk, je zit dicht bij de minister." Hoewel hij niet direct uit maatschappelijke bevlogenheid bij een ministerie was gaan werken, ontstond die bevlogenheid toch na een tijdje. "Het idee dat ik met belangrijke en nuttige dingen bezig was, groeide wel."

Een eigen clubje

Het idee om in de uitvoering en op afstand van Den Haag te werken sprak hem aan: "Een eigen club en in de uitvoering, dat heeft me toen wel gemotiveerd." De samenwerking tussen de departementen vond hij bovendien een 'slangenkuil'. Toch zegt hij daarover eerlijk: "Ik was daar zelf als een vis in het water, en deed er vrolijk aan mee."

Als financieel directeur was hij aanwezig bij de ministerstaf en zat hij in de bestuursraad van VenW. Met belangrijke onderwerpen als Schiphol, openbaar vervoer en files op de agenda, kregen uitvoeringsorganisaties RDW en KNMI weinig bestuurlijke aandacht. De uitvoerende diensten hingen er een beetje bij, zag Hakkenberg. De minister had iedere twee weken overleg met een directeur-generaal (DG). "Met de directeur van de RDW was dat eens in de zes weken en dat werd vaak nog afgezegd." Eenmaal in functie bij de RDW schrok hij van de cultuur en de mentaliteit die hij aantrof, en hoe slecht de dienst functioneerde. Hij viel 'gelijk van zijn geloof'. "Als financieel directeur ben je van de rapportages, de controle en het toezicht. Ik kwam er snel achter dat het zo

niet werkt. Vanuit het ministerie hadden we slecht zicht gehad op hoe zo'n RDW eigenlijk functioneert. Het was direct een grote uitdaging om er een betere organisatie van te maken."

Op de pijnbank

Zijn waarden en die van zijn collega MT-leden bleken nogal uit elkaar te liggen. Voor Hakkenberg stond de klant - burger en bedrijfsleven - centraal, voor het zittende managementteam was dat geen prioriteit. Zo vond hij het belangrijk om intensief samen te werken met de branche. Die zocht hij actief op om te horen wat er in het veld speelde en wat de behoeften waren. Hij zat dan ook al snel aan tafel met de top van de brancheorganisaties Transport en Logistiek Nederland, BOVAG en RAI. "Daar werd ik echt op de pijnbank gelegd. De branche was uiterst ontevreden over de dienstverlening." Bij het ministerie was er echter nooit geklaagd, dus die klachten waren hem daarvoor onbekend.

Hij beloofde de branche verbetering en ze gaf hem een kans. Terug bij de RDW deelde hij zijn ervaringen, maar hij merkte dat zijn boodschap niet goed aankwam: "Er was echt de mentaliteit van 'Joh, waar maak je je druk over? We worden een Zbo (Zelfstandig bestuursorgaan, red.). We zijn monopolist; burgers en bedrijven moeten toch bij ons terecht.' Dat de klant centraal staat en dat je daar een goeie relatie mee moet hebben, dat zat niet tussen de oren. Van buiten naar binnen kijken en dienstverlenend zijn, het leefde totaal niet."

Intussen liep zelfs een lobby naar de Eerste Kamer om het wetsvoorstel voor de verzelfstandiging van de RDW tegen te houden. Dat was een initiatief van de voorzitter van brancheorganisatie RAI, die al langere tijd erg ontevreden was over de dienstverlening en nog te weinig vertrouwen in verbetering had. Daar schrok Hakkenberg van. "De organisatie keek er erg naar uit. Ook ik had het idee dat die verzelfstandiging wel kon helpen, met een stukje afstand van het ministerie en eigen verantwoordelijkheid. De kern daarvan was voor mij ook dat je dan zelf over de bedrijfsvoering gaat. Dit moesten we dus te allen tijde proberen te voorkomen." Daar zette hij zich vol voor in. Hij ging bijvoorbeeld zelf aan Eerste Kamerleden uitleggen hoe het ervoor stond en hoe belangrijk de verzelfstandiging was. Uiteindelijk werd de RDW toch een Zbo en kon Hakkenberg zich gaan richten op verbetering van de dienstverlening.

"Daar werd ik echt op de pijnbank gelegd. De branche was uiterst ontevreden over de dienstverlening"

'Verbazing leidt tot kennis'

Hoe hij de dienstverlening heeft verbeterd? Hakkenberg geeft een voorbeeld. "Er werd bijvoorbeeld erg geklaagd over individuele keuringen. Wie zelf wat aan zijn auto veranderde of een auto uit het buitenland haalde, moest langs een keuringsstation. Ik vroeg hoe lang het duurde voordat je na zo'n keuringsstation uit Veendam je kentekenbewijs kreeg. Dat wisten we niet, want er waren geen prestatie-indicatoren voor. Dat bleek dus negentig dagen te duren! Hoe kan dat nou? Want er wordt in totaal maar drie uur aan gewerkt. Iets soortgelijks speelde bij de telefonische bereikbaarheid. Ik geloof dat verbazing vaak de bron is van kennis en wijsheid, dus ik ben dat soort dingen gaan aanpakken."

Hij kwam daarmee in conflict met zijn MT, maar pakte door. Tijdens zijn inwerkperiode waren er al mensen naar hem toegekomen met ideeën die hem aanspraken, maar die ze daarvoor niet aan de man kregen. Hij ging de werkvloer op en luisterde naar zijn mensen. “Toen heb ik een nieuw team om me heen gevormd en is het echt gaan lopen. Er ontstond daarmee een basis en de mogelijkheid om echt een goed bedrijf te worden.” Het grootste deel van het MT vertrok in dat eerste jaar naar een andere baan. Hakkenberg zegt over die periode: “Ik was zoveel tijd en energie kwijt aan die interne discussies en ik voelde erg de druk vanuit de branche. Voor de meeste mensen heb ik toen gelukkig ander werk kunnen vinden binnen de RDW of erbuiten.”

“Laat je door goeie mensen adviseren en wees eerlijk, transparant en authentiek”

Een ‘groot dik informatiestatuut’

Voor de mensen op het ministerie was de verzelfstandiging ook een verandering. Hij noemt een voorbeeld van een beleidsambtenaar, een ‘ingenieur van Rijkswaterstaat’, die toezicht ging houden. Diens ‘Ik ga de RDW aansturen’ had Hakkenberg direct gepareerd. “De directie van de RDW stuurt de RDW aan.” Vervolgens vertelt hij over een ‘groot, dik informatiestatuut’ dat beschreef welke informatie de RDW bij de toezichthouder diende aan te leveren. Hakkenberg vroeg de beleidsambtenaar of hij wist hoe hij het toezicht ging aanpakken. Het antwoord op die vraag was: “Stuur mij alles maar.” Hakkenberg, resoluut: “Nee, zo gaan we dat niet doen. Ga jij je maar eens verdiepen in wat de RDW is, wat ze doen en wat daarvan mogelijk politiek gevoelig of kritisch is. En dan ga je dáár vooral op letten.”

Te weinig aandacht voor de uitvoering

De praktijk van de uitvoering en het beleid; ze kwamen geregeld met elkaar in botsing. Zo vertelt Hakkenberg over wetgeving die niet uit de verf kwam en over een andere benadering van vraagstukken door het ministerie. Hoe ging hij daar mee om? Hij beschrijft dat met een voorbeeld van de Europese wetgeving voor het testen en keuren van voertuigen. “Juristen op het ministerie schreven die Europese regelgeving nog weer gedetailleerder uit in Nederlandse regelgeving en vertelden daarmee hoe wij ons werk moesten doen. Daardoor klaagden mijn eigen mensen: ‘Wij zijn vakmensen en we hebben de deskundigheid: ze kunnen veel meer aan ons overlaten.’” Ook de branche liep tegen deze regelgeving aan, vond die niet logisch. Hakkenberg zocht daarom contact met het ministerie om erover in gesprek te gaan.

Het ministerie stond voor de juridische kant van de zaken en Hakkenberg richtte zich vooral op wat er zich in de praktijk afspeelde en wat daarvoor nodig was. Gebruikelijk was dat het ministerie de wet -en regelgeving maakte en dat als voldongen feit communiceerde. Hakkenberg betrok de branche er juist steeds bij. “Het ministerie zei dan: ‘Jij spreekt alles af met het bedrijfsleven.’ Dan voelden ze zich een beetje voor het blok gezet. Vervolgens zei ik: ‘We moeten het toch ook samen doen?’” Hij stond voor een andere manier van denken en werken: “Je moet daar hele goeie afspraken over maken en van het begin af aan denken: hoe zetten we het op?”

‘Haags armpje drukken’

De wijziging van de frequentie van de apk-keuringen in Nederland is een mooi voorbeeld van hoe het kon lopen in de driehoek politiek, beleid en uitvoering. Europa schreef voor dat auto’s na maximaal vier jaar gekeurd moesten worden. Daarna volgde een periode van iedere twee jaar en dan ieder jaar. Nederland hanteerde een strengere norm dan de Europese, want de RDW hield in eerste instantie drie jaar en dan elk jaar aan als frequentie. De toenmalige minister Camiel Eurlings was net aangetreden en wilde die apk-frequentie terugbrengen naar de Europese norm. “Dat was eigenlijk geen probleem, want auto’s zijn steeds veiliger”, vond ook Hakkenberg. Eurlings vroeg hem of die wijziging per 1 januari het jaar daarop kon ingaan, zeven maanden later. Daar was echter minstens twaalf of vijftien maanden voorbereiding voor nodig, had de RDW berekend. Met die boodschap in zijn achterzak ging hij naar het gesprek op het ministerie. “Ik had van tevoren bedacht dat ik niet ging uitleggen wat er allemaal moeilijk en lastig aan is. Want dan krijg je terug: ‘Nou, is dát nou zo moeilijk?’” Die vraag ‘of het toch niet kon’ werd gesteld, en Hakkenberg antwoordde: “Nee, het is veel meer werk. Ik kan het allemaal wel toelichten, maar ik weet niet of dat zinvol is.’”

Hakkenberg moest de knelpunten onder druk van de DG toch toelichten. Hij vertelde de minister het volgende. “We moeten met het bedrijfsleven regelen dat die brieven naar klanten niet meer verstuurd worden en we moeten zelf dingen in het systeem wijzigen. U hoort er vaak verhalen over dat ICT spaghetti is. Ik weet dus niet waar het apk-systeem nog meer aan gekoppeld is; in ieder geval aan de Politie en aan het CJIB voor boetes en degelijke. Die systemen moeten aangepast worden en het raakt misschien nog wel een paar andere systemen. Daar moeten we gewoon goed naar kijken.” Opnieuw waagde de DG een poging: “Kan het tóch niet?”

“Ik geloof dat verbazing vaak de bron is van kennis en wijsheid, dus ik ben dat soort dingen gaan aanpakken”

Op een gegeven moment was Hakkenberg het zat en zei: “Schrijf maar aan de Kamer: 1 januari volgend jaar. Maar ik weet zeker dat de minister in november weer een brief kan sturen: ‘Helaas vertraging, het wordt later.’” Dat had effect. “Toen zei Eurlings waar die DG bij zat: ‘Johan, we doen wat jij zegt, we luisteren naar jou.’ Wat bleek, hij had de dag ervoor een brief over de HSL naar de Kamer moeten schrijven voor de zoveelste vertraging. Dus Eurlings zei ook: ‘Ik heb geen zin om wéér een brief te sturen over dat dingen vertraagd zijn.’ Een beetje Haags armpje drukken, zo ging dat toen.”

ICT op orde

Een van zijn adviezen aan topmanagers van uitvoeringsorganisaties gaat over het op orde hebben van de ICT: “Je leest en hoort dat bij veel organisaties de ICT een probleem is. Ik was geen ICT-deskundige, maar bij de RDW hebben we de ICT fantastisch op orde. Ja, ik zeg nog steeds ‘we hebben’.” Voor de aansturing van de ICT ziet Hakkenberg twee ‘grote fouten’. Als eerste fout noemt hij het volledig uitbesteden van de ICT. Hij licht toe: “Ik ben dolblij dat wij altijd een eigen ICT-bedrijf hebben gehouden. We deden overigens niet alles zelf, software schrijven en dergelijke lieten we door anderen doen. Leveranciers beloven altijd van alles en ik ben blij dat wij de eigen deskundigheid in huis hadden om dat te beoordelen.”

6 november 2006. Johan Hakkenberg, algemeen directeur van de Rijksdienst voor het Wegverkeer.
Foto: ANP | Wiebe Kiestra

De tweede grote fout is volgens Hakkenberg om mee te willen doen met nieuwe ontwikkelingen, zonder dat dat voortkomt uit een visie of strategie. “Dan wordt er gezegd ‘Oh, dat is leuk, dat moeten wij ook hebben.’ Of: ‘Dat moeten wij ook doen.’ Nee, je moet denken: welke visie en welke strategie heb ik? Hoe wil ik mijn dienstverlening inrichten en mijn processen organiseren? Ik deed het vanuit de doelstelling ‘optimale dienstverlening naar de klant’. Dan denk je van daaruit. Vervolgens kan je pas zeggen: en met welke ICT wil ik dat dan ondersteunen?”

Duik in de architectuur

Hakkenberg benoemt nog een aantal belangrijke lessen voor bestuurders. De overkoepelende les is: “Je moet er zelf bovenop zitten.” Die les leerde hij toen er in een stuurgroep een stuk over een ICT-architectuur op de agenda stond. Zijn eerste reactie was: “Dat lees ik niet.” Daar kwam hij op terug nadat een lid van de raad van toezicht van de RDW hem de volgende les meegaf: “Als je iets niet begrijpt, moet je geen besluit nemen. Dus je moet je voldoende in iets verdiepen.” Een les die daarmee samenhing was: “Als mensen iets niet aan je kunnen uitleggen, snappen ze het zelf waarschijnlijk niet helemaal.”

Hakkenberg ondervond op die manier de waarde van een ICT-architectuur. Als voorbeeld noemt hij de registratiekastjes die ooit ter sprake kwamen bij de ontwikkeling van plannen voor rekeningrijden. Het idee was dat elke gereden meter in een kastje in de auto geregistreerd moest worden. Vervolgens werd er een rekening gemaakt. Hakkenberg: “In het architectuurontwerp voor die slimme kastjes zag je gewoon wat het voor de burger betekent. Maar de burger kan niet controleren of het precies klopt, dus die moest eigenlijk wel die gedetailleerde informatie hebben. Sindsdien ben ik architectuurontwerpen gaan lezen, want dan snap je hoe het in de praktijk gaat werken.”

Verder benadrukt Hakkenberg: kijk naar je ICT-systeem. Is dat flexibel en klantvriendelijk? Hij verwijst naar de Staat van de Uitvoering en de discussies waarin een moratorium (uitstel, red.) op nieuw beleid en nieuwe wet- en regelgeving wordt gesuggereerd. Dat biedt volgens Hakkenberg mogelijkheden voor de uitvoering. “Als die extra tijd er komt, gebruik die dan om te kijken of je je systemen niet grondig moet veranderen. En ja, dat is een hele operatie.”

“Is je iets niet begrijpt, moet je geen besluit nemen. Dus je moet je voldoende in iets verdiepen”

Laat je adviseren

Hoewel Hakkenberg ICT als essentieel aandachtspunt voor bestuurders benoemt, verwijst hij nog liever naar het bredere plaatje: “Goeie mensen zijn goud waard, daar ben je afhankelijk van.” Verder adviseert hij collega’s zich onder de medewerkers te begeven: “Wees gewoon een van hen, ga er niet boven staan. Wees ook authentiek en gedreven.” In tegenstelling tot het ‘spelletjes spelen’ dat hij dikwijls in Den Haag tegenkwam en waar hij niet van houdt, vindt hij het volgende belangrijk: “Wees straight, eerlijk, transparant, toegankelijk en authentiek. Laat je bij moeilijke dingen als ICT door de goede mensen adviseren. Luister dan maar. En als je het niet begrijpt, neem dan geen besluit. Duik er gewoon in en verdiep je; dat wordt enorm gewaardeerd.”

Terugkijkend is hij het meest trots op de veranderingen die zijn gerealiseerd samen met toenmalig directeur bedrijfsvoering Hans van Santen, de mensen van het MT en alle leidinggevenden van de dienst. “Dat we de dienstverlening zo enorm verbeterd hebben en de medewerkers zo enthousiast werden, ook ikzelf. Ik heb wel eens gezegd: ‘Je kunt de kamer vol zetten met managementboeken over hoe we moeten organiseren en managen, en het is heel goed om de ICT op orde te hebben en goede ICT-ondersteuning te organiseren. Maar: met je medewerkers, dáár onderscheid je je mee.’ De medewerker van de RDW bepaalt het imago van de RDW. Een steekproefcontroleur die ergens komt of een medewerker die iemand aan de telefoon heeft of iemand bij de receptie. Je moet ervoor zorgen dat mensen weer trots zijn om bij de overheid te werken.”

“Wees gewoon een van hen, ga er niet boven staan. En wees ook authentiek en gedreven”

Het grootste compliment

De cultuur verbeterde enorm door de ingezette veranderingen. Dat werd dan ook zichtbaar in een cultuuronderzoek. Bestuurskundige Jan Hakvoort was gespecialiseerd in onderzoek naar cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties. Toen Hakkenberg diens onderzoeksvoorstel las, was hij in eerste instantie sceptisch: “Ik dacht, wat moet ik nou als econoom met een cultuuronderzoek? Ik was juist bezig met de cijfers en niet met dat softe gedoe.” Hij besloot toch mee te doen, en dat leverde hem ook inzichten op. Vanuit dat onderzoek kwamen er wel zo’n vijftien punten naar voren die volgens Hakkenberg niet gezond waren voor de organisatie. Dat waren er teveel om op te pakken, vond hij. Daarom koos hij drie aanbevelingen om aan te gaan werken: meer klantgericht werken, resultaatgericht werken en beter samenwerken. Want er waren ook eilanden binnen de organisatie, vertelt hij. Daarna gaf hij medewerkers bijvoorbeeld de opdracht om drie zaken te benoemen waardoor ze beter konden samenwerken.

Toen het onderzoek drie jaar later werd herhaald, bleek voor negen van de tien medewerkers de belangrijkste verandering dat ze het gevoel hadden resultaten te boeken, vertelt Hakkenberg. Onderzoeker Jan Hakvoort was volgens hem ‘stomverbaasd’ over de uitkomsten: “Een cultuurverandering duurt zes jaar of wel langer, hij was dit nog niet eerder tegengekomen. Dat is het grootste compliment dat ik ooit heb gehad.”

Johan Hakkenberg in een notendop

Johan Hakkenberg studeerde van 1972 tot 1978 economie aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. Daarna werkte hij negen jaar bij het ministerie van Economische Zaken in verschillende functies. Hij stapte over naar Verkeer en Waterstaat en was tussen 1989 en 1995 financieel directeur bij dit ministerie. In 1995 ging hij van beleid naar uitvoering en werd algemeen directeur van de RDW. Hij werkte onder andere aan de verzelfstandiging van de dienst naar een Zbo en het op orde krijgen van de dienstverlening en de ICT. Van 2007 tot 2014 zat hij in het bestuur van stichting ICTU. In 2014 gaf hij bij de RDW het stokje over aan Ab van Ravestein. Daarna startte hij Hakkenberg Advies. Hij vervult meerdere commissariaten in de mobiliteitsbranche.

Bron: nl.linkedin.com

Bekijk het interview online

Jan-Willem Holtslag

"Weet wat er speelt, zorg dat het werkt"

Datum interview

10 maart 2023

Functies

1995–2000	Directeur-generaal Openbaar Bestuur, ministerie van Binnenlandse Zaken
2000–2008	Secretaris-generaal, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Interviewers

Caspar van den Berg
Zeger van der Wal

Jan-Willem Holtslag was secretaris-generaal (SG) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de tijd dat Nederland op zijn grondvesten schudde. Gebeurtenissen als de moorden op Fortuyn en Van Gogh tekenden zijn SG-schap. "Het was het urgente waar ik op moest letten en het 'weet wat er leeft, zorgt dat het werkt' om dat ook op termijn mogelijk te maken." De ontwikkeling van de civil society, de politiek en het ambtelijk vakmanschap baren hem zorgen. "Ik vrees dat er een bijna crisisachtige misgroei geweest is."

Jan-Willem Holtslag studeerde politieke en sociale wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. Na zijn studie ging hij aan de slag op het ministerie van Algemene Zaken (AZ), onder andere als raadadviseur. Daar ontdekte hij de discrepantie tussen studieboeken en praktijk: "Ik vond mijn opleiding erg interessant, maar heb wel enige verwarring moeten overwinnen toen ik zag hoe het echt ging. Het feitelijk werken van de staatsinstellingen en de energie die nodig is om dingen voor te bereiden, besloten te krijgen en uit te voeren, krijg je in zo'n studie onvoldoende mee." AZ was voor hem de uitgelezen plek om te leren in de praktijk. "Het *day-to-day* transpireren van zo'n club ministers en staatssecretarissen in de media, in hun sector, op hun ministeries en in de Kamers. Het boven water moeten blijven, terwijl ze ook wat willen bereiken. Hoe moeilijk het eigenlijk is en hoe het werkt."

Belangrijke onderwerpen

Na AZ maakte Holtslag de stap naar Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Hij werd daar eerst directeur-generaal Openbaar Bestuur (DG OB) en later SG. "Als het om belangrijke onderwerpen ging, kwam je altijd bij Binnenlandse Zaken uit." Als DG OB was hij betrokken bij de opzet van het grotestedenbeleid. "Iedere paar jaar worden de verdelingen in het provincie- en gemeentefonds herzien. Dat ging toen over de overbedeling van het platteland en de regio's, en het tekortkomen van de grootstedelijke gebieden. In de eerste periode van Paars is het grotestedenbeleid op poten gezet. Ik heb er hard aan gewerkt om het in de tweede periode een paar maten groter tot uitdrukking te brengen." Het beleid richtte zich in de eerste periode op de vier grote steden: Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam. In het tweede Paarse kabinet werd dat uitgebreid met 27 grote en middelgrote gemeenten.

De ideale topambtenaar

Zag hij bepaalde voorgangers of andere personen uit de ambtelijke top als rolmodel? “Het fenomeen van ‘de dominant’ - een term uit de architectuur - heeft me altijd geboeid.” Holtslag bedoelt daarmee ambtenaren die op een belangrijk beleidsterrein hun footprint zetten. “Ambtenaren die een aantal jaar het beleid stuurden, doordat ze goed voorbereid waren, grote kennis van zaken hadden of anderszins bekwaam waren.” Hij geeft een voorbeeld. “Na de oorlog hadden we Hans Hirschfeld, DG en later SG van Economische Zaken. Hij begreep in welke economische situatie Nederland toen zat, waar de landbouw en de handel stonden, dat we gedeïndustrialiseerd waren en wat er moest gebeuren. Bij de oprichting van de OESO heeft hij een heldenrol gespeeld voor zo’n klein, arm, platgeslagen land, omdat hij een idee had over hoe Europa daarmee om moest gaan.”

Holtslag omschrijft zijn ideaaltypische ambtenaren als innovatief en in zekere zin compromisloos. “Omdat ze dachten: ik weet hoe het zit, ik moet de onzin negeren en het is belangrijk dat we dit goed doen.” Hij leerde veel van ‘zijn eigen eerste SG’ op Algemene Zaken, Derk Ringnalda. “Hij was van 1924 en ik van 1948, dus ik had wel wat van hem te leren. Hij is de man die Algemene Zaken aan de eisen van de tijd liet beantwoorden in de jaren zeventig.” Een les die hij van Ringnalda leerde was: “Wees onbevooroordeeld, ook in partijpolitieke zin. Je hebt goeie en slechte VVD’ers, goeie en slechte PvdA’ers. Je hebt slimmeriken en dommerds. Het gáát erom wat ze komen doen en willen bereiken. En wees niet bang om dingen zonder stemverheffing te zeggen. Daar moeten mensen meestal aan wennen. Mijn ideaal: een grote bek hebben we allemaal wel, dat is makkelijk. Maar kun je zonder stemverheffing ook indruk maken?”

Civil society

‘Zorgen dat je dingen besluit die de toekomst mogelijk maken’, dat is voor Holtslag de kern van regeren. Die resultaten voor de toekomst bereik je niet in vier jaar, en dat kan lastig zijn voor een politicus. “Je moet zorgen dat mensen geen spijt krijgen van wat je doet en dat je je er niet voor hoeft te schamen.” Verder is het óók aan het land. Nederland was altijd het verenigingenland, Holtslag heeft zelf ‘aan den lijve ondervonden dat het verenigingskarakter van de civil society (maatschappelijk middenveld, red.) is opgedoekt en verdampt.’ Dat had grote gevolgen. “De civil society was door de verzuiling goed georganiseerd en vervlochten met de politieke groeperingen. De regering kon toen zeggen: ‘En nou is het afgelopen, het geld is op!’ In recordtijd heeft het kabinet toen een bezuiniging doorgevoerd, vertelt hij. “Dat systeem, dat draaide.”

“Een grote bek hebben we allemaal wel, dat is makkelijk. Maar kun je zonder stemverheffing ook indruk maken?”

De civil society bestaat nog wel, maar is technocratischer. Die grote complexe systemen die na de verzuiling zijn ingericht, lijken nu hun draagvlak kwijt, constateert hij. “Ze zijn onderling teveel tegenstrijdig en leveren wrijving op. Het is daardoor moeilijk om de knoop te ontwarren en weer enig zicht te krijgen op de verdere toekomst. De maatschappij strijdt. Iedere keer als ik naar de televisie kijk en er is iets mis in een stad of dorp, duurt het maar een halve minuut en Rutte heeft het gedaan. Hij zat er voor Nederlandse verhoudingen inderdaad erg lang, maar dat is te gemakkelijk.”

‘Dure plicht’

Het is aan de directeuren-generaal om een actieve rol in het maatschappelijk middelveld te spelen, vindt Holtslag: “Zij moeten weten hoe het in hun veld zit, wat de vakbeweging en werkgeversorganisaties vinden en waarom, en of ze een goed verhaal hebben. En hij of zij moet ze kénnen! Weten wat ze denken, wat ze voelen, wat ze meemaken.” Directeuren-generaal zijn bovendien de beheerders van wetten, en hebben ‘de dure plicht om te weten waar zijn of haar wetten niet deugen’. “Waar het niet werkt, waar het achterhaald is en waar maatschappelijke veranderingen dwingen tot aanpassing.” Vanuit die kennis van wat er speelt en hoe het werkt, is het aan de DG om onbevooroordeeld met een nieuwe minister in gesprek te gaan: “‘U hebt een regeerakkoord, mevrouw, meneer de minister. Wij weten hoe het in elkaar zit en hebben de plicht om het samen te laten werken.’ In mijn tijd heb ik een motto voor ons ministerie bedacht: ‘Weet wat er speelt, zorg dat het werkt’.”

“Zodra ik wakker werd, zette ik het nieuws aan en hoorde ik welke Kamervragen eraan kwamen”

Opnieuw beginnen

Holtslag ervaarde zelf wat er kan gebeuren wanneer je als DG onvoldoende weet wat er speelt. Als DG OB zat ook het onderwerp ‘paspoorten’ in zijn portefeuille. De verantwoordelijkheid daarvoor was net daarvoor van Buitenlandse Zaken naar BZK overgegaan. “Het eerste jaar heb ik er geen tijd aan besteed, medewerkers zeiden dat het prima liep.” Totdat er bij een inbraak vernieuwde paspoorten werden gestolen uit het gemeentehuis in Ter Aar. “Toen bleek dat BZK dat helemaal niet belangrijk vond. Alles was in een contract met de Sdu (verantwoordelijk voor productie van paspoorten, red.) geregeld. Maar hoe weten wij dan wat daar gebeurt?”

Na kritische vragen van de Tweede Kamer maakte BZK een grote beweging in de uitvoering, aldus Holtslag. Het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten werd opgericht (nu de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens). Het paspoort werd wederom vernieuwd en de bevolkingsadministratie werd ingericht. Er werd geïnvesteerd in kennis. “Ik zei: We gaan via de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken ambtenaren opleidingen geven en de kwaliteit bevorderen. We beginnen opnieuw!’” Toen hij de paspoorten goed op de rit had, kwam Tweede Kamerlid Philippe Brood van de VVD veelvuldig in de media. “‘Het is een schande met dat paspoort! We hadden laatst nog een vervalsing.’” “Toen vroeg ik aan minister Dijkstal: ‘Wat is er toch aan de hand?’ “‘Nou’”, zei Dijkstal: “‘Dat wordt een bekend Kamerlid. Bel hem eens op.’”

Het Haagse theater

Zijn dagen als SG begonnen eigenlijk altijd hetzelfde, vertelt Holslag. “Zodra ik wakker werd, zette ik het nieuws aan en hoorde ik welke Kamervragen eraan kwamen. Dat is een soort pressurecooker: het moet snel draaien. Als ik onder de douche vandaan kwam en de dienstauto inging, belde ik vaak mensen die nog aan het ontbijt zaten. ‘Weet dat je heel snel moet werken, want enzovoort.’” Altijd alert zijn op wat er ‘in het Haagse theater’ gebeurde. “Als je daar een keer fouten maakt, dan ben je dat niet makkelijk kwijt.” Bijvoorbeeld in de verhouding tussen de ambtelijke organisatie en de bewindspersonen “die zich dan verlaten voelen”.

In zijn ambtelijke loopbaan diende hij onder achttien bewindspersonen: vier bij AZ en veertien in de periode

bij BZK, dat vaak meerdere bewindslieden tegelijk had. “Dat is toch wel veel hoor. Grotere delen van het ministerie moeten dagelijks op niveau presteren om al die bewindslieden op een kwalitatief bevredigende manier in de lucht te houden.” Die hoeveelheid bewindspersonen eiste het nodige van hem als SG. “Je moest soms tussen de medewerkers en de minister of staatssecretaris springen om het goed te laten aflopen.” Daarmee heeft een SG voor hem altijd een inhoudelijke betrokkenheid. “Je moet erin zitten en eens een collega-SG of -DG van een ander ministerie bellen wanneer je denkt: dit gaat niet goed.”

Events, boy, events

Holtslag vindt het optreden tijdens crisissen belangrijk voor een SG. “Er moet iemand zichtbaar zijn; voor de bewindslieden en voor de medewerkers. Iemand die zegt: ‘Nu allemaal hier komen!’”

Zijn ambtsperiode als SG kende een aantal serieuze crisismomenten. “Ik denk dan vooral aan het stijgende gevaar van terrorisme na 2001 en de politieke moorden in ons land, van Fortuyn en Van Gogh.” Zijn zichtbaarheid op de lastige momenten werd door bewindslieden gezien en gewaardeerd. “Toen minister Nicolaï afscheid nam, zei hij in zijn speech: ‘Hoe groter de moeilijkheden waren voor mij als minister, hoe meer ik de SG zag.’ Die notie was voor mij belangrijk.”

Die crisissen maakten dat hij sommige taken anders moest organiseren. “Als SG heb ik teveel aan de urgente kant gehangen. Ik heb daarom een club opgericht met mensen van alle directoraten-generaal, die de lange termijn bestudeerde voor het departement. Ik had er te weinig tijd voor. Dat soort dingen moet je borgen: de goede adviesaanvragen de deur uitdoen en contact hebben met de Raad voor het Openbaar Bestuur.”

Nooit kogels horen fluiten

Zwaar was de periode na de moord op Pim Fortuyn. “Het gebeurde tegen zessen. Ik was in de garage toen mijn secretariaat belde: ‘Kom maar weer naar boven’. De ministerraad moest direct bij elkaar komen, maar je weet niet voldoende.” Holtslag en Ton Annink - toen DG bij BZK - hebben snel op een rij gezet: wat weten we wel en wat niet? Ze schreven met de hand op wat de minister moest weten. Ze merkten al snel dat de geïmproviseerde persontmoeting van premier Kok en minister De Vries niet goed genoeg was. “Dat hebben Annink en ik ons aangetrokken, al zagen we niet meteen hoe we dat in datzelfde kwartier anders hadden moeten doen.” Het land was in rep en roer en er waren ‘openbare-ordeverschijnselen’. Het crisiscentrum zat bij BZK, ook de minister van Justitie meldde zich vanwege het opsporingsonderzoek en omdat het Openbaar Ministerie moest optreden.

“Er moet iemand zichtbaar zijn; voor de bewindslieden en voor de medewerkers. Iemand die zegt: ‘Nu allemaal hier komen!’”

Terugkijkend: “Al die dingen die je zelf maar nauwelijks kunt bevatten en begrijpen. Er liep niemand in Den Haag rond die ooit kogels heeft horen fluiten.” Een vrij ernstig ontwaken, noemt hij dat. “Ook als je denkt dat je niet slaapt, moet je zoiets in je systeem toelaten. Natuurlijk zijn er reacties in de samenleving: wie heeft het gedaan? En wat moet er met de verkiezingen gebeuren?” Later volgde de commissie Feitenonderzoek Beveiliging Fortuyn onder leiding van voormalig gerechtshofpresident Van den Haak. “We hebben alle poorten opengezet

voor de commissie", vertelt Holtslag. "Dat vond ik een hele spannende tijd. Iedereen had een zware emotionele tik gehad."

Een andere politieke orde

Na de moorden op Fortuyn en Van Gogh vond Holtslag het 'maatschappelijk heel explosief'. Die sfeer in Nederland is nog niet helemaal weg, constateert hij. "Regeren is in het algemeen al goed gedaan als je grote gebeurtenissen zo weet te sturen dat er geen grote ongelukken gebeuren." Hij verwijst naar een citaat van de vroegere Britse premier Harold MacMillan, die in zijn afscheidsinterview antwoord gaf op de vraag wat de grootste uitdaging is voor een staatsman: "Events, boy, events." Holtslag licht toe: "Van economische tegenvallers tot de implicaties van Big Tech. Dingen die je te laat hebt gezien - dat kan iedereen gebeuren - of dingen die je hebt onderschat. Events."

"De Nederlandse ambtenarij moet toch een weg vinden om tegen ministers te zeggen wat ze wél kunnen en in welk tempo"

Gevolg van alle events is dat Holtslag een steeds simplistischer bestuurskundig model op de democratie geplakt ziet; een meer populistisch model. "Er zijn mensen die wat willen en opvattingen hebben en zij roepen dat. Er zijn partijen die dat horen, in hun programma's opnemen en uitventen. Wie de meeste zetels haalt, gaat doen wat ze hun achterban hebben beloofd. Er komt een regering die dat uitvoert en dan wordt het volk gelukkig. Maar ja, na vier jaar is er weer een nieuw ongeluk." Alles begint opnieuw. "Een simpel input-output-throughputmodel", zegt Holtslag. "De parlementaire democratie is daarin de throughput; de worstenfabriek waar je niet in moet willen kijken, want dan zie je allemaal nare dingen. Dat moet nu steeds meer transparant in het openbaar, terwijl het allemaal ingewikkeld en moeilijk is. Dan is het fijn om te zeggen: 'Jij deugt niet' of 'Jij doet het niet goed'. Die openbaarheid leidt dus tot meer opportunity structures (mogelijkheden, red.) om oppositie te plegen. De media, aangedreven door de sociale media, vergroten dat enorm uit. Het is een verdienmodel."

Als we pech hebben, komen we via dit bestuurskundige model van de democratie terecht in een andere politieke orde, vreest Holtslag. "Van quasi-referenda via sociale media en volksuitspraken. Die laten zich steeds moeilijker verhouden tot de geformaliseerde parlementaire democratische instellingen." Rijksambtenaren komen in een onmogelijke positie, ziet hij. "Ik heb compassie met de collega's van nu die vertellen dat ze onder deze onmogelijke druk staan." Daarnaast zet hij een (anoniem) citaat van een minister: "Ik zou willen dat ik ambtenaren had die zeiden wat wél kan." Holtslag stelt: "De Nederlandse ambtenarij moet toch een weg vinden om tegen ministers te zeggen wat ze wél kunnen en in welk tempo."

Geen politieke rol

De rijksambtenaar heeft bovenal een inhoudelijke rol en zeker geen politieke. "Het zou toch wat zijn als ambtenaren als hoofdtaak hadden om ministers 'in de wind te hangen'." Daaronder zit voor Holtslag een al dan niet uitgesproken veronderstelling: "Dat we op een ministerie de hele dag bezig zijn met machtspelletjes spelen, opzetjes maken en geheime dingen doen." Dat beeld vindt hij grievend, zowel voor ambtenaren als bewindslieden. "Je verpolitiekt alles en je maakt overal een mediamanagementvraagstuk van. Dat is niet inhoudelijk, daar krijg je later spijt van. Je hebt voorlichting en communicatie overigens wel nodig, omdat het mediagebeuren zó omvangrijk is geworden dat je het moet weten te managen."

23 oktober 2003.
Jan-Willem Holtslag, SG van het ministerie van BZK in de Tweede Kamer. Op de achtergrond: SG van AZ Wim Kuijken.
Foto: HH | Peter Hilz

Ambtenaren hebben voor Holtslag géén eigen rechtstatelijke rol om over de burger te waken. Daarin is hij stellig. “De ministers nemen in de Kamer verantwoordelijkheid voor besluiten. Wat ik als ambtenaar de minister ook adviseer, als die een ander besluit neemt, dan moet de ambtenaar de minister daarbij helpen. Stukken schrijven, gegevens aanleveren en vragen van de Kamer beantwoorden.” Eigenlijk dezelfde rol als wanneer de minister wél het advies overneemt. Holtslag neemt daarmee ook afstand van de suggestie dat ministers ‘puppets on a string’ zijn. De manier waarop hij optrad bij het aantreden van nieuwe bewindspersonen illustreert dat. “Als SG zeg je dan: ‘Gefeliciteerd, we zijn er klaar voor. We hebben alles bekeken, ook het regeerakkoord. U bent de minister, dus u krijgt het stuur. We hebben hier een bepaalde methode van werken, daar moet u mee aan de gang kunnen. Zeg alles wat u niet bevalt. We zijn daar volstrekt onbevooroordeeld in, net zo goed als we onbewimpeld zijn als wij denken: dit is niet goed.’ Meestal zeggen ze dan: ‘Oké, we gaan beginnen.’”

De erfenis van bewindslieden

Soms betekent het stuur geven ook afstand nemen van de erfenis van de vertrekkende minister. Holtslag geeft een voorbeeld. “Ik weet nog hoe minister Peper wegging en minister De Vries aantrad. Peper had stellige opvattingen

over dualisering van het gemeentebestuur. Hij had het overal doorgesleept; we waren al aan de wetgeving toe. Toen kwam minister De Vries. Hij zei: 'Ik wil eerst weten of ik het daar allemaal wel mee eens ben.' Dat kan natuurlijk gebeuren. We hebben ervoor gezorgd dat de bewindspersoon zich daar prettig bij ging voelen. We hebben de medewerkers ervan doordrongen welke dingen ze niet bovenaan iedere pagina moesten schrijven, omdat de minister het anders wilde."

Misgroei

De huidige discussies over of topambtenaren niet teveel bezig zijn met het dienen van de minister en of ze nog wel deskundig genoeg zijn, vindt Holtslag erg belangrijk. Zeker na de toeslagenaffaire. "Ik vrees dat we onder ogen moeten zien dat er een bijna crisisachtige misgroei is geweest, zowel aan de politieke als aan de ambtelijke kant. Ik ben echt een dagje stil geweest toen bij het onderzoek naar de toeslagen werd verteld dat iemand bij de Belastingdienst had besloten niet onder een brief te zetten dat mensen in beroep konden gaan. Dat leverde maar gedoe op. Er is toch iets uit het ethos weg. En wie heeft erop gelet, ook hoogambtelijk?"

"Er is toch iets uit het ethos weg. En wie heeft erop gelet, ook hoogambtelijk?"

Hij benadrukt hoe belangrijk het is om belangstelling te tonen voor je eigen uitvoering, juist in lastige situaties. "Nu staan we tegenover elkaar. En tegelijkertijd zijn we in een fase terechtgekomen waarin er zoveel wetten en regels zijn met zoveel voorwaarden, dat het voor de burger niet meer te overzien is, maar ook niet voor de mensen die het moeten uitvoeren. Daar moet iets gebeuren." Het rechtstatelijk besef mist, vreest hij. "We zijn gewoon een bedrijf dat het liefst online verkoopt en lastige klanten niet onder ogen wil zien. De wetgever kan zeggen dat je telefonisch bereikbaar moet zijn voor klanten. Maar dat doe je niet; je doet het zoals je het zelf handiger vindt. Die geest is over veel overheidsdiensten vaardig geworden."

Denkende uitvoering

Holtslag houdt van 'een denkende uitvoering'. "De scheiding van beleid en uitvoering is mooi, maar je bereikt een uitvoerder niet wanneer hij alleen maar kan uitvoeren en daarbij in zijn eigen uitvoeringsproblemen rondzwemt. "Je hebt een tafel nodig met een aantal goede beleidsmensen van het ministerie, mensen die wetten maken en mensen van de uitvoering." De enige manier om eruit te komen is om de weg naar voren te zoeken; aan het werk in de inhoud, benadrukt hij. "Nadenken, praten met de politieke chef en voorstellen doen. Daarmee het besef wekken dat de verzorgingsstaat makkelijker verder vastloopt dan is gerepareerd. Daar nemen we twee kabinetsperioden voor en dan kunnen we daar steun voor werven."

Dat programma moet in 'welgemikte stappen' een aantal klemsituaties proberen op te lossen. Hij zou daarbij de architectuur van wetten en systemen onder de loep nemen. "Bijvoorbeeld in de sociale sector, daar raken wetten elkaar, maar die zijn er niet op berekend. Mensen ondervinden daar schade van." Hij geeft een voorbeeld uit de Staat van de Uitvoering over ongewenste samenhang van de Participatiewet en de Algemene Weduwen- en Wezenwet. "Op een goed moment houdt de uitkering aan een weduwe op door het oprekken van de pensioenleeftijd. Een ambtenaar kan vaak niet eens uitleggen waarom hij een uitkering intrekt."

‘Ambtelijk heldendom’

Holtslag denkt dat zo’n grondige herziening van wetten eraan bijdraagt dat het gesprek tussen de ambtelijke organisatie en de politiek weer kan gaan over dingen die wel kúnnen. “Daarvoor is politieke wil nodig. Het mag best schuren op die bovenste verdiepingen van het ministerie om die stevige inhoudelijke adviesfunctie richting de politiek te kunnen vervullen.” Daarmee pakt een ambtenaar nog geen politieke rol. “Je kunt er gewoon over praten. ‘Minister, waar staan wij nou met uw en onze verantwoordelijkheid om die clusters van wetten zo goed mogelijk te laten functioneren?’ Het is natuurlijk mogelijk dat een minister dan zegt: ‘Ga maar ergens winkelen, maar niet hier’. Ministers zijn verantwoordelijk in de Tweede Kamer, maar zijn geen deel van de politieke klasse voor zover ze het hoofd van het departement zijn. Het zijn hún medewerkers, hún wetten: het is hun rechtsstaat.”

Jan-Willem Holtslag in een notendop

Jan-Willem Holtslag studeerde politieke en sociale wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. Na zijn studie werd hij raadadviseur bij het ministerie van Algemene Zaken (AZ), onder de minister-president. Holtslag was secretaris bij drie kabinetsformaties. In 1995 werd hij directeur-generaal Openbaar Bestuur en aansluitend van 2000 tot 2008 secretaris-generaal bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Van 2008 tot 2013 was hij adviserend lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In 2013 sloot hij zich enkele maanden aan bij de Algemene Bestuursdienst Topconsult. In zijn loopbaan vervulde Holtslag verschillende nevenfuncties, onder andere als bestuursvoorzitter van stichting ICTU.

Bron: parlement.com

Bekijk het interview online

Guusje ter Horst

"Zorg dat je zelf een agenda hebt"

Datum interview	**Functies**		**Interviewers**
10 maart 2023	2007–2011	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in kabinet-Balkenende IV	Caspar van den Berg Guido Rijnja

Guusje ter Horst was drie jaar minister van BZK in kabinet-Balkenende IV. Daarvoor was ze wethouder in Amsterdam en burgemeester van Nijmegen. Meer een doener dan een lezer en meer een bestuurder dan een politicus of ideoloog. Als bestuurder is het belangrijk vooraf te bedenken wat je wil bereiken, geeft ze aan. 'Een generaal op BZK' werd ze in de media genoemd. En dat begrijpt ze wel.

"Rijksambtenaren zijn goed in het inrichten van het proces om van A naar B te komen. Maar wat B is? Daar moet je op sturen als minister."

"Je wordt gevraagd als minister, je kunt niet solliciteren." In het geval van Ter Horst: "Ik ben gevraagd als minister van Binnenlandse Zaken, omdat ik wethouder van Amsterdam ben geweest en burgemeester van Nijmegen. Voor een ander departement was ik waarschijnlijk niet gevraagd." Vier jaar voordat ze minister werd, was ze al gepolst door de toenmalige PvdA-partijleider Wouter Bos. Dat kabinet ging niet door. Daar was ze blij mee, want ze werkte pas twee jaar als burgemeester en was op die plek voor haar gevoel nog lang niet klaar. Na zes jaar burgemeesterschap was de cirkel rond en stopte ze. Drie maanden daarna belde Bos weer: 'Ik heb je nodig op Binnenlandse Zaken'. Dit keer zei Ter Horst 'ja', en werd ze minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in het kabinet-Balkenende IV.

Niet per se een rolmodel

Ze verwachtte dat het ministerschap ongeveer hetzelfde zou zijn als het wethouderschap. Van huis uit kende ze in ieder geval niemand die minister was. "Kijk, er zijn ministers, die komen uit families met ministers. Nou, ik niet. Ik was de eerste in ons gezin die überhaupt ging studeren, dus het was voor mij een volstrekt onbekende wereld." Ze koos zelf geen voorbeelden te volgen, had geen rolmodellen. "Ik kreeg wel eens berichtjes, vooral van vrouwen. 'Je bent voor mij echt een rolmodel'. Ik heb dat zelf nooit gehad. Naarmate ik ouder word en terugkijk, heb ik meer zoiets van: 'God, wat heeft die het goed gedaan.' Maar op dat moment dacht ik niet: Remkes is mijn rolmodel of Wouter Bos. Ik had overigens wel veel waardering voor beiden, maar niet als rolmodel."

Meer een doener

Ze ging voortvarend van start als minister: "Je springt gewoon in het diepe. Veel voorbereiding? Nee." Het omvangrijke inwerkdossier dat het ministerie voor haar

samenstelde, heeft ze in ieder geval nauwelijks gelezen: “Ik ben niet echt een lezer, ik ben meer een doener.” Overigens stond ze er niet alleen voor. “Je hebt ambtenaren, die helpen je. Die willen alles doen om de minister uit de wind te houden. Of dat nou altijd het belangrijkste is, weet ik niet. Je hebt in ieder geval ontzettend veel steun aan je ambtenaren.” Op hun werk kun je doorgaans goed vertrouwen, ervaarde ze, en dat wil ze dan ook als les meegeven: “Als je notities krijgt van je ambtenaren, zijn die notities goed, want die ambtenaren zijn goed. Maar ze zijn vaak nogal uitgebreid, dus begin op de laatste pagina.”

Als minister van BZK helpt ervaring bij andere overheidslagen. “Als je zelf uit het lokale bestuur komt, zijn de burgemeesters en wethouders blij, want die denken: dat is iemand van ons.” Ook de staatssecretaris van BZK, Ank Bijleveld, kwam uit het lokale bestuur. Samen maakten zij werk van de bekoelde interbestuurlijke verhoudingen destijds. De gemeenten waren ontevreden. Daarom zetten Ter Horst en Bijleveld in het eerste jaar direct in op een bestuursakkoord tussen de minister, de staatssecretaris, het kabinet en de gemeenten. Gemeenten kregen daarmee meer beleidsvrijheid en dat nam de spanning weg.

Vergelijkbaar met een wethouder

Een goede minister kun je volgens Ter Horst beter met een wethouder dan met een burgemeester vergelijken. “Als burgemeester heb je naast een paar belangrijke beleidsterreinen, zoals openbare orde en veiligheid, nauwelijks een portefeuille. Wethouders hebben de meeste portefeuilles en zijn de doeners in het college.” Ze kan dan ook direct merken of een bewindspersoon ooit wethouder is geweest. “Hugo de Jonge vind ik een goed voorbeeld. Hij heeft zich beziggehouden met eenzaamheid in Rotterdam. Hij dacht vast: als het me in Rotterdam niet helemaal lukt of ik ben nog niet klaar, en ik word minister, dan ga ik dat vanuit die positie voortzetten. Zelf ben ik nu in dienst bij VWS en ik merk dat het nog steeds een belangrijk project is.”

“Het helpt ontzettend als je zelf in een controlerend orgaan hebt gezeten”

Als minister kon ze ook zaken oppakken vanuit eerdere ervaringen uit het lokale bestuur. “Toen ik burgemeester was, ben ik regelmatig geconfronteerd geweest met mensen die bedreigd werden maar geen aangifte durfden te doen. Met de minister van Justitie heb ik toen ik minister was de mogelijkheden verkend van het uitbreiden van anoniem getuigen. En zo heb ik ook de rechtspositie voor burgemeesters veranderd.”

Kamervragen, waar gaat het om?

Ter Horst vond het leuk wanneer ze als minister naar de Tweede Kamer geroepen werd. De Haagse volksvertegenwoordiging was wel anders dan die bij de gemeenten. Over haar ervaringen binnen dat politieke spel zegt ze: “Ik heb geleerd dat Kamerleden de beantwoording van hun vragen eigenlijk niet het allerbelangrijkste vinden. Ze vinden het belangrijk dat ze kunnen zeggen wat ze vinden. Natuurlijk doe je als minister je best om vragen zo goed mogelijk te beantwoorden, anders krijg je op je donder van de Kamerleden. Maar het gaat er niet echt om.”

Ze moest er bovendien aan wennen dat je als minister niet alles zelf kunt doen, zoals bij de gemeente. Ambtenaren bereidden bijna alles voor, regisseerden zelfs. Ze weten de vragen van Kamerleden vaak al van tevoren, dat verbaasde haar weleens. Bij de commissiebehandeling kreeg ze zowel de vragen als de voorgestelde antwoorden mee. “Ik las de meeste antwoorden braaf voor, maar ik voegde er

ook dingen aan toe. Ik denk dat de Kamerleden het verschil goed hoorden. Ze horen het antwoord dat je voorleest, maar ook wat je er zelf aan toevoegt."

"Bedenk van tevoren wat je in de vier jaar of acht jaar dat je er zit wil bereiken"

"Ook als ik naar de onderraden ging, of zelfs naar de ministerraad, kreeg ik een hele beschrijving mee van wat er ging gebeuren. Dus dan werd er gezegd: 'De minister van Justitie komt nu met een voorstel en u vindt er dit en dat van.'" Helemaal in het gareel bleef ze daar ook niet: "Ik gaf er wel altijd mijn eigen kleuring aan."

Ter Horst heeft een advies voor mensen die ambiëren ooit minister te worden: "Het helpt ontzettend als je zelf in een controlerend orgaan hebt gezeten. Ik heb nooit in de Tweede Kamer gezeten, maar wel in de gemeenteraad van Amsterdam. Dat hielp toen ik wethouder werd, omdat je dan veel meer snapt van wat raadsleden bezighoudt. Maar ook hoe druk het is en hoe moeilijk het is om iets te bereiken. Als je dat besef hebt, dan ben je... ik wou zeggen 'empathischer', maar dat is niet het goede woord. Want ik heb ook wel eens ruzie gemaakt met Tweede Kamerleden. Maar je snapt in ieder geval waar ze mee bezig zijn en dat vind ik echt een pre."

Formuleer je doelen en stel prioriteiten

Ter Horst benadrukt hoe belangrijk het is om vooruit te kijken en doelen te stellen. "Wat wil je realiseren in de periode dat je deze functie mag uitoefenen? Kies vier dingen, dat is meer dan genoeg. Dat zeg ik altijd tegen beginnende gemeenteraadsleden, maar het geldt eigenlijk voor alle politiek bestuurlijke functies: bedenk van tevoren wat je in de vier jaar of acht jaar dat je er zit, wil bereiken. Doe je dat niet, dan word je van links naar rechts geslingerd. Iedereen wil wat van je: je ambtenaren hebben een agenda, je collega's willen weer wat anders. Zorg dus dat je zelf een agenda hebt. Dat merk ik nu ook weer met die fantastische rijksambtenaren bij VWS. Die zijn er zó goed in om het proces in te richten om van A naar B te komen. Dat kunnen zij als geen ander. Maar wat B is? Ja, daar moet je echt op sturen als minister." Hierbij past ook een advies: "Als je dit als aankomend minister leest en je moet coördinerend minister worden: word dat maar niet, want dat is absoluut geen benijdenswaardig positie. Want je hebt het niet voor het zeggen en je wordt er wel op afgerekend."

Eigen opvatting versus regeerakkoord

Naast je eigen doelen realiseren, zijn er natuurlijk ook de doelen van de coalitie. "Ik ben er regelmatig door Wouter Bos aan herinnerd dat er dingen in het regeerakkoord stonden die om uitwerking vroegen." Soms was ze het er zelf niet mee eens. Bijvoorbeeld in de kwestie rond de veiligheidsregio's. De ChristenUnie had in het regeerakkoord laten opnemen dat de vorming van veiligheidsregio's niet mocht worden afgedwongen en dus niet wettelijk kon worden geregeld. Ter Horst vond het organiseren van de veiligheid op regionaal niveau echter een heel belangrijk punt. "Elke burgemeester had z'n eigen brandweer: veiligheid was daardoor niet regionaal geborgd." Ze zocht de grens op: alle gemeenten die een veiligheidsregio gingen vormen, kregen daar geld voor. "Nou, toen was het heel snel geregeld. De ChristenUnie was een beetje boos, maar goed. Ik had een eigen opvatting over wat je als minister van Binnenlandse Zaken zou moeten doen." Uiteindelijk is de totstandkoming van de veiligheidsregio's heel belangrijk gebleken, ziet ze. Er zijn nu 25 veiligheidsregio's in Nederland.

Ze hield zich niet altijd bezig met de politieke strategie, zegt ze. “Er waren PvdA-collega’s die daar veel beter in waren, hoe strategisch te opereren in de richting van het CDA. Heel belangrijk, maar ik deed gewoon mijn ding en heb me daar niet zo tegenaan bemoeid.”

Mensen waar je veel aan hebt

Als minister heb je veel te maken met je ambtenaren. Wouter Bos had haar op het hart gedrukt dat de partij het belangrijk vindt om goed met medewerkers om te gaan: “Houd je chauffeur en je secretaresse in ere.” Dat kostte haar weinig inspanning. “Dat zijn toch de mensen waar je - als het moeilijk wordt - heel veel aan hebt. Dat geldt ook voor je politiek assistent, waar je in feite alles tegen kunt zeggen. Daar houdt het wel een beetje mee op, even los van het thuisfront en vrienden.” Naast het werk wat ze deden, was het voor haar belangrijk dat deze mensen haar zoveel mogelijk ontzorgden. Ze geeft een voorbeeld: “Als er iets misgaat, kan ik nog wel eens in de stress schieten. Dan heb ik weinig aan een secretaresse die gaat uitleggen waarom iets is gebeurd, maar wel aan een die zegt: ‘Ik snap het, het komt voor elkaar’, punt. Dat is geen gebrek aan waardering, maar dat is de manier waarop je op elkaar bent ingespeeld. En zo’n secretaresse had ik.”

Een goede leidinggevende op het departement - vaak de DG - pakt de leiding in gesprekken met de minister als dat nodig is, vindt ze. “Als in een gesprek met de minister blijkt dat het gesprek op een of andere manier niet verder komt, de minister iets niet wil, een directeur iets niet snapt of andersom; dan grijpt de DG in.” De werkdruk van een minister is zo hoog. “Je móet gewoon door.”

Naast DG’s heb je als minister ook te maken met de secretaris-generaal (SG), de hoogste ambtenaar op het departement. De SG is meer verantwoordelijk voor de organisatie, het personeel en dat het ministerie goed draait. Voor haar waren de DG’s eigenlijk belangrijker,

“Mijn eerste SG maakte mij steeds duidelijk welke beren er allemaal op de weg waren, om me te waarschuwen voor dingen. Goed bedoeld, maar daar werd ik zo zenuwachtig van, dat is niet lang goed gegaan”

stelt ze. Ze miste bij de SG’s vaak de affiniteit met de inhoud en soms de politieke sensitiviteit. “Mijn eerste SG zag het als belangrijke taak om de minister uit de wind te houden. Maar hij vulde het in door mij steeds duidelijk te maken welke beren er allemaal op de weg waren, om me te waarschuwen voor dingen. Goed bedoeld, maar daar werd ik zo zenuwachtig van, dat is niet lang goed gegaan.” Een voor haar ideale SG moet kunnen bijschakelen op de inhoud, zodat deze, als het echt spannend wordt, ook een rol pakt. “In de Fitna-kwestie bijvoorbeeld vond ik het voor de hand liggen dat de SG daar een rol in zou hebben. En dat was niet zo.” Wat dat vraagt van een SG? “Om effectief te kunnen zijn, moet je je toch verdiepen in de inhoud en daar met de minister over praten.”

Loyale tegenspraak

Ter Horst heeft een duidelijke opvatting over de samenwerking met ambtenaren en over de ruimte voor tegenspraak daarin. “Mijn opvatting is altijd geweest dat in overleg met ambtenaren alles kan worden gedeeld. “Alle argumenten pro en contra moeten de revue kunnen passeren. Maar op het moment dat de minister zegt: ‘Ik beslis dat we het zo doen’, moet het klaar zijn. Dan moet je van ambtenaren kunnen verwachten dat ze dat besluit loyaal uitvoeren. En als ze dat niet met hun geweten

26 oktober 2009. Minister van BZK Guusje ter Horst deelt in Breda folders uit van de politie; een weekendje cel voor stappers die zich misdragen.
Foto: ANP | Erald van der Aa

kunnen verenigen, staat uiteraard de weg naar hun leidinggevende open."

Succes is dat je als minister bereikt wat je wilde bereiken, vindt ze. Soms is het doel iets in beweging te brengen of zichtbaarder te maken. "Onderdeel van succes is ook dat je zegt: 'Dáár gaan we aandacht aan besteden.' We hebben bijvoorbeeld aandacht besteed aan politieagenten, ambulancemedewerkers en brandweermensen die geconfronteerd werden met agressie. Hebben voorstellen ontwikkeld hoe we daar iets aan konden doen. Ook weer samen met de minister van Justitie hebben we kunnen regelen dat in gevallen van agressie tegen hulpverleners de strafeis van het Openbaar Ministerie is verhoogd."

Duidelijk communiceren welke onderwerpen prioriteit gaan krijgen is heel belangrijk, zo ervaarde Ter Horst. "Want je ambtenaren hebben begrijpelijkerwijs allemaal aandachtsgebieden uit de vorige periode. Als er dan nieuwe dingen bijkomen en ze stoppen niet met wat ze deden, krijgen ze het natuurlijk steeds drukker. Wat ik me pas later realiseerde: ambtenaren hebben veel relaties in de samenleving, met organisaties enzo. Als je dan opeens moet stoppen met iets, is dat helemaal niet fijn voor jezelf, maar ook niet voor die anderen."

Beeld van de buitenwereld

Ze is duidelijk over hoe ze het ministerschap ziet: "Kijk, ik ben van de categorie 'je moet iets bereiken in de jaren dat je daar zit'." Dat standpunt kwam ook terug in hoe de pers haar beschouwde: "Toen ik wegging, kreeg ik zo'n pak met alle perspublicaties over de drie jaar dat ik minister was, op mijn eigen verzoek overigens. Ik heb er al die tien jaar niet naar gekeken, maar heb het gisteren even doorgelezen. Ik las bijvoorbeeld een kop als 'Een generaal op Binnenlandse Zaken'. Nou ja, dat was kennelijk het beeld dat er van mij bestond en dat snap ik ook wel."

Over beïnvloeding van de publieke opinie in het contact met de media tijdens haar ministerschap zegt ze: "Ik heb volgens mij nooit een journalist gebeld en gezegd: 'Moet je eens even luisteren...' Als dat aan de orde is, láát je het doen door je assistent of voorlichter." De assistenten en voorlichters hebben de telefoonnummers van alle journalisten in hun telefoon staan. "Dus als je vraagt: 'Hoe vindt zo'n proces nou plaats?' dan is daar zeker een onderdeel van dat je voorlichter en met name je politiek assistent - want die heeft meer vrijheid dan een voorlichter - ook de publieke opinie beïnvloeden."

"Alle argumenten pro en contra moeten de revue kunnen passeren. Maar op het moment dat de minister zegt: 'Ik beslis dat we het zo doen', moet het klaar zijn"

Bondjes sluiten met andere partijen

Om het vraagstuk rondom de agressie tegen politieagenten, ambulancemedewerkers en brandweermensen aan te pakken, werden werkbezoeken georganiseerd en kwam er landelijke publiciteit. "De mensen die het betreft, zijn daar blij mee, want die zien dat de minister daar aandacht aan besteedt." Hierbij zocht ze de samenwerking met de minister van Justitie. Die samenwerking bleek op veel terreinen effectief. "Als Hirsch Ballin en ik, dus de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie en vertegenwoordigers van verschillende politieke partijen, het in de ministerraad met elkaar eens waren, dan kreeg zo'n voorstel altijd de steun van de hele raad."

De wind door je haren voelen

"Als ik nu de ministers zie, soms lijkt het wel of vrouwelijke ministers daar iets meer last van hebben dan mannelijke ministers, die zijn gewoon twee jaar nadat ze zijn begonnen vijf jaar ouder geworden." De druk en het keiharde werken; hoe ga je daar mee om als minister? Ter Horst maakte lange dagen: "Ik ben geen vroege starter, dus ik werd meestal om half negen opgehaald en kwam om elf uur weer thuis. Ik woonde in de binnenstad van Amsterdam en had een heel klein terrasje. Daar ging ik dan wel eens op staan, gewoon om de wind door m'n haren te voelen." Terugblikkend op haar ministerschap met de vraag wat ze liever anders had gedaan, geeft ze aan 'wat meer ontspanning in het geheel te brengen'. "Meer ontspanning voor mezelf en naar andere mensen toe. Want de druk is erg hoog en je moet toch proberen om daar een weg in te vinden."

"Wat mij is opgevallen is dat ministers helemaal niet bijzonder geliefd zijn bij het volk. Behalve op het departement zullen mensen nooit over 'onze minister' spreken"

Ze heeft grote bewondering voor mensen die onder zulke grote druk ontspannen kunnen blijven. "Dat ben ik niet, dus zo nu en dan schoot ik wel eens uit. Er zullen ongetwijfeld wel eens mensen ongelukkig van zijn geworden. We weten van Rutte dat die de indruk wekt dat het allemaal heel leuk is, maar die kan ook genadeloos zijn. En Eberhart van der Laan, natuurlijk een fantastische burgemeester en heel goed in staat om met mensen te *levelen*, kon als het moeilijk werd ook uitschieten. Ik denk dat iedereen dat wel heeft. Misschien moet je proberen om, als zo'n moment zich aandient, toch even gas terug te nemen en te zeggen: 'Goh, zullen we even een kopje koffie drinken' of zoiets. Maar goed, daar ben je niet altijd toe in staat."

Een afstandelijke functie

Terugkijkend ziet Ter Horst dat het ook belangrijk is je als minister te realiseren dat je 'ook maar een radertje in het geheel bent'. Ze vergelijkt daarbij de functie van minister met die van burgemeester. Als burgemeester ervaarde ze veel meer contact met inwoners en kreeg ze ook meer waardering. "Wat mij is opgevallen is dat ministers helemaal niet bijzonder geliefd zijn bij het volk. Behalve op het departement zullen mensen nooit over 'onze minister' spreken. Als je ergens als minister kwam, een werkbezoek bijvoorbeeld, waren mensen heel aardig en beleefd. Maar als burgemeester - en als je het een beetje goed doet ook als wethouder - zijn mensen echt blij dat je er bent en dat je iets voor ze doet. 'Onze burgemeester, daar kun je altijd bij terecht'. Dat heb je als minister helemaal niet. Het is een veel afstandelijkere functie dan het burgemeester zijn."

Als minister is er veel minder contact met burgers. Wellicht hechtte ze er als minister daarom veel waarde aan om de brieven van burgers te lezen en persoonlijk de reacties te ondertekenen. Dat was ze immers gewend vanuit haar burgemeesterstijd in Nijmegen. “Toen ik minister werd, merkte ik dat er brieven de deur uitgingen die ik helemaal niet zag. Dan stuurde iemand me een brief en dan ging het (de reactie daarop, red.) met een digitale handtekening de deur uit. Toen zei ik: ‘Dat gaan we niet meer doen.’” Volgens haar ambtenaren een onmogelijke opgave, maar Ter Horst bleef erbij. Zij en haar collega Bijleveld ondertekenden alle antwoordbrieven persoonlijk.

Guusje ter Horst in een notendop

Guusje ter Horst studeerde klinische psychologie aan de Universiteit van Amsterdam (UvA), waar ze in 1984 promoveerde. Van 1977 tot 1994 was ze universitair hoofddocent bij de vakgroep Sociale Tandheelkunde aan de UvA, en werd in 1992 ook voorzitter van Universiteitsraad. In 1994 volgde het wethouderschap in Amsterdam tot 2001, daarna werd ze burgemeester van Nijmegen. In 2007 werd ze minister van BZK in het kabinet-Balkenende IV, tot 2011. Van 2011 tot 2015 was ze lid van de Eerste Kamer. In 2011 was ze ook interim-voorzitter van de HBO-raad. Sinds 2022 is ze bestuurlijk aanjager van het VWS-programma Onbeperkt Meedoen. Daarnaast vervult ze verschillende nevenfuncties, zoals het lidmaatschap van de raad van commissarissen bij Shell Nederland BV.

Bron: parlement.com

Bekijk het interview online

Renée Jones-Bos

"Geef mij maar óns systeem"

Datum interview

14 juni 2023

Functies

2005–2008	Directeur-generaal voor Regiobeleid en Consulaire Zaken, ministerie van Buitenlandse Zaken
2012–2016	Secretaris-generaal, ministerie van Buitenlandse Zaken

Interviewers

Paul 't Hart
Erik-Jan van Dorp

Regina Veronica Maria (Renée) Jones-Bos volgde het bekende diplomatenklasje, en werkte als ambassadeur in Washington en Moskou. Ze zat aan tafel met de wereldtop. In 'het Haagse' was zij DG en later SG bij Buitenlandse Zaken. Ze ontwikkelde zich "van veel interesse in buitenlands beleid, naar ook meer interesse in binnenlands beleid." Als ze haar ervaringen met politieke systemen op een rijtje zet, is haar conclusie: "Er moeten dingen beter en we moeten ons bewust zijn van onze kracht en zwakte, maar geef mij maar ons systeem."

De internationale oriëntatie van Jones-Bos kwam al tot uiting in haar studiekeuzes. Ze studeerde Italiaans in Perugia; Russisch, Engels, politiek en economie in Antwerpen, en Ruslandkunde in Sussex. Na haar studietijd ging ze twee jaar aan de slag bij de attaché van het ministerie van Landbouw op de Nederlandse ambassade in Moskou. "Daar kwam voor mij alles samen wat ik interessant vond: internationale betrekkingen, de tijd van de Koude Oorlog, werken achter het IJzeren Gordijn en werken voor de overheid. Kijken wat je met internationaal beleid kunt betekenen voor de samenleving." Ze vervolgde haar carrière bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en volgde daar het beroemde diplomatenklasje. Het was begin jaren tachtig; er waren nauwelijks vrouwelijke ambassadeurs, DG's, laat staan SG's. "Toen ik mijn examen deed, kreeg ik felicitaties, maar er werd ook gezegd: 'Zegt u nou zelf, diplomatie is toch geen vak voor een vrouw?' Daar heb ik van geleerd me niet te laten ontmoedigen. Later dacht ik: oké, ik zal je het wel eens laten zien!"

Aan de wereldtafel

Een belangrijke stap in haar loopbaan was het tijdelijk lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad voor Nederland eind jaren negentig. Jozias van Aartsen was net aangetreden als minister van Buitenlandse Zaken en Jones-Bos werd twee jaar hoofd van de Taskforce Veiligheidsraad. Dicht tegen de politiek aan: een positie vlakbij de minister en met een regelmatige gang naar de Tweede Kamer. Belangrijk was het aanbrengen van focus, vertelt ze. "Nederland was een van de vijftien landen in de Raad en een niet-permanent lid. Je moest dus een balans vinden tussen 'meesjokken met de rest' en een te pretentieuze agenda die je niet kunt waarmaken." Een leerzame periode voor Jones-Bos: "Hoe bereid je het voor en hoe betrek je de Kamer daarbij? Hoe zorg je dat je een aantal speerpunten hebt waar je wat op kan bereiken, zodat het geen brei wordt van 100.000 dingen waarin je eigenlijk niets echt goed doet? En hoe leg je daar achteraf verantwoording over af?"

Haar jaren bij de Taskforce boden een uniek inkijkje. "In mijn eerdere posten in Praag en Washington had ik ook te maken met politiek; de nationale en internationale agenda. Hier kwam het heel dicht bij elkaar. Je zit echt aan de wereldtafel."

Keiharde onderhandelingen

Iets voor elkaar krijgen op dat wereldtoneel vraagt veel diplomatiek voorwerk achter de schermen, vertelt ze. “Uit het hele proces komt een resolutie van de Veiligheidsraad en daar moet je als Nederland ‘ja’ of ‘nee’ tegen zeggen. Dat is openbaar; iedereen weet of je voor of tegen was, of dat je je onthouden hebt. Dat focust de geest enorm; wat vinden wij hier nou van? Wat willen en kunnen we daarmee?” De onderhandelingen in de Veiligheidsraad zelf gaan hard tegen hard, is haar ervaring. “Je hebt die bekende mooie, grote zaal met die prachtige ronde tafel, maar de besprekingen daarvóór vinden plaats in een soort zweetkamertje, met lelijk, oud meubilair. Peter van Walsum (topdiplomaat, red.), de Nederlandse vertegenwoordiger in de Raad, zat met één of twee collega-ondersteuners naast de Russische ambassadeur Sergej Lavrov (later Russisch minister van Buitenlandse Zaken, red.) en andere zwaargewichten. Daar worden niet de grote speeches afgestoken en nog eens de standpunten van ieder land toegelicht. Dat zijn gewoon keiharde onderhandelingen over de tekst die de reflectie moet zijn van wat de Veiligheidsraad gaat doen.” Soms moet je daarbij ook andere instrumenten inzetten, zoals het smeden van coalities. “Het gaat erom welke partijen je betrekt en hoe je ervoor zorgt dat zij kunnen bijdragen aan wat jij wil bereiken.”

Helaas is het overleg in de Veiligheidsraad steeds moeizamer geworden. “Vanwege de toenemende geopolitieke tegenstellingen is het tegenwoordig nauwelijks meer mogelijk tot besluitvorming te komen”, verzucht Jones-Bos na afloop van het gesprek.

Na afloop van het tweejarig Nederlandse lidmaatschap van de Veiligheidsraad werd Jones-Bos door Van Aartsen benoemd tot Nederlands eerste mensenrechtenambassadeur. De bedoeling hiervan was het binnenlandse en internationale mensenrechtenbeleid meer op elkaar te laten aansluiten. Bijvoorbeeld door overleg met Nederlandse mensenrechtenorganisaties, en te bekijken wat het aannemen van protocollen en resoluties betekent voor binnenlands en buitenlands mensenrechtenbeleid.

De Haagse wereld

In 2003 ging Jones-Bos met haar unieke vak-, veld- en uitvoeringskennis in de Haagse wereld aan de slag. Ze werd eerst plaatsvervangend directeur-generaal (DG) Regiobeleid en Consulaire Zaken, in 2005 werd ze er DG. Het was eigenlijk een soort uitvoeringsorganisatie en dat lag haar goed. Het ‘postennet’ viel eronder: “Meer dan 140 posten over de hele wereld, met veel uitvoeringskwesties: beheer, financiën, huisvesting, IT-infrastructuur en personeelszaken.” Naast het postennet bevatte haar DG ook consulaire zaken. “Nederlandse burgers reizen de hele wereld over en komen dan soms in de problemen.” Het verstrekken van visa en paspoorten in het buitenland viel onder het DG, net als bijvoorbeeld gedetineerdenbezoek en het opzetten van evacuaties.

“Dat zet je ook aan tot denken over je eigen stelsel. Als iemand van buitenaf naar Nederland zou kijken, wat ziet men dan?”

De stap naar Den Haag boeide haar. “Bij buitenlands beleid bestudeer je de binnenlandse krachtverhoudingen van andere landen. Dat zet je ook aan tot denken over je eigen stelsel: hoe zitten wij dan eigenlijk in elkaar? Als iemand van buitenaf naar Nederland zou kijken, wat ziet men dan? Hoe zit het met het politieke stelsel, met de rechterlijke macht en de uitvoering van de overheid?” Terugkijkend concludeert ze: “Ik heb me ontwikkeld van veel interesse in buitenlands beleid - die ik nog steeds heb

- naar ook meer interesse in binnenlands beleid. Het is interessant om te zien hoe dat gaat binnen een ministerie, al die verschillende DG's met verschillende belangen."

Een geïntegreerd buitenlandbeleid

Jones-Bos kreeg ook te maken met interdepartementale kwesties. Veel departementen hebben eigen buitenlandse vertegenwoordiging: de attachés. Ze zat het interdepartementale afstemmingsoverleg daarover voor. "Ieder heeft zijn eigen drijfveren, politieke belangen en achterban. De Kamercommissies zijn ook niet noodzakelijkerwijs hetzelfde. Het kan dan zijn dat er vanuit veiligheid wordt gezegd: 'De Koninklijke Marechaussee (KMAR) moet meer in het buitenland gaan werken, er moeten overal KMAR-attachés zitten.' Vanuit BZ denk je dan: wat gaan ze daar dan doen? Is er misschien al iemand die die agenda al volgt en die dat mee kan nemen? Is er sowieso plaats voor nog iemand op de ambassade of moeten we daar een verbouwing voor gaan organiseren?"

"Ik was zo vrolijk bezig met mijn inhoud. Een soort naïviteit; als ik goed inhoudelijk bezig ben, dan komt het wel goed"

Het streven was om binnen de rijksoverheid een geïntegreerd buitenlandbeleid neer te zetten. "Je moet zorgen dat de neuzen één richting opstaan. Vanuit het buitenland gezien is het gek dat Justitie één ding zegt, Volksgezondheid iets anders en Binnenlandse Zaken weer iets anders. Dan ben je gewoon niet effectief." De kunst voor BZ is die eenheid met al die verschillende belangen te realiseren, zonder doorzettingsmacht, vertelt ze.

Vernieuwing rijksdienst

De tijdsgeest veranderde. Tijdens de kabinetten-Balkende werd er met het Programma Vernieuwing Rijksdienst bezuinigd en hervormd. Een van de ideeën was om te komen tot drie DG's per departement als ideaalmodel. BZ had echter vier DG's, en Jones-Bos hield zich achteraf gezien te afzijdig van het spel dat daaromheen ontstond. "Ik was zo vrolijk bezig met mijn inhoud. Een soort naïviteit: als ik goed inhoudelijk bezig ben, dan komt het wel goed. Terwijl er natuurlijk andere dingen spelen." Op een gegeven moment kreeg ze de mededeling dat haar DG werd opgeheven. "Ik had niet geweten welk ander DG je op had moeten heffen, maar je had natuurlijk ook kunnen zeggen: 'Luister, ieder departement is anders, Binnenlandse Zaken heeft de AIVD, Defensie de MVID, Sociale Zaken heeft het UWV; er zijn zoveel departementen met uitvoeringsorganisaties. Zie dit als een uitvoeringsorganisatie." Maar dat gebeurde niet en Regiobeleid en Consulaire Zaken werd opgesplitst en verdeeld over de anderen.

In deze periode leerde ze een aantal harde lessen, waaronder: 'pick your battles'. "Je kunt niet ieder gevecht winnen, maar soms moet je ze wel aangaan. In dit geval voelde ik me door niemand gesteund. Ik dacht: ik kan nu wel als een soort Don Quichot tegen windmolens gaan vechten, maar dit ga ik niet winnen." Ze vertelt dat ze een week 'teleurgesteld' heeft thuisgezeten en er veel met haar man over heeft gesproken. "Dan kom je op het punt dat je denkt: wat doe ik? Word ik verbitterd, boos en teleurgesteld, en zeg ik: 'Ik ben miskend'. Of denk je: ik had dit aan moeten zien komen en zelf een actieve rol moeten pakken bij die afweging. Nu had ik het gevoel dat het gewoon een te haastige beslissing was waar niet goed over was nagedacht." Ze leerde nog een aantal belangrijke lessen. "Je moet goed op blijven letten. Niet naïef zijn; niet denken dat wanneer je lekker bezig bent de rest van de wereld dat ook ziet. Je moet dus wat Haagser en sluwer opereren."

Een balanceeroefening

Na het opsplitsen van haar DG vertrok Jones-Bos in 2008 naar Amerika en werd daar ambassadeur. In de zomer van 2012 maakte ze haar rentree in Den Haag, als secretaris-generaal (SG) van BZ. Het was een roerige tijd. De financiële crisis begon zijn tol te eisen in Nederland en het eerste kabinet-Rutte was in het voorjaar gevallen. Met een nieuw kabinet, Rutte II, kwam er ook een nieuwe minister: Frans Timmermans. Hij had getekend voor een regeerakkoord waarin BZ hard werd geraakt door de bezuinigingen, harder dan de andere departementen. Binnen BZ werd dat als onrechtvaardig gevoeld. Voor haar als nieuwe SG startte een 'balanceeroefening': "Tussen je mensen gemotiveerd houden, de organisatie op de rails houden, zorgen dat het gewone werk doorgaat en die bezuinigingen realiseren. En daarnaast zorgen dat mensen zich toch ook realiseren: 'Er moet wel iets gebeuren, want het is misschien niet voor niets dat we een grotere bezuiniging hebben gekregen.'"

De commissie Docters van Leeuwen had eerder van minister Uri Rosenthal de opdracht gekregen om na te denken over de toekomst van het buitenlandse beleid en de diplomatieke dienst. Zo wilde de minister meer nadruk op de economische belangen van Nederland. Jones-Bos vond dat die commissie moest blijven, ook al was die onder een ander politiek regime tot stand gekomen. Ze sprak daar ook een aantal keer over met de nieuwe minister. "Dit is een inhoudelijke commissie, dacht ik, daar kunnen we gebruik van maken. Want we zullen toch goed moeten nadenken over wat onze koers wordt en hoe we die bezuinigingen vorm gaan geven."

We hebben de overheid nodig

De commissie bleef en daarnaast dacht de organisatie zelf na over een andere beleidsrichting: "Ik geloof erg in inhoudelijk vakmanschap en dat je dat vanuit je eigen organisatie moet halen. Dat liep parallel met het missie- en visietraject van de commissie Docters van Leeuwen." Ze kwamen uiteindelijk op hetzelfde uit: de rol van overheden 'is nog niet achter de rug'. Dat werd niet door iedereen in Den Haag zo gezien, vertelt Jones-Bos: "De illusie was toen: de wereld is geglobaliseerd en bedrijven doen allerlei dingen zelf. Die paar departementen die internationaal bezig zijn, doen dat ook zelf. We hebben allemaal onze eigen netwerkjes en we hebben geen ministerie van Buitenlandse Zaken nodig. De rol van overheden zou minder worden." Maar zo zat het niet in de rest van de wereld - China, Rusland, het Midden-Oosten, Afrika - waar overheden juist een grote rol speelden.

Stap voor stap kregen de nieuwe missie en visie verdere inhoud. "Ons uitgangspunt werd: je hebt de overheid wél nodig. Voor een samenhangend buitenlands beleid heb je een ministerie van BZ nodig. Voor een bijdrage aan de veiligheid, het welzijn en de welvaart van Nederland, economische diplomatie, volksgezondheid en het opkomen voor de belangen van Nederlanders en Nederlandse bedrijven in het buitenland. Daarnaast hebben we als rijke, welvarende natie een rol om bij te dragen aan welvaart en gerechtigheid in de wereld; ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten. Zo kregen we structuur in wat we doen en waarom."

"We hebben als rijke, welvarende natie een rol om bij te dragen aan welvaart en gerechtigheid in de wereld; ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten"

Jones-Bos vat het moderniseringsproces - met de bezuinigingen als stoorzender - samen. “Het begon vanuit het gegeven: we kunnen wel mopperen, maar het is wat het is. Twee: nadenken over het waarom en onze positie, en zelf kritisch kijken. Drie: als we vinden dat we zulk belangrijk werk doen, moeten we dat ook meer laten zien. En vier: we moeten het beter organiseren.”

“Ik denk dat het belangrijk is om een bewindspersoon te verwelkomen en het gevoel te geven: wij zijn hier om jouw werk zo goed mogelijk te faciliteren”

En dan de uitvoering

Dat waren de ideeën, maar hoe voer je die vervolgens uit? Ze sprak een aantal keer met minister Timmermans over de kern die behouden moest blijven. Zo moest het postennet in stand blijven, maar dan met kleinere eenheden. Op de posten zelf bleven de beleidseenheden bestaan. De backoffice-taken werden gebundeld, dat kon door de voortschrijdende digitalisering. Verder wilden ze hun werk meer zichtbaar maken: “Als je nou een aantal zichtbare dingen doet, kan je op de rug daarvan draagvlak verwerven voor de zaken die moeilijker uit te leggen zijn.”

Die bezuinigingen moet je volgens Jones-Bos ook in het licht van de tijd zien: “Het was een meer naïeve tijd, waardoor men dacht te kunnen bezuinigen op bijvoorbeeld de buitenlandtaak van de AIVD. Daarvan realiseren we ons nu: dat kan niet zo makkelijk. Maar goed, je gaat door fases, ook in je organisatie. Soms probeer je iets en moet je dat weer terugdraaien.”

Inhoud én relatie

In haar loopbaan heeft Jones-Bos heel wat bewindspersonen voorbij zien komen. Daarbij gelooft ze sterk in inhoudelijke vakkennis. “Je moet een minister helpen om zijn werk goed te doen; hoe kan je die goed adviseren als je dat niet hebt?”

Het gaat dus over de inhoud, maar ook over de relatie, benadrukt ze. In beide elementen heeft het departement een belangrijke rol. “Als iemand binnenkomt en meteen wordt geconfronteerd met ‘je moet dit en dat’, dan kan ik me voorstellen dat hij of zij denkt: wie is hier nou de bewindspersoon? Dus ik denk dat het belangrijk is om iemand te verwelkomen en het gevoel te geven: wij zijn hier om jouw werk zo goed mogelijk te faciliteren. Daar hoort bij: inhoudelijk advies, organisatie, meedenken over de koers op bepaalde thema’s. Je moet ook kijken naar de persoon zelf. Frans Timmermans wist natuurlijk al veel van buitenlands beleid en kende de organisatie. Dat is een andere introductie dan iemand die van buiten komt.”

Verplaats je in de ander

Als het gaat om een goede overdracht bij de wisseling van de wacht, heeft ze een duidelijk advies: “Ga niet altijd tegenover elkaar zitten, maar ook eens naast elkaar. Verplaats je als SG in de positie van de ander.” Zo zaten ministers Timmermans en Koenders vooral op de inhoud, vertelt ze. “Dan organiseer je series brainstormsessies met DG’s, directeuren en directies.”

Je bent als SG verantwoordelijk voor een goed team, vindt ze. “Zodat de minister zich daar geen zorgen over hoeft te maken.” Om dat te illustreren noemt ze het vele reizen: “Nachtvluchten zijn killing. De een kan daar beter tegen dan de ander. Daarom heeft de minister iemand nodig die een heleboel rompslomp wegneemt.” Een fijne klik

15 juni 2016. Koning Willem-Alexander ontvangt in bijzijn van SG Renee Jones-Bos van Buitenlandse Zaken, de ambassadeur van het Koninkrijk Bhutan, H.E. mevrouw Pema Choden voor overhandiging van de geloofsbrieven. Foto: ANP | Bart Maat

met een persoonlijk secretaris is bovendien erg belangrijk. “Die gaat altijd mee op reis. Daar zit je 24 uur per dag naast, daar hang je naast in het vliegtuig.” Dan is er nog de politiek assistent. “Die is vooral voor de Kamer belangrijk. De minister van Buitenlandse Zaken is zoveel weg, dat vindt de Kamer niet altijd leuk. Die moet goed met de fracties kunnen afstemmen. Daarnaast is een goede secretaresse voor iedere bewindspersoon belangrijk. Ministers hebben zoveel te doen, dat moet allemaal goed georganiseerd worden.”

Belangrijke verantwoordelijkheid

Het is lastig als het niet klikt tussen de nieuwe bewindspersoon en het team op het departement. Jones-Bos maakte dat een paar keer mee. Wat doe je dan? In eerste instantie is er tijd nodig, geeft ze aan. “Ik vind dat je het altijd moet proberen met elkaar. Maar soms komt er een moment dat het echt niet gaat. Dat vind ik als SG een van de lastigste momenten. Want wat laat je dan zwaarder wegen? Daarom is het SG-schap niet een wetenschap, maar een kunst. In dat geval moet je alle aspecten wegen: is het persoonlijk of zit het in de houding? Kan het echt niet of is het een kwestie van meer tijd geven? Als je besluit om mensen te vervangen, moet je dat goed kunnen uitleggen. Dat op een goede manier doen, is een belangrijke verantwoordelijkheid.”

“Als je besluit om mensen te vervangen, moet je dat goed kunnen uitleggen. Dat op een goede manier doen, is een belangrijke verantwoordelijkheid”

Als ambassadeur, DG en SG kreeg ze op verschillende manieren met de bestuursraad van het departement te maken. “Als je begint in je loopbaan is die ver weg. Dan ben je meer bezig met je eigen dossier, met je eigen onderwerp, of je nou in Den Haag zit of in het buitenland. Als je wat dichterbij komt, word je kritischer. Dan denk je: jeetje, wat duurt het lang allemaal. En als je er dan zelf in zit als DG weet je: zo makkelijk is het allemaal niet, want dan krijg je te maken met al die verschillende belangen. Toen ik SG werd, dacht ik: nu ligt het echt op je schouders, zo voelde ik het wel. Ik vond het een hele grote verantwoordelijkheid, het was ook een moeilijke tijd.”

Barbecueën met Joe Biden

In haar loopbaan kreeg Jones-Bos te maken met de meest kleurrijke en intrigerende personen. Van president Václav Havel tot Anna Politkovskaja, de Russische journaliste, en van Stanley Rensch, de Surinaamse mensenrechtenactivist, tot Barack Obama en Joe Biden. “President Obama vond ik een enorm inspirerende, intrigerende man. Bij hem zag je hoe moeilijk het is, zelfs als president van Amerika, om wat je in je hoofd hebt - *‘Yes, we can’* - in beleid om te zetten. Afghanistan en Irak zijn daar voorbeelden van. Een van zijn eerste *executive orders* was het sluiten van Guantánamo Bay en dat is nog steeds niet dicht.”

Over Joe Biden: “Biden was toen vicepresident. Wij woonden vlakbij Massachusetts Avenue waar Biden woonde en zijn daar een keer op een barbecue geweest. Hij doet meteen hup, een arm om je schouder, en: *‘The Netherlands, great country’, ‘Small country, big foot print’* en lovend *‘What you guys did in Yugoslavia…’* De volgende keer dat we hem tegenkwamen zei hij: *‘How are you and your prime minister doing?’* Echt die human interaction. Ik vond het knap hoe hij zich iedereen herinnerde en met iedereen een praatje maakte.” Ze vindt het indrukwekkend hoe Biden in die enorm gepolariseerde Verenigde Staten er toch veel wetgeving door heeft weten te krijgen.

Veel op het matje geroepen

Wat waren lastige momenten als ambassadeur of diplomaat? “We hadden een moeizame relatie met Rusland, vooral na de annexatie van de Krim in 2014. De tragedie met de MH17 hing daar als een zwaard van Damocles voortdurend boven. Premier Rutte was ook persoonlijk gecommitteerd: ‘De onderste steen moet boven.’ Dat vonden de Russen erg vervelend en irritant. Iedere keer kwamen we weer met juridische stappen. ‘Jullie kleine mug, wie denk je wel dat je bent om ons zo dwars te

zitten?' Ik ben veel op het matje geroepen in Rusland." Jones-Bos is er trots op dat Nederland niet toegaf aan de Russische druk.

De waarde van ons systeem

Die ervaring gaf haar inzicht in de waarde van het democratische systeem. "In de jaren tien werd nog wel eens gezegd: 'Ons rommelige democratische systeem met al die partijen en fracties. Kijk naar Rusland en China, dáár kan je doorpakken.' Voor haar werden daarmee juist de beperkingen en zwakte van de autocratie zichtbaar. "Dat iedereen bang is en niet eerlijk durft te zeggen wat hij of zij vindt, dat niemand eerlijk durft te adviseren. Ook bij ons gaan dingen mis, dat zien we en daar praten we veel over. Maar uiteindelijk komen de dingen boven water. Dan denk ik: *let's count our blessings*. Er moeten dingen beter en we moeten ons bewust zijn van onze kracht en zwakte, maar geef mij maar ons systeem."

Renée Jones-Bos in een notendop

Renée Jones-Bos is voormalig Nederlands diplomaat en topambtenaar. Na het 'diplomatenklasje' bekleedde ze diplomatieke posten in Dhaka, Paramaribo, Praag en Washington. Ook was ze coördinator voor de Veiligheidsraad en ambassadeur voor de mensenrechten op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Van 2005 tot 2008 was zij DG Regiobeleid en Consulaire Zaken. Daarna vertrok ze naar Washington en werd daar de ambassadeur. Van 2011 tot 2016 was ze secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarna werd ze ambassadeur in Moskou, tijdens de diplomatieke nasleep van onder andere het neerhalen van vlucht MH17. Momenteel vervult ze verschillende nevenfuncties, bijvoorbeeld als lid van de adviesraad The Hague Centre for Strategic Studies en voorzitter van de raad van toezicht van het Amsterdamse H'ART Museum (de voormalige Hermitage).

Bron: parlement.com en nl.wikipedia.org

Bekijk het interview online

Wouter Koolmees

"Het is belangrijk om het uiteindelijk samen te rooien"

Datum interview

17 april 2024

Functies

2017-2022	Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, tevens vicepremier (2019-2020) in kabinet-Rutte III
2022-heden	Voorzitter Raad van Bestuur, Nederlandse Spoorwegen

Interviewers

Paul 't Hart
Guido Rijnja

Wouter Koolmees maakte carrière als ambtenaar bij het ministerie van Financiën. Hij stapte over naar de politiek, werd Kamerlid en daarna minister van SZW in Rutte III. Hij maakte als ambtenaar de bankencrisis mee en was als minister verantwoordelijk voor de NOW-regeling tijdens corona. Hij gelooft sterk in het belang van samenwerking. "Het uiteindelijk samen rooien is belangrijk voor de parlementaire democratie en samenleving." Een andere manier om vertrouwen te herwinnen: "Maak beleid simpeler en robuuster, met minder uitzonderingen."

Na zijn afstuderen in sociale en institutionele economie begin 2001 werkte Koolmees vier jaar als assistent-onderzoeker bij het Nederlands Economisch Instituut. Maar de politiek trok hem. "Ik was lid van de Jonge Democraten en altijd bezig met politiek en beleid." Hij wilde naar Den Haag, want 'daar gebeurt het'. In 2003 begon hij bij het ministerie van Financiën in het strategisch cluster van de directie Algemeen financieel-economische politiek.

Neus in de boter

Financiën staat bekend als een van de beste plekken om een Haagse carrière te beginnen, al was die keuze voor Koolmees niet zo bewust. "Deze baan overkwam me, ik had geen goed beeld van hoe het ging in Den Haag. Ik viel met mijn neus in de boter. Ik heb er veel geleerd over hoe je besluitvorming kan beïnvloeden, welke analyse eronder ligt en hoe de media reageert op persberichten of miljoenennota's. Ik was betrokken bij het schrijven van hoofdstuk 1 van de miljoenennota; heel leerzaam."

Die eerste jaren was hij op zoek naar zijn rol. Dat veranderde toen hij in 2006 secretaris werd van de twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte (SBR). Hij leerde er veel. "Hoe geef je een ambtelijk advies aan de politiek? Want je gaat er niet over, uiteindelijk is het een politieke keuze. Je kunt zeggen: in de formulering en de reikwijdte van je adviezen kun je kaders meegeven aan de politiek."

De SBR adviseerde over de vergrijzing. Een gevoelig en politiek getint advies, vertelt Koolmees. "Omdat werd opgeschreven: je zou de AOW-leeftijd eigenlijk moeten verhogen en iets moeten doen aan de kostenstijging in de gezondheidszorg. Dan ben je aan het agenderen. Dat werd niet per se enthousiast ontvangen. Het was echter een bewuste keuze: we moeten dit een keer agenderen, want vanuit de politiek komt het niet."

Een andere wereld

Hij groeide door binnen het ministerie. Toen hij hoofd Begrotingsbeleid was, brak de bankencrisis uit. “Ik heb daar veel geleerd over omgaan met onzekerheid; we hadden geen idee. Op Prinsjesdag ging Wouter Bos met het koffertje naar de Tweede Kamer met een overschot op de begroting en florissante economische cijfers. Er was wel onzekerheid over de financiële markten.” De dag voor Prinsjesdag was het Amerikaanse Lehman Brothers gevallen, toen waren de stukken al verspreid.

Dat tekende het begin van de bankencrisis. “Van het ene op het andere moment kwam je in een andere wereld terecht, waarin je niet meer de beleidsinstrumenten kon toepassen die je kende. Dat eerste weekend hebben we vier miljard betaald voor een deel van ABN AMRO, twee weken later was de teller opgelopen tot zestien miljard.” Als hoofd Begrotingsbeleid ging Koolmees over de garanties en leningen, en hij was verantwoordelijk voor het monitoren van het begrotingssaldo. ”In korte tijd ging het van een overschot naar een groot tekort. Het economische en financiële beeld was in een keer heel anders.” Koolmees noemt ‘rust brengen’ als manier om met onzekerheid om te gaan. “Mario Dragi (destijds voorzitter van de Italiaanse en Europese centrale bank, red.) had het over de *big bazooka*. Dat de overheid zegt: ‘Tot hier en niet verder. Nu stappen wij in en dat risico kopen we af’. Dat is het begin van de oplossing.” Zoiets roept nog wel ingewikkelde politieke vragen op: “Ga je slecht gedrag belonen en goedbetaalde bankiers redden met belastinggeld?” Daar zijn in de Tweede Kamer veel discussies over gevoerd.

Afkijken bij de politiek

In 2010 stapte Koolmees over naar de politiek. Daar was hij al langer mee bezig, vertelt hij. “Na de SBR was het zaadje geplant. In die jaren ben ik actiever geworden voor D66. Ik werkte in mijn eigen tijd mee aan speeches van Alexander Pechtold over pensioenen en vergrijzing.” Ook keek hij naar de mensen in de politiek. “Ik keek af: hoe doen zij dat? Wat vind ik goed en verstandig? Maar ook: wat bevalt me niet?”

“Ga je slecht gedrag belonen en goedbetaalde bankiers redden met belastinggeld?”

Hij kreeg een uniek inkijkje toen hij als ambtenaar aanwezig was bij het Catshuisoverleg over het aanvullende beleidsakkoord van 2009. “Ingewikkeld aan dat kabinet (Balkenende IV, red.) was dat er op dat moment continu ruzie was, vooral tussen CDA en PvdA. Dat zette de effectiviteit onder druk. Ik vind oprecht dat dat kabinet heel goede dingen heeft gedaan, zoals het redden van de banken en het herstellen van vertrouwen. Maar alles tegen een achtergrond van politieke ruzie, kinnesinne en weinig eenduidigheid.”

De les die hij daar uithaalt, is het belang van samenwerking. “Je moet het samen doen, alleen dan kom je verder. Mijn politieke partij is niet zo van de polder, meer van het primaat van de politiek.” Zijn karakter, ervaring en overtuiging maken dat hijzelf meer floreert in goede samenwerking: “Samen een narratief hebben waar je met z’n allen achter kan staan.”

Het geplante zaadje tijdens zijn SBR-tijd was dat er iets moest gebeuren met de adviezen over vergrijzing. “Ik was ervan overtuigd dat we de AOW-leeftijd moesten verhogen om op lange termijn de overheidsfinanciën en daarmee het sociale arrangement in stand te houden.” Daar wilde hij aan bijdragen. “Niet meer adviseren en opschrijven hoe het zou moeten, maar het zelf doen. Dat heeft me gemotiveerd me aan te melden als kandidaat voor de verkiezingen van 2010.”

Politiek talent van het jaar

Koolmees kwam op de achtste plaats van de kandidatenlijst en werd gekozen. Als Kamerlid heb je een andere rol en dus andere vaardigheden nodig dan als ambtenaar. Hij kreeg daarover kritiek vanuit zijn eigen partij: “Je kan vragen stellen en analyses doen, maar je moet ook een standpunt hebben.” Koolmees is een man van feiten en cijfers. “In de Kamerfractie heb je allemaal een rol. Ik ben van nature de rationele, ietwat technocratische jongen met een bril die verstand heeft van economie en financiën.”

Dat expertprofiel zorgde ervoor dat hij al snel opviel. Samen met Pechtold voerde hij de onderhandelingen bij de formatie van Paars Plus; met VVD, PvdA, D66 en GroenLinks. Daarnaast was hij Kamerlid. “In die eerste weken heb ik een motie ingediend over waar deze vier partijen stonden qua bezuinigingen. Dat leverde me het predicaat ‘politiek talent van het jaar’ op.” De motie werd aangenomen met 3,2 miljard aan bezuinigingen als resultaat. “Dat heeft een zaadje geplant voor mijn imago als Kamerli,d in de Kamer en bij journalisten.” Paars Plus kwam er uiteindelijk niet. Het kabinet-Rutte-Verhagen kreeg gedoogsteun van de PVV en Koolmees werd oppositiekamerlid.

“In de Kamerfractie heb je allemaal een rol. Ik ben van nature de rationele, ietwat technocratische jongen met een bril die verstand heeft van economie en financiën”

Stand-upje aan de patatbalie

Zijn ambtelijke achtergrond hielp hem, maar gaf ook uitdagingen. “Ik heb als ambtenaar vele miljoenennota’s, financiële beschouwingen en Kamerdebatten meegemaakt. Dus ik wist het verschil tussen de motie in de Tweede Kamer en dat de Eerste Kamer geen recht op amendement heeft. Ik wist ook wat de volgorde van dingen is; als nieuw Kamerlid heb je daar veel aan.”

Hij moest leren korter door de bocht te gaan. “Even zo’n stand-upje voor het journaal bij de ‘Patatbalie’ in de Tweede Kamer (Haagse bijnaam voor de balie waar politici en journalisten elkaar ontmoeten, red.). Meestal moet je in achttien seconden je boodschap kwijt.” Een kwestie van leren en afleren. “Je moet bereid zijn nuances los te laten waarvan je als ambtenaar denkt: die móeten erbij.”

Daar heeft hij mee geworsteld, vertelt Koolmees. “Ik voelde een spagaat tussen wat er van me werd verwacht in de Kamer en tijdens zo’n stand-upje, en wat ik innerlijk kon verdedigen. Ik heb een paar uitglijders gemaakt. Dat ik achteraf dacht: wat heb ik gezegd? Opgejaagd door het politieke relletje of actualiteitje van de dag een stoere quote instuderen en uitserveren. Dan zag ik mezelf op televisie en dacht: dat ben ik helemaal niet. Je krijgt een soort verkramptheid en gemaaktheid, en voelt dat het niet werkt.”

Hij sprak er veel over met Pechtold, de woordvoerders en fractiegenoten, en nam een coach in de arm die hem in een aantal sessies verder hielp. “Waarom voelt dit zo verkeerd? En hoe zou je dat dan wel moeten doen?” Er stond ook een zekere druk op hem. “Als ‘politiek talent van het jaar’ waren de verwachtingen hoog.” Niet makkelijk als je net begint en weinig politieke ervaring hebt. “Talent is ook een belofte die het vaak niet haalt.”

Coalitie en oppositie

Tijdens het Lenteakkoord van Rutte I - nadat gedoogpartner PVV was opgestapt - en tijdens Rutte II, was D66 een van de partijen die constructieve oppositie voerde. En daarmee het kabinet - onder voorwaarden - aan een meerderheid hielp. “Toen voelde ik me eerder coalitie dan oppositie.” Dat past hem beter. “Je bouwt iets, kan invloed hebben op het beleid, kan keuzes maken en samenwerken.”

Effectief oppositie voeren vraagt wat anders, al is dat afhankelijk van de situatie, zegt Koolmees. “Rutte II was de coalitie van VVD en PvdA; die combinatie is bijna altijd een soort D66-beleid. Daar oppositie tegen voeren is zoeken naar verschillen. Rutte I bestond uit VVD, CDA en PVV; ik had geen moeite daar oppositie tegen te voeren, want dat vond ik slecht beleid.”

Geen makkelijke klus

In 2017 waren er nieuwe verkiezingen en Koolmees deed wederom samen met Pechtold de onderhandelingen met VVD, CDA en ChristenUnie. “Aan het eind van de formatie zei Pechtold: ‘Jij moet minister van Sociale Zaken worden.’ Ik wist wat er in het regeerakkoord stond over pensioenen, de arbeidsmarkt en inburgeringswet. Ik dacht: daar moet een hoop gebeuren.” Koolmees vroeg zich af of hij daar op zijn negenendertigste klaar voor was. Bovendien: kon hij het ministerschap combineren met zijn thuissituatie? “Daar heb ik bewust bij stilgestaan: als dit op mijn pad komt, zeg ik dan ‘ja’ of ‘nee’? We hadden twee jonge kinderen van vijf en drie, en mijn vriendin had een fulltimebaan.”

Koolmees had in de praktijk gezien wat het ministerschap vraagt. “Het heeft grote impact op alles. Je agenda wordt onvoorspelbaar.” Toch kende die onvoorspelbaarheid ook een zekere voorspelbaarheid. “De avonden zijn onvoorspelbaarder dan de ochtenden; stemmingen, moties van wantrouwen of politiek spoedoverleg zijn altijd ’s avonds en ’s nachts.” Hij maakte daarover afspraken met zijn vriendin: “Ik doe de ochtenden en begin wat later, maar dan hebben we ook de deal dat ik ’s avonds een soort vrijbrief heb; we zien wel hoe laat ik thuiskom. Dat hebben we bijna vijf jaar consequent volgehouden.” Dat betekende dat hij iedere dag wat later begon op het ministerie, omdat hij de kinderen uit bed haalde, te eten gaf en naar school bracht.

De weekenden probeerde hij zoveel mogelijk vrij te houden. “Behalve de loodgieterstas op zondagmiddag, maar dan ben je wel thuis.” Een druk schema. “Als ik om vier uur ’s nachts thuis was, stond ik om zeven uur weer op.” Hoe heeft hij dat volgehouden? “Je weet dat het tijdelijk is; het is maximaal vier jaar.”

“Doordat ik ‘politiek talent van het jaar’ was, waren de verwachtingen hoog”

Wat is haalbaar?

Toen Koolmees minister werd, was de hervorming van het pensioenstelsel al in gang gezet. “Ik was blij met de tekst uit het regeerakkoord, daar zaten contouren in waarvan ik dacht: eindelijk. Ik zat vol enthousiasme om ermee aan de slag te gaan. Maar al snel liep het helemaal vast in de polder, want de vakbonden koppelden er de AOW-leeftijdsdiscussie aan en allerlei zware-beroepenregelingen. Toen heb ik geleerd: gaat het niet zoals het moet, dan moet het maar zoals het gaat. Want je moet nadenken over wat haalbaar is.” Jij leerde de volgende les: “Als ik nu vasthoud aan wat ik zelf wil, gaat het nooit lukken. Ik moet een knop omzetten en nadenken over wat de rode lijnen zijn waar ik niet overheen wil. Maar

ook: waar moet ik bereid zijn dingen los te laten om tot een resultaat te komen?"

De kracht van collectieve kennis

Het samenwerken met de ambtenaren verliep goed. "Ik wist hoe je de toon van een nota moest interpreteren." Bij zijn rolverandering naar bestuurder moest hij wel opletten niet de expert te willen zijn. "Uiteindelijk gaat het om de collectieve kennis en kracht van een afdeling waar veertig mensen werken; allerlei experts op een bepaald deelgebied. Je kan denken dat je veel van iets weet - misschien is dat wel zo - maar je moet ook open staan voor de feiten, argumenten en analyses van die club."

"Gaat het niet zoals het moet, dan moet het maar zoals het gaat. Want je moet ook nadenken over wat haalbaar is"

Koolmees had een goed voorbeeld: "Gerrit Zalm wilde altijd de persoon die de nota had geschreven aan tafel hebben, dat vond ik erg leuk als jonge ambtenaar. Dus liever niet de directeuren of de directeuren-generaal. Die ambtenaren kan je veel beter bevragen: 'Wat staat er nou?' Je krijgt dan een eerlijker en analytischer antwoord, met minder politieke of beleidsmatige haalbaarheidssaus. De minister kan dan ook toetsen: 'Als jullie dit opschrijven en de Kamer reageert zo, wat doe ik dan?'"

Een andere les gaat over het contact met medewerkers: "Druk een willekeurige knop van de lift in en stap ergens een afdeling op: 'Wat zijn jullie aan het doen?' Hij trekt de parallel met de ambtenaar met zijn of haar nota aan tafel: "Dat zorgt voor betrokkenheid. En het zorgt ervoor dat je open blijft staan, niet alleen maar voor wat politiek haalbaar is, maar ook voor wat beleidsmatig wenselijk is."

Vastgelopen dossier

Terug naar de pensioenen; hoe trek je zo'n vastgelopen dossier weer vlot en kom je tot een akkoord? "Ik ben gaan bewegen op de inhoud, vooral richting de vakbonden op het gebied van de AOW en de zware beroepen. Ik zei dat er te praten viel over een bredere deal dan alleen het pensioenstelsel. Op dat moment was dat heel belangrijk, ook voor het politieke draagvlak." De economische omstandigheden hielpen bij de totstandkoming van het akkoord. "De rente daalde, de dekkingsgraad stond onder druk, het risico van kortingen op pensioenen werd nijpender. Met een dekkingsgraad van 130 procent had iedereen gezegd: waarom ga je dit doen?"

Hij voerde 'indringende gesprekken' met de vicevoorzitters van de Stichting van de Arbeid Hans de Boer, destijds voorzitter van VNO-NCW en Han Busker, voorzitter van de FNV. "We hebben naar elkaar uitgesproken: 'Als we niks doen, wordt het chagrijn alleen maar groter, wordt het voor werkgevers misschien wel onbetaalbaar en voor werknemers steeds minder aantrekkelijk. Dus we moeten stappen zetten.'" De gesprekken met deze belangrijkste spelers waren open: "Openhartig, kwetsbaar, en ook: de deuren zitten dicht, er lekt niks naar buiten."

Bij het rond krijgen van de hervormingen moest hij uiteindelijk ook zijn achterban zien te overtuigen, die was niet erg enthousiast. "Vaak is degene van een politieke partij die ergens het meest tegen is, degene die het mogelijk maakt om iets te veranderen. Dat ik als D66-minister

10 november 2017. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Wouter Koolmees na afloop van de Ministerraad op het ministerie van Algemene Zaken op het Binnenhof. Foto: Phil Nijhuis

van Sociale Zaken van de polder was, vonden mensen aanvankelijk raar en eng, maar het creëerde ruimte om over bepaalde oude posities heen te stappen."

Vol instappen

Van de pensioenen naar de coronaperiode. Binnen een paar weken tijd moest er een regeling komen voor uiteindelijk 25 miljard euro, de zogenaamde NOW-regeling (Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid). "Eind februari 2020 steeg het aantal aanvragen van de arbeidstijdverkorting enorm; een bestaande regeling, handmatig uitgevoerd door het ministerie. De ambtenaren zeiden: 'Als dit zo doorgaat, moeten we de regeling sluiten of iets anders verzinnen.'"

In de weken daarna werd de situatie steeds nijpender. "Midden maart zaten we in het Catshuis en besloten we dat om zes uur 's avonds de horeca dicht moest dat weekend. Ondertussen waren we al twee weken bezig met nadenken over een alternatief voor die regeling. De basishouding was: als wij als overheid zeggen dat je je onderneming moet sluiten, moeten we ook iets bieden

om continuïteit te garanderen." Er kwamen signalen dat sommige ondernemers problemen hadden met hun liquiditeit en in mei geen vakantiegeld konden uitbetalen. "Ons gevoel was: als dat op grote schaal gebeurt, krijg je onrust in het land. Al snel kwamen we tot de gedachte: we kunnen dit niet op werknemersniveau doen, dat wordt waarschijnlijk teveel. Kunnen we niet op basis van de loonsom van een bedrijf een bedrag overmaken?"

"Realiseer je dat je als onderdeel van het proces af en toe schietschijf bent en de klap moet incasseren. Zie dat niet als persoonlijke aanval, maar als onderdeel van het spel"

Een wit gezicht

Dit idee werd verder uitgewerkt. "Als we dat heel plat deden, zou het kunnen. Maar ambtenaren zeiden ook: 'Dan moet jij wel de verantwoordelijkheid nemen, want het risico op frauderen is groot.' We zijn het gaan doen, want de ervaring uit de financieel-economische crisis speelde door mijn hoofd. Als je instapt, moet je vol instappen en tegen de samenleving zeggen: 'Maakt u zich geen zorgen, wij zorgen ervoor dat de lonen worden doorbetaald.' Bij de eerste budgettaire inschatting kwam er een ambtenaar met een wit gezicht mijn kamer in: 'Het kan wel zeven tot tien miljard kosten.' Ik zei: 'Klopt, toch moet het. Dat is de enige manier waarop het kan werken.' Als een ondernemer drie maanden moet wachten en geen vakantiegeld kan betalen, verliest die het vertrouwen. Ik had de overtuiging en ervaring dat je het psychologische effect niet bereikt als je hierop beknibbelt. Je moet zekerheid geven op de vraag 'Kan ik mijn huur, gas, water, licht en eten betalen?'"

In de eerste persconferentie was Koolmees open: "'Hier gaan fouten worden gemaakt en er gaat gefraudeerd worden.' Ik heb de morele oproep gedaan er geen misbruik ervan te maken." Een paar maanden later kwam er toch misbruik aan het licht. Hij deelde zijn dilemma met de Kamer: "Ik zei: 'Hier loop ik tegenaan. Als ik dit wil oplossen, heeft het consequenties, dat wil ik graag met u bespreken.' Doordat ik de Kamer daarin meenam en keuzes voorlegde, heb ik veel van de wijzigingen met een ruime meerderheid erdoorheen kunnen krijgen: 'Er zit altijd ergens een keerzijde aan en die moet u ook accepteren.'"

Simpeler en robuuster werken

Werkt zo'n aanpak ook bij niet-crisisachtige contexten op grote dossiers? "De les van deze werkwijze is: maak het simpeler, robuuster en met minder uitzonderingen. De NOW is eigenlijk een lelijke regeling, maar daarom werkt het. We vinden ons huidige stelsel te complex. Toeslagen, fiscaliteit; de burger begrijpt het niet meer. Misschien moet je naar een fundamenteel *redesign* zodat het simpeler wordt, maar dan moet je ook accepteren dat niet elke uitzondering meer kan."

Er zijn andere instrumenten die het verkeer tussen Kamer en bestuur productiever kunnen maken, denkt Koolmees: "Het is een bredere politiek-culturele discussie; het gaat over vertrouwen. Ga je ervanuit dat iemand het beste voor heeft met het land om tot voorstellen te komen? Of ben je continu bezig te laten zien: dit deugde niet aan dit voorstel? Dat gevoel heb ik de afgelopen jaren. Dat was voor mij een reden om uit de politiek te gaan: ik had niet meer het gevoel dat ik daar een bijdrage aan kon leveren."

Juist vertrouwen is momenteel hard nodig, vindt Koolmees: “Problemen waar we nu tegenaan lopen - IT-problemen, complexe regelgeving, burgers die niet meer weten waar ze recht op hebben - daarbij zijn grotere versimpelingsopgaven en vertrouwen belangrijk. Dat vraagt om een gezamenlijke agenda van kabinet en Kamer en om inschikkelijkheid. Dat een coalitiepartij aangeeft: ‘We weten niet precies hoe de toekomst eruit gaat zien, maar we moeten rekening houden met andere partijen om dat brede draagvlak te creëren.’ Bij de pensioenhervormingen heb ik continu gestreefd naar de steun van honderd zetels. Zonder die honderdste zou het niet lukken, en dat is achteraf gebleken.”

Het samen rooien

Wat maakt een minister effectief voor Koolmees? “Een minister moet allereerst veel tijd investeren in wat stakeholders, counterparts en Kamerleden willen. Ten tweede: realiseer je dat je als onderdeel van het proces af en toe schietschijf bent en de klap moet incasseren. Zie dat niet als persoonlijke aanval, maar als onderdeel van het spel.” De uitstraling van samenwerking is belangrijk. “Veel mensen in Nederland zitten daarop te wachten: kunnen ze het samen een beetje rooien?”

Hij licht dit verder toe: “In het Lenteakkoord van 2012 zaten pittige maatregelen: de AOW-leeftijd, de hypotheekrenteaftrek. Of de maatregelen tijdens corona; niet makkelijk, maar je deed iets samen en kwam vooruit. Er was het gevoel: we gaan dit samen fiksen. Ja, er was kritiek, maar tegelijkertijd waren er die honderd zetels die dachten: dit is verstandig om te doen. Er zijn dingen fout gegaan, ik heb dingen verkeerd ingeschat, maar ik ben ervan overtuigd dat die rode lijn ‘uiteindelijk rooien we het samen’ heel belangrijk is voor de parlementaire democratie, voor de samenleving, voor alles.”

Wouter Koolmees in een notendop

Wouter Koolmees studeerde sociale en institutionele economie aan de Universiteit van Utrecht. Na zijn studie werd hij onderzoeker bij het Nederlands Economisch Instituut en daarna ambtenaar op het ministerie van Financiën. Hij vervulde daar verschillende functies en was hoofd begrotingsbeleid bij het directoraat-generaal van de Rijksbegroting tijdens de bankencrisis. Daarna stapte hij over naar de politiek. Van 2010 tot 2017 was Koolmees Tweede Kamerlid voor D66, financieel woordvoerder en vicefractievoorzitter. In 2017 werd hij minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kabinet-Rutte III. Van november 2019 tot 2020 was hij ook viceminister-president. Na de val van Rutte III in 2021 was Koolmees samen met Tamara van Ark verkenner bij de kabinetsformatie, en daarna samen met Johan Remkes informateur.
Sinds 1 november 2023 is Koolmees president-directeur van de Nederlandse Spoorwegen.

Bron: parlement.com en nl.wikipedia.org

Bekijk het interview online

Ronald Plasterk

"Vecht zichtbaar voor je electoraat"

Datum interview

20 oktober 2023

Functies

2007–2010	Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in kabinet-Balkenende IV
2012–2017	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in kabinet-Rutte II

Interviewers

Caspar van den Berg
Anne Bos

Ronald Plasterk was minister van OCW in Balkenende IV (2007 tot 2010), daarna was hij PvdA-Kamerlid. Na een flinke verkiezingswinst voor de PvdA in 2012 werd hij minister van BZK in Rutte II. Als bewindspersoon vond hij het belangrijk blindelings te kunnen bouwen op zijn mensen. "Je moet vertrouwen schenken om het te krijgen." Terugkijkend vindt hij dat de PvdA haar kiezers heeft laten zitten. "We hebben een aantal draconische bezuinigingen op sociale onderwerpen doorgevoerd." Hij trekt daar een les uit: "Vecht zichtbaar voor je electoraat."

Na de politieke aardverschuiving in november 2023 werd Ronald Plasterk verkenner en informateur in de zoektocht naar een nieuw kabinet. Een paar weken daarvoor keek hij met De top kijkt om terug op zijn politieke loopbaan.

Voor zijn Haagse periode was hij vooral actief in de academische wereld en schreef naast zijn laboratoriumwerk jarenlang columns voor de Vrije Universiteit, de Volkskrant en Buitenhof. Al had hij er als gemeenteraadslid in Leiden al 'een kleine politieke episode' op zitten, juist door zijn columns begon het politieke balletje te rollen. In 2005 gaf hij zijn mening over het referendum over de Europese grondwet en werd daarop door Gerrit Zalm, vicepremier in kabinet-Balkenende II, uitgenodigd om hierover in Den Haag in discussie te gaan.

Als vakminister aan de slag

In 2007 polste de toenmalige partijleider van de PvdA Wouter Bos of hij minister wilde worden in kabinet-Balkenende IV, waar hij uiteindelijk op in ging. "De *public duty* is een hoog goed. Als je daartoe geroepen wordt, hoef je daar in principe geen gehoor aan te geven. Je mag zeggen: 'Het past me niet', maar het is wel iets waar je over moet nadenken." Als vakminister kwam hij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) binnen. "Er is een citaat: je hebt generalisten, specialisten, regionalisten en wrakhout. Ik was natuurlijk wetenschapper, en dus specialist: onderwijs en wetenschap waren allebei mijn vak en cultuur ligt dichtbij mijn hart."

Hoe was die sprong in het diepe als nieuwe OCW-minister? "Er waren allemaal mensen die wat van je wilden. Mijn voorganger Maria van der Hoeven wilde meteen zakendoen over een innovatiethema dat naar Economische Zaken zou moeten gaan." Van der Hoeven was daar zelf de nieuwe minister. Plasterk kreeg daarover advies van zijn ambtenaren. "Het was goed dat de SG

meteen zei: 'Daar moet je even goed over nadenken, want die discussie speelt al heel lang. En wij bij OCW vinden dat het bij OCW hoort.' Ik dacht: welkom in de politiek. Dat was mijn eerste indruk in het begin van de kabinetsformatie, de discussie over: wie gaat waarover?"

Op de boot

Formeel is er sprake van collegiaal bestuur - besluitvorming door consensus - maar de individuele ministeriële verantwoordelijkheid is toch dominant, geeft Plasterk aan. Zeker wanneer het zaken betreft die niet in het regeerakkoord staan of anderszins spannend zijn. "Er worden heisessies georganiseerd wanneer het kabinet over algemene onderwerpen praat. Die hebben geen consequenties, want de echte beslissingen worden in de onderraden voorbereid. Als daar twee departementen het ergens niet over eens zijn, is de portefeuillehouder bepalend." Samenvattend: "Als het heel duidelijk is dat het jouw portefeuille is, moet het wel heel gek lopen wil het kabinet dat niet volgen." Hij geeft een voorbeeld: "Ik was de eerste minister die bij de Gay Pride op een boot ging staan. Een coalitiegenoot van de ChristenUnie zei toen: 'U staat daar wel namens de regering. Moeten we het daar niet over hebben?' Minister-president Balkenende reageerde: 'Emancipatie valt binnen de portefeuille-verantwoordelijkheid van de minister van OCW en het is aan hem om daarmee om te gaan.' Dat was een van de eerste voorbeelden waarbij ik dacht: dat kan ik kennelijk gewoon besluiten."

Bij hetere hangijzers en fundamenteel andere visies van coalitiepartners dan de verantwoordelijke minister is het volgens Plasterk een ander verhaal. "Daarbij speelt het bewindspersonenoverleg, het BPO, een grote rol. Op vrijdag is de ministerraad, de avond ervoor zijn de BPO's. De bewindspersonen van dezelfde partij komen dan bijeen, kijken of er politieke meningsverschillen zijn en hoe ze daarmee omgaan." Hierbij spelen ook de opvattingen van de fractievoorzitters van de Eerste en Tweede Kamer een rol. "Als men het niet eens was met een voorstel, werd het vaak nog een weekje aangehouden. Dat gaf dan de ruimte om met de fractiespecialisten van de partijen en de ministers de koppen bij elkaar te steken om er toch uit te komen."

"Je moet vertrouwen schenken om het te krijgen"

Weekplanning

Plasterk schetst hoe de rest van de week doorgaans verliep: "Maandag zit je op je ministerie om je eigen dingen te doen en het departement te leiden. Dinsdag zijn de onderraden, waarin wordt geprobeerd onderwerpen interdepartementaal af te handelen, zodat ze op vrijdag hamerstukken zijn. Mark Rutte was daar een meester in, waardoor de ministerraden op vrijdag vaak bijna kunstmatig gerekt werden, omdat de pers nog niet aanwezig was. Alles was zo goed voorbereid." Op dinsdag is ook het vragenuurtje. "Daar had ik van tevoren geen idee van, want het presidium bepaalt welke vragen worden toegelaten. Op woensdag en vrijdagmiddag heb je de werkbezoeken."

Loodgieterstas

Vaak volgde na een drukke dag nog een avondactiviteit. “Dan ga je om elf uur naar huis en heb je die loodgieterstas nog. Die is erg dik, maar ook zo dik als je hem zelf maakt. In het begin viel het me op dat er meerdere mapjes bij één onderwerp bestonden, drie mogelijke besluiten: a, b en c. Terug op het departement zei ik: ‘Zijn jullie gek geworden? Ik heb de hele dag gewerkt en zit ’s avonds multiplechoicevragen in te vullen.’” Een werkwijze van de vorige minister, die zelf uit alle opties wilde kiezen. Plasterk wilde dat echter anders zien: “‘Ik wil advies van jullie, de ambtelijke organisatie. Als jullie vinden dat een alternatief serieus kan worden overwogen, heb ik graag dat je dat erbij schrijft. Met de argumenten erbij die de reden waren om dit uiteindelijk te adviseren. En als jullie denken dat ik dat niet hoef te weten, hou het dan alsjeblieft voor je.’ Waarop de ambtenaren vroegen: ‘Maar stel dat we één alternatief voorleggen, dan blijkt dat er geduvel van komt, en dat u dat tweede alternatief tóch had moeten zien?’ Toen zei ik: ‘Het ergste wat je kan overkomen is dat je op je donder krijgt.’ Het kan gebeuren dat naderhand blijkt dat ze zich hebben verkeken. Maar dat is beter dan dat ze de minister overbelasten.”

“Ik ben in die eerste periode bij vlagen de populairste minister geweest”

Op die manier probeerde hij het volume aan stukken in te dammen. Dat heeft volgens hem twee effecten. “Het is voor jezelf behapbaar. Je moet realistisch zijn in wat je ’s nachts kunt doen. Het tweede effect is dat je daarmee vertrouwen schenkt; een belangrijk aspect van leidinggeven. Dat je tegen je mensen zegt: ‘Jongens, mijn lot ligt in jullie handen. Want als jullie mij niet goed adviseren, ligt mijn hoofd op het blok.’ Doordat de ambtenaren die verantwoordelijkheid krijgen, doen ze hun uiterste best om te zorgen voor verstandige voorstellen die goed zijn voor het land, goed verdedigbaar, maar ook politiek haalbaar.” Dat motiveert, is zijn ervaring. “Je moet vertrouwen schenken om het te krijgen.” Die benadering werkte. “Ik heb maar één keer een motie van wantrouwen aan mijn broek gekregen.”

Het verschil maken als Kamerlid

Na zijn eerste ministerschap kwam de PvdA in 2010 in de oppositie en Plasterk werd woordvoerder Financiën in de Tweede Kamer. Hij had daar al ervaring mee vanuit zijn gemeenteraadstijd, bovendien vond hij het ‘mooi’ om generalist te zijn en het ‘algemene politieke overzicht’ te hebben. Hij werkte veel samen met Job Cohen, destijds partijleider en fractievoorzitter van de PvdA. Het was een interessante politieke setting, omdat het kabinet-Rutte I geen meerderheid had. De VVD en het CDA werden door de PVV in het zadel gehouden. “Dat was misschien wel mijn leukste politieke periode. De bankencrisis was net achter de rug en het algemene gevoel was dat de financiele sector meer aan banden moest worden gelegd.”

Plasterk en collega-Kamerleden Roland van Vliet (PVV) en Ewout Irrgang (SP) staken de koppen bij elkaar. “We zeiden: ‘Laten we op het gebied van accountancy wat dingen regelen. Het is bijvoorbeeld gek dat je bij een bedrijf waar je controleur bent ook als adviseur mag optreden. Laten we zeggen: je mag niet meer adviseren waar je de boeken controleert.’ Het tweede voorstel was: als controleur na een jaar of zeven verplicht rouleren.” Ze verdeelden het auteurschap van in totaal drie wetsvoorstellen. “We hadden op voorhand een Kamermeerderheid.” De wetten kwamen ook door de Eerste Kamer. Een voorbeeld van hoe je als Kamerlid echt het verschil kunt maken. “Als we dat niet hadden verzonnen, was er niets gebeurd.”

Gewoon een politicus

Wat betekent het om als voormalig minister in de Tweede Kamer terecht te komen? Dat verschil is groot, geeft hij aan, vooral als voormalig expert die vakminister werd. Hij illustreert dit met een actueel voorbeeld. “De autoriteit van Robert Dijkgraaf (ten tijde van het interview demissionair minister van OCW, red.) is nog steeds onaangetast nu het kabinet is gevallen.” Waarmee hij wil zeggen dat een vakminister niet als echte politicus wordt gezien, maar nog steeds als expert. Dat ‘aureool’ was voor Plasterk weg toen hij de Kamer in ging. “Als Kamerlid moet je soms stemmen waar je niet voor bent, omdat dat nu eenmaal in het verkiezingsprogramma staat. Of je moet dealtjes sluiten met andere partijen.” Zelf merkte hij het verschil bijvoorbeeld aan zijn waarderingscijfers. “Ik ben in die eerste periode (als minister van Onderwijs, red.) bij vlagen de populairste minister geweest. Dat was in de tweede periode als minister niet meer zo. Niet omdat ik opeens anders deed, maar omdat ik gewoon een PvdA-politicus was geworden.”

De tweede keus

In de loop van 2012 viel kabinet-Rutte I. In de verkiezingen daarna boekte de PvdA een winst van acht zetels en werd de tweede partij. Het kabinet-Rutte-Samson of Rutte II was een feit. Plasterk werd minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dat was echter niet zijn eerste voorkeur, vertelt hij. “Als woordvoerder Financiën in de Kamer, wilde ik minister van Financiën worden.” Geen onlogische verwachting, maar dat hij dat niet werd, had hij achteraf kunnen zien aankomen, zegt hij. “Partijleider Samson en Jeroen Dijsselbloem hadden een lange geschiedenis met elkaar.”

Hij kreeg de keuze uit twee departementen en koos voor BZK. “Deels vanuit een generalistische inslag, maar ook omdat ik het een mooi departement vind.” Onderwerpen als de Grondwet, het ambtenarenapparaat, de democratie, inclusief de Kieswet en Koninkrijksrelaties spraken hem aan. “Koninkrijksrelaties is een schitterend onderdeel. Een andere, voor mij nieuwe wereld; er is altijd wat.”

“Als minister van Onderwijs en Wetenschap heb ik bewust de leraar centraal gezet en het Actieplan Leraren gemaakt. Daar ben ik trots op”

Succes boeken

Zijn successen ziet hij in de kleinere dingen. “Ik heb bijvoorbeeld de Vermeerprijs ingesteld, omdat we geen algemene kunstprijs hadden in Nederland. Die prijs wordt nog steeds jaarlijks uitgereikt.” Op kleinere onderwerpen heeft de minister meer vrijheid. “Je kunt er in je eentje over besluiten; er zijn geen grote bedragen mee gemoeid. De grote onderwerpen vallen onder het regeerakkoord, daarover moet je wat met je collega’s in de Trêveszaal afspreken.” Succes boeken op grote onderwerpen kost bovendien veel tijd, langer dan een minister doorgaans op zijn of haar positie zit. “Vaak knip je het lintje door van iets dat door twee voorgangers ervoor in gang is gezet.”

Een ander succes dateert ook uit zijn OCW-tijd. “Als minister van Onderwijs en Wetenschap heb ik bewust de leraar centraal gezet en het Actieplan Leraren gemaakt. Daar ben ik trots op.” Grondwettelijk biedt artikel 23 weinig ruimte om als minister de schoolbesturen iets voor te schrijven, iets waar het CDA hem steeds aan herinnerde. Dat perkte zijn mogelijkheden om verbeteringen door te voeren in het onderwijs sterk in. “Het

wisselen van de managers, daar kun je niet zo veel aan doen, want daar gaan de besturen over. Ik dacht: laten we dan in ieder geval de leraren die het moeten doen centraal stellen; ze meer gaan betalen en naar ze luisteren." Dat was een politieke keuze op een onderwerp die ook aansloot bij zijn kiezers, ziet hij achteraf. "Ik denk dat mensen met een arbeidersachtergrond daaraan hechten: gewoon degelijk onderwijs op school."

"Ik heb wel eens gezegd: toen zijn alle kiezers weggelopen, behalve die paar die hun leesbril niet konden vinden"

'Niet mijn geesteskind'

Niet op alle punten die in het regeerakkoord staan, kun je een persoonlijk succes behalen, vertelt Plasterk. Het zijn allereerst niet je eigen punten. "Het regeerakkoord is een beetje een instinker, want dat wordt niet door de regering, maar door de coalitiepartijen vastgesteld", legt hij uit. "Als fractie heb je een uur om ernaar te kijken en akkoord te geven." Met andere woorden, het regeerakkoord ligt er al voordat je als minister aantreedt. Daar zijn de meeste kiezers zich niet van bewust, merkt hij regelmatig. "Ik word er nu nog wel eens op aangesproken: 'U heeft geprobeerd de provincies te laten fuseren'. Als minister zeg je dat er niet bij, maar ik heb het niet zelf verzonnen, dat stond in het regeerakkoord. Ik was er niet tegen, maar het was ook niet mijn geesteskind."

Anders lag het met een ander punt uit het regeerakkoord: de waterschappen moesten geïntegreerd worden met de provincies. "Met andere woorden: afschaffen." Daarin nam hij wel stelling. Als verantwoordelijk minister voor het openbaar bestuur moest hij hierin samen optrekken met minister van Verkeer en Waterstaat, Melanie Schultz. Schulz was geen voorstander en na een paar werkbezoeken was ook Plasterk 'om': "De bestuurskosten van de waterschappen zijn minimaal. Het zijn allemaal mensen die zeer gemotiveerd zijn om de polders droog te houden en alles netjes te bemalen. *If it ain't broken, don't fix it*. Er waren grotere problemen om op te lossen dan het afschaffen van Nederlands oudste bestuurslaag." Hij maakte daarin zelf een afweging: "Het stond wel in het regeerakkoord, maar ik dacht: dat doe ik gewoon niet."

Draconische bezuinigingen

Naast de successen zijn er punten waar hij met minder trots op terugkijkt. In Rutte II is de grote decentralisatie van het sociaal domein in gang gezet, met een grote rol voor de minister van BZK. Gemeenten werden verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen, en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Politiek gezien een heikel punt. "Een van de grote fouten van de PvdA", vindt hij nu. Bijvoorbeeld het ingrijpen in de jeugdzorg, waarop hij ook thuis veel feedback kreeg. "Mijn vrouw werkt in de jeugdzorg en zei: 'Hoe kan je nou 20 procent bezuinigen?'" Terechte kritiek, constateert hij. "De redenering erachter was flinterdun: we beleggen de jeugdzorg in een bestuurslaag die dichterbij de mensen staat, waardoor je er minder geld voor nodig hebt. Maar die lagere bestuurslaag voert de jeugdzorg niet uit, de jeugdzorgorganisaties doen de uitvoering. En het maakt hen helemaal niet uit of zij hun subsidie van de provincie of het Rijk krijgen, als ze het maar krijgen."

Die 20 procent werd ingegeven door de partijpolitieke lijnen vanuit de VNG, vertelt hij. "Ik kreeg de VNG over de vloer, die zei: 'Je moet het echt doen, we zijn hier enorm voor." VVD'er Annemarie Jorritsma was voorzitter van de VNG, PvdA'er Jantine Kriens was er directeur. Zij hadden beiden invloed op het regeerakkoord en wisten de

2 augustus 2008. Gaypride, OCW boot met aan boord minister Ronald Plasterk met zijn vrouw Els (links naast hem), Guusje ter Horst en Bert Koenders. Foto: ANP | Joost van den Broek

partijleiding te overtuigen. “Vanuit de PvdA-partijleiding werd dit enorm geëntameerd. Niet als een concessie aan de VVD, ze vonden het gewoon goed. Daar zat ook weer zo’n redenering bij. ‘Probleemgezinnen zitten aan de keukentafel met de wijkagent, de leraar, de huisarts en de jeugdwerker; we gaan dat vervangen door één casemanager.’” Achteraf noemt hij dat ‘een onzinverhaal’. “Die casemanager is gewoon een FTE erbij. Geen bezuiniging, maar meer bureaucratie. Ik heb wel aarzelingen gehad, maar dit was echt niet meer te keren.”

Terugkijkend op de periode Rutte II: “Er is een aantal draconische bezuinigingen op sociale onderwerpen doorgevoerd. Daaraan heeft de leiding van de PvdA steeds een verhaal verbonden waarom dat goed was. Sommigen houden dat tot op de dag van vandaag vol. De kiezers zijn niet gek. Toen wij aantraden hadden we 38 zetels, toen we aftraden negen. Ik heb wel eens gezegd: toen zijn alle kiezers weggelopen, behalve die paar die hun leesbril niet konden vinden. Het was dramatisch en ik reken het me mezelf vol aan, want ik zat in dat kabinet.”

“Ik denk nog steeds elke dag: hoe kon dat nou zo gebeuren?”

Verkeerd pad

Het was een van de redenen om zijn wekelijkse column in de Telegraaf te gaan schrijven. “Je kunt er toch niet van weglopen. We zijn helemaal op het verkeerde pad geraakt, daar ben ik van overtuigd.” Dat werkt door in de huidige politiek, is zijn analyse. “Het CDA is de boeren, burgers en buitenlui kwijtgeraakt, de VVD de middenstand en de kleine ondernemers, en de PvdA de arbeiders. Dat is de situatie waarin we nu zitten. Dan moet je niet verbaasd zijn dat er steeds nieuwe partijen opkomen. Je kan wel gaan schelden op de kiezers dat ze extreemrechts zijn, maar dat zijn ze natuurlijk helemaal niet. Ze zijn op zoek naar hún volksvertegenwoordigers, en wij hebben ze als PvdA lelijk laten zitten.”

Aan nieuwe bewindspersonen wil hij daarom het volgende meegeven. “Met de wijsheid achteraf: vecht zichtbaar voor je electoraat.” Dat leerde hij in kabinet-Rutte III, dat ‘uitblonk in teamwork en onderlinge collegialiteit tussen bewindspersonen’. “Het is niet erg dat er zo af en toe zichtbare spanning is. De VVD wil iets anders dan de PvdA; ze zijn gekozen op een heel ander programma. Ik denk dat die politieke component toen (in kabinet-Rutte II, red.) helemaal verloren is gegaan.”

Coalitie met de arbeidersklasse

Hoe kijkt hij naar zijn eigen politieke oriëntatie? “Heel erg van de linkervleugel ben ik nooit geweest. Ik ben lid geworden van de PvdA toen ik achttien of negentien was, toen veel mensen naar D66 of GroenLinks gingen. In Leiden, een voormalig industriestadje, was de coalitie tussen de arbeidersklasse en de progressieve intellectuelen nog net intact.” Die coalitie ging in de loop van de jaren steeds meer verloren, ziet hij. “Ik denk niet dat de arbeiders hebben opgezegd, maar dat de progressieve intellectuelen hun interesse geleidelijk aan naar de wereld en het klimaat hebben verplaatst. Eigenlijk

wat je nu de postmoderne onderwerpen noemt: deugdelijk onderwijs, veiligheid op straat en nog een paar van dat soort onderwerpen. Daar is het kader geleidelijk bij weggegaan." De boodschap veranderde daardoor: "Kiezers kregen te horen: 'Mensen moeten er maar aan wennen dat ze jaren te weinig voor hun energie hebben betaald.' Dat kun je wel zeggen, maar dan moet je niet verbaasd zijn dat de mensen die het niet meer kunnen betalen, denken: dan ga ik op iemand anders stemmen."

Citizens duty

Over een eventuele terugkeer in de politiek zegt hij: "Nee, ik ga niet meer terug. Ik heb mijn '*citizens duty*' nu echt gedaan. Ik ben ondernemer en probeer een medicijn tegen kanker te maken. Een veel hoger doel kan een mens zich niet stellen in het leven. Dus daar ga ik mee door." Hij heeft zeker geen spijt van zijn politieke carrière. "Ik vond het mooi om te mogen doen, heb het altijd als een voorrecht ervaren. Het is een hoog ambt, je krijgt veel verantwoordelijkheid. In totaal ben ik bijna acht jaar minister geweest. Acht jaar lang heb je dat vertrouwen."

Alleen de neergang van de PvdA laat hem niet los. "Als we niet die enorme klap naar beneden hadden gemaakt, had ik misschien gewoon gedacht: het is mooi geweest. Maar nu denk ik nog steeds elke dag: hoe kon dat nou zo gebeuren?"

Ronald Plasterk in een notendop

Ronald Plasterk studeerde biologie aan de Rijksuniversiteit Leiden, haalde een propedeuse economie en promoveerde in de natuurwetenschappen. Hij startte een wetenschappelijke carrière en was onder andere directeur van de onderzoekschool van het Nederlands Kanker Instituut en hoogleraar ontwikkelingsgenetica. In zijn Leidse jaren was hij als PvdA'er actief in de Leidse gemeentepolitiek, in 2007 maakte hij de overstap naar de landspolitiek. Hij werd minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in het kabinet-Balkenende IV. Na zijn eerste ministerschap werd hij als Tweede Kamerlid financieel woordvoerder. In 2012 werd Plasterk minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in Rutte II. Vanaf eind januari 2017 kreeg hij ook de portefeuille Wonen en Rijksdienst onder zijn hoede. Sinds 2017 werkt hij bij 'myTommorows' aan toegang tot experimentele medicijnen. In 2018 werd hij hoogleraar Novel Strategies to Access to Therapeutics aan de UvA. Vanaf 10 april 2020 is hij bovendien columnist in dagblad De Telegraaf. Op 28 november 2023 werd Plasterk op voorstel van PVV-leider Geert Wilders door de Tweede Kamer aangesteld als verkenner in aanloop naar de kabinetsformatie. In december 2023 werd hij ook informateur.

Bron: parlement.com en nl.wikipedia.org

Bekijk het interview online

Ab van Ravestein

"Je license to operate is de tevredenheid van de burger"

Datum interview

3 februari 2023

Functies

2003–2008	Algemeen directeur, Economische Voorlichtingsdienst (EVD)
2008–2011	Algemeen directeur, Agentschap NL
2011 –2013	Directeur-generaal Uitvoering, ministerie van Economische Zaken
2014–2014	Directeur-generaal Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
2014–2022	Directeur RDW

Interviewers

Sandra van Thiel
Anne Bos

Ab van Ravestein gaf leiding aan verschillende uitvoeringsorganisaties. Als directeur van de RDW (Rijksdienst voor het Wegverkeer) maakte hij zich hard voor maatschappelijk verantwoord handhaven. Want regels zijn mooi, maar als mensen door boetes in de knel komen, werken ze niet. Ga liever in gesprek om een oplossing te vinden, want je *license to operate* is de tevredenheid van de burger. Voor goede uitvoering is het belangrijk dat we meer investeren in de kwaliteit van organisaties, ervaarde hij. “Het staat of valt met een competente organisatie.”

Van Ravestein studeerde Econometrie in Rotterdam en kwam na een paar jaar bij het ministerie van Economische Zaken (EZ) terecht. Hij bekleedde er verschillende functies. Als hoofd van de afdeling Algemene Politieke Parlementaire Aangelegenheden schoof Van Ravestein steeds verder op naar de ‘buitenlandhoek’ binnen het ministerie. “Daar ben ik naartoe gegaan juist in de tijd dat het Oost-Europabeleid bij EZ vorm kreeg. Het was leuk en uitdagend om in hele andere economische en sociale omstandigheden met economie en het bedrijfsleven om te gaan. Daar kwam logischerwijs veel samenwerking tussen het ministerie en bedrijfsleven in voor. Het met bedrijven in verschillende landen bezig zijn om daar te proberen projecten van de grond te trekken; ja, dat vond ik gewoon leuk.”

Het staat of valt uiteindelijk met een competente organisatie

De samenwerking met het bedrijfsleven interesseerde hem meer en meer. Het gaf hem ook inzicht in de beperkingen van het beleid. “Beleid is leuk, maar je zit in het kringetje in Den Haag.” De bedrijven waarmee hij door zijn werk in contact kwam, lieten hem zien hoe zij van buitenaf tegen de overheid aankeken. “Als vanzelf ga je daar steeds verder in. Toen ze me op gegeven moment vroegen of ik de beleidskant niet wilde verruilen voor de uitvoeringskant, vond ik dat een hele leuke stap. En het hebben van een eigen club waar je ook bedrijfsvoeringstechnisch verantwoordelijkheid voor draagt, dat heeft me ook getrokken.” Na enkele beleidsfuncties bij het ministerie ging Van Ravestein aan het werk bij meerdere uitvoeringsorganisaties. Zo gaf hij leiding aan de Exportbevorderings- en Voorlichtingsdienst (EVD), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de RDW, waar hij in 2022 afzwaaide.

Uit de kokers, langs het proces

Na enkele reorganisaties binnen de EVD, en daarna de fusie met de Dienst Regelingen en het Agentschap NL, ontstond in 2014 de RVO. Van Ravestein werd er directeur en had direct een grote uitdaging te pakken. “Dat was in de tijd van Roel Bekker, de vernieuwing van de Rijksdienst. Dat betekende dat we ons aan het voorbereiden waren om die organisatie veel kleiner te maken.” Dat vroeg om een andere manier van werken, vertelt hij. “We hebben de organisatie gekanteld.” De programma’s, vaak subsidieprogramma’s, waren voornamelijk als een koker georganiseerd. Ieder programma had eigen processen voor intake, beoordeling, uitbetaling en controle. Omdat die processen veel op elkaar leken, kon daar ‘winst’ worden gehaald. Organiseren langs het proces was het idee, en van daaruit de inhoudelijke competenties betrekken wanneer een project werd beoordeeld. De bedoeling was om zo met minder mensen de taken te kunnen blijven uitvoeren. ”Inmiddels is de organisatie weer een stuk groter geworden”, constateert hij. “We gingen er toen vanuit dat de organisatie van ongeveer drieduizend naar tweeduizend fte’s terug zou gaan. En ik geloof dat dat nu op zesduizend fte’s staat; er zijn veel taken bijgekomen.”

In 2014 maakte Van Ravestein de overstap naar de RDW. Hij was inmiddels zestig, en wilde ondanks diverse aanbiedingen niet in een adviesrol terecht komen; het werken bij een organisatie bleef hem trekken. De vacature bij de RDW maakte hem enthousiast, en toen dit enthousiasme aan beide kanten bleek te zitten, stapte hij over en kwam naar eigen zeggen in een ‘gespreid bedje’ terecht. Een ‘staande, innovatieve organisatie’ door het werk van zijn voorganger Johan Hakkenberg en toenmalig directeur bedrijfsvoering Hans van Santen. “Een organisatie die zich na de verzelfstandiging stap voor stap heeft ontwikkeld, zonder allerlei systeemwijzigingen of outsourcing van ICT. Een Zbo zoals die bedoeld is.”

Maatschappelijk verantwoord handhaven

Al liep alles op rolletjes bij de RDW, toch zag hij ook verbeterpunten. Bijvoorbeeld de externe gerichtheid. Zo was er een discussie over de stapeling van boetes. Na een jaar werd Van Ravestein bij de Ombudsman uitgenodigd om hierover te praten. Die stapelingen ontstonden door de verhoging van boetes in het algemeen, maar ook door verhoging bij niet tijdig betalen, of door meerdere boetes. Daarnaast had het systeem niet altijd de gewenste uitwerking. Van Ravestein noemt een voorbeeld waarbij het mis ging: “Bijvoorbeeld iemand die als liefhebberij een aantal oude brommers in de schuur had, maar die niet allemaal had verzekerd. Dan konden de boetes stapelen. Omdat die mensen toevallig een hobby hadden, moesten ze ineens duizenden euro’s boete betalen.”

“Over de RVO: ‘We hebben de organisatie gekanteld’”

Er waren ook schrijnende gevallen bij, vertelt hij. Zoals een bijstandsmoeder op wiens auto beslag werd gelegd. “De politie gaf toen aan: ‘Dat gaan we niet meer doen. Bij zo’n vrouw gaan we niet de auto weghalen.’ Toen zijn we daar in goed overleg met het CJIB en het Openbaar Ministerie mee aan de gang gegaan en hebben we die aanpak veranderd.” Van Ravestein besliste: bij een stapeling legt de RDW niet nogmaals een boete op. “Want als mensen de eerste drie boetes niet hebben betaald, is de kans niet heel groot dat ze de volgende wel gaan betalen.” Voortaan moesten RDW’ers met deze mensen in gesprek gaan om te kijken wat er speelde en welke oplossing wel passend was. “Dat is een staande aanpak geworden. We hebben dat uiteindelijk ‘maatschappelijk verantwoord handhaven’ genoemd. Dit ging vooraf aan de discussie over maatwerk die we later bij Werk

aan Uitvoering kregen, en was daar eigenlijk een voorbereiding op."

Waar de burger eerder op afstand stond voor de RDW, kwam die met maatschappelijk verantwoord handhaven meer in beeld. En dat is goed, vindt Van Ravestein: "Voor mij is het adagium van een uitvoeringsorganisatie dat je *license to operate* de tevredenheid van de burger is. Als die burger niet meer tevreden is, dan komt er gedoe in je eigen organisatie, bijvoorbeeld over de inrichting ervan. Dus je moet ervoor zorgen dat die burger heel goed bediend wordt."

"Voor mij is het adagium van een uitvoeringsorganisatie dat je 'license to operate' de tevredenheid van de burger is. Dus je moet ervoor zorgen dat die burger heel goed bediend wordt"

Als overheid één lijn trekken

De RDW was doorgaans een tamelijk beleidsluwe organisatie. "Wij waren niet echt politiek voorpaginamateriaal, tenzij er echt iets aan de hand was", zegt Van Ravestein daarover. Een gebeurtenis die veel indruk op hem maakte was toen een Stint, een elektrische bakfiets voor het vervoer van kinderen, betrokken raakte bij een dramatisch ongeval op een Brabantse overweg. Vier jonge kinderen kwamen om het leven, de bestuurster en een vijfde kind raakten zwaargewond. Er ging een schok door de organisatie omdat de medewerkers zich heel betrokken voelen, vertelt hij. "In het hele publieke debat hebben we toen gezegd: 'Laten we als overheid één lijn trekken.' Niemand wordt er beter van als we woordvoering vanuit verschillende hoeken doen. We hebben het ministerie, onze opdrachtgever, daar zoveel mogelijk bij gesteund. Dit ongeluk en andere gebeurtenissen hebben bij de RDW het denken over veiligheid en innovatie aangescherpt, ook bij bestuurdersondersteunende systemen. Het gaat niet alleen om de techniek, maar ook om de vraag hoe de bestuurder ermee omgaat; de mens-machine interactie."

Inhoudelijke deskundigen aan het woord

Een ander incident leidde tot andere keuzes in de mediastrategie. In september 2015 werd bekend dat Volkswagen in de Verenigde Staten met de software van dieselvoertuigen had gefraudeerd. De uitstoot van schadelijke stikstofoxiden was daardoor in de praktijk veel hoger dan bij metingen onder testcondities op de rollenbank. In Nederland was de RDW verantwoordelijk voor de tests. Daar kwamen veel vragen over van burgers en vanuit de media. Dit keer deed de RDW de woordvoering zelf. Van Ravestein licht die keuze toe: "We hebben vanaf begin af aan vooral de inhoudelijke deskundigen laten praten. Het viel me op dat wanneer

bestuurders van uitvoeringsorganisaties in gesprek gaan met de media, het altijd over opzetjes gaat: wat zit erachter, wat is de bedoeling? Bij een technisch deskundige is de vraag: wat is er technisch aan de hand? We hadden daar een heel capabel persoon voor. Het versterken van die inhoud helpt, en niet te veel bestuurlijke praatjes, want daar wordt gauw doorheen geprikt."

Wantrouwen tussen beleid en uitvoering

Welke dingen heeft hij in zijn loopbaan zien veranderen in de relatie tussen beleid en uitvoering? Van Ravestein vertelt dat hij een scheiding heeft zien ontstaan vanuit de parlementaire enquête naar de RSV-werf (scheepsbouwbedrijf Rijn-Schelde-Verolme). Hij werkte toen nog bij EZ, aan de beleidskant dus. "Die scheiding leidde in het begin tot veel wantrouwen. Want wat gebeurde er? Het geld werd bij de uitvoering neergezet. En ja, als er iets is wat de beleidsambtenaren niet leuk vinden, is het geld dat weggaat, want hoe weet je dat ze (de uitvoering, red.) daar de goede dingen mee doen? En dan zie je alweer de controle binnenkomen…"

Van Ravestein zat bij EZ lange tijd in de Monitor-commissie, die wijzigingsvoorstellen voor subsidieregelingen beoordeelde. "Het was een grote opdracht om te voorkomen dat de uitvoering discretionaire bevoegdheden zou krijgen. Dus dat ze zelf konden beslissen over wat dan ook. Eigenlijk wilde men dat alles met een afvinklijstje kon worden afgewerkt. Dus vijf vinkjes betekent dit bedrag en zes vinkjes dat bedrag. Ik heb mezelf daar toen ook schuldig aan gemaakt, ben ik bang." Van Ravestein vindt dat achteraf gezien niet de goede manier. Want het van tevoren vaststellen van scenario's plus handelingsperspectieven, leidt voor hem tot 'veel bureaucratie, controle en ingewikkeldheden'. "Uiteindelijk is de burger daar niet beter van geworden.

Dus de ontwikkeling naar maatwerk, meer discretionaire bevoegdheden, af en toe hardheidsclausules kunnen toepassen: die is wel heel belangrijk." Hardheidsclausules bieden uitvoeringsorganisaties in zeldzame gevallen de mogelijkheid af te wijken van de wettelijke regels, omdat die onvoorziene gevolgen hebben voor klanten.

"Het gaat niet alleen om de techniek, maar ook om de vraag hoe de bestuurder ermee omgaat; de mens-machine interactie"

Hij trekt een parallel met de eerdergenoemde stapeling van boetes. Van een collega bij het Openbaar Ministerie leerde hij dat naleving de bedoeling van handhaving is en niet de sanctionering. Er zijn verschillende mogelijkheden om tot naleving te komen, daarvoor is wel beslissingsruimte voor de uitvoering nodig, stelt hij. "Als je bijvoorbeeld kijkt naar een willekeurige politieagent, die heeft in elke situatie wel tien mogelijke handelingsperspectieven waaruit hij vrijelijk mag kiezen, en daar kan het wél. Waarom zou dat niet ook op andere terreinen kunnen?

Minder gedoe

De manier van samenwerken met het ministerie kan heel bepalend zijn voor de inhoud van het werk van de directeur. Dat blijkt heel duidelijk uit hoe Van Ravestein het verschil tussen zijn werk voor de RVO en de RDW beschrijft. “Bij RVO was ik 90 procent van mijn tijd kwijt met het bureaucratische en ambtelijke proces, en bij de RDW was ik 90 tot 95 procent van de tijd bezig met de inhoud, de projecten, over wat er inhoudelijk gebeurde in de autotechniek en in contacten met de branche.” En dat verschil had voor hem een duidelijke oorzaak. “Het indienen van de begroting en de reguliere gesprekken over de uitvoering van die begroting en van de inhoudelijke taken; dat was bij Infrastructuur en Waterstaat heel goed geregeld. Het helpt wanneer dat goed geformaliseerd is, dat houdt het gesprek zuiver.”

“De ontwikkeling naar maatwerk, meer discretionaire bevoegdheden, af en toe hardheidsclausules kunnen toepassen: die is wel heel belangrijk”

Het gevaar van ketenafhankelijkheid

De rollen van de ambtenarij, de politiek en de uitvoering intrigeren hem. Rollen die soms door elkaar lopen of botsen; dat noemt hij de menselijke factor in het gebied tussen beleid en uitvoering. Hij licht toe: “Binnen Werk aan Uitvoering gaat het er vaak over dat we de uitvoering zo vroeg mogelijk moeten betrekken bij beleidsvoornemens. Eigenlijk zie je dat het altijd te laat gebeurt, en dan is er al een soort ketenafhankelijkheid (een verkeerde weg inslaan, waar men weer moeilijk van loskomt, red.) ontstaan. In een discussie op het departement is al geroepen: ‘Dit gaan we doen!’ Het staat wellicht al in het regeerakkoord. En dan komt er ineens een eigenwijze uitvoeder die zegt: ‘Sorry hoor, maar dat gaat niet zo makkelijk’. Dat menselijke element in het geheel, dat is heel moeilijk uit te schakelen. Daar gaat nog veel op mis.”

Meer algemeen zegt hij over de uitvoerbaarheid van beleid: “De politiek begrijpt meestal wat ze wil, maar niet hoe ze het moet realiseren.” En dat levert de uitvoering dikwijls problemen op, ziet Van Ravestein. Daarvoor is rechtstreeks contact nodig tussen uitvoering en beleid. “Mensen moeten beseffen dat het tijd kost voordat je een nieuw proces hebt ingericht, zeker als er nieuwe ICT aan te pas komt.”

Beheerst vernieuwen

De uitvoering heeft er baat bij wanneer er meer geïnvesteerd wordt in de kwaliteit van de organisatie zelf. “Het staat of valt uiteindelijk met een competente organisatie, waar de *legacy* wordt bewaakt en de vernieuwing op een goede manier kan plaatsvinden.” ‘Beheerst vernieuwen’ noemt hij dat ideaalbeeld. Hij verwijst naar Ton Elias, die onlangs vertelde dat de salariëring van ICT-mensen bij de overheid nog altijd niet op peil is gebracht. Dat was destijds een aanbeveling van zijn ICT-onderzoekscommissie. Van Ravestein vindt dat een gemiste kans. “Je moet de beste ICT’ers in dienst kunnen nemen. ICT’ers die óók kunnen werken met het bedrijfsleven. Bij de RDW ontwikkelden we onze eigen computerprogramma’s altijd samen met externe adviseurs. Omdat die andere capaciteiten meebrengen, die kun je benutten. Maar zorg wel dat je zelf aan het stuur blijft en weet wat je doet. Zoals Hans van Santen altijd zei: ‘Als het zover komt dat de ene ingehuurde kracht de andere ingehuurde kracht gaat aansturen, dan ben je verloren.’ Dus je moet

2018. Ab van Ravestein achter zijn bureau. Foto: DGABD

"De politiek begrijpt meestal wat ze wil, maar niet hoe ze het moet realiseren"

Innovatie houdt scherp

Trots is Van Ravestein erop dat bij de RDW de ICT 'zo geweldig goed draait'. Maar ook op het innovatieve van de RDW. Hij geeft een voorbeeld: "Dat wij als organisatie uit een klein land samen met onze Amerikaanse collega's het initiatief hadden voor een mobiele versie van het rijbewijs; het rijbewijs op de smartphone. Als je ziet hoe snel dat gaat. En dat de organisatie daar de impulsen aan kan geven door zoveel mensen aan te trekken met competenties die dát mogelijk maken… Dat vind ik een grote prestatie."

"Ik ben ervan overtuigd dat als je een behoudende koers vaart, je uiteindelijk achteropraakt. Dan word je een van de Nokia's van deze wereld"

"Sommigen noemden de RDW wel eens 'cowboys'", vertelt Van Ravestein. De dienst durfde net dat stapje verder te zetten dan ze in het 'Haagse' zouden doen. Maar het Haagse was daar zelf ook bij gebaat, stelt hij. Zo heeft de RDW de Berichtenbox gebouwd. Dat is nu nog steeds in een iets andere vorm onderdeel van de gemeenschappelijke digitale infrastructuur van de overheid. De politiek is niet van het nemen van risico's, ziet hij. En hij snapt de bezorgdheid, ook vanuit ervaringen zoals die met de Belastingdienst. Maar voor hem zijn innovaties belangrijk voor de kwaliteit van de organisatie. "Kijk, als je in de ICT alleen maar bezig bent met het bewaken van lampjes en kijken of alles goed gaat en blijft gaan, dan vertrekken de ICT'ers die meer willen naar andere organisaties. Om een organisatie goed te laten draaien en om de capaciteiten op peil te houden, moet je ook ambitieus zijn. Mensen projecten geven die ze leuk vinden en waar ze hun tanden in kunnen zetten. Dus dat werkt twee kanten op. Ik ben ervan overtuigd dat als je een behoudende koers vaart, je uiteindelijk achteropraakt. Dan word je een van de Nokia's van deze wereld."
Het overbrengen van die ambitie én het plezier dat daaruit voorkomt, was van meet af aan belangrijk voor Van Ravestein. Bijvoorbeeld bij het organiseren van de handelsmissies in zijn tijd bij de EVD, waar hij medewerkers aanspoorde om de 'beste handelsmissies van Nederland' op te zetten. "Ik zei: 'Jullie zijn al tien jaar bezig op dat terrein, dus ga je gang, doe het!' Dat gaf een leuke sfeer. De ambitie om elke dag beter te worden; dat overdragen op een organisatie is leuk, vooral als het aankomt."

‘Wees open’

Voor toekomstige leiders van uitvoeringsorganisaties heeft Van Ravestein drie belangrijke adviezen. “Uiteraard moet je goed weten wat de opdracht is. Als tweede: zorg dat je je ervan vergewist dat de eigenaar en de raad van toezicht hetzelfde denken over de organisatie als jij, dat daar geen verschil van mening in zit. Ten derde: wees transparant. Ga geen competentiegevechten aan, maar zorg dat iedereen weet waar je mee bezig bent, zodat niemand verrast wordt. En wees open over wat je tegenkomt. Wat dat betreft is de *Stand van de Uitvoering* heel belangrijk (jaarlijkse rapportage waarin uitvoeringsorganisaties knelpunten in de uitvoering schetsen, red.). Zorg dat je daar op een open manier met je departement of met de politiek over kunt spreken. En zorg ervoor dat je die discussie ook met de politiek krijgt, daar is de Staat van de Uitvoering voor.”

Ab van Ravestein in een notendop

Van Ravestein studeerde econometrie aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Van 1983 tot 2003 had hij verschillende functies bij het ministerie van Economische Zaken. Daarna was hij tot 2008 algemeen directeur bij de Economische Voorlichtingsdienst (EVD) en vervolgens tot 2011 algemeen directeur bij het Agentschap NL. Na zijn functie van directeur-generaal Uitvoering bij het ministerie van Economische Zaken, werd hij in 2014 directeur-generaal bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Van 2014 tot 2022 was hij algemeen directeur bij de RDW. Als nevenfunctie had Van Ravestein van 2018 tot 2021 het voorzitterschap van de Manifestgroep.

Bron: parlement.com

Bekijk het interview online

Johan Remkes

"Leef je in en ga de dialoog aan"

Datum interview

4 september 2023

Functies

1998–2002	Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in kabinet-Kok II
2002–2007	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, tevens vicepremier (2002-2003) in kabinetten-Balkenende I, II en III

Interviewers

Caspar van den Berg
Anne Bos

Johan Remkes begon als raadslid, statenlid en gedeputeerde in Groningen. Later werd hij Kamerlid, (in)formateur, adviseur in crisissen en commissaris van de Koning(in). Hij was staatssecretaris van VROM tijdens Kok II (1998 tot 2002) en minister van BZK in Balkenende I tot en met III (2002 tot 2007). Vanaf 2010 kwam hij meer buiten de 'Haagse bubbel' te staan. Hij zag in de jaren de tijdsgeest veranderen. Luisteren is voor hem van cruciaal belang. "Geef mensen niet altijd gelijk, maar leef je in en ga de dialoog aan."

Johan Remkes was al jong politiek actief. Hij was voorzitter van de JOVD, de jongerenorganisatie van de VVD en werd later lid van Gedeputeerde Staten van Groningen. In oktober 1993 werd hij lid van de Tweede Kamer. Na de verkiezingen van 1998 werd het tweede Paarse kabinet geformeerd. Remkes was inmiddels vieren-eenhalf jaar Kamerlid en werd gepolst door toenmalig VVD-fractievoorzitter Frits Bolkestein: 'Wil jij staatssecretaris worden?' 'Het hangt ervan af wat de portefeuille is', had Remkes geantwoord. 'Iets fysieks', kreeg hij te horen. Dat is nogal ruim, vond Remkes, maar Bolkestein kon hem op dat moment niet meer vertellen. Aan het eind van de dag kreeg hij te horen dat het om Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) ging. "Mijn volgende vraag was: 'Wie wordt dan minister?' Dat is niet onbelangrijk als staatssecretaris." Bolkestein kon die naam nog niet noemen. Maar toen Remkes de volgende ochtend naar de radio luisterde, werd zijn eigen naam toch al genoemd. Jan Pronk (PvdA) bleek minister van VROM te worden. "Toen dacht ik: het zal toch niet waar zijn, want ik had een bepaalde indruk van Pronk. Achteraf heb ik uitstekend met hem samengewerkt. Hij liet ook veel ruimte voor de staatssecretaris."

Prioriteiten kiezen

Zo werd Remkes staatssecretaris van VROM. Het departement paste bij hem, vindt hij. "Ik heb me daar inhoudelijk altijd op mijn plek gevoeld." Er lagen grote opgaven in stedelijke vernieuwing en volkshuisvesting en dat leek hem een 'geweldige uitdaging'. Regeerakkoord noch partijprogramma gaven substantiële richting voor zijn portefeuille, hij moest het dus zelf invullen. "Dan val je eigenlijk helemaal terug op jezelf en moet je op grond van je eigen gezonde verstand de inhoudelijke prioriteiten voor de komende jaren kiezen." Als VVD'er gaf hij een liberale draai aan die prioriteiten. Hij zette de verkoop van corporatiewoningen op de agenda. "De klassieke VVD-boodschap: het eigenwoningbezit."

Een warm bad

Als kersverse staatssecretaris werd hij ingewerkt door de ambtelijke organisatie. “Je wordt op het departement in een warm bad ontvangen en uitstekend wegwijs gemaakt. Je hebt je introductiedossiers en dergelijke. Ik was natuurlijk redelijk gepokt en gemazeld, dus ik wist ook wel wat de verantwoordelijkheid was, voor welke opgave ik werd geplaatst, en hoe het allemaal wel en niet functioneert.”

Vanuit zijn ambtelijk apparaat kreeg hij in die beginperiode ook gerichte adviezen. De toenmalige directeur-generaal (DG) Volkshuisvesting gaf hem mee dat het aparte DG-schap Volkshuisvesting in stand moest blijven, omdat dat voor een goede bediening van de staatssecretaris essentieel is. Remkes was het daar mee eens. “Dat stond scherp op mijn netvlies en zo is het ook gegaan.”

Hoewel dat niet gebruikelijk is, was Remkes als staatssecretaris aanwezig bij het constituerend beraad, waar meer gedetailleerde afspraken over portefeuilleverdelingen in het kabinet worden gemaakt. Zijn ambtelijke organisatie had hem er goed op voorbereid. “‘Daar moet je echt goed geïnformeerd naartoe gaan’, was de boodschap die ik meekreeg.” De reden: een overlap in portefeuilles met de minister voor Grotestedenbeleid. De kans was daarom niet denkbeeldig dat die minister daar ‘allerlei grepen in de kas’ wilde doen. Die kas was het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing, waar Remkes als staatssecretaris over ging. “De boodschap: ‘Laat dat niet gebeuren’ kreeg ik wel in alle helderheid en duidelijkheid mee.”

Woorden doen ertoe

Voor Remkes doen woorden ertoe. Het is dus niet verrassend dat in zijn tijd als staatssecretaris het terrein van de Volkshuisvesting al snel werd hernoemd tot ‘Wonen’. “Ik vond Volkshuisvesting een nogal paternalistische term; het volk wordt lijdzaam gehuisvest. Wonen is een activiteit, dat was voor mij de belangrijkste motivering om de terminologie te veranderen.” De nieuwe benaming kreeg beslag in de nota ‘Mensen, wensen, wonen’ van Remkes en Pronk.

“Alles heeft zijn eigen dynamiek en dat moet je op een gegeven moment ook rustig plaats laten vinden”

In Rutte IV werd die naamsverandering overigens weer teruggedraaid. De portefeuille van minister Hugo de Jonge heette gewoon weer Volkshuisvesting. Remkes was formateur bij dat kabinet: “Met een knipoog heb ik aan de formatietafel nog wel eens geroepen: ‘Hé, Pieter Heerma (onderhandelaar namens het CDA, red.), Wonen in plaats van Volkshuisvesting!’” Remkes snapt het wel. “Alles heeft zijn eigen dynamiek en dat moet je op een gegeven moment ook rustig plaats laten vinden. En ik snap dat er een zekere hang naar oude tijden ontstond met alle tekorten op de woningmarkt.”

Doorgeslagen autonomie

Wat Remkes het meest is bijgebleven uit zijn periode als staatssecretaris waren de discussies met de corporatiesector. Die wilde meer autonomie en zelfregulering, hij wilde als wetgever duidelijke kaders meegeven. Hij rondde in zijn termijn de zogenaamde bruteringsoperatie af die voorganger Enneüs Heerma (CDA) twee kabinetsperiodes daarvoor in gang had gezet. Deze financiële operatie wordt ook wel ‘de verzelfstandiging van de woningcorporatiesector’ genoemd.

Remkes vond en vindt die zelfstandigheid doorgeslagen. “Dat was voor mij de reden om te zeggen: ‘Hier moet wel wetgeving komen.’ Toen is de Woonwet in de stijgers gezet. Ik vind het nog steeds buitengewoon jammer dat het volgende kabinet deze wet niet overnam, mede door een negatief advies van de Raad van State.” Zijn bedoeling was om met de Woonwet de zelfstandigheid van de corporatiesector te begrenzen. De zelfregulering die de sector wilde, was niet voldoende, vond Remkes. Hij noemt een aantal incidenten: het derivatenschandaal bij Vestia, het Zonnekoninggedrag bij de Amsterdamse woningbouwcorporatie Rochdale en het Rotterdamse Woonbron dat zich financieel vertilde aan de renovatie van de ss Rotterdam. “Dat kon allemaal ontstaan omdat er teveel wettelijke ruimte was gegeven. Daar heb ik me steeds onprettig bij gevoeld,” zegt Remkes. Hij leerde een belangrijke les: “Zelfregulering is tot op zekere hoogte mooi, maar uiteindelijk moet de wetgever het bepalen.”

“Toen werd me geadviseerd: ‘Doe dat niet, dat is onverstandig, het is een wespennest”

Een andere les die hij leerde was dat ambtenaren er soms teveel op gericht zijn om hun bewindspersonen te beschermen. Hij geeft een voorbeeld: “Ik herinner me een bouwproject in Dordrecht waar van alles fout zat. De aannemer was failliet gegaan en de mensen die er huizen hadden gekocht, zaten natuurlijk met de handen in het haar. VROM had daar subsidie in gestoken. Er waren twee garantiefondsen voor de woningbouw en die kwamen er samen niet uit. Toen heb ik op een gegeven moment gezegd: ‘Ik ga daar naartoe en wil met de mensen praten om toch een aantal knopen door te hakken.’ Toen werd me geadviseerd: ‘Doe dat niet, dat is onverstandig, het is een wespennest.’ Uiteindelijk ben ik er wel naartoe gegaan. En toen ik daar als minister kwam, was het probleem snel opgelost.” De dreiging van een bestuurlijke interventie kan soms zeer helpen, is zijn conclusie.

Stevig dwarsliggen

Bij de benoeming van een nieuwe DG op VROM ging hij op zijn strepen staan. “Ik had een geschikte kandidaat, maar volgens de spelregels van de Algemene Bestuursdienst, de ABD, zat die al te lang op VROM. Ik vond dat onzin.” Bij de benoeming van een secretaris-generaal (SG) of DG deed de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) - verantwoordelijk voor de ABD - zo’n voordracht mede namens de portefeuillehouder. “Toen heb ik Klaas de Vries (toenmalig minister van BZK, red.) aangeschoten en gezegd: ‘Klaas, je kunt vergeten dat je mede namens mij een kandidaat voordraagt die ik niet wil.’ En zoals het dan gaat, sluit je een compromis.” Het compromis was dat de interne kandidaat van VROM drie jaar DG mocht worden. Remkes kijkt terug: “De spelregels van de ABD zijn gericht op ambtelijke doorstroming. Op zichzelf is dat goed, maar drijf het niet tot in het absurde door. Dat is voor de ambtelijke deskundigheid en inhoudelijkheid gewoon niet goed.” De discussie met Klaas de Vries staat hem nog scherp op het netvlies. “Dan moet je op een gegeven moment wel even stevig dwars gaan liggen.” Het was voor hem dan ook een belangrijk punt. “Als er spanning zit en het klikt niet tussen de SG of DG en de bewindspersoon, dan merkt de hele organisatie dat.”

Toen hij later zelf minister van BZK was, kreeg hij met minister Bomhoff (LPF) te maken, die juist van een DG af wilde. Daar stak Remkes als verantwoordelijk minister voor het ambtelijk apparaat een stokje voor. Dat lag anders dan het net genoemde voorbeeld, licht hij toe. “Bomhoff had nog geen kennis gemaakt met de betreffende DG en begon onmiddellijk te roepen: ‘Ontslaan!’ De minister van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk

voor een ordentelijke omgang met de ambtenaren. Als je dat laat gebeuren, is dat maatgevend, zeker aan het begin van een kabinetsperiode." Zo ga je als bewindspersoon niet om met zittende medewerkers, vindt hij. "Die geef je op z'n minst de kans om na te gaan of er een klik kan zijn of niet."

Persoonsbeveiliging als thema

Remkes was minister van BZK in de kabinetten Balkenende I, II en III. "Ik heb me altijd al geïnteresseerd voor de inrichting van ons binnenlands bestuur, dus daar was ik zeer tevreden mee." Hij trad aan in een geladen sfeer, na de moord op Pim Fortuyn en met de LPF als coalitiepartner. Het onderwerp persoonsbeveiliging werd door de moord op Fortuyn een belangrijk thema tijdens zijn ministerschap. "Ik voerde overleg over de aanpassing van het beveiligingssysteem met de departementale top, de politie en andere functionarissen. Persoonsbeveiliging was de verantwoordelijkheid van Justitie en objectbeveiliging de verantwoordelijkheid van BZK, dus dat deed je samen als departementen. De discussies daarover had ik met minister Piet Hein Donner. Ik wist: naar de buitenwereld krijg ik nooit verkocht dat Fortuyn een bepaalde vorm van beveiliging zelf niet had gewild. Maar daar kom je naar buiten toe niet mee weg, want het verhaal is gewoon: de staat heeft er maar voor te zorgen." In het beleid rond persoonsbeveiliging is toen een stevige wijziging aangebracht; een aanscherping met meer veiligheidswaarborgen.

Tijdens zijn ministerschap werkte Remkes nauw samen met Justitie. Hij vond het direct belangrijk dat die samenwerking goed zou verlopen, en maakte dat bespreekbaar. "Toen ik op BZK kwam, heb ik tegen minister van Justitie Piet Hein Donner gezegd: 'In de beeldvorming staan beide departementen met de rug naar elkaar toe. Dat laten wij niet gebeuren.' En zo is dat in de praktijk ook gegaan. De samenwerking met Donner is wat mij betreft altijd heel open geweest." Hij noemt een voorbeeld: "We waren het bijvoorbeeld heel snel eens over de vorming van het NCTb (voorloper van de NCTV, red.) met als kwartiermaker Tjibbe Joustra."

"Ik wist: naar de buitenwereld krijg ik nooit verkocht dat Fortuyn een bepaalde vorm van beveiliging zelf niet had gewild"

Moord op Theo van Gogh

En toen was er die andere moord, die op Theo van Gogh. Het tekende niet alleen Remkes ministerschap: "Ik kende Van Gogh ook persoonlijk vrij goed, dus los van de formele kant van de zaak had dat ook impact op mezelf." Op de avond van de moord werd er een wake gehouden. "Rondom die manifestatie in Amsterdam ontstond gedoe (over de sprekers, red.), wat ik bepaald geen hoogtepunt vond. Dat leverde spanning op tussen de Amsterdamse politie, BZK en de AIVD. En de Kamer wilde natuurlijk goed geïnformeerd worden. Er is toen besloten om een integrale tijdlijn op te zetten. De informatie van BZK, de AIVD en de politie moest bij elkaar worden gebracht en daar deden zich natuurlijk nogal wat spanningen en interpretatieverschillen voor. Dat proces is me altijd bijgebleven."

AIVD onder vuur

Over de informatieverstrekking rondom de AIVD (de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst) kwam Remkes in botsing met de Tweede Kamer. Het debat ging over gelekte informatie uit de AIVD die bij de Hofstadgroep terecht zou zijn gekomen. “Daar zat natuurlijk de nodige spanning bij, sommige informatie kon ik namelijk niet voluit delen. Ook de leden van de commissie Stiekem (andere benaming voor de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, belast met de parlementaire controle op de geheime aspecten van het overheidsbeleid rond de diensten, red.) kunnen van hun informatie in het Kamerdebat geen gebruik maken. Dat is heel onbevredigend. Maar andere smaken zijn er op dat moment niet. Het is dan ook volstrekt logisch dat die gespannen situatie zich ook parlementair doorvertaalt.”

“Het valt me op dat bij de traditionele media soms de neiging bestaat om dat wat zich op de sociale media afspeelt als beeld neer te zetten, terwijl dat een geweldig misverstand is”

Op deze kwestie werd hij ook door zijn eigen partij aangesproken. “Als minister heb ik altijd op vrij goede voet gestaan met de VVD-fractie in de Kamer. Dus ik wist welke discussies daar speelden en dat het allemaal wel goed zou komen. Maar ik wist ook dat de VVD een kritische bijdrage zou leveren en dat begreep ik. Ik zou het erg hebben gevonden als ik de overtuiging had gehad dat er inhoudelijk een goeie grond voor die kritiek was. Die overtuiging had ik niet en heb ik nog steeds niet. De AIVD was in personele zin niet toegerust op de situatie.” Hij installeerde een commissie die een bestuurlijke evaluatie naar de wettelijke taken en bevoegdheden van de AIVD moest uitvoeren. “De commissie Havermans adviseerde uiteindelijk dat de AIVD versterkt moest worden. Daarnaast was de AIVD nog een jonge dienst (ontstaan in 2002, red.), de opvolger van de BVD, die moest wennen aan z’n nieuwe opdracht.”

De situatie vroeg dus om het verder uitbouwen van de dienst, juist toen de binnenlandse veiligheidssituatie zorgelijk was. Hoe verliep de discussie hierover in het kabinet? “Ik wist dat als ik een niet-voorziene claim wilde leggen op geld om de dienst te versterken, er een stevig rapport aan ten grondslag moest liggen. Dat was ook een reden om die commissie Havermans in het leven te roepen, met als opdracht: ‘Kijk naar de actualiteit en de dreigingen van nu, houd dat scherp tegen het licht en kom dan met heldere aanbevelingen.’ Die zijn er toen gekomen en dat was de basis op grond waarvan extra middelen beschikbaar zijn gekomen.” Om zijn voorstel erdoor te krijgen sprak hij eerst met minister van Financiën Gerrit Zalm: “Hij had de bereidheid, ook in de ministerraad had iedereen in de gaten dat er iets moest gebeuren.”

Er zijn altijd mensen met een mening

Als bewindspersoon had hij regelmatig met de media te maken. Hoe zag hij die in de loop van de tijd veranderen? “De dominante verandering is de sociale media. Als ik vanaf 1998 tot nu kijk, is dat een wereld van verschil. Het valt me op dat bij de traditionele media soms de neiging bestaat om dat wat zich op de sociale media afspeelt als beeld neer te zetten, terwijl dat een geweldig misverstand is. Wat daar tevoorschijn komt, is vaak niet maatgevend voor wat er onder de mensen wordt gevonden.” Met al die verschillende meningen moet je wel om kunnen gaan,

21 november 2005. Minister Remkes tijdens de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de Kamer. Foto: ANP | Frank van Rossum

vindt hij: “Of je nou bewindspersoon bent of je in een andere rol zit; als je opvattingen verkondigt, zijn er altijd mensen die daar iets van vinden, daar moet je dan ook niet verbaasd over zijn.”

Over de verhouding tussen bewindspersonen en de entourage daaromheen is Remkes helder: “Ik vind dat de bestuursadviseur of de politiek adviseur misschien wel te dominant is opgerukt.” Zelf heeft hij in zijn jaren in Den Haag maar één keer een politiek adviseur gehad: als vicepremier, met de rol om het bewindspersonenoverleg goed voor te bereiden. “Verder heb ik die nooit gehad, en ik ben er ook geen groot voorstander van. De ambtelijke organisatie - het bureau-SG en de directoraten-generaal - moet ervoor zorgen dat de minister of staatssecretaris adequaat wordt bediend en moet daarbij ook op de politieke risico’s wijzen. De rol van de politiek adviseur is om nauwe contacten met de fracties in de Kamer te onderhouden; dat kun je ook op een andere wijze regelen. In dat opzicht zit ik redelijk traditioneel in elkaar.”

Vertrouwen als basis

Remkes vertelt over een ander voor hem belangrijk principe: “In de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen geldt voor mij het adagium: kritisch naar binnen, loyaal naar buiten. Een minister moet in de richting van de Kamer vierkant achter zijn organisatie gaan staan, tenzij er echt iets fout is gegaan. En dat heeft niet iedereen even scherp op het netvlies.”

Wat betreft de relatie tussen de bewindspersoon en de topambtenaar is één punt cruciaal, stelt hij: “Het kernbegrip is vertrouwen. Je hoeft elkaar niet lief en aardig te vinden, en ik hoef ook niet te weten welke hobby’s de SG heeft. Het gaat erom: vertrouw ik de SG of DG, en heb ik ook voldoende vertrouwen in de deskundigheid en inhoudelijke advisering die ik krijg? Eigenlijk is dat wezenlijk voor iedere organisatie.”

“In de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen geldt voor mij het adagium: kritisch naar binnen, loyaal naar buiten”

Buitenstaander

Na een politiek onrustige periode, ook binnen zijn eigen partij, viel kabinet-Balkenende III en zat zijn ministerschap er in 2007 op. Remkes werd daarna onder andere Kamerlid, Commissaris van de Koningin in Noord-Holland, waarnemend burgemeester van Den Haag en voorzitter van de Staatscommissie parlementair stelsel. De afgelopen jaren werd Remkes geregeld betrokken bij het Nederlandse openbaar bestuur. Van Haagse insider werd hij meer een buitenstaander die los van de Haagse politiek staat. “Ik heb altijd geweten wat er buiten de Haagse bubbel wordt gevonden en gevoeld. Ik heb ook de eigenschap dat ik daar vrij onomwonden vertaling aan probeer te geven. En men zal ook wel zo af en toe mijn accent herkennen.”

Die status van buitenstaander kan erg behulpzaam zijn, vertelt hij. “Het meest recente voorbeeld is natuurlijk mijn rol bij het stikstofonderwerp in 2022, met het adagium: ‘luister en leef je in’. Geef mensen niet per se altijd gelijk, maar leef je in en ga de dialoog aan. Dat heeft mij sterk geholpen bij de advisering. Dat geldt trouwens ook in het algemeen voor bestuurders, op welke plek dan ook. Het is iets om heel scherp op het netvlies te houden, want we leven niet in een commandosamenleving. Dat wordt wel eens gedacht, maar zo zit onze samenleving niet in elkaar.”

Johan Remkes in een notendop

Johan Remkes (1951) begon zijn politieke loopbaan als voorzitter van de JOVD en werd later lid van Gedeputeerde Staten en de gemeenteraad Groningen. Van 1993 tot 1998, in 2003 en van 2006 tot 2010 was hij Tweede Kamerlid voor de VVD. In het tweede kabinet-Kok was hij staatssecretaris van Volkshuisvesting. Van 2002 tot 2007 was hij minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het kabinet Balkenende I (2002-2003) was hij tevens vicepremier. Van 2010 tot 2019 was hij Commissaris van de Koning(in) in Noord-Holland. In 2017 en 2018 was hij daarnaast voorzitter van de Staatscommissie parlementair stelsel. Van 2019 tot 2020 was Remkes waarnemend burgemeester van Den Haag en in 2021 ruim zeven maanden waarnemend Commissaris van de Koning in Limburg. Remkes werd voorzitter van het adviescollege (commissie Remkes) dat in 2019 en 2020 adviezen aan het kabinet Rutte III uitbracht over de stikstofproblematiek. In 2022 kreeg Remkes opnieuw een rol in de stikstofcrisis. Oktober 2022 leverde Remkes zijn rapport in. Voor zijn aanpak kreeg hij in 2022 de Machiavelliprijs.

Bron: parlement.com en nl.wikipedia.org

Bekijk het interview online

Annette Roeters

"De kracht van de inspectie is de begrenzing"

Datum interview

14 december 2023

Functies

2008–2015	Inspecteur-generaal Onderwijs, ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
2015–2019	Algemeen Directeur, Raad voor de Kinderbescherming

Interviewers

Paul 't Hart
Guido Rijnja

Annette Roeters was van 2008 tot 2015 inspecteur-generaal (IG) bij de Inspectie van het Onderwijs, en daarna tot 2020 directeur van de Raad voor de Kinderbescherming. Roeters houdt ervan feedback te krijgen. "Ik heb ervaren dat kritiek me beter en opener maakt." Na een aantal incidenten bij scholen werd de inspectie zelf object van onderzoek. Het inspectiekader werd daarna verbreed, maar dat betekent niet dat de inspectie een te grote broek aan moet trekken, vindt ze. "De kracht van de inspectie is de begrenzing".

Relatief laat in haar loopbaan maakte Roeters haar entree in de ambtelijke dienst. "Ik werd in 2007 gebeld door een headhunter die vroeg of ik geïnteresseerd was in de functie van inspecteur-generaal van het onderwijs. Mijn eerste antwoord was behoorlijk ferm 'nee', want de inspectie stond ver van me af. In het hoger onderwijs had ik ermee te maken gehad en ik zag het als een kille, afrekenende organisatie. Ik had het gevoel: die functie past niet bij zo'n betrokken bestuurder als ik." Roeters gaf de headhunter de namen van twee andere personen waarvan ze dacht dat die wel geïnteresseerd waren, maar werd na een tijdje toch weer gebeld voor een kennismakingsgesprek. Dat gesprek kwam er, met Koos van der Steenhoven, destijds secretaris-generaal (SG) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Ze kijkt terug op een plezierig en motiverend gesprek, waarin het belang en het unieke van de functie haar duidelijk werden. Na een weekend nadenken besloot ze de stap te wagen. "Het voelde als een niet-logische overstap. In 2008 was ik 54 jaar, dus ik maakte de stap inderdaad later dan veel anderen die ik in de ABD tegenkwam."
Haar verwachtingen van de onderwijsinspectie waren niet hooggespannen. Vanuit het onderwijs had ze de inspectie als volgt ervaren: "Mensen die ergens kwamen kijken en er vooral op gericht waren aan te wijzen wat er niet goed ging." Het is dan ook niet verrassend dat ze het woord 'gretig' niet vond passen bij het gevoel destijds over haar nieuwe functie. "Maar toen ik op 1 februari 2008 bij het afscheid van mijn interim-voorganger binnenkwam, voelde ik meteen: hier werken mensen die plezier met elkaar kunnen hebben. Er sprak levendigheid uit. Van meet af aan vond ik het een boeiende baan."

Een intelligent bestuurlijk instrument

Ze vond het een voorrecht om vanuit haar nieuwe positie het hele onderwijsveld te kunnen overzien. “Dat je aan de hand van data kan zien hoe het gaat. Met gegevens die verzameld zijn in scholen of aan de hand van toetsresultaten, centrale examens en vanuit de schoolbezoeken die werden vastgelegd. Dat leidde tot vergelijkingen. De inspectie doet dat heel zorgvuldig. We spraken van triangulatie: altijd op drie manieren iets onderzoeken voordat je de conclusie trekt.” Ook vond ze het een voorrecht om de invloed van de inspectie te voelen, bijvoorbeeld in de Tweede Kamer. “Ik vond het verrassend dat toezicht zo’n intelligent bestuurlijk instrument is; dat je met een beperkt aantal mensen een stelsel gezond houdt waarin duizenden mensen werken en waar veel kinderen, jongeren en studenten afhankelijk van zijn. Dat je zo’n stelsel op orde kunt houden door daar extern toezicht op uit te oefenen. Ik zag dat het echt een vak was en ik vind dat het nog steeds te weinig wordt erkend.”

Een kijkje in de praktijk

Binnen dat inspectievak moest Roeters in het begin haar weg nog vinden. “Ik heb me zeker een leek gevoeld, maar het heeft natuurlijk ook een inhoudelijke kant; ik kende het onderwijs van binnenuit. Ik wist hoe het hoger onderwijs tegen de inspectie aankeek; hoe die niet erg relevant werd gevonden.” Om het inspectievak te leren, ging ze het veld in. “Ik ben veel meegeweest op schoolbezoeken. Dat leerde me dat waarnemen een belangrijk onderdeel is, maar ook het zo zuiver mogelijk verslaan, daarover praten en erop reflecteren, en aan de hand daarvan tot een conclusie komen. Je moet nieuwsgierig zijn naar wat mensen doen en waarom: je moet doorvragen.”

Ze vond het ook belangrijk om feeling te houden met het onderwijs en het docentschap, een vak dat ze wél goed kende. Daarom meldde ze zich een keer als gastdocent bij een middelbare school, zogenaamd als ambtenaar die graag weer terug het vak in wilde. “Een dag meelopen met de leraren om opnieuw te voelen hoe dat eigenlijk is.” Die vraag hield haar bezig. “De kwaliteit van het onderwijs heeft veel met leraren te maken. De vakbonden zeiden steeds dat er teveel op de docenten werd afgeschoven. Toen wilde ik graag weten: hoe gaat het nu in de praktijk?” Dat biedt een andere kijk dan wanneer je als de inspecteur-generaal met leraren praat. “Dan heb je een gesprek, ik wilde echt ervaren.” Het gaf haar nieuwe inzichten. “Ik zag daardoor bijvoorbeeld goed waar overbelasting bij leraren in dit geval vandaan kwam.”

“Je moet nieuwsgierig zijn naar wat mensen doen en waarom: je moet doorvragen”

Ze werd ook lid van de bestuursraad van het departement. Dat was niet altijd vanzelfsprekend voor een inspecteur-generaal (IG). “Veel mensen hebben me daarop aangesproken: ‘Wil je dat wel en ben je dan niet je onafhankelijkheid kwijt?’ Ik wist niet waar ze het over hadden. Ik vond het juist heel plezierig om de collega’s te leren kennen en te zien hoe bepaalde dingen liepen, of welke wetten in voorbereiding waren. En om aan te geven wat vanuit onze kant de mogelijkheden of moeilijkheden waren.” Het hielp om feeling met de Haagse wereld te krijgen.

Invloed van de inspectie

De impressies door de inspectie landen in een rapport. Daar moet vaak iets mee gedaan worden, door de geïnspecteerde school en soms ook door de politiek. “De inspectie had invloed, zeker als ik denk aan het primair en voortgezet onderwijs.” Een voorbeeld daarvan is de website rond zwakke en zeer zwakke scholen. “Die site heeft er uiteindelijk voor gezorgd dat er veel minder zeer zwakke scholen waren.” De website kwam voort uit een ‘crisis’. Een ouder had een rechtszaak tegen de gemeente aangespannen, omdat haar zoon slecht kon rekenen toen hij de basisschool verliet. “Toen schrok de inspectie en dacht: hebben wij wel een goed beeld van die school? Dat bleek niet zo te zijn.” Er kwamen dossiers per school en de vraag rees: mogen de inspectierapporten openbaar zijn? “Zowel de scholen als de inspectie vonden van niet: hoe een school ervoor stond, was een goed bewaard geheim tussen inspectie en scholen.” Maar dagblad Trouw wilde de lijst met zwakke en zeer zwakke scholen wel publiceren. De inspectie spande een rechtszaak aan tegen de krant om dit te voorkomen, maar verloor. Om de ‘vlucht vooruit’ te kiezen, maakte de inspectie de lijst daarna toch openbaar via de website. Dat bleek effect te hebben. “Scholen wilden liever niet op die lijst staan en deden meer hun best om ervan weg te blijven.”

“Bij Amarantis en ROC Leiden kwam de verwevenheid van financiële problemen en kwaliteitsproblemen ter sprake. Waar gaat de aandacht van de bestuurder naar uit? Dat geïntegreerde toezicht was niet vanzelfsprekend”

Bestuurlijk handelen

Ze noemt een aantal zaken tijdens haar IG-periode die het toezicht hebben veranderd. “De kwestie Amarantis (onderwijsorganisatie, red.), waarbij we misschien wel meer dan twintig keer op bezoek zijn geweest om te vertellen dat er iets niet goed ging. Vervolgens ging het toch steeds weer mis. Daar leerden we van dat het niet draait om benoemen wat er fout gaat, maar om het aan de orde stellen van het bestuurlijk handelen. Waarom bekijkt het bestuur bij een tekortkoming in opleiding X niet hoe dat bij de andere opleidingen zit?”

Daarnaast kwam er aandacht voor geïntegreerd toezicht. “Bij Amarantis en ROC Leiden kwam de verwevenheid van financiële problemen en kwaliteitsproblemen ter sprake. Waar gaat de aandacht van de bestuurder naar uit? Dat geïntegreerde toezicht was niet vanzelfsprekend.” Mede ingegeven door soortgelijke problemen bij gezondheidsorganisaties en woningbouwverenigingen wilde het ministerie van Financiën het toezicht op de financiën van scholen regelen. “We hebben er toen voor gepleit dat bij de onderwijsinspectie te houden en dat is ook gebeurd. Daarmee zijn er geïntegreerde kaders waarmee je naar scholen kunt kijken. Dat is ook een ontwikkeling in toezicht geweest.”

Het inspectierapport over Amarantis werd al snel politiek. De inspectie kwam in het nieuws rond deze kwestie en kreeg kritiek. “Best een pijnlijk proces, want het duurde niet lang voordat de vraag kwam: ‘Waar was het toezicht dan?’” Dat sloeg in eerste instantie op de raad van toezicht van de onderwijsgroep, maar vervolgens ook op de inspectie, vertelt ze. “Wat wist de inspectie eigenlijk en waarom greep ze niet eerder in?” Achteraf beschouwd vindt ze dat de inspectie zich daarin niet goed kon

verdedigen. “Het enige wat we konden aanvoeren is: ‘We hadden wettelijk geen macht of middelen om verder in te grijpen’. We konden constateren dat er iets fout ging en dat voorleggen aan het schoolbestuur. Je kon het bestuur onder druk zetten, maar meer ook niet. Met de wijsheid achteraf hadden we misschien wel over de lijntjes heen moeten gaan.”

Laat jezelf ook inspecteren

Een commissie onder leiding van Martin van Rijn deed vervolgens onderzoek naar wat er zich had afgespeeld bij Amarantis en wat de inspectie beter had kunnen doen. Zo werd de inspectie als onderzoekende partij zelf object van onderzoek. Hoe beleefde ze dat? “Dat was ongemakkelijk, maar niet meer of minder dan dat.” De inspectie liet zich al regelmatig visiteren door de Raad voor Accreditatie (de nationale accreditatie-instantie, die inspecteert of dienstverlening aan de normen voldoet, red.). Dat was best vernieuwend in die tijd, geeft ze aan. Ze vindt die externe blik belangrijk, juist voor een inspectie. “*Practice what you preach*. Als je anderen inspecteert, laat je jezelf ook inspecteren. Ik was zelf vanuit het onderwijs gewend om onder het juk door te gaan.” Dat doe je voor je eigen integriteit en die van je medewerkers, vertelt ze. “En uit beroepstrots: trots zijn op wat je doet en hebt. Daar hoort bij dat je je laat onderzoeken en dat je op fouten gewezen kunt worden.”

Een andere lastige kwestie voor de inspectie was die van de islamitische scholengemeenschap Ibn Ghaldoun in Rotterdam. In 2013 trok de inspectie de harde conclusie dat de onderwijskwaliteit daar onder de maat was en dat er geen tekenen waren dat die binnen twee jaar zou verbeteren tot een aanvaardbaar niveau. Verantwoordelijk staatssecretaris Dekker besloot daarna op grond van de Algemene wet bestuursrecht om de bekostiging van de school te beëindigen. De school ging failliet. Interessant aan het inspectieoordeel vindt Roeters wat de NSOB (Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur, red.) ‘de verdachtmaking van de vooruitgang’ noemde. “Er was teveel aan de hand. Er waren financiële problemen, maar ook integriteitsproblemen en sociale veiligheidsproblemen. In het inspectierapport hebben we alles met elkaar in verband gebracht; we hebben niet alleen gekeken naar het verleden en het heden, maar ook naar patronen en dus naar de toekomst.”

“Een inspectie kan geen school sluiten, maar de minister kan natuurlijk wel besluiten om bijvoorbeeld de bekostiging te stoppen”

De les vanuit de kwestie Ibn Ghaldoun was dat de inspectie te weinig middelen had om de maatschappelijke verwachtingen bij haar taak waar te kunnen maken. Roeters formuleert die behoefte aan meer bevoegdheden als volgt: “Geef ons ook iets in handen waarmee wij het bestuur als verantwoordelijke kunnen behandelen.” Dat resulteerde in een nieuw inspectiekader waar ook het bestuurlijk handelen een rol in speelde.

De inspectie kan daarmee overigens nog steeds niet direct ingrijpen. Roeters legt uit wat er wel kan: “De beelden delen, ze openbaar maken en ze tenslotte aan de minister rapporteren, zodat die maatregelen kan nemen.” Die verdeling van bevoegdheden vindt ze terecht. “Een inspectie kan geen school sluiten, maar de minister kan natuurlijk wel besluiten om bijvoorbeeld de bekostiging te stoppen.” Dat repertoire blijkt in de praktijk voldoende. “Ik herinner me geen situatie waarin de uitkomst anders was dan wij dachten dat goed zou zijn. Bewindspersonen hebben immers ook de behoefte om daadkracht uit te stralen.”

Zonder meel in de mond

In de media werd Roeters al snel geassocieerd met haar openheid; iemand die zonder meel in de mond sprak. Zo verklaarde ze openlijk dat het niveau van het onderwijs was gedaald. “Dat stond in de Staat van het Onderwijs van 2008, die over de jaren daarvoor ging. Ik heb inderdaad uitgelegd dat de resultaten daalden en dat je dat bijvoorbeeld kon waarnemen in de PISA-resultaten (meting aan de hand van Europese normen, red.). We zagen het echter ook in de scholen zelf.” Ze vertelde dit verhaal ook in de Kamer, noemde het beestje bij de naam.

“Soms vond ik het inderdaad jammer dat we niet ook tussendoor met de Kamerleden konden spreken over hoe het precies zat”

De inspectie zit tussen het veld en de politiek in, legt Roeters uit. “De inspecteurs voelen hun onafhankelijkheid meer in relatie tot besturen en scholen. In de leiding van de inspectie wordt vaak gedacht: het gaat vooral over de minister die iets wil of niet. Dus het heeft die twee kanten.” Bij het naar buiten brengen van resultaten van scholen speelt de politieke context niet mee, meent ze. Bij de Staat van het Onderwijs ligt dat wat anders: “Die wordt op een gegeven moment samengevat. Dan is het wel de kwestie: wat wordt de boodschap? Wat doen de voorlichters dan; waarop leggen zij het accent?” Er wordt dus rekening gehouden met de context, maar het wordt niet politiek bepaald.

Niet in de la

Soms was dat een kwestie van balanceren. “Dankzij mijn voorgangers is er een goede afspraak tussen de inspectie en het ministerie. Een regeling (de RIO, Regeling Inspectie van het Onderwijs, red.) die uniek was binnen de rijksinspecties, waarin de randen van de onafhankelijkheid zijn opgezocht. Als de IG denkt dat iets controversieel is, moet hij dit tien dagen voor publicatie melden aan de secretaris-generaal, maar die kan geen enkele publicatie tegenhouden of in een la doen belanden.”

De RIO gaf haar houvast, bijvoorbeeld bij het tot stand komen van de Staat van het Onderwijs. “De minister krijgt altijd een concept te zien. Ik kreeg de tekst een keer terug van de minister met veel rood; aanpassingen in de stijl, maar ook grotere punten. Ik herinner me dat ik over een paar punten heb gezegd: ‘Dat kan ik alleen maar overnemen als ik aan de Tweede Kamer rapporteer dat dat uw wijzigingen zijn.’ Dat wil een bewindspersoon natuurlijk niet.” Die regeling is een instrument om de transparantie te bewaken. “Dat heeft me enorm geholpen. Net als het feit dat ik uit de praktijk kwam, dat hielp me om laconiek te zijn.” Het zorgde voor een bepaalde onbevangenheid. “Ik kende al die onrust niet die kan ontstaan om iets wat speelt.”

Uitblinken in middelmatigheid

De inspectie had ook te maken met de dynamiek binnen het onderwijsveld: de vakbonden en koepelorganisaties als de PO-raad (primair onderwijs), de VO-raad (voortgezet onderwijs), de VSNU (tegenwoordig Universiteiten van Nederland) en de HBO-raad (nu Vereniging Hogescholen). Ze streefde een open communicatie met hen na over de Staat van het Onderwijs. “Ze kregen die toegestuurd voor de publicatie, zodat ze wisten wat in de publiciteit zou komen. Van tevoren spraken we dan nog bepaalde dingen door en al naar gelang de boodschap was de reactie vriendelijk en soms wat gekwetst.”

De kop van een artikel naar aanleiding van de Staat van het Onderwijs 2013 was: ‘Onderwijs blinkt uit in middel-

Annette Roeters (L), inspecteur-generaal van het onderwijs, overhandigt het Onderwijsverslag 2011/2012 aan mevr Zoethout, lerares scheikunde, in het bijzijn van minister van onderwijs Jet Bussemaker. Foto: ANP | Martijn Beekman

matigheid'. Wanneer dat als frame uit de Staat van het Onderwijs wordt gedestilleerd, is dat pittige feedback voor de onderwijsinstellingen en de koepels. Roeters licht toe: "We constateerden dat risicogericht toezicht ertoe leidde dat het aantal zwakke en zeer zwakke scholen in fors tempo afnam. Maar we zagen tegelijkertijd dat scholen die daar net boven zaten - de zessen en de zes-en-halven - niet veranderden. Toen hebben we het stimulerend toezicht ingesteld om die scholen ook uit te dagen."

Begrenzing is kracht

Die uitbreiding van inspectietaken is niet zonder slag of stoot gegaan, vertelt ze. "Dat lag politiek gevoelig. Er was een groep die positief tegenover de inspectie stond, maar tegelijkertijd vond dat de inspectie niet teveel te zeggen moest krijgen. Vanuit artikel 23 (waarmee de vrijheid van onderwijs in de grondwet is verankerd, red.) moesten ze hun eigen gang kunnen gaan." Vanuit het onderwijsveld

is gelobbyd om de bemoeienis van de inspectie te beperken. “In die tijd speelde het wetsvoorstel (voor een beperkte reikwijdte van het toezicht op het onderwijs, red.) van Kamerlid Roelof Bisschop. Uiteindelijk is er een compromis bereikt, waardoor we verder konden werken aan het stimulerend toezicht.”

“Toen ik als leidinggevende begon, voelde kritiek als falen. Naderhand ben ik zelf kritiek gaan uitlokken, omdat ik merkte dat het me beter maakte, opener ook”

De koepels onderhielden nauwe banden met de politiek. De inspectie zelf had die politieke toegang niet vanwege de oekaze Kok (ministeriële regeling om te voorkomen dat ambtenaren gevoelige informatie deelden met de Kamer, red.). Had Roeters destijds zelf ook niet in gesprek gewild met Kamerleden? “Soms vond ik het inderdaad jammer dat we niet ook tussendoor met de Kamerleden konden spreken over hoe het precies zat. Maar dingen gaan zoals ze gaan, ook debatten. Je moet leven met de uitkomst. Intussen kun je natuurlijk wel met zo sterk mogelijke argumentatie komen om je doel te bereiken.”

Ze vindt dat een inspectie niet een te grote broek aan moet willen trekken. “Je hebt een rol in een proces waar zovelen bij betrokken zijn, die rol moet je goed spelen. Maar je moet daar niet buiten gaan, niet denken dat je beleid gaat maken. Je zit op een plek waar je vertelt wat je waarneemt en hoe je dat doet.” Die begrenzing van bevoegdheden is ook een kracht, stelt ze. “Daarbinnen kun je sterk zijn. Dan kun je tegen de bewindspersoon zeggen: “Dit is míjn terrein’. Je kunt ook tegen scholen zeggen: “Sorry, zo gaat het wél gepubliceerd worden.”

Openstaan voor leren

Roeters streefde naar een open, informele cultuur; een organisatie die openstaat voor leren. Ter illustratie geeft ze een voorbeeld waarbij inspecteurs een flinke fout hadden gemaakt. “De betreffende directeur zei: ‘Deze fout had overal gemaakt kunnen worden. Mijn vraag aan jullie is om er een presentatie over te maken, het aan de hele groep te vertellen en erover te praten.’ Vervolgens is dat voorbeeld ook naar andere sectoren gegaan.” Dat is een mooie manier om met fouten om te gaan, vindt ze.

Ook als inspecteur-generaal stond ze open voor leerprocessen. Naast de functionerings- en beoordelingsgesprekken die ze jaarlijks met de SG had, zocht ze ook intern de feedback op. “Ik organiseerde bijvoorbeeld 360 gradenfeedback-gesprekken in mijn eigen team met mijn hoofdinspecteurs. Ik vond het plezierig om openlijk te praten over wat als sterk en zwak ervaren werd.” Het waarderen daarvan is bij haar gegroeid, merkt ze: “Toen ik als leidinggevende begon, voelde kritiek als falen. Naderhand ben ik het zelf gaan uitlokken, omdat ik merkte dat het me beter maakte, opener. Het vormde een goed voorbeeld: meer mensen gingen dat doen.”

Hart en ziel

Na zeven jaar als IG werd het tijd om te vertrekken. Binnen de ABD geldt immers het principe dat topambtenaren maximaal zeven jaar op één plek werken. Hoe laat je de organisatie los waar je lang het boegbeeld van bent geweest? “Ik snap de termijn van zeven jaar wel, maar voor mij had het nog wel even door mogen gaan. Ik had er mijn hart en ziel in gelegd.” Om het los te laten, had ze erkenning nodig, vertelt ze. “Ik denk vooral de erkenning dat ik er ben geweest. Dat mensen dat zeiden en schreven, en dat ik dat wist.”

Toch was het voorzetten van haar loopbaan binnen de ambtelijke dienst geen vanzelfsprekendheid voor haar. “Ik had helemaal niet de ambitie voor een ambtelijke loopbaan.” Later koos ze ervoor om naar de Raad voor de Kinderbescherming te gaan. “Ik geloof dat ik in een uitvoeringsdienst op mijn plek ben. Het is minder abstract en je wordt onmiddellijk geconfronteerd met wat je aan het doen bent. Je bent in de praktijk.”

Annette Roeters in een notendop

Annette Roeters haalde in 1982 haar doctoraal Nederlandse taal- en letterkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. Van 1984 tot 1993 werkte ze eerst als docent Taalbeheersing op de Academie voor de Journalistiek en werd daar later directielid. Daarna was ze van 1993 tot 1996 algemeen directeur van de Hogere Technische School in Zwolle. Vervolgens zat ze tot 2008 lid in het college van bestuur van Christelijke Hogeschool Windesheim. Van 2004 tot 2008 zat ze ook in het college van bestuur van de Vrije Universiteit. Ze stapte in 2008 over naar het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap waar ze tot 2015 inspecteur-generaal Onderwijs was. Van 2015 tot 2019 was ze algemeen directeur van de Raad voor de Kinderbescherming. Ook vervulde zij enkele nevenfuncties. Van 2015 tot 2023 was zij lid van de raad van toezicht van de Rijksuniversiteit Groningen, en van 2017 tot 2022 voorzitter van de Raad voor de Nederlandse Taal en Letteren. Vanaf 2022 is zij lid van het Algemeen Bestuurscollege van de Koninklijke Bibliotheek.

Bron: algemenebestuursdienst.nl en kb.nl

Bekijk het interview online

Erry Stoové

"Meevoelen, meedenken en toch standvastig blijven"

Datum interview

1 februari 2023

Functies

1995–2002	Algemeen directeur, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)
2002–2012	Voorzitter raad van bestuur, Sociale Verzekeringsbank (SVB)

Interviewers

Sandra van Thiel
Zeger van der Wal

Erry Stoové was tot 2012 bestuursvoorzitter van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). “De parel aan de kroon van de sociale zekerheid”, zoals hij het noemt. Hij begon in het beleid, maar was bovenal uitvoeringsbaas. Zijn ervaring binnen het beleid hielp hem dikwijls de juiste snaren te raken. “Je weet hoe het gaat op zo’n departement, je kunt meevoelen. Dan probeer je mee te denken en standvastig te blijven.” Wanneer wet, geweten of zijn mensen hem dat ingaven, koos hij een eigen koers. Zijn les voor uitvoeringsdirecteuren: “Wees integer en congruent.”

Na zijn studie rechten in Utrecht was Stoové geïnteresseerd in een baan bij de Nederlandse Scheepvaart Unie. Maar hij gooide zijn netten breder uit. Toen het toenmalige ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) hem een baan aanbood op het dossier migranten, hapte hij toe. Het was een nieuwe functie, dat sprak hem aan. Bovendien had hij vanuit bijbaantjes bij een kippenslachterij en houtzagerij feeling met het welzijn en de positie van migranten. Zo vulde hij voor collega’s die analfabeet waren de werkbriefjes in. Op hun beurt kwamen Turkse en Marokkaanse collega’s voor hem op toen zijn werkgever hem niet wilde doorbetalen bij ziekte. En met grootouders die in het openbaar bestuur in Nederlands-Indië werkten, was de keuze voor de publieke zaak eigenlijk zo gek nog niet.

Bagage onder de loep

Stoové klom binnen het departement op volgens de logische treden van het doorstromen. “Als je het als beleidsmedewerker goed doet, word je senior beleidsmedewerker en dan ga je op een geven moment leidinggeven.” Bij het ministerie was het in die jaren gebruikelijk om aankomende leidinggevenden een leiderschapstraining te geven, ‘de wasstraat’. Hij ziet dat als een belangrijke leerschool. Op het eind van zijn tijd bij het ministerie, inmiddels Volksgezondheid Welzijn en Cultuur, volgde hij de managementleergang van de overheid. “Daar leer je echt hoe het is om leiding te geven aan grotere uitvoeringsorganisaties.” Vooral de eigen bagage werd in de leergang onder de loep genomen. “Wie ben je eigenlijk? Waarom doe je dit? Wat is je motivatie? Dat zijn

“Ik had er totaal geen notie van hoe beleid zou uitpakken”

belangrijke momenten om jezelf geschikt te maken voor zo'n avontuur."

Nadat hij veertien jaar op het beleidsdepartement had gewerkt en was doorgegroeid tot manager, maakte hij de overstap naar de gemeentelijke sociale dienst in Haarlem. In een keer kwam hij in een andere wereld terecht, merkte hij. Terugkijkend zegt hij daarover: "Ik had er totaal geen notie van hoe beleid zou uitpakken." Toen hij als directeur van de sociale dienst de brieven over subsidievoorwaarden las, realiseerde hij zich dat in de praktijk eigenlijk niemand daaraan kon voldoen. "Zoveel voorwaarden die vanuit beleid en politiek weliswaar gerechtvaardigd waren, maar voor de ontvangende organisatie ondoenlijk om uit te voeren."

Zijn begrip van die andere wereld, die van het beleid, was hem dikwijls behulpzaam. Hij kende de manier van denken op een beleidsdepartement en wist hoe de hazen lopen. Hij begreep de spanning tussen aan de ene kant een directeur of directeur-generaal (DG), en aan de andere kant de minister of staatssecretaris. "Je kunt meevoelen. Dan probeer je ook mee te denken, en toch standvastig te blijven."

Na zijn tijd in Haarlem werkte hij als algemeen directeur van het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers). Deze functies en die hij daarvoor bekleedde, gaven hem wellicht de juiste bagage voor zijn rol als bestuursvoorzitter van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Voor hem 'de mooiste baan die je kunt hebben in de sociale zekerheid'. Bij de SVB komen wat hij achteraf ziet als de rode draden van zijn carrière samen: de zorg voor de migrant en de sociale zekerheid. "Je beginpunt is die kippenslachterij en je eindpunt de zorg voor een volledige AOW voor mensen die een gebroken verzekeringsperiode hebben. Daarom ben ik misschien wel bij de SVB terechtgekomen."

Conflict met zijn minister

Hij merkte vrij snel dat hij ook bij een uitvoeringsbedrijf als de SVB in politiek vaarwater terecht kon komen. Dat was niet nieuw voor hem. "Ik kwam bij het COA vandaan en daar zat ik elke week bij de bewindspersonen aan tafel voor allerlei crisissen." Zijn voorganger bij de SVB had echter gezegd: "Als ik één keer in het jaar de staatssecretaris spreek, is het veel, het loopt gewoon.' "Dus ik dacht: ik kom van de hectiek in de rust, maar dat bleek toch niet helemaal het geval te zijn."

"Vermeend had gezegd: 'Als Marokko niet meewerkt, dan stoppen wij de AOW'"

Want al na een maand op zijn nieuwe post kreeg hij intensief met zijn bewindspersoon te maken. De eerste crisis diende zich aan toen toenmalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Willem Vermeend in conflict kwam met Marokko. Het land wilde niet meewerken aan zijn onderzoek naar de vermogenspositie en het woningbezit van bijstandsgerechtigden met een Marokkaanse achtergrond. Stoové kijkt terug: "Vermeend had in de krant gezegd: 'Als Marokko niet meewerkt, dan stoppen wij de AOW.' We werden daarna platgebeld door de media." Hij riep direct zijn mensen bij elkaar. Hij stelde ze de vraag: "Moeten we hier iets van vinden? En zo ja, wát dan? Iedereen aan tafel was het erover eens: 'Dat kan helemaal niet. Het is een wettelijke taak en die wettelijke taak hebben wij gewoon uit te voeren.' 'Nou' zei ik, 'dan wordt dat onze woordvoeringslijn.'"

Voor Stoové was het ook gevoelsmatig heel duidelijk: “Ik vind dat iemand die AOW heeft opgebouwd, het recht moet krijgen wat hem of haar rechtens toekomt.” Dat de SVB in de media vertelde gewoon te blijven doorbetalen, dat zinde Vermeend natuurlijk niet. “Terecht”, zegt Stoové, “Want hij was daar verantwoordelijk voor.” Een paar dagen later belde de secretaris-generaal (SG) met de mededeling dat Vermeend hem wilde ontslaan. Dat gebeurde niet, maar het was wel een wake-up call. “Dan weet je gelijk waar je staat. En dat je ook ruggengraat moet tonen.”

“Maakt u zich maar geen zorgen! Als alle 4000 medewerkers van de Sociale Verzekeringsbank staken, dan merkt Nederland daar de eerste drie à vier maanden helemaal niks van”

ICT als ruggengraat

Toch draaide de dagelijkse praktijk bij de SVB uiteindelijk veelal om vastigheden. Stoové legt uit: “Een dichtgemetselde agenda met veel overleg, intern en extern. Veel regelwerk en nauwelijks ruimte voor verrassingen. Zo’n 80, 85 procent ben je bezig met de zaak ‘up en running’ te houden. Helemaal omdat ik de ambitie had om de ICT te vernieuwen.” In zo’n volle agenda moet je de tijd voor verrassingen zelf inbouwen, ervaarde hij. “Het ademen met de samenleving moest na zessen, bij een kopje koffie.” Die opgave voor vernieuwing van de ICT-systemen werd hem al snel na zijn aantreden duidelijk. Op het eerste gezicht was de SVB een geoliede machine. Tijdens de eerste kennismaking had de directeur-procesinrichting van de SVB dan ook gezegd: “Maakt u zich maar geen zorgen! Als alle 4000 medewerkers van de Sociale Verzekeringsbank staken, dan merkt Nederland daar de eerste drie à vier maanden helemaal niks van. Want het is zo geautomatiseerd dat de AOW en de kinderbijslag gewoon blijven lopen.” Maar de vraag was wel voor hoe lang dat zou gelden. “Dat wist niemand. Want de ICT stamde nog uit de jaren tachtig, en we waren inmiddels in het jaar 2000. En ICT vormde toch de ruggengraat van de organisatie.”

Spel der uitvoeringstoetsen

Als uitvoeringsdirecteur moet je ook anderen dan je klanten en je organisatie ‘bedienen’. Ten tijde van het tripartiet bestuur waren dat de werknemers, werkgevers en kroonleden. “Die zaten er bovenop en wilden direct bediend worden. Je moest er rekening mee houden dat als de ene geleding iets goed vond, de andere dat misschien niet zo zag. Zo balanceerde je daar dan in.” Later toen de SVB onder aansturing van de minister kwam, waren de DG en de SG aanspreekpunt voor de bestuurder. “Romantischer was het niet dan te zorgen dat ze op maat bediend konden worden voor dingen die zij wilden. Of dingen die wij wilden en zij vooral niet wilden. Dat is het spel van uitvoeringstoetsen.” Met uitvoeringstoetsen geven uitvoeringsorganisaties hun oordeel over de uitvoerbaarheid van het beleid.

Tijdens het conflict met Vermeend leerde hij dat je geweten volgen dikwijls een kwestie is van je rug recht houden en soms ook ‘nee’ durven zeggen. Maar wanneer zeg je nee? Dat is voor Stoové eigenlijk de kernvraag voor de uitvoering. Daarover is hij helder: “Daar waar het niet kan, moet je het niet doen.” En hoe zeg je dan nee? Een goed voorbeeld is de casus ‘uitvoering van de zorgtoeslag’. Een vraag die toenmalig minister Zalm destijds bij de SVB neerlegde, en dat tijdens een verjaardag van een gezamenlijke kennis.

Met een multidisciplinair team - procesmensen, juristen en communicatie - boog Stoové zich over de vraag: kan de SVB de zorgtoeslag uitvoeren? Zijn mensen hadden gehoord dat die zorgtoeslag gebaseerd zou worden op het actuele inkomen van burgers. “En dat kan helemaal niet. Het kost namelijk twee jaar voordat het inkomen is vastgesteld, op z’n best één jaar als de Belastingdienst zijn processen op orde krijgt. Maar dat wil de politiek niet, omdat de burger niet zolang kan wachten op zijn geld.” Het standpunt werd: “Als dát de vraag wordt, dan moeten wij als SVB ‘nee’ zeggen.” Maar alleen ‘nee’ is niet altijd voldoende, realiseerde Stoové zich. “Je moet kijken of je in een onderhandelingspositie kunt komen, waarin men wil luisteren naar de uitvoering. We moesten ervoor zorgen dat wanneer de druk werd opgevoerd, we ook nog een ander A4’tje hadden waarmee we konden zeggen: ‘Dat kan wel, maar onder déze voorwaarden.’ Het is nooit zwart-wit.” Het tweede A4’tje is overigens nooit besproken. Uiteindelijk ging de Belastingdienst de toeslagen uitvoeren.

Het debat mee voeren

Erry Stoové stond mede aan de wieg van het Handvest Publiek Verantwoorden. Toen nog vanuit het COA, samen met initiatiefnemer het Kadaster, Staatsbosbeheer en de IB-Groep. “Ik merkte dat je als uitvoeringsdirecteuren eigenlijk allemaal uit eenzelfde soort DNA bent opgebouwd. Waarom je dit doet en waarom je dat belangrijk vindt voor die burger.” Het doel van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden was om de mening van de uitvoering naar buiten te brengen. “Wij wilden inzichtelijk maken wat onze adviezen zijn en waarom wij dachten dat dit op die manier moest. Dat moeten we ook publiceren, want onze uitvoeringstoetsen blijven vaak hangen binnen het departement”, was de gedachte. Het bleek een manier om als uitvoering het debat mee te voeren.

Hij herinnert zich een advies van de SVB als lid van de Handvestgroep, dat haaks stond op wat de toenmalige staatssecretaris vond. Dat uitvoeringsadvies werd aangehaald in een Kamerdebat. De staatssecretaris vond dat ongelukkig, maar een Kamerlid stelde: ‘Als u het niet eens bent met de uitvoering, dan zegt u dat toch gewoon? Dan weten wij ook waar we aan toe zijn.’ Als je het maar op dat niveau brengt, dan is dat ook niet kwalijk, vindt Stoové.

“Daar waar het niet kan, moet je het niet doen”

Die openheid waardeert hij, ook in de samenwerking met bewindslieden. Zo herinnert hij zich het aantreden van staatssecretaris Ahmed Aboutaleb, die hij al kende uit eerdere banen. Tijdens het startgesprek zei Aboutaleb tegen hem: “Erry, er zullen tussen ons dingen voorkomen waarin jij helemaal gelijk hebt, maar waarin ik je geen gelijk ga geven, omdat ik iets wil bereiken op een ander dossier.” “Als je zo transparant met elkaar omgaat, heb je ook geen hard feelings als het anders gaat”, zegt Stoové. Zonder die transparantie botsen beleid en uitvoering, is zijn ervaring. “Sommige topambtenaren beheersen dat spel onvoldoende of willen niet zeggen waarom er *gewheeld* en *gedeald* is. Ze denken waarschijnlijk: daar heeft de uitvoering niks mee te maken. Wees daar gewoon open over. Dan is het zoals het is. Het primaat van de politiek is er en zal er blijven tot in lengte van jaren.”

Agendazettend zijn

Om actuele thema's binnen de sociale zekerheid op de agenda te zetten, kwam Stoové met het idee om één keer per jaar een conferentie te organiseren: "We hebben er een aantal georganiseerd, juist niet vanuit de hectiek en de actualiteit. De eerste in 2004. Daar heb ik de burgerpolis geïntroduceerd. Het idee was: burgers hebben rechten en plichten in de sociale zekerheid, maar ze hebben daar geen zicht op. Kun je dat niet bij elkaar brengen in een nieuw sociaal contract? Met zo'n conferentie zoek je als het ware het nieuws op, het is agendazettend." Hoe anders dan bij het COA, waar het meer andersom werkte en hij steeds de druk van de media ervaarde. "Bij het COA was het continu afwegen: ga ik wel of niet voor de camera? En afhankelijk van het onderwerp deed je het of deed je het niet, maar altijd met het idee: is de burger hiermee gediend?"

"Alle dak- en thuislozen in Haarlem kende ik bij naam"

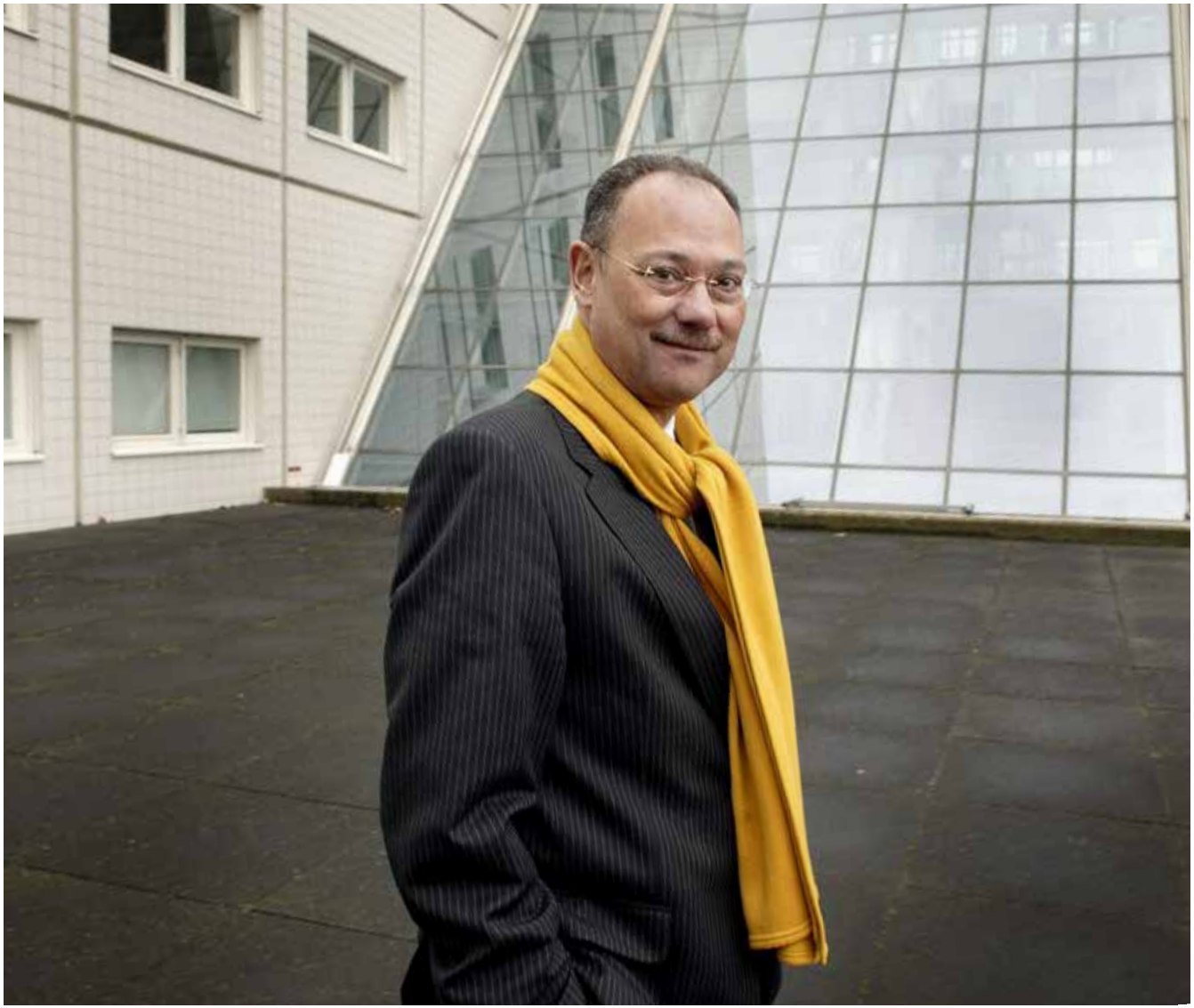
Geregeld benoemt Stoové dat het binnen de uitvoering altijd om die burger draait. Als bestuursvoorzitter bezocht hij dan ook bewust de meetings met cliëntenraden: "Daar ging ik naartoe om m'n oor te luisteren leggen en te kijken wat ik daarin kon doen." Rechtstreeks contact met de klanten, dat is bij een uitvoeringsorganisatie met zo'n 3 miljoen AOW'ers veel lastiger dan bijvoorbeeld bij de gemeente. "Alle dak- en thuislozen in Haarlem kende ik bij naam", vertelt Stoové. Toch kwam hij ook in contact met cliënten van de SVB, al was dat voornamelijk bij de behandeling van bijzondere kwesties. Zoals binnen het Suriname-dossier, waarbij mensen die in Suriname bij een Nederlands bedrijf werkten met een groot AOW-tekort kwamen te zitten.

"De parel aan mijn kroon"

Terugkijkend naar de successen als uitvoeringsdirecteur is Stoové vooral blij met het voor elkaar krijgen van een volledige AOW voor migranten die niet altijd in Nederland hebben gewoond: "De parel aan mijn kroon." Die migranten krijgen geen volledige AOW en komen zo dus eigenlijk onder bijstandsniveau te zitten. Waardoor ze alsnog naar een sociale dienst moeten om een bijstandsuitkering aan te vragen. "Ik dacht: kunnen we niet gewoon een aanvullende uitkering verstrekken om het gat te dichten tussen de gekorte AOW naar een volledige AOW op bijstandsniveau? En kunnen wij als SVB dat dan niet uitvoeren?"

De reacties op zijn voorstel waren positief, maar daarop volgden direct tal van argumenten waarom het toch niet zou werken. Stoové liet zich niet ontmoedigen en ging op onderzoek uit. Wat als hij z'n plan aan gemeenten zou voorleggen? Hij ging te rade bij gemeentebesturen, waaronder de gemeente Den Haag. En vroeg de directeur van de sociale dienst vrijuit of de gemeente op nog meer mensen aan de balies zat te wachten: "Jullie willen toch niet al die mensen met een AOW-uitkering aan je loket hebben? Jullie hebben het druk genoeg met mensen die een volledige bijstandsuitkering moeten krijgen, dan wil je geen mensen die je eigenlijk niet hoeft te helpen om een baan te vinden."

De directeur van de gemeente Den Haag was het met hem eens en kreeg ook zijn wethouder mee. De gemeente deed mee aan een proef die de SVB zou uitvoeren. De proef met Den Haag pakte goed uit en dat gegeven werkte als een olievlek. Meer gemeenten waren geïnteresseerd. Uiteindelijk resulteerde dit in het Besluit inkomensondersteuning AOW'ers. Geen AOW-gerechtigde migrant hoefde nog langs de bijstand. Stoové wijst daarbij opnieuw op de rode draad in zijn werk. Namelijk die van de migrant die hier naartoe komt, van alles meemaakt en aan het eind van zijn loopbaan toch weer naar de bijstand



23 februari 2005. Erry Stoove, voorzitter van de SVB. Foto: HH | Roger Dohmen

moet, met alle formulieren en werkbriefjes die daarbij horen. “Dat vond ik mensonwaardig. Dat die inkomensondersteuning uiteindelijk gelukt is, ja, dat vind ik wel mooi.”

“Wees integer, wees congruent en doe het echt met je hart, en niet omdat het een stap is in je loopbaan”

Het moet kloppen

Een goede publieke manager moet ‘deftig gezegd’ congruent zijn, vindt Stoové. “Die congruentie in je gedrag, je persoon, je mentaliteit, in je bovenkamer, is zo wezenlijk, want zo wordt er naar je gekeken. Je wezen, je verbondenheid, je gedrag en de uitingen daarvan, moeten met elkaar kloppen. Want als dat niet klopt, ontstaat er spanning. Je zegt bijvoorbeeld: ‘Ik ben maar een gewoon mens, net als iedereen’, en je rijdt in een dure auto met chauffeur weg. Of je zegt dat je luistert naar je medewerkers, maar het eerste wat je doet bij de koffieautomaat is tegen een ander zeggen: ‘Nou, wat ik nou gehoord heb, dat deugt niet.’”

Dat is dan ook belangrijk in het advies dat hij wil meegeven aan (toekomstige) directeuren van grote uitvoeringsorganisaties: “Wees integer, wees congruent en doe het echt met je hart, en niet omdat het een stap is in je loopbaan. Heb een hoge morele standaard.”

Laat de lessen niet liggen

Begrippen als integriteit en congruentie; de lessen die je daar als ‘uitvoeringsbaas’ over kan opdoen, liggen vaak dichtbij. Als je ze tegenkomt in je werk is het volgens Stoové een kwestie van opslaan en gebruiken. Ze niet laten liggen. Zoals de les die hij leerde van een collega-bestuurder bij het COA, tevens psychiater. Toen Stoové vlak voor een belangrijke bijeenkomst met enorme rugpijn zat, zei ze: ‘Erry, ik schrijf je snel een medicijn voor, zodat je die rugpijn niet meer voelt. Want als jij zó binnenkomt, hoeven we verder geen bijeenkomst meer te organiseren.’” Met andere woorden: ook lichaamstaal doet ertoe wanneer je een boodschap wil overbrengen.

Stoové organiseerde ook zijn eigen tegenspraak via het bedrijfscabaret. Daarmee vertellen mensen uit de organisatie je met liedjes en sketches wat er eigenlijk bij hen speelt. “Ik werd op een gegeven moment 64 en de vraag was: ga ik door tot 67? Die vraag kwam ook vanuit het departement. Ons cabaret wist dat onmiddellijk op te snuiven en kwam met een liedje: Blijft-ie of blijft-ie niet? Stoové, lachend: “Toen dacht ik: nou is het over, ik moet niet blijven. Tegen zo’n interne klankbordgroep moet je ook kunnen.”

Erry Stoové in een notendop

Stoové kwam in 1957 naar Nederland toen zijn familie werd geëvacueerd uit voormalig Nederlands-Indië. Hij studeerde internationaal recht en Europees socialezekerheidsrecht aan de Universiteit Utrecht. Na zijn studie begon hij als beleidsmedewerker migratiezaken bij het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Daar was hij tot 1987 werkzaam, uiteindelijk als hoofd van de afdeling Culturele Minderheden. Daarna was hij tot 1995 directeur Welzijn, Sociale Zaken en Gezondheid van de gemeente Haarlem. Tot 2002 vervulde hij de functie van algemeen directeur van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Daarna was hij tot 2012 voorzitter van de raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Ook was hij tot 2016 President International Social Security Association (ISSA). Stoové vervulde ook nevenfuncties, bijvoorbeeld als voorzitter Stichting Nationale Herdenking 15 augustus 1945.

Bron: nl.wikipedia.org

Bekijk het interview online

Pieter Winsemius
Marius Enthoven

"Rugdekking is het geheim van loyaliteit"

Datum interview

12 mei 2023

Functies Winsemius

1982–1986 Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in kabinet-Lubbers I

2006-2007 Minister van VROM in kabinet-Balkenende III

Functies Enthoven

1980–1988 Inspecteur-generaal Milieubeheer, ministerie van VROM

1988–1994 Directeur-generaal Milieu, ministerie van VROM

Interviewers

Caspar van den Berg
Anne Bos

Pieter Winsemius was gedurende twee kabinetsperiodes minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Marius Enthoven was die eerste periode hoofdinspecteur Milieubeheer, daarna werd hij directeur-generaal Milieu bij het Rijk. Samen stonden zij aan de wieg van het hedendaagse milieubeleid. Een mooi samenspel, ervaarden beiden. "Een minister die meedenkt", vindt Enthoven. Het ministerschap is voor Winsemius dan ook geen solo-rol. "Wé doen dingen goed, ík doe dingen fout." Die rugdekking is cruciaal voor de loyaliteit, stelt hij.

Toen Winsemius in 1982 voor het eerst minister van VROM werd, kreeg hij een nieuw samengesteld departement onder zich. Het toenmalige ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne werd namelijk gesplitst en Milieu werd bij Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening ondergebracht. Dat was nét via de media bekend gemaakt, tegelijk met de aankondiging van wie er minister werd. Enthoven herinnert zich goed dat de organisatie niet direct enthousiast was. "De afsplitsing stuitte op veel weerstand. Toen kwam er ook nog iemand van buitenaf zonder kennis van milieu, waarvan je moest afwachten wat hij ervan zou bakken." De eerste kennismaking met Winsemius was voor hem verrassend. "Die ontmoeting verliep zo anders dan bij andere bewindslieden, die waren afstandelijk en formeel. Hij ging meteen op mensen af: 'Wie doet dit, wie doet dat? En hoe zit het met dit en dat?' Dat gaf al direct de indruk van een minister die meedenkt. Ik dacht: dit zou wel eens een hele interessante periode kunnen worden."

Een onhaalbare opgave

Het vertrouwen groeide snel. Winsemius ervaarde de loyaliteit die hij aantrof op het nieuw samengestelde departement als 'een ongelooflijk iets'. "Het ministerie werd uit elkaar gescheurd, hadden ze net 's ochtends op het nieuws gehoord. Er kwam een minister van buiten en in het regeerakkoord stond maar één ding over milieu en ruimtelijke ordening: deregulering. Nou, dat was echt een leuk vooruitzicht: dingen afschaffen." Het tij keerde al snel. Winsemius kijkt terug: "Wij hadden in zekere zin de mazzel dat al snel bleek dat er een 'vuiltje' was blijven liggen van het voorgaande kabinet." Er moest razendsnel een locatie worden gezocht om radioactief afval op land op te slaan. Een vrijwel onhaalbare opgave, vertelt Winsemius. Hoe onhaalbaar precies werd duidelijk toen hij doorvroeg. "Er bleek maar 5 procent kans te zijn dat het ministerie erin slaagde dit probleem tijdig op te lossen. "En wat gebeurt er met mij?", had hij gevraagd.

'Als het niet slaagt, heb je 95 procent kans dat je eruit wordt gegooid', was het antwoord. "Nou, die wiskunde beheerste ik nog wel."

Zijn ambtenaren begrepen ook dat het een noodsituatie was. Op het nippertje slaagden ze erin om een oplossing te vinden. Op een zondagnacht om vier uur kocht het ministerie bij de notaris een terrein in Velsen aan. Winsemius toog de volgende ochtend zelf naar die plaats om de gemeenteraad te vertellen dat de 'overval' van VROM was gelukt en dat de noodzakelijke vergunningaanvragen waren ingediend. Dat was natuurlijk niet zo netjes, realiseerde hij zich direct. Zijn vader, voormalig directeur-generaal (DG) Industrialisatie Albert Winsemius, had hem gezegd: "Dan moet je meteen de voorzitter van de Tweede Kamer aanschieten en zeggen dat je graag naar de Kamer wil komen. En dan zeg je tegen de Kamer: 'Luister, dit verdient niet de schoonheidsprijs. Maar jullie wilden het op land, we hebben nu een plaats, dus het kan op land. Maar we gaan wel een betere plaats zoeken.'" Winsemius luisterde naar de raad van zijn vader, sprak de Kamer toe én vond een nieuwe plek voor het afval. Hij concludeert: "Probleem opgelost en de samenwerking op het nieuwe ministerie had direct een plus."

De koeien moeten van het land

Voor Winsemius was het meest markante moment uit zijn politieke carrière de nasleep van de ramp met de kerncentrale in Tsjernobyl in 1986. Een paar dagen na de ramp dreef er een radioactieve wolk boven Nederland. Hij herinnert zich het nog goed. "Het was vlak voor de verkiezingen en ik zat in hotel Krasnapolsky op de voorste rij bij een verkiezingsbijeenkomst. Op dat moment ging mijn toeter af. Dat bleek Marius te zijn vanuit het ministerie. 'Je moet direct hierheen komen, want de koeien moeten van het land.'" Na twintig minuten overleg in Den Haag viel het besluit: de koeien moesten vóór zes uur van het land, want het ging regenen en die neerslag zou radioactief zijn. "Als we dat niet deden, werd alle melk afgekeurd. Dat was niet zozeer gevaarlijk, maar kon tot enorme economische schade leiden", licht Winsemius toe. Maar hoe krijg je dat in zo'n korte tijd voor elkaar? In het crisisoverleg met de voorlichters realiseerden ze zich dat er maar één kans was. "Iedereen keek toen nog naar dezelfde zender. Dus om vier uur zijn we ingebroken bij het programma *Tineke* van Tineke de Nooij. Ik heb daar gezegd: 'De koeien moeten van het land! En als er bij de buren nog koeien op het land staan, zet ze dan desnoods bij jou op stal, maar ze moeten voor zes uur van het land.'" Dat bleek een gouden zet, want op die van één boer na stond er geen koe meer op het land, herinnert Winsemius zich. "Dat was zonder wet. Het verhaal was goed en de mensen snapten dat het in hun eigen belang was. We hadden voor geloofwaardigheid gezorgd."

Winsemius: "Het verhaal was goed en de mensen snapten dat het in hun eigen belang was. We hadden voor geloofwaardigheid gezorgd"

Geen handboeken

VROM nam de lead in deze spannende tijd, al bleek dat eigenlijk Binnenlandse Zaken de leiding had, vanuit een net ingetreden nieuwe rampenwet. "Degene die daarover ging, kwam claimen dat we alles aan hem moesten overdragen. Dat hij het nu verder wel zou coördineren en alles zou oplossen. Daar geloofden we niets van, want dat departement had geen expertise in kernenergie en ongevallen met radioactiviteit." Ze vonden een creatieve oplossing om VROM wel in de lead te houden. "We spraken niet meer over de ramp bij Tsjernobyl, maar over een

kernongeval. Dat was dus een ander begrip en daardoor hoefde de rampenwet niet te worden toegepast."

Omdat er verkiezingen waren, gaf Winsemius tijdens de crisis Enthoven de touwtjes in handen. "Marius, jij bent de baas, dus jij moet besluiten. In principe graag samen, maar er móet er eentje kunnen besluiten." In deze crisis moesten vijf ministeries samenwerken. Zij accepteerden dat VROM de leiding nam. Dat betekende dat vier SG's aan Enthoven moesten rapporteren. Eenhoofdige leiding is belangrijk, benadrukt Winsemius. "Anders sta je stil, dan ga je vergaderen en dat schiet niet op." Een kenmerk van een crisis is dat er improvisatie nodig is. "Als de handboeken werken, is er geen crisis."

Winsemius: "Als de handboeken werken, is er geen crisis"

De opmars naar het Milieubeleidsplan

In zijn eerste nieuwjaarsspeech voor het ministerie had Winsemius de volgende boodschap bedacht. "'Alles moet langer, alles moet korter'. Ruimtelijke ordening had alleen plannen met een tijdshorizon van tien jaar en was eindeloos traag. Milieu had maar één plan met een tijdshorizon van één jaar; de andere plannen waren korter. Dus dat was schotsje springen van de ene ijsschots naar de andere." In zijn speech zei hij ook: "Wanneer je een plan hebt en het moet langer, dan heb je mijn zegen, je hoeft dat niet te vragen aan de baas."

Een half jaar later nam DG Willem Reij hem mee naar de directie Bodem, want die had een meerjarenplan gemaakt. "Ik vroeg: 'Wat staat erin?' Dat wist hij niet, want ik had gezegd dat ze het konden doen zonder rugdekking. Dus ik moest mee. Wat bleek? Ze hadden zich een slag in de rondte gewerkt en wereldwijd het eerste meerjarige milieuplan gemaakt op een deelterrein." Hij stuurde het plan naar de Tweede Kamer en het werd een 'daverend' succes. Het jaar daarop draaiden vier andere directies blijmoedig overuren en stuurde VROM nog vier andere meerjarenplannen; een enorm pak papier. Winsemius ging zelf eerst alle fracties langs: 'Doe alsjeblieft een beetje aardig, want ze hebben zo hard gewerkt.' De plannen kwamen door de Kamer en Nederland had een primeur. Ze vormden de opmaat voor het Nationaal Milieubeleidsplan.

Bij de totstandkoming van dat beleidsplan nam Enthoven tijdelijk waar als DG Milieubeheer. Winsemius was toen al afgezwaaid als minister. Vier departementen werkten samen aan het plan: VROM, Verkeer en Waterstaat, Landbouw en Economische Zaken. Na een paar maanden liep dat project echter vast, vertelt Enthoven. "De projectleider kon er niet meer uithalen en de andere departementen waren ook niet zo enthousiast. Dus de bazen zeiden op een gegeven moment tegen elkaar: 'We moeten dat eigenlijk maar laten vallen'. Doodzonde. We hebben toen een andere koers gekozen en er een nieuwe projectleider op gezet. De andere departementen volgden daarin. De hele langetermijnstrategie en het duurzaamheidsprincipe kwamen daarin aan de orde. Ik ben blij dat we daar toen aan hebben vastgehouden." Dat was namelijk een kantelmoment voor het Nederlandse milieubeleid, ziet hij achteraf. De les die hij leerde was dat juist in het precaire beginstadium van een nieuw project een projectleider nodig is die voldoende feeling met de inhoud heeft.

12 januari 1983. Minister Winsemius maakt kennis met de Centrale Raad voor Milieuhygiene. Foto: ANP

Winsemius is helder; het ministerschap is geen solorol: “Ik heb een eenvoudige test als een nieuw kabinet aantreedt. Elke bewindspersoon die begint met: ‘Ik ga de eerste drie maanden dit en dit doen’, gaat uiteindelijk de mist in. De gouden regel is: *we* doen dingen goed en *ik* doe dingen fout. ‘We, not I’, zoals dat heet.” Wederzijdse loyaliteit door de rangen heen is de sleutel voor het succes voor een betrokken ministerie dat in staat is om fouten te corrigeren of problemen op te lossen. “Ik heb Sybilla Dekker opgevolgd die uit het kabinet werd gemikt vanwege iemand bij de Schiphol-brand die zo’n zes, zeven niveaus lager zat. Dat kon ze echt niet weten. Maar de rugdekking door die rangen heen dwingt loyaliteit af. Ambtenaren moeten weten dat de hoogste baas loyaal is aan de laagste, dus die neemt de schuld over van de laagste. Als er iets fout gaat, is het fenomenaal wat er dan in de ambtenarij mogelijk is om dat te corrigeren. *We, not I* is het geheime recept. Altijd weer.”

Die rugdekking vond Winsemius de grootste kracht van de milieupoot van VROM. “Een klassiek geval: ambtenaren die net waren afgestudeerd, onderhandelden met een directeur Economische Zaken. Daar zit zo’n rangverschil tussen. Aan het eind hadden ze een soort akkoord bereikt en toen zei die directeur: ‘Ik moet nog even een paraaf halen bij de DG.’ Die ambtenaar van VROM zei: ‘Bij mij is het akkoord.’ En dat was ook zo. Door die rugdekking gingen die lui met zelfvertrouwen onderhandelen en stegen ze ver boven hun niveau uit.”

Winsemius: “De gouden regel is: wé doen dingen goed en ík doe dingen fout. ‘We, not I’, zoals dat heet”

Om de beurt een zeperd halen

Het netwerk, het bedrijfsleven en andere voor de minister belangrijke betrokken partijen; Winsemius had er regelmatig contact mee om te weten wat er speelde binnen het veld en de organisaties. Zorgvuldig en met duidelijke onderlinge afspraken. Vaak ging het om besloten vergaderingen waar beide partijen 'de kaarten op tafel moesten leggen': "Eens in de zes weken ging ik bij Stichting Natuur en Milieu langs. Van tevoren hadden we afgesproken: dit is een vergadering waarvan beide kanten zeggen dat die niet heeft plaatsgehad. Je mocht er ook nooit uit citeren en het is nooit fout gegaan. Dat deed ik ook met Philips, Hoogovens, Akzo, Unilever, Shell en DSM, waar gegevens op tafel kwamen die onze gesprekspartners zelfs hun bazen niet hadden laten zien. Maar je mocht ze nooit misbruiken, van beide kanten niet. Want als je dat deed, was de relatie verbroken. En die was veel waard, vertrouwen is het enige productiemiddel dat groeit bij gebruik. Dat betekent niet dat je deed wat die ander zei dat je moest doen, dat was ook helemaal niet de verwachting. Maar je moet kunnen verstaan wat de ander zegt. Als je dat niet kan, kan je nooit een oplossing bedenken."

Enthoven: "Er is te snel een systeem ontstaan waarin mensen die op allerlei leidinggevende niveaus rouleerden al gingen uitkijken naar: wat moet ik doen om mijn volgende stap zeker te stellen?"

Het vinden van die oplossing lijkt volgens Winsemius soms wel op marchanderen: "Het verschil tussen beleid maken en de handel is betrekkelijk beperkt. In de handel onderhandel je en bied je heen en weer. Een beleidsmaker kijkt: 'Die moet dat en die moet dat. Dan moet ik een oplossing vinden waarmee die, die en die uit de voeten kunnen.'" Hij beschrijft dit als een kwestie van geven en nemen: "Je zit dus eigenlijk voor iedereen een passende oplossing te bedenken, waarbij iedereen met een verhaal naar huis kan gaan. Dat je niet de ene zeperd na de andere hebt. Dus als je een keertje iets glorieus beleeft, waarbij het voor jou heel goed gaat, zorg je dat de ander de volgende keer glorieus werkt. En dat jij dan de zeperd neemt."

Vele vrienden

Succes heeft vele vrienden, stelt Winsemius. "Ik had van mijn vader geleerd: als je in Den Haag succes wil hebben, moet je de ander de eer geven. Als jij je zin maar krijgt. Daar waren wij goed in op het ministerie, het was met ons goed samenwerken. In het begin was dat best een beetje ingewikkeld, want Milieu had hoekige ellenbogen. Die (ambtenaren, red.) hebben aan tafel plaatsen moeten vrijmaken, hebben zich overal moeten invechten."

Tegen Enthoven: "Jij bent bij het wetgeven van geluid betrokken geweest, daar zat niemand op te wachten. Dat was lastig. Toen kwam ik daarin en zei: 'De puberteitsfase van het milieubeleid is voorbij, we moeten nu de volwassen fase in. Dus je kan niet meer overal ruzie over maken.' Maar als iemand ruzie met jou maakt en je onheus behandelt: meteen terugbetalen met dubbel tarief, want je moet wel voor het 'echie' spelen."

Kennis(sen) en knowhow zijn key

Hoe pakten ze destijds de verdere uitwerking van het beleid aan? Winsemius en Enthoven zijn het erover eens: kennis en kennissen (je netwerk) zijn essentieel bij het bereiken van resultaten. Enthoven: "Een stuk of tien directeuren van allerlei onderdelen hadden een

1988. Directeur-generaal Milieu Wim Reij (l) en zijn opvolger Marius Enthoven (r). Foto: privécollectie Marius Enthoven

programma gemaakt met een strategie voor hun onderdeel. Welke doelgroepen daar het meest bij betrokken waren en wie de belangrijkste stakeholders waren. Bovendien hadden we een programma om vaardigheden bij de mensen te ontwikkelen om er via onderhandelingen uit te komen. Dat heeft heel goed gewerkt." Inhoudelijke kennis binnen de processen van de overheid was daarbij een voorwaarde, vertelt Enthoven. "Want als je dat niet had en alleen maar op de formele dingen ging letten, liep je al gauw vast."

Winsemius beaamt de kracht van dit samenspel van elementen en ziet dat er ook voorwaarden voor zijn: "Als de baas van een eenheid weggaat, maar de tweede man of vrouw zit daar al twee jaar, dan heb je genoeg overlap. Maar als ze *beiden* op hetzelfde moment weggaan, dan wordt dat principe van kennis en kennissen verbroken. En dat gebeurt te vlug hier en daar, of vergis ik mij?"

Enthoven is het daar mee eens. De omloopsnelheid van functies is omhooggegaan, wat ten koste gaat van inhoudelijke expertise: "Nee, dat klopt. Daar is waarschijnlijk te weinig op gelet. Als ik er nu op terugkijk en merk wat er gebeurt, dan is dat een beetje doorgeslagen. Er is te snel een systeem ontstaan waarin mensen die op allerlei leidinggevende niveaus rouleerden al gingen uitkijken naar: wat moet ik doen om mijn volgende stap zeker te stellen? Bovendien was eind jaren negentig de gedachte: beleid moet door de overheid gemaakt worden. Maar die vakkennis en knowhow hebben we eigenlijk niet zo nodig, want die kun je inhuren. Toen zijn er veel deskundigen met pensioen gegaan of afgevloeid. Of naar het bedrijfsleven gegaan, en die werden dan weer tegen een hoger bedrag ingehuurd."

In 1995 werd de Algemene Bestuursdienst (ABD) opgericht met het doel het topmanagement meer te laten rouleren.

Zo bleven ambtenaren minder lang op één functie en konden ze hun professionele blik verbreden. Winsemius zegt daarover: “Er moest iets veranderen, maar het is te star uitgevoerd. Ik denk dat je nu op een andere koers zou moeten inzetten. Wel roulatie, maar op sommige plekken. Waar deskundigheid ontzettend belangrijk is voor de inhoudelijke behandeling, moet je mensen misschien langer laten zitten.”

Ankers aan de frontlijn

Naast inhoudelijke expertise bij de ambtenaren speelde volgens Winsemius het contact met de frontlijn een grote rol bij het verfijnen van beleid en wetgeving. “VROM had de mazzel dat het een van de weinige ministeries was met ankers in de provincies, door de inspecties. Vanuit de provincies kreeg je terugkoppeling van wat er fout ging met de wetgeving. Die mensen hadden daar dagelijks mee te maken. Daar moest je heel goed naar luisteren en als het nodig was, proberen wetgeving aan te passen.”

“Als je een verkeerde baas hebt, is het ambtelijk bestaan verschrikkelijk”

Maar de Inspecties Ruimtelijke Ordening, en Milieu en Volkshuisvesting werden samengevoegd. Winsemius had z’n twijfels of dat zou werken, omdat ze op een andere manier opereerden: “Op een gegeven moment wordt dat steeds zwakker en dan ben je echt die goede ankers kwijt.” Hij heeft wel ideeën over hoe je de aanwezigheid van die ankers en de voeling met de provincies kan verbeteren: “Ik zou bijna verplicht willen stellen dat iedereen die in Den Haag een bepaalde post wil hebben, in een provincie heeft gewerkt. Klinkt een beetje gek, maar laat ze maar rouleren, dan weten ze wat het is.”

Schiphollen en meestribbelen

Er zijn twee werkwoorden die je moet onthouden over de overheid, vertelt Winsemius: *Schiphollen* en *meestribbelen*. “Schiphollen houdt in dat je je als burger voortdurend laat belazeren. Dat de overheid met bloed een contract of nieuwe afspraak tekent, vijf jaar later een nieuwe afspraak tekent en vijf jaar later weer. En elke keer blijk jij als burger erop achteruit te gaan. Dát is Schiphollen en dat heeft de overheid gedaan. Ik kan er nog steeds kwaad over worden.” De reden daarvoor: de verwevenheid is te groot. “Vliegen is leuk, we vinden het allemaal prachtig: de KLM met Nederlandse vlaggen erop enzo. Maar er zijn grenzen aan wat je daar doet.”

Het andere werkwoord ‘meestribbelen’ tekent ook een bestuurlijke ramp, vindt hij. “Als iemand tegenstribbelt dan kun je boos worden, je kunt slaan, hem omkopen, in de gevangenis zetten… Alles kun je doen. Maar met ‘meestribbelen’ zit je op een vergadering en zegt men aan het eind: ‘Wat goed dit, bijzonder goed’. De volgende keer zit je op de vergadering met precies dezelfde lui. ‘Wat een ontzettend goed idee!’ De derde keer is het weer ‘ontzettend goed’, maar ze hebben niks gedaan. De vierde vergadering heb je geen energie meer. Als dat gebeurt, gaat de *schwung* eruit.” Dat is wat het middenveld doet, stelt hij. “Niet omdat het slechte lui zijn. Er zijn te veel overleggen.”

Kies je baas

Welke andere tips of lessen willen Enthoven en Winsemius meegeven aan mensen die vergelijkbare rollen gaan vervullen? Enthoven: “Ik denk dat het voor beginnende ambtenaren ontzettend belangrijk is dat ze niet automatisch in een bestaand spoor lopen, maar dat ze zichzelf een doel stellen. En dat ze proberen daar zo goed mogelijk voortgang op te boeken, en ondertussen hun vaardigheden vergroten door de samenwerking met anderen.” Daarnaast ziet hij een aantal kritische succesfactoren. “Je moet vertrouwen hebben in je baas en je baas in jou. Als je baas dat niet heeft, zit je verkeerd. Je moet loyaal zijn aan de organisatie. Dat gaat vóór jouw eigen belangen, tot op zekere hoogte natuurlijk. En houd de communicatielijnen kort. Zorg dat je ook informeel goed contact hebt. Niet teveel - er moeten geen afhankelijkheidsrelaties groeien - maar dat dat als een organiek geheel tóch werkt voor de uitdaging waar je voor staat.”

Winsemius: “In het verlengde van wat Marius zegt: kies als beginnend ambtenaar je bazen goed uit. Ik heb hier een serie mensen over geïnterviewd en bijna allemaal geven ze aan: ‘Mijn eerste of tweede baas was bepalend.’ Op een of andere manier sprong van die baas een vonk over, daar leerde je van. Als je een verkeerde baas hebt, is het ambtelijk bestaan verschrikkelijk. Heb je een leuke baas, dan is er niks leukers te bedenken dan werken bij de overheid. Want je doet iets maatschappelijk relevants en je kan nog vaart maken ook.”

Pieter Winsemius en Marius Enthoven in een notendop

Pieter Winsemius is natuurkundige en was tot 1975 actief in de wetenschap, onder andere binnen promotie op de onderwerpen wiskunde en natuurwetenschappen. Daarna was hij tot 1982 en daarna van 1986 tot 2002 medewerker bij McKinsey & Company. Van 1982 tot 1986 was hij minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), net als van 2006 tot 2007. Sinds 2003 is Winsemius lid van de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid).

Marius Enthoven studeerde Lucht- en Ruimtevaarttechniek aan de Technische Universiteit Delft. Tot 1972 werkte hij in de wetenschap, zowel binnen als buiten Nederland. Van 1972 tot 1980 werkte hij op het ministerie van Milieu en hield hij zich bezig met milieubescherming en beleid voor duurzame ontwikkeling. In 1980 werd hij inspecteur-generaal Milieubeheer tot 1988. Daarna was hij tot 1994 directeur-generaal op het ministerie van VROM, en van 1994 tot 1998 voor Milieuzaken, nucleaire veiligheid en civiele bescherming bij de Europese Commissie. Nadien was hij tot 2004 directeur van de NIBC Bank.

Bron: parlement.com, nl.wikipedia.org en nl.linkedin.com

Bekijk het interview online

Benita Plesch
Andrew Podger

"De juiste topambtenaar op de juiste plek: Het gaat over chemie, openheid en moedig zijn"

Datum interview

5 april 2023

Functies Plesch

1985–1995	Plaatsvervangend Secretaris-generaal, ministerie van Binnenlandse Zaken
1995–2001	Directeur-generaal Algemene Bestuursdienst

Functies Podger

1993–2002	Secretaris-generaal op drie Australische ministeries
2002–2004	Public Service Commissioner

Interviewers

Guido Rijnja
Roel Bekker

Benita Plesch was de eerste directeur-generaal van de Algemene Bestuursdienst, Andrew Podger was *Public Service Commissioner* in Australië. Vergelijkbare functies, met als doel de juiste topmensen op de juiste plek te krijgen, mobiliteit aan de top te verhogen en samenwerking tussen departementen te verbeteren. Belangrijk voor een match is de expertise, en diversiteit in persoonlijkheid en ervaring die iemand meebrengt, vinden ze beiden. In Nederland wordt meer naar het persoonlijke vlak gekeken. Plesch: "Het gaat over chemie, openheid en moedig zijn."

Podger ging na zijn studie wiskunde aan de slag bij het Australische Bureau voor de Statistiek. "In die tijd begon je direct vanuit de universiteit aan je carrière in de publieke sector. De meeste mensen aan de top zijn hun hele carrière ambtenaar geweest." Zijn eigen carrièrepad ontstond door 'serendipiteit': "Sommige stappen waren gepland, maar veel gebeurde gewoon." Hij bracht 37 jaar door bij de Australische overheidsdienst en specialiseerde zich in sociaal beleid en openbaar management. Podger was secretaris van het Australische ministerie van Volksgezondheid en Ouderenzorg en leidde voorheen de ministeries van Huisvesting en Regionale Ontwikkeling, en de Administratieve Diensten. Van 2002 tot 2004 was hij als *Public Service Commissioner* verantwoordelijk voor advisering rondom topbenoemingen.

'Dit is mijn baan!'

Plesch werd geboren in Groot-Brittannië en volgde daar een opleiding tot medisch bioloog. Ze promoveerde in Nederland in de natuurwetenschappen en koos daarna voor een heel andere carrière dan de wetenschap. Eerst werd ze consultant, nadat het bedrijf waarvoor ze werkte in de crisis van de jaren tachtig failliet ging, kon ze bij het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) aan de slag. "Ik had toen geluk en heb dat in mijn carrière vaker gehad." Ze ging aan de slag bij de adviesafdeling en werd daar niet lang daarna directeur. Tien jaar werkte ze intensief samen met Jozias van Aartsen, destijds plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG), later secretaris-generaal (SG) en minister. Daarna was Plesch tien jaar lang pSG bij BZK. Toen kwam het nieuws dat het eerste Paarse Kabinet had besloten de Algemene Bestuursdienst (ABD) op te richten, iets waarover al lang werd gepraat. Plesch rook haar kans. "Ik wist: dit is mijn baan! Met alles wat ik wist over persoonlijke ontwikkeling en mensen op hun werkplek dacht ik: ik kan dit. Ik moest natuurlijk wel solliciteren, maar gelukkig mocht ik het gaan doen.'"

Wat gaf haar die overtuiging? “Ik wist wat er nodig was, ik denk ook doordat ik een buitenstaander ben; ik ben Engels, al voel ik me 100 procent Nederlands. Ik heb daardoor de blik van buiten die nodig is. Veel mensen vonden dat we een soort Brits ambtenarenapparaat moesten hebben, maar ik wist dat ze ongelijk hadden.” Daarmee moest ze aan de slag. In het begin moest ze veel mythes doorbreken. Ze bezocht Australië en Nieuw-Zeeland - de andere twee landen die een redelijke rijksdienst hadden gebaseerd op het Engelse model - om van hun ervaringen te leren.

Podger licht de Australische keuzes voor de staatsinrichting en de positionering van de rijksdienst kort toe: “Het Australische systeem is een mengeling; uit Groot-Brittannië namen we een ambtenarenapparaat in Westminster-stijl over (uitgangspunt: hiërarchisch en centraal gestuurd, red.), en ook de relatie ervan met ministers en het parlement. Van de VS hebben we onder andere de federale structuur (centrale overheid deelt de macht met soevereine deelstaten, red.) overgenomen en een gekozen *upper chamber* (senaat, red.).”

“Een van de belangrijke dingen op seniorniveau is dat je begrijpt dat hetzelfde probleem op vijf verschillende manieren bekeken kan worden”

De juiste persoon op de juiste plek

Podger en Plesch delen het belang dat ze hechten aan het vinden van de juiste mensen op de juiste plek. Maar wat bepaalt wie die juiste persoon voor een toppositie is? Podger ontdekte al vroeg in zijn carrière het belang van een specialisme. “Ik leerde dat de beste algemeen manager iemand is die specialist is. Als je een hogere functie krijgt, gebruik je je expertise niet meer zo veel, maar je weet hoe belangrijk het is om die specialisatie te hebben. Je koestert en gebruikt het in je organisatie.” Podger vindt het daarnaast belangrijk om naar de balans binnen de organisatie te kijken. “Je hebt mensen nodig die er langer zijn en die bedrijfskennis en expertise hebben. En dan heb je nog een groep nodig die een frisse blik en frisse perspectieven meebrengt.” Die balans verschilt per organisatie. “Bij sommige organisaties zal de nadruk veel meer op expertise liggen. Bij een wetenschappelijke organisatie moeten mensen hun zaken tot in de kleinste details kennen. Maar als je leidinggeeft aan het beleid in een departement, zal je waarschijnlijk meer mensen in en uit laten stromen, waardoor een scala aan perspectieven en expertise ontstaat.”

Podger: “Een van de belangrijke dingen op senior niveau is dat je begrijpt dat hetzelfde probleem op vijf verschillende manieren bekeken kan worden”

Plesch is het eens met het belang van een specialisatie, maar benadrukt ook het belang van diversiteit in een team. “Een van de beste adviezen die ik ooit kreeg, was van een superspecialist. Hij zei: ‘Als je een team samenstelt, moet je altijd iemand hebben die bier drinkt.’ En dat is waar, je kunt niet allemaal serieuze mensen in je team hebben, je hebt ook verbinders nodig.”

Ze heeft bovendien zelf ervaren dat regelmatig van baan veranderen veel opleverde. “Wanneer je veel verschillende plekken en mensen hebt gezien, begrijp je ook verschillende perspectieven.” Podger vult aan: “En het helpt je op de hogere niveaus. Een van de belangrijke dingen op seniorniveau is dat je begrijpt dat hetzelfde probleem op vijf verschillende manieren bekeken kan worden. En je moet je daar bewust van zijn als je dat probleem wil oplossen en je je minister daarbij helpt.” Een ander belangrijk element vindt Podger de tijdshorizon die iemand kan

overzien. “De middenmanager denkt een week, een maand, misschien tot een jaar vooruit. Aan de top moet je perspectief op de langere termijn gericht zijn; meer richting het prestatiemanagement van je organisatie, zoals het ontwikkelen van het organisatorisch vermogen.”

Relatie met bewindspersonen

Wat maakt een minister of een departement succesvol? Daarin is de relatie tussen de politieke en ambtelijke top van cruciaal belang, vindt Plesch. Haar ideaalbeeld: “Een hoge ambtenaar en een minister, die beiden gezag hebben en het goed met elkaar kunnen vinden, die eerlijk tegen elkaar zijn en elkaar respecteren. Het gaat over chemie, openheid en moedig zijn.”

Podger: “Ik ben er niet van overtuigd dat je met een vaste aanstelling niet flexibel kan zijn. Ook dan kun je mensen wegsturen als ze niet goed functioneren, of ze verplaatsen als ze niet met hun minister overweg kunnen”

Ze geeft een voorbeeld van zo’n goede werkrelatie tussen minister en topambtenaar. “Ien Dales was minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Jozias van Aartsen was de SG. Zij was van de PvdA, hij van de VVD. Zij was de meest luie persoon die ik ooit heb ontmoet, maar een briljante politica. Hij was goed in zijn werk als ambtenaar. Ze hadden veel respect voor elkaar. Ze waren van verschillende partijen en héél verschillende persoonlijkheden, maar het was een groot succes. De Volkskrant kopte bijvoorbeeld: ‘Binnenlandse Zaken swingt onder Ma Flodder’.” Ze voegt daarmee het persoonlijke element toe: een werkrelatie is erbij gebaat wanneer bewindspersoon en topambtenaar het op persoonlijk vlak met elkaar kunnen vinden. Podger hecht daar minder belang aan. “Het is een partnerschap en het gaat om steun binnen een vertrouwensrelatie.” Hier zit wellicht ook een cultuurverschil achter; de Westminster-traditie. Podger legt uit: “Ik zou mijn bewindspersoon nooit bij zijn voornaam aanspreken. Ze vroegen me altijd: ‘Noem me Michael’ of ‘Noem me Brian.’ Ik zei dan: ‘Nee, ik noem u minister.’”

Die relatie komt steeds meer onder druk te staan, ziet Podger. “Ik denk dat de benodigde moed op beleidsgebied groter is geworden, omdat ministers minder geïnteresseerd zijn in het beleid en zich wenden tot externe adviseurs en denktanks. Ze willen gewoon niet verveeld raken door de uitvoering. Ik denk dat dit de taak van overheidsdiensten steeds moeilijker maakt.”

De ‘baan(on)zekerheid’ van de topambtenaar

In Australië is de premier verantwoordelijk voor de benoeming van topambtenaren en hij kan ze ook relatief gemakkelijk ontslaan. Dat zorgt voor onzekerheid, vertelt Podger: “Je bent je er altijd van bewust dat je ambtstermijn in gevaar is.” Hij vindt dat een probleem: “Ik ben er niet van overtuigd dat je met een vaste aanstelling niet flexibel kan zijn. Ook dan kun je mensen wegsturen als ze niet goed functioneren of ze verplaatsen als ze niet met hun minister overweg kunnen.” In Nederland bestaat deze onzekere situatie niet, stelt Plesch. Het is de vraag of het werken met vaste contracten met de cultuur of de werkwijze te maken heeft. Plesch denkt het laatste: “Een van de redenen waarom de ABD is opgericht, is dat ministers jaloers waren dat topambtenaren lang bleven zitten en een vaste aanstelling hadden.”

Plesch schetst de problemen die speelden voordat de ABD er was: “Veel honkvaste ambtenaren die elkaar niet kenden, ook niet in de top. Dat gaf veel coördinatieproblemen. Er waren dertien ministeries die allemaal hun eigen werving en ontslagen regelden: er was geen gemeenschappelijk systeem. Met de oprichting van de ABD ontstond ook de rijksdienst zoals we die nu kennen, dat vergeten mensen weleens.”

Een prioriteit was om meer mobiliteit te bereiken, maar ze had daarmee ook hogere doelen. “Mijn drijfveer is om mensen zich maximaal te laten ontwikkelen. Ik zag dat veel mensen in de publieke sector weinig plezier in hun werk hadden en weinig trots waren op wat ze deden. Mobiliteit hielp om de onderlinge samenhang te versterken en meer dynamiek te creëren.”

Drijfveren

Een nieuwe, gemeenschappelijke identiteit vroeg om een nieuw imago van de topambtenaar. Ze wijst op een boek uit 1999 met korte cv’s van iedere hoge ambtenaar en bijzondere foto’s. “Die foto’s hebben we aan een enorme muur gehangen. We wilden dat mensen zichzelf zouden zien als sprankelend, gerespecteerd, aardig en creatief. Mijn doel daarmee was dat mensen elkaar leerden kennen en dat we ze motiveerden om te leren. Nederlanders staan bijvoorbeeld bekend om hun talenkennis, maar in de praktijk valt dat tegen, zeker op onderhandelingsniveau. Dus iedereen die dat wilde, kon aan de slag met een spoedcursus Engels, Duits of Frans.” Haar plannen vielen in goede aarde bij het topmanagement. “De meeste SG’s waren vóór deze plannen. Er waren maar twee SG’s die mijn ideeën over de ABD niet zagen zitten, deels omdat ze bang waren en deels omdat ze zelf andere ideeën hadden.” Dat probleem werd vanzelf opgelost. “Ik had het geluk dat ze vertrokken.”

Hoe rijmt het streven naar mobiliteit en het rouleren van topambtenaren met het belang van een specialisatie? Voor specialisatie is het nodig dat je langer op een functie blijft zitten. Podger verduidelijkt: “Lang genoeg om daadwerkelijk een bijdrage te kunnen leveren. Je moet leren en vervolgens een bijdrage leveren voordat je verder gaat.” Plesch is het ermee eens. “Die specialisatie heb je meestal eerder in je carrière opgedaan. Hoe hoger je komt, hoe generalistischer de functie, geldt over het algemeen.”

Plesch: “Ik wist dat het in Nederland nooit zou werken om één persoon te hebben die zou zeggen: ‘Dit wordt je volgende ambtenaar’”

Een termijn van vijf tot zeven jaar op een hoge functie vindt ze een passende periode. Maar ze ziet dat het in de huidige praktijk vaak op drie jaar uitkomt. “Het liep uit de hand omdat mensen bang werden dat ze geen nieuwe baan zouden krijgen. Of omdat het begon te kriebelen en andere mensen zeiden: ‘Je moet verder.’” Ze noemt dit de ‘perverse prikkel van een regel’. “Deels komt dat doordat mensen mobieler zijn geworden en sneller wisselen; de maatschappij van nu is onrustiger.”

Manieren om te sturen

Een verschil met Australië is dat daar de rol van de *Public Service Commissioner* in de wet is vastgelegd. Daarin staat ook dat hij of zij onafhankelijk is. Plesch legt uit waarom ze bij de vorming van de ABD bewust koos voor een ander model: “Ik wist dat het in Nederland nooit zou werken om

één persoon te hebben die zou zeggen: 'Dit wordt je volgende ambtenaar.' Als er dan iets mis zou gaan, heb je één verantwoordelijke. Het grootste verschil is dat de ABD de kandidaten selecteert en dat de mensen die de vacature hebben uit deze kandidaten kiezen. Zij kunnen ook hun eigen kandidaten aandragen, maar dan moet de ABD ze wel goedkeuren."

Podger: "Komische programma's gaan over de politieke adviseurs die het systeem met voeten treden. Er is veel meer politieke controle, op een manier die niet altijd bevorderlijk is voor goed openbaar bestuur"

In Australië werd eind jaren tachtig de *Public Service Commission* vanwege hervormingen in omvang teruggebracht, vertelt Podger. "De commissie werd een fractie van wat het was. Bovendien was het gezag beperkt. De commissie speelde geen rol bij topbenoemingen en op het gebied van beloning." De invloed van de commissie hing grotendeels af van de *commissioner.* Podger gebruikte zijn informatie om het departement van de premier te beïnvloeden bij het adviseren over benoemingen. "Omdat ik betere informatie over mogelijke kandidaten had dan hij." Ook het uitbrengen van een *State of the Service*-rapport (vergelijkbaar met Staat van de Uitvoering, red.) was een manier om invloed uit te oefenen. Zo verzamelde hij samen met zijn collega-commissaris informatie over de omgang van ministers met de ambtelijke staf. Deze informatie kwam aanvankelijk tot ongenoegen van de ministers in het rapport terecht. Herkent Plesch zulke mogelijkheden om invloed uit te oefenen? "Nee, wij

Portret van Benita Plesch, DG Algemene Bestuursdienst op het ministerie van BZK. Foto: HH | Roger Dohmen

hadden een totaal ander proces. Als we al stuurden, deden we dat in het begin van de ABD. We hebben namens de minister een rapport naar het parlement gestuurd over hoe we zijn begonnen en wat de ideeën waren. We waren pioniers."

Een aantal dingen stond voorop, zegt Plesch. "Zijn de mensen blij met hun benoemingen en is de minister blij met de benoemingen? In kleinere strategiesessies werd bepaald wanneer een minister akkoord zou gaan met een benoeming. "Als hij of zij ermee kan pronken. Zo simpel is het." Verder ging het begrip leiderschap een grotere rol spelen. "Daarmee veranderden de eisen die je aan een

14 juli 2004. De Australische Public Service Commissioner Andrew Podger tijdens een mediabriefing. Foto: Fairfax Media via Getty Images | Andrew Taylor 19 april 2001.

topmanager mocht stellen. Voorheen was het een soort code dat de politiek de leiders leverde en dat ambtenaren managers waren." Er kwam ook meer focus op leren. Mensen konden nieuwe ervaringen opdoen in een andere baan op hetzelfde niveau, al dan niet als voorbereiding op een stap omhoog. Over het tot stand komen van de ABD zegt ze: "Ik wilde niet alleen dat de ABD een succes zou worden, ik wilde dat het gewoon zou worden, dat het *een manier van leven* zou zijn binnen de top van de rijksdienst. Dat was heel duidelijk ons doel."

Mate van onafhankelijkheid

Podger blikt terug op de ontwikkelingen binnen de Australische overheid. Vanaf begin jaren zeventig kwam er kritiek op de publieke sector. Dat het ambtelijk apparaat te onafhankelijk was, teveel de leiding had, terwijl ministers rouleerden. Hij wijst ook op de succesvolle komedieserie *'Yes, Minister'*, gemaakt vanuit het perspectief van de politiek adviseur. "Nu is het omgekeerd. Komische programma's gaan over de politieke adviseurs die het systeem met voeten treden. Er is veel

meer politieke controle, op een manier die niet altijd bevorderlijk is voor goed openbaar bestuur."

Hij zou de onafhankelijkheid van de Australische *Public Service Commission* en rol van de *commissioner* verder willen versterken. "Het hoofd van het departement van de premier is dan het operationele hoofd van de openbare dienst. De *commissioner* bemoeit zich met de capaciteiten van de dienst, topbenoemingen van de juiste mensen en het beheer van de dienst in de toekomst. Op die manier kunnen ze een team vormen. De een staat dicht bij de premier, de ander heeft het over de ambtelijke dienst als instituut met een grote mate van onafhankelijkheid. We moeten dan zorgen dat die onafhankelijkheid gewaarborgd blijft."

Plesch: "Het echte probleem is dat topambtenaren véél betaald krijgen en mensen in de uitvoering, politieagenten, zorgmedewerkers en leraren weinig. Dat is een groter probleem dan wat de salarissen in topfuncties zouden moeten zijn"

Plesch reageert: "De systemen voor topbenoemingen zijn in dit opzicht zo verschillend. Ik vind dat wij een elegant systeem hebben, waarin de directeur-generaal (van de ABD, red.) veel macht krijgt en deze vervolgens helemaal teruggeeft (door de keuze voor kandidaten terug te leggen bij de organisatie, red.); eigenlijk een paradox." In het coalitieakkoord van Paars I stond één zin over de oprichting van de ABD: er komt een Algemene Bestuursdienst met een verplichtend karakter. Maar er stond niet voor wie en met wie. "Uiteindelijk kwamen we tot twee regels. Elke vacature voor topfuncties moest aan het ministerie van Binnenlandse Zaken worden gemeld, zodat niemand vacatures kon verbergen. En de tweede regel was dat over elke benoeming overeenstemming moest worden bereikt door de minister. We zeiden: 'Wij beheren het proces, we vinden de kandidaten voor je, je kunt je eigen kandidaten voorstellen, we kijken naar de salariëring, hebben een commissie en geven het weer terug.' Op deze manier zijn we erin geslaagd de senior-benoemingen goed te regelen." Een werkwijze die in Australië nog mist, geeft Podger aan.

Belang van salarissen

Binnen de Australische rijksdienst bestaan grote verschillen tussen salarissen. In Nederland zit daar meer gelijkheid in. Podger: "Sinds eind jaren negentig kunnen de verschillende agentschappen binnen de overheid hun eigen salarissen bepalen als werkgever. Dit model is overgenomen van private ondernemingen die met hun personeel onderhandelen over de productiviteit. Maar de publieke dienstverlening is anders; het geld komt niet vanuit de markt, maar vanuit de publieke begroting. Door die nieuwe benadering werd het loon voor vergelijkbare banen in zo'n 25 jaar heel anders."

Hoe belangrijk is het salaris voor de kwaliteit van het werk? Plesch: "Ik denk niet erg belangrijk." Podger: "Je hebt het nodig om afgestudeerden aan te trekken, de beste en slimste." Plesch reageert: "We hadden het eerder over armoede. Het echte probleem is dat topambtenaren véél betaald krijgen en mensen in de uitvoering, politieagenten, zorgmedewerkers en leraren, weinig. Dat is een groter probleem dan wat de salarissen in topfuncties zouden moeten zijn." Podger is het daarmee eens. Plesch vult aan: "Het is een moreel probleem. En ambtenaren horen na te denken over morele problemen."

Afgenomen kwaliteit

Beiden zijn het erover eens dat de kwaliteit van de ambtenarij in de loop der jaren is afgenomen. Podger: "In Australië steeg het in de jaren tachtig en negentig, en sinds eind jaren negentig is het gestaag afgenomen." Plesch noemt een aantal redenen voor die afname. "Het heeft te maken met het doorslaan van het mobiliteitsmodel op sommige punten. En de complexiteit van onze coalitieregeringen maakt het nog erger, bijvoorbeeld bij het maken van wetten en regels. Daardoor krijgen we moeilijk uitvoerbare wetten. Maar ook de uitvoeringsdiensten zijn door de jaren heen verwaarloosd." Hoe kan dit anders? Plesch: "In de tweede helft van de jaren negentig hadden we de 'Oekaze Kok'; van toenmalig premier Kok mochten ambtenaren niet meer met Kamerleden praten. Voor die tijd was er wel contact om samen te praten over de wensen en oplossingen die werden gevonden. En contact om elkaar op de hoogte houden, op een transparante manier. De oekaze heeft tot veel misverstanden geleid, iets wat teruggedraaid kan worden."

Podger: "Dat specifieke probleem kennen we in Australië niet, omdat het deels met jullie coalitieregeringen te maken heeft. Maar de politieke controle over het ambtenarenapparaat heeft in Australië het contact van ambtenaren naar buiten toe wel beperkt. Ze praten dus minder dan vroeger met deskundigen van buitenaf of met belanghebbenden. Of dat kan worden teruggedraaid, weet ik niet. Een groot deel van het politieke systeem draait nu immers om winnen en het minimaliseren van risico's. Ik heb goede hoop dat het ons lukt, maar ik heb er niet *alle* vertrouwen in."

Benita Plesch en Andrew Podger in een notendop

Benita Plesch studeerde medische biologie aan de University of Bristol, en promoveerde in de immunologie aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. Daarna was ze enige tijd wetenschappelijk onderzoeker. Van 1985 tot 1995 was ze plaatsvervangend secretaris-generaal bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarna was ze van 1995 tot 2001 directeur-generaal van de Algemene Bestuursdienst. Sinds het beëindigen van haar ambtelijke carrière is ze werkzaam als bestuurder en coach.

Andrew Podger studeerde wiskunde aan Sydney University. Van 1978 tot 1993 bekleedde hij verschillende topambtelijke functies. Van 1993 tot 1994 was hij secretaris-generaal bij het Australische ministerie van Administratieve Diensten. Daarna werd hij van 1994 tot 1996 secretaris-generaal bij het ministerie van Volkshuisvesting en Regionale Ontwikkeling, en van 1996 to 2002 bij het ministerie van Volksgezondheid. In de periode 2002 tot 2004 was hij Public Service Commissioner. Podger is momenteel hoogleraar Public Policy aan de Australian National University.

Bron: nl.linkedIn.com, nl.wikipedia.org en en.wikipedia.org

Bekijk het interview online

De interviewers

Roel Bekker

Caspar van den Berg

Anne Bos

Erik-Jan van Dorp

Paul 't Hart

Guido Rijnja

Sandra van Thiel

Jouke de Vries

Zeger van der Wal

Roel Bekker

Prof. mr. Roel Bekker werkte van 1970-1992 bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de laatste zeven jaar als plaatsvervangend secretaris-generaal. Van 1998 tot 2007 was hij secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Daarna leidde hij als secretaris-generaal drie jaar het programma Vernieuwing Rijksdienst. Van 2007 tot 2014 was hij tevens bijzonder hoogleraar Arbeidsverhoudingen in de publieke sector aan de Universiteit Leiden. In 2024 verscheen van zijn hand het boek 'De hoogste ambtenaar'; over de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken.

> *"De top kijkt om is een leuk en interessant project waar mensen graag aan meewerken. Betrokkenen vertellen enthousiast over wat ze gedaan hebben in hun werkzaam leven. Met dit project inventariseren we die verhalen op een systematische wijze."*
> ROEL BEKKER

Even voorstellen, dit zijn de interviewers die de oud-bewindspersonen en voormalig topambtenaren hebben gesproken.

Caspar van den Berg

Prof. dr. Caspar Van den Berg promoveerde in 2011 en werd daarna universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. In 2017 werd Van den Berg hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Groningen, waar hij tussen 2023 en 2024 decaan van de Campus Fryslân was. Van den Berg was tot 2022 lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Sinds 2021 bekleedt hij de bijzondere leerstoel Transities in de publieke sector aan de Universiteit Leiden. Sinds 18 januari 2022 is Van den Berg lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. In juni 2024 werd hij tevens voorzitter van Universiteiten van Nederland.

> *"In veel landen is het gebruikelijk dat ministers en soms ook topambtenaren na hun aftreden hun memoires schrijven waarin ze terugkijken op hun loopbaan. In Nederland kennen we die traditie eigenlijk niet. De top kijkt om vervult een vergelijkbare functie want in de diepte-interviews horen we uit de eerste hand hoe zij het ambt hebben beleefd en hoe ze zijn omgegaan met de dilemma's waarmee ze zijn geconfronteerd."*
> Caspar van den Berg

Anne Bos

Dr. Anne Bos is als politiek historicus verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit. Zij publiceert binnen het thema Nederlandse politiek na 1945 over uiteenlopende onderwerpen. Met Carla van Baalen vormde zij de eindredactie van 'Grote idealen, smalle marges. Een parlementaire geschiedenis van de lange jaren zeventig' (Amsterdam 2022). Op dit moment doet zij onderzoek naar het functioneren van het parlement in de jaren tachtig en negentig, de periode van de kabinetten-Lubbers.

> *"In de openhartige gesprekken over de ervaringen aan de top van de politiek en de ambtenarij komt geschiedenis tot leven. De reflecties op belevenissen, missers en successen geven inzicht in de Nederlandse bestuurscultuur en verrijken de kennis van de overheid."*
> Anne Bos

Erik-Jan van Dorp

Dr. Erik-Jan van Dorp werkt als universitair docent bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht. Zijn interesse ligt bij de samenwerking en het conflict tussen bestuurders en topambtenaren. Zijn onderzoek richt zich op het werk en gedrag van topambtenaren in binnen- en buitenland. In 2022 promoveerde hij op het proefschrift 'Senior Civil Servants' Craftwork'.

> *"De gesprekken laten ons zien wat het vereist om iets voor elkaar te krijgen in het openbaar bestuur."*
> Erik-Jan van Dorp

Paul 't Hart

Prof. dr. Paul 't Hart is lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en hoogleraar Bestuurs- en Organisatiewetenschap aan de Universiteit Utrecht. Hij is daarnaast decaan van het Leernetwerk voor topfunctionarissen in de publieke sector aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag. Zijn expertisegebieden zijn politiek-bestuurlijke beleids- en besluitvorming, politiek-ambtelijke verhoudingen, publiek leiderschap, publieke verantwoording en crisismanagement.

> *"Het mooie van deze reeks is dat we functionarissen ondervragen over hun rol, over de macht die hen wordt toegeschreven en de beperkingen aan die macht die ze dagelijks ondervinden, de verantwoordelijkheid die ze dragen, en de veranderende maatschappelijke omgeving waar ze mee te maken hebben. Van die mensen proberen we hun ervaringen te ontsluiten voor een breed publiek van ambtenaren, publieke professionals en andere geïnteresseerden."*
> Paul 't Hart

Guido Rijnja

Dr. Guido Rijnja werkt sinds 1982 bij de overheid. Als bestuursvoorlichter, woordvoerder en communicatieadviseur diende Rijnja onder meer de gemeenten Den Haag en Rotterdam, de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie, en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Sinds 2013 is hij adviseur communicatiebeleid bij de Rijksvoorlichtingsdienst. Hij stond aan de wieg van het programma Factor C, waarmee ambtenaren hun communicatievaardigheden kunnen versterken en van Dilemmalogica, een hulpmiddel om bij (vermeende) spanningen te benutten wat scheidt en wat bindt. In 2012 promoveerde Rijnja op een proefschrift over de ambtelijke omgang met tegenspel, 'Genieten van weerstand'.

> *"Je leert het beste achteraf. Door uit te spreken wat je hebt gedaan, en in gesprek met elkaar te snappen wat je aannames waren en welke drijfveren je had."*
> Guido Rijnja

Sandra van Thiel

Prof. dr. Sandra van Thiel is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Daarvoor was zij hoogleraar Publiek Management aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Van Thiel is onderzoeker op het gebied van uitvoeringsorganisaties en hun relatie met de politiek en overheid. Haar onderzoek maakt gebruik van inzichten uit de bestuurskunde, rechten, economie, bedrijfskunde en psychologie, en draagt bij aan het publiek debat. Van Thiel leidde in 2012 een parlementair onderzoek voor de Eerste Kamer naar de gevolgen van verzelfstandiging voor burgers. Sinds 2015 is zij editor-in-chief van het International Journal of Public Sector Management (IJPSM). Op 30 oktober 2023 is Van Thiel benoemd tot lid van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW).

> *"De top kijkt om geeft een kijkje in de keuken van hoe beleidmakers en -uitvoerders samenwerken, maar ook hoe ze dat soms niet doen."*
> Sandra van Thiel

Prof. dr. Jouke de Vries promoveerde in 1989 op het proefschrift 'Grondpolitiek en kabinetscrises'. In 1999 werd De Vries hoogleraar bestuurskunde en wetenschappelijk directeur aan de Universiteit Leiden. In 2011 werd hij decaan van de Faculteit Campus Den Haag. In mei 2015 werd De Vries hoogleraar Governance and public policy en decaan van de Faculteit Campus Fryslan aan de Rijksuniversiteit Groningen. Sinds 1 oktober 2018 is hij daar voorzitter van het College van Bestuur.

> *"Als hoogleraar Bestuurskunde heb ik heel veel kennis uit boeken en theorieën. Door de interviews van oud-ministers en oud-topambtenaren leer je heel veel over de politiek ambtelijke verhoudingen en 'hoe je ambtelijke organisatie moet aansturen'. En dat vind ik prachtig."*
> Jouke de Vries

Zeger van der Wal

Prof. dr. Zeger van der Wal is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Leiden waar hij sinds 2016 de Ien Dales leerstoel bekleedt. Van der Wal houdt zich bezig met de rollen, waarden en competenties van publieke leiders in een veranderende arbeidsomgeving. Ambtelijk vakmanschap en integriteit hebben zijn bijzondere aandacht. Daarnaast is hij universitair hoofddocent aan de National University of Singapore en zelfstandig bestuurskundig adviseur.
In 2023 verscheen zijn boek 'Ambtelijke helden gezocht. Hoe een nieuwe generatie publieke leiders onze overheid weer uit het slop gaat trekken'.

> *"De boeiende gesprekken met prominente voormalige ministers en topambtenaren leveren tijdloze lessen en inzichten op waar huidige en toekomstige publieke leiders hun voordeel mee kunnen doen."*
> Zeger van der Wal

Kennis van de overheid

Colofon

Dit is een uitgave van het programma Kennis van de overheid, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juli 2024

Projectteam
Johan Strieker – *Ministerie van BZK*
Roos Frederikse – *Ministerie van BZK*
Felix van der Velde – *ICTU*
Neeltje Kuijpers – *ICTU*
Productie beeld en geluid
Starsound Productions
De Podcastfabriek

Tekstredactie
Lotte Endendijk – *DoorLot*
Mariëlle de Groot – *Mariëlle Schrijft*

Webredactie
Michel Gunsing – *ICTU*
Maaike van de Graaf – *ICTU*
Ontwerp en vormgeving
Guus den Tonkelaar ontwerp
Drukwerk
Colorworks
Fotografie
Marieke Treffers
ANP
DGABD

Disclaimer
Er is zorgvuldig en uitgebreid getracht alle auteursrechthebbenden van de gebruikte foto's te achterhalen.

Een combi van uitbuiting en verwennerij. Kijken vanuit samenwerking zorgt ervoor dat je het langer volhoudt. En: als uitvoeringsdirecteur moet je soms je rug recht houden en ‘nee’ verkopen aan politiek en beleid. Het zijn drie voorbeelden van inzichten uit dit boek met eenentwintig portretten van bewindspersonen en topambtenaren die cruciale functies vervulden in of dichtbij politiek Den Haag. Ze blikken terug, reflecteren én delen hun lessen. Hun verhalen spreken tot de verbeelding; ze geven een inkijkje in het leven aan de politiek-ambtelijke top. Herinneringen - weergegeven in hun eigen woorden - geven taal, illustratie, kleur, menselijkheid, wijsheid en praktisch inzicht in het bestuurlijke vakwerk. Alle portretten samen tonen bovendien het samenspel tussen politiek, beleid, uitvoering en inspectie: ieder heeft een eigen rol. Maar de gesprekken schijnen ook een ander licht op de formele gang van zaken, ze geven inzicht in de ongeschreven regels. Zo ontstaat een beeld van ‘het Haagse’ dat zich dikwijls kenmerkt als *village life*. Waarin loyale tegenspraak zorgt dat ministers en topambtenaren elkaar vasthouden en de waarheid zeggen; politiek-bestuurlijke *tough love*. Huidige en toekomstige politici en topambtenaren leren zo van de lessen van hun voorgangers. Ze vormen een inspiratiebron om samen verder te werken aan een beter Nederland.