



## INHOUD

Minister Ritzzen  
Gerardus van der Leeuw

## Een professor in Den Haag

Paul 't Hart bespreekt:

Jo Ritzzen, *De Minister: Een Handboek*,  
Amsterdam: Bert Bakker 1998

Jo Ritzzen had als minister iets onverstaanbaars. Hij had de gedrevenheid van een man met een missie en wanneer hij botste met zijn omgeving bleek hij over het nodige pantser te beschikken. Hij bleef altijd vriendelijk, enthousiast zelfs, en ging de confrontatie geenszins uit de weg. Niet met studenten, wier positie onder zijn bevel bijna ongemerkt in hoge mate verslechterde; niet met de onderwijsbonden, die na jaren van recht-toe, recht-aan bezuinigen onder Deetman grotendeels tevergeefs streden voor herwaardering van het leraarsvak; en niet met de Kamer, waar bij tijd en wijle irritatie rees over de spanning die men ervoer tussen de retoriek van vernieuwing en versterking, en de realiteit van onder meer 'zwarte scholen', koude saneringen aan universiteiten en stroperige schaalvergrotingsoperaties in het HBO. Hij verwelkomde de dialoog met zijn critici als een kans om het hen nog allemaal eens een keer goed uit te leggen. Van het luisteren kwam minder terecht, zo luidde een veelgehoorde kritiek op zijn politieke stijl. Deze kritiek wijst hij uiteraard, geheel in stijl gedecideerd en met keurige argumenten omkleed, af in zijn vorig jaar verschenen 'memoires' *De minister: Een handboek*. Velen in zijn omgeving – zowel buiten als binnen het ministerie – hadden desalniettemin

moeite met zijn 'professorale' stijl.

Ritzzen wil daar ook nu nog niet aan. Het idee dat 'beelden' in de politiek, als vanzelf de status van 'feiten' krijgen is natuurlijk ook wezensvreemd voor een hoogleraar economie met een achtergrond in de natuurwetenschappen. Zo blijft hij zich na negen jaar Den Haag (Zoetermeer eigenlijk) verbazen over het verschijnsel dat in de politiek een feit geen feit is als er feit op staat. 'Feiten' worden in het politieke spel over beleid voortdurend geselecteerd, genegeerd, verdraaid, opgerekt of eenvoudigweg niet begrepen. Dat over belangrijke politieke onderwerpen soms 'de' cijfers ontbreken, stuit Ritzzen tegen de borst. De Kamer wrijft hij niet onterecht een weerstand tegen harde cijfers aan. Zijn collega-ministers blijken zich te weinig te interesseren voor de financiële *bottom line* van hun beleid. Gekomen bij de rol van de media legt hij het hoofd pas in de schoot: 'beelden zijn feiten' (p. 157).

### *Participerende observatie*

*De Minister* schetst een op vele punten verhelderend en vaak openhartig beeld van het ministersambt. Het boek bevat geen gedetailleerde, chronologisch opgebouwde memoires van een bijna negenjarig ministerschap, maar eerder een analyse van hoe het toegaat in politiek en ambtelijk Den Haag door iemand die het van binnenuit heeft meegemaakt. Het is het ministerschap voor leken verklaard. Het heeft geresulteerd in fraaie doorkijkjes in ondermeer het functioneren van de minister-raad, de politiek-ambtelijke ver-

## B O E K E N

houdingen, de invloed van de media en de groeiende betekenis van 'Europa'. Dat het boek helaas is geschreven in een al te vlotte stijl waarin het krioelt van clichés ('aan elke keuze zitten mooie en minder mooie kanten'), mislukte metaforen ('ploeteren in de polder; dat doet de minister die beleid maakt met zijn poten in de modder') en andere stijbloempjes doet daar weinig aan af.

Uiteraard kroop het bloed waar het niet gaan kon: de professor in Ritzen heeft de verleiding niet kunnen weerstaan zijn betoog te doen uitmonden in een groot aantal lessen effectief ministerschap. Ook die zijn vaak behartenswaardig, al kan een wetenschappelijke scherpshijper natuurlijk met recht aanvoeren dat Ritzen zich op deze manier schuldig maakt aan een professorale doodzonde: het veralgemeniseren van bevindingen uit een onderzoek van slechts één geval. Het zij hem vergeven, want wij mogen hem dankbaar zijn dat hij als een van de zeer weinige oud-bewindspersonen ons laat profiteren van zijn ervaringen. Waar in landen als Duitsland, Engeland en de vs – grote markten met lucratieve uitgevervoorschotten – de politieke autobiografie hoogtijdagen kent (zie de fascinerende memoires van Clintons onderwijsminister Robert Reich, *Locked in the Cabinet*, 1996), komen de politieke junkies in Nederland er uiterst bekaaid af. Zij moeten het hebben van op zichzelf prijzenswaardige pogingen van (parlementaire) journalisten, zoals recentelijk Kees Versteegh in diens analyse van de slepende crisis in het CDA.

*Gladiatoren in arena's*  
Ritzen ontrafelt het ministersambt door aandacht te besteden aan de verschillende arena's waarin een bewindspersoon opereert, zoals zijn departement, het parlement, zijn partij en de massamedia. Als er op één van deze instituties de term 'arena' van toepassing is, is het echter wel de ministerraad. Zijn beschrijving van hoe het toegaat in en rond de Trèveszaal vormt een hoogtepunt in het boek. Hier is hij eerlijk en open: een pretje zijn die vrijdagmiddagssessies van het kabinet allerminst. Vooral als het om geld gaat – de verdeling ervan over departementen en beleidsplannen, maar nog sterker het inleveren ervan wanneer er bezuinigd moet worden – dreigen voortdurend veldslagen van allen tegen allen. Daar moet de minister spitsroeden lopen wanneer hij extra geld wil of zijn verplichtingen niet is nagekomen. Daar wordt het prestige van departementen mede bepaald: als de bewindspersoon het 'op de mat' (van de ministerraad) niet goed doet, halen ook zijn ambtenaren bakzeil. De mare daarover waart snel rond in politiek en ambtelijk Den Haag – feiten genereren zo ook beelden – en daar zullen de (bureau)politieke tegenstrevers van de minister en zijn departement hun voordeel mee weten te doen bij volgende krachtmetingen.

Het is dus begrijpelijk dat ministers bij tijd en wijle opzien tegen het kabinetsberaad. Ritzen maakt van zijn hart geen moordkuil:

'Het is weer vrijdag (minister-raadsdag) onder Lubbers III. Ik breng mijzelf in een soort

trance (waarvoor ik oefen onder de douche en in mijzelf) om elke zweem van redelijkheid uit te bannen. Woorden als 'eigenlijk', 'vrijwel' en dergelijke zijn veel te riskant, want de ministerraad gaat weer eens over bezuinigingen. En natuurlijk (want het is de grootste begroting) ligt Onderwijs onder vuur. Als ik 'redelijkheid' vertoon ('eigenlijk' is er geen mogelijkheid, of de ruimte is 'vrijwel' uitgeput) weet ik dat collega's daar bedragen bij invullen die neerkomen op grotere klassen, hogere ouderbijdragen, het afschaffen van schoolzwemmen bij scholen met moeilijk lerende kinderen of iets dergelijks. Dus ben ik vandaag de redelijkheid voorbij en zal ik de toorn van dertien collega's onverstoortbaar op mij laten neerdalen en stuurs, onbewogen en een beetje kwaad 'nee' zeggen.'

Ritzen betoont zich aldus tot de these van de politicoloog Andeweg (*Tweëerlei Ministerraad*, 1988) dat de eenheid van het kabinetsbeleid voortdurend onder druk staat van middelpuntvliedende krachten in de collegiale besluitvorming in de Trèveszaal. Daarbij legt Ritzen sterk de nadruk op een van die krachten; de ministers die te vuur en te zwaard de belangen van hun departement verdedigen. Hij laat ons helaas veel minder zien van een andere middelpuntvliedende kracht: de botsing van ideologieën en partijbelangen in de verhoudingen tussen de coalitiepartners. Wel geeft hij inzicht in de vraag hoe de cohesie van het kabinet op een aanvaardbaar niveau kan blijven in weerwil van al deze

## B O E K E N

druk. Institutionele spelregels spelen daarbij een belangrijke rol. De 'Zalmsnorm' – een tevoren vastomlijnd uitgavenkader per departement – heeft onder Paars I bijvoorbeeld de nodige orde gebracht in de begrotingsonderhandelingen. Daarnaast acht Ritzen de rol van de minister-president als procesbewaker en vredestitel van groot belang. Hij prijst Kok in die hoedanigheid en is gereserveerd over Lubbers.

*Leider én manager?*

Voor bestuurskundigen, maar niet voor hen alleen, biedt *De Minister* interessante inzichten over een heikel onderwerp: de politiek-ambtelijke verhoudingen. Een reeks van incidenten onder Paars I met als dieptepunt de P-G-affaire en het daaruit resulterende ontslag van Docters van Leeuwen, onderstreepte de broosheid van de samenwerking tussen politieke gezagsdragers en ambtelijke topfunctionarissen in Nederland. De politici hebben geen duidelijke ideologisch kompas meer en kampen met een vlottende achterban. De ambtenaren zijn daarentegen professioneler geworden – en assertiever in het laten spreken van die professionaliteit in een steeds mediagenieker wordend proces van belangenafweging bij de bepaling en uitvoering van beleid. Bovendien heeft het toegenomen activisme en controlerende instanties als de Rekenkamer, de Ombudsman en uiteraard het parlement de zaken verder op scherp gezet. Interne meningsverschillen en fouten in de uitvoering zijn aldus niet alleen zichtbaarder geworden, ze kunnen ook vervelende consequenties hebben voor

de erbij betrokken gezagsdragers – en hun ambtenaren, zoals een stoet van vervroegd uitgetreden justitie-ambtenaren kan beamen.

Hoe denkt Ritzen over deze kwestie? Het is niet eenvoudig daarop een eenduidig antwoord te geven. Enerzijds benadrukt Ritzen vooral de politieke leidersrol die een minister moet vervullen: de grote inhoudelijke lijnen uitzetten, steun kweken voor het beleid, het veld ook een impopulaire boodschap durven verkopen, en daar waar nodig strategisch de eigen bruggen verbranden, zodat een politieke terugtocht van een eenmaal aangegane verplichting onmogelijk wordt. Daar staat echter tegenover dat Ritzen ook een belangrijke managersrol voor een minister ziet weggelegd: sturing van werkprocessen op het departement en in het veld. Ritzen bewijst lippendienst aan modieuze concepten als 'sturing op hoofdlijnen', contract management en verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties. Zijn ambtenaren moeten in hem echter ook een lastige, soms bemoeizuchtige 'micromanager' hebben gehad. Hij beveelt immers ook met nadruk aan dat een minister zelf de regie houdt, zelf de werkverdeling van het departement prioriteert, zelf de bijdrage aan de regeringsverklaring schrijft, en meer in het algemeen bovenop de uitvoering van belangrijke dossiers blijft zitten. Wijze raad, het Bijlmerdossier indachtig, zullen velen zeggen; maar ook advies dat topambtenaren in onzekerheid laat over waar na hun ruimte precies ligt en wat de minister wel en niet van

hen verwacht. Adviseren hoeven ze kennelijk niet ('je bent eigen adviseur', p. 69), zo lezen wij met enige verbazing. En: waar haalt een minister die leider en manager tegelijk wil zijn nog de tijd vandaan om de beruchte 'loodgieters-tassen' door te werken, waarover onlangs de toen pas aangetreden Paars II veteranen Peper en De Vries zich publiekelijk al zo beklaagden?

*Instructie zonder reflectie*

Is Jo Ritzen fair geweest in zijn terugblik? Het boek maakt in ieder geval een redelijk openhartig indruk. Geheel ontkomen aan het narcisme van de autobiograaf ('ik, de held') doet Ritzen daarbij overigens niet. Hij weet het bijna altijd beter dan zijn omgeving en vermeldt trots zijn politieke wapenfeiten, zoals de na jarenlange strijd tot stand gekomen modernisering van de universitaire bestuursstructuur (МУВ). Politieke successen zijn dan vooral dossiers waarop de minister tegen alle stormen in, beleid weet te realiseren. Dat verraadt een sterk instrumentele opvatting van de politiek. Reflectie op de normatieve, culturele betekenis van politiek vinden we in het boek weinig terug, al pleit hij aan het begin ervan (p. 19) gloedvol voor moreel leiderschap door politici. De bulk van het boek is echter gericht op politiek management (*how to get things done*) in plaats van politieke deliberatie (*what things must be done*). Ritzen is wat dat betreft een kind van zijn tijd. Ook zijn toenmalige politieke bazen Lubbers en Kok zijn vooral gericht op het op gang houden van de consensusmachine, op de organisatie van effectieve besluitvaar-

## B O E K E N

digheid en beleidsuitvoering. Daar is niets mis mee. De ervaringen in de jaren zestig en zeventig hebben ons geleerd dat het in een pluriform land van permanente minderheden bepaald niet eenvoudig is om daadkrachtig te besturen, en ook in de jaren negentig woedt – in de schaduw van de overdreven aandacht voor de zegeningen van het poldermodel – nog steeds dis-

cussie over de 'stroperigheid' van politiek en bestuur in Nederland (zie bijvoorbeeld: F. Hendriks, T. Toonen red., *De Stroperige Staat*, 1998). Politiek zou echter over meer moeten gaan dan management van het bestuursproces alleen. Aspirant-ministers met een meer inhoudelijke, discursieve rolopvatting van politiek leiderschap zullen in deze handleiding

helaas minder van hun gading vinden, zoals dat wel in het werk van bijvoorbeeld Thijs Wöltgens is terug te vinden. Het is zo bezien jammer dat Bolkesteins ministers-carrière niet echt heeft willen vloten.

PAUL 'T HART

hoogleraar Bestuurskunde,  
Universiteit Leiden

