

bekend maakt bemind

TWEEDE KAMERLEDEN EN
AMBTENAREN IN GESPREK





3	VOORWOORD
4	INLEIDING
7	RICHTLIJN-KOK
13	INFORMATIEF-TECHNISCH OVERLEG
17	INCIDENTENPOLITIEK EN KAMERVragen
23	POLITISERING VAN DE AMBTELIJKE TOP
28	NAWOORD
30	VERANTWOORDING
31	COLOFON

VOORWOORD

Het beeld dat ambtenaren en politici van elkaar hebben, is vaak ten onrechte negatief en dat moet anders. Tot deze conclusie kwamen Jan Willem Weck, directeur-generaal voor de Algemene Bestuursdienst, en ik tijdens een boeiend gesprek vorig jaar zomer. Wij zijn gaan nadenken over oplossingen voor dit probleem, want voor het functioneren van de politiek en de ministeries is dit wederzijds negatieve beeld niet goed. Hoe simpel het ook klinkt, een deel van de oplossing ligt gewoon bij betere en frequentere contacten tussen politici en ambtenaren.

Bureau Algemene Bestuursdienst (Bureau ABD) heeft dit goed opgepakt door 26 één-op-één gesprekken tussen Kamerleden en ABD-managers te organiseren. Aardig is dat de gesprekken niet gingen over de lopende beleidsdossiers, maar over de wederzijdse ideeën, verwachtingen en beelden. Het blijkt dat het 'kijkje in elkaars keuken' tot nieuwe inzichten heeft geleid, maar bovenal tot meer begrip.

Ook u heeft wellicht een beeld over 'de ambtenaar' of 'het Tweede Kamerlid'. Ik raad u aan dit boekje te lezen; wie weet verandert het beeld!

Frans W. Weisglas
Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Juni 2006

bekend maakt bemind

professie met passie brengt dialoog op gang

INLEIDING

PROFESSIE MET PASSIE BRENGT DIALOOG OP GANG

“Juist omdat de burger ons als één overheid ziet, is het nodig dat er meer begrip tussen ambtenaren en Kamerleden groeit” (Liesbeth Spies, CDA).

Hoewel uit dit citaat blijkt dat de burger geen onderscheid maakt tussen ambtenaren en Kamerleden, ervaren de spelers op het Haagse speelveld dit onderscheid wel degelijk. De scheiding der machten maakt nu eenmaal dat er altijd een spanningsveld zal zijn. En dat is maar goed ook. De *trias politica* van Montesquieu is niet voor niets benoemd. De vraag is echter wanneer de spanning te sterk en daardoor inefficiënt wordt.

In 1998 heeft toenmalig premier Kok de spanning vergroot door de uitvaardiging van een richtlijn, ook wel bekend geworden als de Oekaze-Kok. Deze richtlijn, vooral bedoeld als markering van de ministeriële verantwoordelijkheid, legde de contacten tussen rijksambtenaren en Kamerleden aan banden. Hierdoor verkrampte de wijze waarop ambtenarij en politiek met elkaar omgaan flink. Was de spanning te groot geworden? Deze vraag kwam naar voren in het kader van het tienjarig bestaan van de Algemene Bestuursdienst. In de Professie met Passie bijeenkomsten, die werden georganiseerd in het kader van het jubileum, werd er met elkaar en de buitenwereld gedebatteerd over het vak en de passie van de ambtenaar. Tijdens de slotconferentie riep minister Remkes op om ‘het grijze gebied’ rond de contacten tussen topambtenaren en Kamerleden te gaan verkennen. Daarmee werd een kentering zichtbaar in de wijze waarop ambtenarij en politiek met elkaar omgaan.

Bureau ABD heeft dit opgepakt en is in het kader van Professie met Passie gestart met het project ‘ABD’er interviewt Tweede Kamerlid’. Het doel van het project was het contact en begrip tussen beide partijen te verbeteren. In 26 één-op-één gesprekken zijn ABD-managers en parlementariërs met elkaar in gesprek gegaan over wederzijdse ideeën, verwachtingen en beelden. Het project is afgesloten met een bijeenkomst, waarin de

Liesbeth Spies (CDA):
“Juist omdat de burger ons als één overheid ziet, is het nodig dat er meer begrip tussen ambtenaren en Kamerleden groeit. In plaats van structuur en macht zou de gezamenlijke politieke agenda leidend moeten zijn. Dan kan de burger zich door die overheid beter bediend voelen. Ambtenaren en Kamerleden die in die context met elkaar het gemeenschappelijke zoeken, leveren een belangrijke maatschappelijke bijdrage.”



deelnemers gezamenlijk een aantal aanbevelingen voor verbetering hebben uitgewerkt tot concrete actiepunten.

Dit boekje is een neerslag van de gesprekken en de slotbijeenkomst. Vier thema's die herhaaldelijk in de gesprekken naar voren kwamen, worden hier behandeld. Naast de richtlijn-Kok en de gevolgen daarvan voor de contacten tussen ambtenaren en Kamerleden, zijn dat het instrument van het informatief-technisch overleg, het thema van toenemende incidentenpolitiek en het al dan niet politiseren van de ambtelijke top. Het boekje wordt afgesloten met een nawoord waarin wordt ingegaan op de actiepunten voor verbetering die zijn geformuleerd tijdens de slotbijeenkomst. Om de vier thema's te kunnen plaatsen, is er voor deze publicatie ook gebruik gemaakt van actuele wetenschappelijke literatuur, waaronder het boek 'De ontbrekende dialoog' van Hans Jeekel (V&W).

Joost Eerdmans (LPF):
"Het project 'ABD'er interview Tweede Kamerlid' geeft aan dat de tijd rijp is voor verandering. Ik krijg het idee dat we iets relaxter met onze contacten kunnen omgaan."

professie met passie brengt dialoog op gang

Fragmenten uit de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren:

- Aanwijzing 3. Op alle verzoeken vanwege een van beide kamers der Staten-Generaal om schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren beslist de minister onder wie zij ressorteren van geval tot geval. De minister kan het gevraagde contact met ambtenaren weigeren. Indien de minister op het verzoek ingaat, wijst hij de ambtenaren aan met wie contact wordt gelegd. Toelichting: In het algemeen vinden geen rechtstreekse contacten plaats tussen de beide kamers der Staten-Generaal en ambtenaren. De minister is degene die in het Nederlandse staatsbestel van de Staten-Generaal inlichtingen verstrekt en verantwoording aflegt over het gevoerde beleid.
- Aanwijzing 4. Contacten tussen de Staten-Generaal en ambtenaren in persoon verlopen zoveel mogelijk in aanwezigheid van de minister.
- Aanwijzing 5. De ambtenaren beperken zich in alle gevallen tijdens het contact met de Staten-Generaal tot het verstrekken van de gevraagde inlichtingen van feitelijke aard.
- Aanwijzing 7. Op een verzoek van een kamerlid om schriftelijke of mondelinge contacten met een ambtenaar wordt slechts ingegaan, indien het verzoek het verstrekken van openbare informatie betreft. [...] Ambtenaren zelf nemen slechts op aanwijzing van de betrokken minister contact op met een kamerlid. Toelichting: Eerste lid: Het aan Kamerleden verstrekken van openbare, feitelijke informatie door ambtenaren is niet bezwaarlijk; het is in het belang van een goede en democratische bestuursvoering zelfs gewenst dat Kamerleden toegang hebben tot de door hen gewenste openbare, feitelijke informatie. Derde lid: Het initiatief voor het contact met Kamerleden dient – behoudens aanwijzing van de minister – niet bij ambtenaren te liggen.



bekend maakt bemind

RICHTLIJN-KOK

Annemieke Nijhof (AZ) in gesprek met Frans de Nerée tot Babberich (CDA): “Het was ook confronterend: aan beide kanten van de tafel zat immers iemand met een warm kloppend hart voor het landsbelang, de democratie en de publieke zaak. En toch kwamen we regelmatig tot de conclusie dat we onze krachten niet bundelen maar elkaar verzwakken.”

richtlijn-kok

In 1998 laat toenmalig premier Kok scherp geformuleerde aanwijzingen over contacten tussen rijksambtenaren en Kamerleden uitgaan naar alle ambtenaren. Aanleiding was een roerige periode, waarin in de media onafgebroken werd bericht over verschillende incidenten die het vertrouwen van politici in topambtenaren schade toebracht. De regering Kok besluit tot het opnieuw vaststellen van de contacten tussen topambtenaren en politici in de 'Aanwijzingen'. De richtlijn kreeg veel gewicht door de wijze van verspreiding en is wel de Oekaze-Kok genoemd.

Het uitvaardigen van de richtlijn zorgde voor een brede discussie in de media. Langzaamaan ontstond daardoor het beeld dat de richtlijn-Kok was bedoeld om de contacten tussen Kamerleden en topambtenaren aan banden te leggen. Feitelijk was er weinig nieuws onder de zon: de richtlijn was niet meer, maar ook niet minder dan een compilatie van reeds bestaande voorschriften en was bedoeld als reminder. Zelf zegt de voormalig premier Wim Kok hierover, desgevraagd in reactie op dit boekje: "De richtlijn had zeker niet de bedoeling contacten tussen Kamerleden en ambtenaren tegen te gaan of te bemoeilijken, wél om de ministeriële verantwoordelijkheid in dit verband nadrukkelijk te markeren." Dat onderschrijft ook professor mr. C.R. Niessen (hoogleraar UVA). In zijn boek 'Ambtenaar in de overheidsorganisatie' concludeert hij dat er na de instelling van de richtlijn-Kok geen sprake is van verdere beperkingen in de contacten tussen Kamerleden en topambtenaren. De gewraakte beperkingen zijn in zijn ogen een hardnekkig misverstand dat vooral nog steeds bestaat, doordat de media elkaar bleven na-papegaaien over de beperkingen. Hierdoor is de richtlijn-Kok gaandeweg synoniem geworden voor de beperking van het onderlinge contact, zo bleek ook uit de gesprekken in het kader van het project 'ABD' er interviewt Tweede Kamerlid'.

Aan de basis van de 'Aanwijzingen' ligt de staatsrechtelijke optiek rond ministeriële verantwoordelijkheid versus ambtelijke verantwoordelijkheid en professie. Uit een enkel gesprek blijkt dat een Kamerlid deze situatie in stand wil houden. Kris Douma (PvdA): "Hoewel ik merk dat de richtlijn-Kok contacten tussen Kamerleden en ambtenaren beperkt, wens ik daarin geen fundamentele aanpassing. Wel zou het goed zijn, als de

bekend maakt bemind

regels iets minder streng zouden zijn. "Opmerkelijk genoeg is er, anders dan wel gedacht wordt, geen enkel staatsrechtelijk bezwaar tegen een intensivering van de contacten. In het in 1993 uitgekomen rapport 'Steekhoudend leiderschap' van de externe commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid gaat die constatering zelfs vergezeld van de veelzeggende opmerking: "Zowel de Kamers, als de ministers hebben zich, gezien de functie van dergelijke contacten, te terughoudend betoond."

Inmiddels zijn er steeds meer ambtenaren en politici die vinden dat de uitwerking van de richtlijn zijn doel voorbij schiet. Volgens hen is het grootste manco dat de richtlijn zorgt voor een minder goede verstandhouding tussen de kernspelers van het openbaar bestuur. Boris van der Ham (D66): "Ik vind dat ambtenaren en Kamerleden onnodig voorzichtig en krampachtig met elkaar omgaan. De 'oekaze van Kok' moet worden afgeschaft. In de praktijk zijn er ook allerlei contacten. Ik ken genoeg D66'ers in de ambtenarij die zelf politiek actief zijn. Laat het dus maar los en maak het transparant. De Kamer kan zelf wel beoordelen of die contacten met ambtenaren te ver gaan. Ik ben er in het geheel niet bang voor." En Jan Hendrik Dronkers (V&W): "Loyaliteit aan de minister, een absoluut vereiste voor een ambtenaar, wordt niet verkregen door ambtenaren niet met politici te laten spreken. Hier kan de ABD een discussiethema van maken." In een eerdere publicatie liet ook Tineke Huizinga-Heringa (ChristenUnie) weten dat wat haar en haar partij betreft de contacten tussen parlementariërs en rijksambtenaren genormaliseerd moeten worden: "Het is naar mijn oordeel te gek voor woorden dat daarvoor door het Kabinet voorstellen dienen te worden gedaan. Het zegt veel over de politieke cultuur die is ontstaan na de zogenaamde 'oekaze van Kok'. Het staat naar de opvatting van mijn fractie buiten kijf dat die 'oekaze van Kok' moet worden versoepeld." Ook de opsteller van de richtlijn laat weten dat het hem niet verbaast dat de richtlijn in de gesprekken aan de orde is geweest en dat daarin de wens geuit is het contact van Kamerleden met ambtenaren te versoepelen. Naar zijn mening zijn daar wél gedragsregels voor nodig. "Ik vind het allerminst merkwaardig dat de richtlijn van acht jaar geleden kritisch tegen het licht wordt gehouden om te bezien of zij aan de wensen van deze tijd moet worden aangepast(...). Dat één en ander in een veranderende tijd

richtlijn-kok

opnieuw en anders wordt geformuleerd is vanzelfsprekend, maar uiteraard voorbehouden aan de huidige bewindslieden.”

Opvallend is dat veel Kamerleden tijdens de gesprekken te kennen geven hun informatie eerst buiten de ambtenarij te zoeken. Velen van hen vinden dat een gemiste kans; beginnen bij de ambtelijke top waar de meest relevante informatie is geclusterd, lijkt toch de meest logische weg. Frans de Nerée tot Babberich (CDA): “Als Kamerleden geen toegang hebben tot het grote ambtenarenapparaat, leggen we het af.” Guido Enthoven, directeur van het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie, schetst hoezeer ook vanuit een democratisch perspectief, de balans zoek is: “Een volksvertegenwoordiging die een openbaar bestuur moet controleren dat minimaal duizend keer zo groot is, zonder dat deze rechtstreeks toegang heeft tot datzelfde openbaar bestuur.” De échte kennis zit volgens hem in de gangen van de departementen. Anderen wijzen erop dat de richtlijn in de praktijk niet goed uitvoerbaar is. Voor het verstrekken van informatie moet een ambtenaar bijvoorbeeld zijn minister steeds om toestemming vragen.

Maar het bloed kruipt nu eenmaal waar het niet gaan kan, want richtlijn-Kok of niet: contacten zijn er wel degelijk. Co Verdaas (PvdA): “Contact komt er toch, legaal of illegaal. En in de contacten die er zijn, ervaar ik een grote openheid.” Joost Eerdmans: “We zijn met zijn allen bezig met dezelfde klus, namelijk Nederland beter maken. We moeten gewoon zaken met elkaar kunnen doen.” En Harke Heida (BZK) geeft aan dat hij tijdens zijn ambtelijke loopbaan tot dusver behoorlijk veel contacten met Kamerleden heeft onderhouden, natuurlijk nooit zonder dekking van de politieke leiding. De Oekaze-Kok bleek daarbij in de praktijk niet zo scherp te worden opgevat.

Suggesties om de situatie te verbeteren zijn er genoeg. Jan Hendrik Dronkers vindt bijvoorbeeld dat Kamerleden en ambtenaren meer bekend moeten zijn met elkaars werk: “Een introductie cursus, mogelijk verzorgd vanuit Bureau ABD, ligt voor de hand.” Roel Nieuwenkamp (EZ) in 2005 ambtenaar van het jaar, ziet veel in de stage als manier om van elkaars werkgebied kennis te nemen. Hij liep zelf enkele dagen mee met

bekend maakt bemind

CDA-Kamerlid Camiel Eurlings en beseft opnieuw dat een politicus een andere rol heeft bij het behartigen van de publieke zaak. “De politiek heeft een andere achterban en werkt met een heel andere tijdshorizon. Omgekeerd lijkt het mij een goede zaak als ook Kamerleden meeloopstages doen bij ministeries.” Ook Jan Jacob van Dijk (CDA) is voorstander van een stage. Wat hem betreft moeten ambtenaren minstens twee maanden meelopen met het werkveld.

Hans Jeekel voormalig Tweede Kamerlid, nu ambtelijk leidinggevende, zegt: “Idealiter is er tamelijk veel openheid, waarbij alle spelers zich wel realiseren dat niet alle informatie te gebruiken is. Misschien moet er een code komen, waarbij wordt afgesproken dat bepaalde zaken niet in de openbaarheid komen. Zoiets als de code die nu in Nieuwspoort bestaat, waarbij je als journalist ongeveer wordt geëxcommuniceerd als die wordt overtreden.”

richtlijn-kok



bekend maakt bemind

INFORMATIEF-TECHNISCH OVERLEG

Lucas Lombaers (BZK):
“Normaal gesproken, spreek je over politiek ambtelijke verhoudingen met collega’s, externe deskundigen en trainers voor onze opleidingen. Je leest er ook heel aardige boeken over, maar zelden spreek je er direct over met een politicus.”

informatief- technisch overleg

Een vorm van contact waar politici en ambtenaren positief over zijn, is informatief-technisch overleg. Bij complexe dossiers briefen ambtenaren de betrokken Kamerleden over technisch-inhoudelijke aspecten. Hoewel deze vorm van overleg is besproken in de Commissie Werkwijze Kamer, is het houden ervan nog niet vanzelfsprekend voor veel dossiers. Deelnemers aan het project 'ABD'er interviewt Tweede Kamerlid' vinden dat de procedurevergaderingen van de Vaste Kamercommissies de aangewezen plek zijn om te bepalen of dossiers zich lenen voor een informatief-technisch overleg.

De technische briefings door ambtenaren valt bij veel Kamerleden, zoals Co Verdaas en Joost Eerdmans, in goede aarde. De laatste stelt: "Ik ken de regels bij de ministeries omtrent de contacten tussen politici en ambtenaren, maar ik betreur deze. Meer contact zou mij kunnen helpen bij mijn oordeelsvorming. Meer briefings, gesprekken en uitleg zou goed zijn." Ook Kees van der Staaij (SGP) is positief. Hij vindt dat creativiteit ook staat voor de mogelijkheden die een ambtenaar hanteert om met derden de maatschappelijke problematiek in kaart te brengen. Hierbij kunnen de Tweede Kamer en ambtenaren elkaar ondersteunen. Interactieve technische briefings lijken hem hiervoor een goed instrument.

Maar wat zijn de grenzen van een dergelijk overleg, wanneer wordt het politiek? Dat is een kwestie die vooral Kamerleden bezig houdt. Thea Fierens (PvdA): "Heel snel begeef je je op een politiek pad. Ik weet het, ik ben zuiver in de leer. Met informatief-technisch overleg heb ik geen probleem, maar wel met zo iets als Happy Hours." Zij reageert daarmee tevens op de door Hans Jeekel verwoorde roep om meer informeel contact: "Informatief-technisch overleg is voor een aantal dossiers heel praktisch. Ik zou daar een informeler overleg aan toevoegen waarbij spanningsvelden bespreekbaar worden gemaakt." Maar Jeekel krijgt op dit punt niet alle handen op elkaar. Naast het duidelijk scheiden van informatief-technische overleggen van informele settings is er ook de wens om de grens tussen informatief-technisch en politiek goed af te bakenen. Gerard van As (LPF) zegt hierover: "Het debat in de Tweede Kamer moet gaan over de politiek-bestuurlijke hoofdlijn. Bevraging op details zou verplaatst moeten worden naar de technische briefing." Geert van Maanen (V&W): "Voorafgaand aan

bekend maakt bemind

Kamerdebatten is soms onvoldoende bedacht welke kennis nodig is om een politiek standpunt in te nemen. Er volgt een zee aan informatie, waarna schriftelijke vragen volgen om alles duidelijker te krijgen. Zo vervuult het proces. Ik ben ervoor om dit in twee stukken op te knippen, een gedeelte technische informatie, dan een politiek gedeelte.”

In de Commissie Werkwijze Kamer is er gesproken over het informatief-technisch overleg. Volgens Jan Jacob van Dijk is dat een goede zaak, maar hij vindt dat het nog niet voldoende “tussen de oren zit!” Geert van Maanen is het daarmee eens: “Om het proces goed op gang te houden, is een goede verstandhouding nodig tussen de minister en de betreffende voorzitter van de Vaste Kamercommissie. Dit kan per departement worden aangepakt door middel van afspraken tussen de minister en de voorzitter van de Vaste Kamercommissie. Je moet wel een minister hebben die er voorstander van is.” Jan Willem Weck (DGABD) is ook van mening dat dit vooral van de afzonderlijke commissies moet komen. “En waar wij als managers van de ABD voor moeten zorgen is dat er een goede inhoudelijke bijdrage komt, als er een informatief-technisch overleg is.”

Naast meer informatief-technisch overleg, kan volgens velen ook de informatievoorziening beter. Ook hier zou de ABD een actieve rol in kunnen nemen. Zo vindt Kees Vendrik (GroenLinks) dat ambtenaren zelf met ideeën moeten komen: “Ik hoop op een productiever ABD-geluid waarbij de overheid zelf nadenkt over hoe ze effectiever kan worden ingericht. Ik vind het belangrijk dat ambtenaren zelf met ideeën komen. Dat ze de lead nemen vóór de Kabinetsformatie en het roepen van politici op dit punt als het ware ‘vergemakkelijken’. Ik heb bijvoorbeeld strategische conferenties voor ogen waar zowel politici, als ambtenaren aan deelnemen, maar dat is misschien iets te naïef gedacht.” En Jan Hendrik Dronkers: “Goede informatievoorziening (behapbaar, de essentialia bevattend) vanuit de departementen, verhoogt de kwaliteit van het Kamerdebat. Een ABD-discussie tussen ambtenaren en politici over wat nu goede informatievoorziening is, kan daaraan bijdragen.” Gerard van As vindt dat ambtenaren rechtstreeks informatie mogen verstrekken aan Kamerleden, vooropgesteld dat zij (a) dat in alle openheid en objectiviteit doen en *level playing field* betrachten, en (b) hun bewindspersoon op de hoogte houden.

informatief- technisch overleg



bekend maakt bemind

INCIDENTENPOLITIEK EN KAMERVragen

Zsolt Szabó (VVD): “Kamerleden en (ambtenaren van) departementen zijn feitelijk elkaars natuurlijke vijanden.”

incidentenpolitiek en kamervragen

Nederlanders zien, horen en lezen vooral via de media wat er in de politiek speelt. Tweede Kamerleden reageren bijvoorbeeld vooral via de media op incidenten. Zo raakt de politiek meer en meer ‘gemedialiseerd’ en wint de beeldvormende rol van Kamerleden snel aan populariteit. Een van de middelen om ‘in het nieuws’ te komen is het stellen van Kamervragen over incidenten. Uit veel van de gesprekken tussen Kamerleden en ambtenaren komt naar voren dat ambtenaren zich storen aan deze toenemende incidentenpolitiek en het ‘voor de Bühne’ stellen van ‘oneigenlijke’ Kamervragen. Toch ziet het er naar uit dat de politiek en ambtenarij moeten leren leven met het feit dat de media een zeer belangrijke factor is geworden in Den Haag.

Volgens Hans Jeekel in ‘De ontbrekende dialoog’ stellen de media de parlementaire agenda voor de korte termijn vast. Hij berekende dat nieuwsgebeurtenissen, (vermeende) beschuldigingen en (potentiële) schandalen ongeveer dertig procent van het parlementaire werk bepalen. Voor veel ambtenaren, die doorgaans in langetermijncycli opereren, is de verschuivende agenda een doorn in het oog. Maar ook een aantal Kamerleden zelf deelt die visie. Kris Douma liet zich ontvallen het jammer te vinden dat het politieke debat zo sterk wordt bepaald door hypes en incidenten. Politici hebben volgens hem een te geringe aandacht voor de beleidsresultaten en het debat daarover. Lang niet alle Kamerleden delen die mening. Boris van der Ham: “Hypes en incidenten moeten worden gekanaliseerd. Dat heeft een groot nut: de samenleving ziet dat er wat met hun ongerustheid gebeurt.”

Veel Nederlanders gebruiken de media om op de hoogte te blijven van wat er in de politiek speelt. Dat is tevens een belangrijke verklaring voor de populariteit van de beeldvormende rol bij Kamerleden. Zo noemt VVD-kopstuk Hans Dijkstal de politieke arena een ‘televisiedemocratie’. Er zijn Kamerleden die hun beeldvormende rol regelmatig laten prevaleren boven hun rol van richtinggever of controleur. Overigens doet niet iedereen dat. Angélien Eijssink (PvdA) bijvoorbeeld is wars van mediahypes, al begrijpt ze maar al te goed waarom sommige collega’s op dit punt andere keuzes maken. “Scoren in de media wordt door vele Kamerleden als belangrijk gezien. De media bieden de mogelijkheid je eigen persoon aan de man te brengen!”

bekend maakt bemind

Via media-exposure bereiken Kamerleden ook de eigen actieve partijleden. Anders dan vroeger krijgen ook deze partijleden hun informatie over de nationale politiek vrijwel volledig via de media. Partijkranten bestaan niet meer. Daarnaast vindt ook het ambtelijk leiderschap steeds meer plaats onder publieke belangstelling, zegt Paul 't Hart, hoogleraar Bestuurskunde: “Want de buitenwereld heeft door dat het beleid wordt gemaakt in de uitvoering. Media en politiek zijn zich bewuster geworden van de invloed van het openbaar bestuur. Daarom wordt er meer gekeken naar ambtelijke organisaties en de leidinggevendenden daarin. De anonimiteit verdwijnt.”

Omgaan met de media vraagt om een pro-actieve houding van overheidsorganisaties en Kamerleden. Hans Jeekel: “Wat ik vaak zie is dat we, voor een deel, een mediaproces ingaan met onze gewone instrumenten. Dat werkt niet. Snelle politiek vraagt om slimme teams. Wij zijn zo keurig.” En Gerard van den Broek (BZK) ziet een groot verschil met het bedrijfsleven: “De overheid, politici en ambtenaren passen dikwijls te weinig regie toe. Men laat zich verrassen; er wordt te vaak ad-hoc geantwoord. Het is geen enkel probleem om niet direct een vraag van de media te beantwoorden, maar tijd te nemen voor een goed overdachte reactie. Het bedrijfsleven heeft hiervoor professionele mensen in dienst, die reacties richting de pers intensief begeleiden. Uitglijders komen hierdoor minder voor. De overheid en politici zouden het bedrijfsleven als voorbeeld kunnen nemen en veel sterker de regie moeten nemen dan nu het geval is.” Naast het inzetten van een team gericht op mediabeleid, is ook wel genoemd dat politici beter voorbereid moeten worden op hun contact met de pers. Jan Jacob van Dijk: “De voorspelbaarheid van de media is inderdaad duidelijk. Het probleem bij Kamerleden is echter dat zij geen groot apparaat achter zich hebben. Daardoor is er kans dat ze te ver gaan en zich laten verleiden tot uitspraken. En vergeet niet, politici zijn ijdel!”

incidentenpolitiek en kamervragen

Voorspellen van media-interventie

Op het Binnenhof verslaan ongeveer tweehonderddertig journalisten het nieuws van honderdtachtig nationale politici. Het voorspellen van media-interventie vraagt vooruitdenken, creativiteit en inleving in het gedrag van journalisten en Kamerleden. Volgens Hans Jeekel in 'De ontbrekende dialoog' zijn er vijf wetten in de media waarmee ambtenaren kunnen voorzien welke dossiers op media-aandacht kunnen rekenen:

1. Veel potentieel nieuws wordt door journalisten niet opgepikt, het is te moeilijk of niet interessant voor een breed publiek.
2. Wat in het nieuws komt, kent een aantal zwaartepunten en draait om thema's waar gewone Nederlanders belang in stellen:
 - a. zaken die mensen geld kosten;
 - b. vraagstukken over leven en dood;
 - c. acties door of rond de eigen tuin;
 - d. vraagstukken over veiligheid en vreemdelingen, liefst in samenhang;
 - e. geïsoleerde (vaak dramatische) onderwerpen die even voor een reactie van de Nederlandse burger zorgen.
3. Te veel mensen in de media maakt het lastig, maximaal worden zo'n zestig Kamerleden en bewindslieden via de televisie bekend.
4. Onenigheid en ruzie tussen de landsbestuurders is zeer aantrekkelijk nieuws.
5. Houd het kort, niet uitweiden en maar beperkt nuanceren.

Is er media-aandacht, dan loopt het met een dossier anders dan zonder. Er dient op de korte termijn wat mee te gebeuren. De processen die zich dan ontrollen zijn vergelijkbaar en voorspelbaar. Het managen van die media-aandacht is dan ook mogelijk. Meestal staan er twee routes open. Ten eerste is het mogelijk te besluiten om collectief, met alle betrokkenen, niet te reageren op voortdurende berichten in de media. Een tweede mogelijkheid is ervoor te zorgen dat het beleidsproces stevig in één hand wordt gehouden. Als hierin geen keuze wordt gemaakt, wordt de driehoeksverhouding Kamer-ambtenaren-media bepaald door een 'aanvallende' media en 'verdedigende' bewindspersonen en Kamerleden zoals nu vaak het geval is.

Kamervragen

Het stellen van Kamervragen kan een rol spelen bij het uitvergroten van incidenten. Uit het rapport 'Niet teveel gevraagd!' van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) blijkt dat tussen de vijftien en twintig procent van de Kamervragen 'oneigenlijk' is, zij behoren niet tot de span of control van bewindslieden en gaan vaak over incidenten. Uit veel van de interviewverslagen blijkt dat ambtenaren moeite hebben met 'oneigenlijke' Kamervragen. Annemiek van Bolhuis (VWS): "Ik zie veel 'waan-van-de-dag-vragen' die extra werk opleveren voor de ambtenaren. Zij kunnen daardoor niet bezig zijn met wat beide partijen eigenlijk willen. Het zou beter zijn als 'scoren' in de Tweede Kamer zou gebeuren door goede vragen te stellen." Ook Kees van der Staaij vindt dat de Kamer te weinig zelfbeperkend vermogen heeft bij het stellen van Kamervragen.

Aan de andere kant hebben Kamerleden soms het gevoel afgescheept te worden met vage antwoorden op gestelde Kamervragen. Thea Fierens: "De antwoorden op Kamervragen zijn vaak van matige kwaliteit. Ze zijn ontwijkend of onvolledig. Anderzijds zie ik dat ook de Tweede Kamer de ambtenaren flink bezig kan houden met haar vragen." Ook Loes Mulder (JUS) bekijkt het van beide kanten: "De frustratie, die wij als ambtenaren vaak hebben van eindeloze hoeveelheden schriftelijke Kamervragen en het ontbreken van échte debatten, wordt gedeeld door Tweede Kamerleden die het gevoel hebben zelden antwoorden te krijgen." In een rapport over Kamervragen geeft SP-Kamerlid Agnes Kant aan dat ze zich niet laat afschepen: "Ik heb begrepen dat ambtenaren zelfs worden getraind in het zo vaag mogelijk beantwoorden van Kamervragen. De methode KIR schijnt dat te heten. Kluitje In 't Riet."

Een enquête van het magazine PM ondersteunt die stelling gedeeltelijk. Ruim vijfendertig procent van de ambtenaren zegt dat Kamervragen niet altijd volledig worden beantwoord. Bovendien wordt door velen de werkelijkheid zo gepresenteerd dat de minister buiten schot blijft. Vaak willen medewerkers wel volledig zijn, maar vinden ze het veiliger om onvolledig te zijn. Een derde van de ondervraagden vindt de kwaliteit van de Kamervragen slecht en vindt dat Kamerleden achter actuele incidenten aanrennen, vaak ingegeven door berichten in de media of door belangengroeperingen.

incidentenpolitiek en kamervragen

Het is jammer dat het middel 'Kamervragen' zoveel irritatie opwekt. Dit parlementaire controlemiddel is een essentieel instrument om de regering ter verantwoording te roepen en om inlichtingen te vragen. Dat vindt ook Boris van der Ham, maar ook stelt hij: "Politiek is soms een schaakspel. Het stellen van lange reeksen Kamervragen is soms gewoon vertragungstactiek. Dat gaat dan helemaal niet over de inhoud. Ambtenaren moeten dat begrijpen. Dat wil niet zeggen dat dat altijd gehonoreerd hoeft te worden." Ook Kees Vendrik liet in zijn interview met een ABD'er ontvallen: "Ik ken de Kamervragen van het kaliber: 'Heeft u in krant x gelezen dat...'. Ik stel ze zelf niet vaak, maar soms is het een manier om individuele zaken, waar een partij al geruime tijd mee bezig is, gelegitimeerd aan de orde te stellen."

Kamervragen in cijfers

In 2004 werden in totaal 2101 schriftelijke vragen gesteld. In zijn jaarlijkse 'Top-10 van meest opvallende en onnodige Kamervragen' ziet Joost Eerdmans het aantal Kamervragen met veertig procent stijgen ten opzichte van het jaar ervoor. In werkelijkheid gaat het, zoals blijkt uit het rapport 'Niet teveel gevraagd!' van de ROB, om een stijging van 25 procent. Daarmee komt het absolute aantal vragen nog niet boven het record van 2125 schriftelijke vragen die in 1972-1973 werden ingediend. Het lijkt erop dat de cijfers in de media wat zijn opgeklopt en dat zij tevens hebben bijgedragen aan de opinievorming van de ambtelijke top en Kamerleden. Uit het rapport van de ROB: "Opvallend is dat veel Kamerleden dat vertekende beeld in woord en geschrift lijken te onderschrijven. Kamerleden mogen best wat trotser zijn en zouden zich minder moeten laten meeslepen door beelden die de media oproepen. Die beelden gaan een eigen leven leiden en komen terecht in een 'papegaaiencircuit'."



bekend maakt bemind

POLITISERING VAN DE AMBTELIJKE TOP

Maud Groenberg (BZK): “Ik vertel hem dat ik deze middag heb geleerd dat ik geen Kamerlid zou willen zijn. Je bent toch een eenpitter en besteedt naar mijn smaak te veel tijd aan de procedures van de Tweede Kamer. Bovendien ben je controlerend bezig. Ik houd van samenwerken en wil toch graag zelf wat meer aan de knoppen zitten.”

politisering van de ambtelijke top

Zou het praktisch zijn om in Nederland een ambtelijk apparaat in het kielzog van het op- en aftreden van een politiek leider te hebben, zoals in de Verenigde Staten? Politici zouden er makkelijker door kunnen samenwerken met de ambtelijke top en zo zaken eerder voor elkaar kunnen krijgen. Tegenstanders betogen dat de opgebouwde deskundigheid van het ambtelijk apparaat verloren gaat. Over het al dan niet politiseren van de ambtelijke top zijn de deelnemers aan het project 'ABD' er interviewt Tweede Kamerlid' verdeeld. Wel wensen velen dat ambtenaren werken aan het ontwikkelen van een goede politieke antenne.

Boris van der Ham vindt dat er strategisch moet worden nagedacht wat een minister in vier jaar wil bereiken en welk team daar het beste bij past. "Ministers moeten vanaf dag één dat ze aantreden de lijnen kunnen uitzetten. Dat houdt in dat ambtenaren ook kunnen worden uitgezocht door de minister zelf. Persoonlijk ben ik dus voor een *cabinet du ministre*, zoals ze dat in België hebben. Ik ben niet bang dat een minister zich dan alleen omringt met ja-knikkers. Een goede minister zoekt ook zijn eigen tegenstand op en brengt deze om zich heen. Daarbij moet ook worden gekeken naar het profiel van de minister; dossiervreters moeten zich meer omringen met communicatieve talenten en omgekeerd." En Ed van der Sande (VVD) ziet in Nieuw-Zeeland een inspirerend voorbeeld van hoe het ook kan. Een belangrijk kenmerk van dit model: het nieuwe Kabinet selecteert zijn eigen ambtelijke top al dan niet uit de zittende functionarissen en in beginsel voor vier jaar. Een voordeel hiervan is dat de tijd en energie, die nu vaak opgaat aan wrijvingswarmte tussen politieke en ambtelijke top, kan worden besteed aan het direct uitwerken van de politieke lijn uit het regeerakkoord.

Hans Jeekel denkt daar geheel anders over: "Als de ambtelijke top is gepolitiseerd, blijft het probleem dat er ergens een knip zit. Meer medewerkers spreken de politieke taal, maar niet genoeg om de zaak in werking te zetten." Kamerlid Kris Douma hecht aan de huidige politiek-ambtelijke verhoudingen waarbij ambtenaren een niet-politieke rol vervullen. "Ik zou willen waken voor politisering. Hoogstens is er een bescheiden rol voor de directeuren op de ministeries om vanuit hun ervaring daarop te letten." Anderen

voeren aan dat het zich omringen met politieke geestverwanten de bewindspersoon niet de garantie biedt dat de juiste mens met de juiste competenties op de juiste plek zit.

Dat er behoefte is aan steun voor de politieke leiding blijkt uit het stelsel dat in Nederland is ontstaan, waarbij een of twee politiek assistenten of adviseurs zijn benoemd. Als ogen en oren van de bewindspersoon doen zij zinvol werk. Tweede Kamerlid Sybrand van Haersma Buma (CDA) heeft dagelijks contact met de politiek assistent en ziet dat als een ‘tussenoplossing’ voor contact met ambtenaren: “De functie van politiek assistent op het ministerie is voor mij heel wezenlijk en waardevol, want daardoor is het mogelijk snel en in vertrouwen informatie uit te wisselen. Ik weet dat ambtenaren in de problemen kunnen komen als zij contact hebben met Kamerleden, iets dat niet het geval is bij politiek assistenten. Dat is niet de gewenste situatie, want contact met ambtenaren kan heel zinvol zijn.” Ook Mariëtte Hamer (PvdA) is positief over de rol van de politiek assistent. Zij geeft de voorkeur aan een ambtelijke dienst zoals die nu in Nederland functioneert, met benoemingen los van de kabinetsperiode. Daarbij ondersteunt ze de huidige praktijk van politiek assistenten.

Velen zien in dit kader wel het belang van het ontwikkelen van politiek gevoel bij ambtenaren. Prof. mr. C.R. Niessen pleit voor een ambtelijk apparaat van onbesproken gedrag, erkend om zijn objectieve advisering aan bewindspersonen, ongeacht hun politieke kleur; doortrokken van democratisch en rechtsstatelijk besef en met een zeer goede politieke antenne, zo schrijft hij. Paul 't Hart adviseert de ambtelijke organisatie zelfs zich open te stellen voor politieke invloed. Idealiter sturen en controleren politici op de hoofdlijnen van het beleid, maar geven zij de ambtenaren maximale ruimte en vertrouwen om, binnen die kaders, met een grote mate van zelfstandigheid aan beleidsontwikkeling, -uitvoering en -toezicht te doen. Zo ontstaat een politiek-ambtelijke complementariteit.

Verschillende Kamerleden lieten zich er eveneens positief over uit. Ferd Crone (PvdA): “Er zijn voldoende professionele mensen binnen de ambtelijke diensten, maar er kan

politisering van de ambtelijke top

meer oog zijn voor de ontvanger en de rol die Tweede Kamerleden te vervullen hebben.” Mariëtte van Empel (V&W) met wie hij het gesprek heeft gehad, ziet haar departement die kant op bewegen: “Verkeer en Waterstaat is druk bezig om van een infrastructuurdepartement meer een bestuursdepartement te worden. Meer politiek bestuurlijke gevoeligheid, meer signalen van buiten opvangen en meer interne samenwerking tussen beleid, uitvoering en inspectie.” Dit past in de visie van hoogleraar Paul 't Hart die vindt dat de ambtenarij over een *early warning system* zou moeten beschikken om de politiek goed te adviseren. En hoe is de status vandaag, is de huidige ambtelijke top wel zo politiek gevoelig? Hans Jeekel: “Op dit moment niet erg. Er heerst meer een soort management mantra. Bij de professionaliteit van de topambtenaar hoort het toepassen van essentiële instrumenten om tegen de politiek aan te hangen.”

Doorbroken cyclus van beleid naar uitvoering

De discussie over politisering van de ambtelijke top is ingegeven door de behoefte aan meer politieke sturing. En op zijn beurt is die behoefte weer vergroot door de doorbroken cyclus van beleid naar uitvoering. Steeds meer uitvoering is weggesluisd naar zelfstandige bestuursorganen en de voeling van ambtenaren met de uitvoering neemt af. Soms heeft dit tot gevolg dat er beleid wordt gemaakt dat lastig uitvoerbaar is.

Kees van der Staaij: “Een voorbeeld is de regel dat adoptieouders drie weken van tevoren adoptieverlof moesten aanvragen, terwijl het vaak pas drie dagen van tevoren bekend was wanneer het adoptiekind opgehaald mocht worden.” Kris Douma komt met een verklaring: “Beleidsambtenaren weten niet meer wat er écht leeft bij individuele bedrijven en burgers. En dat laatste wordt door ambtenaren onvoldoende als probleem ervaren. Ik mis het gevoel voor urgentie. Ik pleit voor een herstel van de verbindingen tussen beleid, uitvoering en monitoren. Hierbij horen ambtenaren die een houding naar buiten hebben, netwerken niet eng vinden en ook onzeker durven te zijn.” Een algemeen uitgesproken constatering is dat er nog altijd teveel aandacht en waardering is voor beleid en te weinig voor uitvoering. Dit is niet alleen af te lezen aan het aantal beleidsambtenaren, maar bijvoorbeeld ook aan hun beloning ten opzichte van uitvoerende

functies. Het gevolg is dat beperkte simpele beleidsinitiatieven in de uitwerking en uitvoering stranden op een overdaad aan beleid en regels.

Suggesties voor oplossingen voor dit probleem zijn er ook. Zo vindt Paul 't Hart dat er meer professionele contacten moeten komen tussen de Kamer en de uitvoeringsorganisaties. “Ik ben voorstander van halfjaarlijkse hearings in de Tweede Kamer met ZBO's en UVI's¹.” Boris van der Ham zoekt de oplossing ergens anders. Hij denkt dat de afrekenbaarheid van de rijksoverheid vergroot moet worden.

Dit betekent ook dat de overheid niet alles maar moet afstoten. Privatisering kan nuttig zijn, maar er moet niet alleen naar de efficiency worden gekeken. Van der Ham vindt dat er ook nog iets anders moet spelen: “Sommige onderwerpen wil je gewoon onder directe politieke aansturing hebben. Niet omdat dat het meest efficiënt is, maar omdat je wilt dat bijvoorbeeld de volksvertegenwoordiging er nog iets over te zeggen heeft en daarmee de burgers. Als een burger invloed wil uitoefenen, moet hij dat steeds meer doen via zijn portemonnee in plaats van via zijn burgerschap en zijn stemrecht. Dat is niet altijd een goede ontwikkeling.”

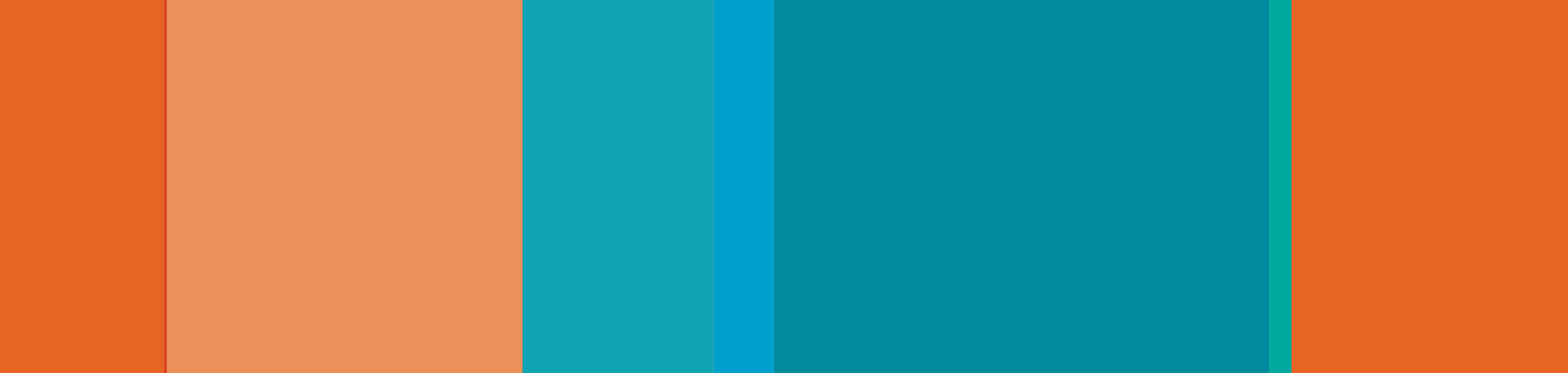
¹ Zelfstandige Bestuursorganen en Uitvoeringinstellingen.

NAWOORD

Tijdens de slotbijeenkomst van het project 'ABD' er interviewt Tweede Kamerlid' hebben de deelnemers gepraat over de vier behandelde thema's. Verschillende concrete instrumenten zijn benoemd die de relatie tussen ambtenaren en politiek kunnen verbeteren. Bovenaan het wensenlijstje bij zowel ambtenaren, als Kamerleden staat het houden van meer informatief-technisch overleg. Jan Willem Weck ondersteunt dit pleidooi en benadrukt het belang om daar als ambtenaar een goede inhoudelijke bijdrage aan te leveren.

Ook is er gesproken over het houden van (meeloop)stages bij Kamerleden en het houden van inwerkgesprekken. Idealiter maken startende Kamerleden met toestemming van de minister kennis met de betrokken ambtenaren voor zijn dossier(s). Ook andersom, bij de benoeming van een topambtenaar, is een kennismakingsgesprek wenselijk. Jan Willem Weck wil dit vanuit Bureau ABD gaan verkennen: "Bij de benoeming van een topambtenaar zou ik het fantastisch vinden, als de betrokken Kamercommissie hem uitnodigt, uiteraard met de minister erbij. Zo kunnen we zichtbaar maken wat er op ambtelijk niveau gebeurt."

Het project 'ABD' er interviewt Tweede Kamerlid' heeft een aantal concrete ideeën voor verbetering van de relatie tussen ambtenarij en Tweede Kamer opgeleverd. Het spanningsveld tussen beide partijen zal echter altijd blijven. Maar misschien dat benoemde instrumenten kunnen zorgen voor de juiste mate van spanning.



VERANTWOORDING

Artikel 'Kamer moet recht op informatie opeisen', mr. Guido Enthoven, directeur van het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie. NRC Handelsblad, 6 april 2005.

Artikel Peter Vermaas - 'De angst voor de ambtenaar', De Groene Amsterdammer, 20 oktober 1999.

Artikel Pieter Hilhorst - 'Het nut van het slachten', De Groene Amsterdammer, 20 oktober 1999.

Thema 'Relatieperikelen ambtenaar versus politicus' - PM Magazine, Hét magazine voor de overheid, nummer 20, 22 december 2005.

Hans Jeekel - De ontbrekende dialoog. Over nieuwe ambtenaren, nationale politici en de noodzaak tot dialoog, Sdu Uitgevers, 2005.

Gerard Putman, Ruud Kok - Het heeft een doel maar mist richting. Koers voor een beter functionerende overheid, 2006.

Prof. mr. C.R. Niessen - Ambtenaar in de overheidsorganisatie. Studiepockets staats- en bestuursrecht, september 2003.

Rapport tijdelijke commissie infrastructuurprojecten, 7 juni 2005.

R. van Wissen - De ambtenaar als butler. Over ambtelijke uitingsvrijheid. Liberaal Reveil 1, februari 2000.

Rapport 'Waar halen ze het vandaan?', Tweede Kamervragen in het jaar 2003-2004. Pauw Sanders Zeilstra Van Spaendonck, september 2004.

Rapport 'Niet teveel gevraagd!' Een analyse van Kamervragen (2000 t/m 2004). Raad voor het Openbaar Bestuur, juni 2005.

Paul 't Hart - Ambtelijk leiderschap. Lunchlezing Bureau Algemene Bestuursdienst, mei 2005.

COLOFON

Publicatie

Bureau Algemene Bestuursdienst
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Tekst

Edith Vos, Leene.txt, Gouda

Eindredactie

Bureau Algemene Bestuursdienst

Fotografie

Theo Bos

Vormgeving

Verheul en de Geus Communicatie, Alphen aan den Rijn

Drukwerk

Huig Haverlag Printing, Zaandam

Uitgave

Juni 2006, Den Haag

abd

Algemene Bestuursdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Bureau Algemene Bestuursdienst

Kalvermarkt 53
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
telefoon 070 4268082
fax 070 4266868
e-mail abd@minbzk.nl
www.algemenebestuursdienst.nl

© Bureau Algemene Bestuursdienst, 2006