



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De hoogste ambtenaar in het buitenland

Bekker, R.

Citation

Bekker, R. (2023). *De hoogste ambtenaar in het buitenland*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3704805>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3704805>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De hoogste ambtenaar

in het buitenland

Een overzicht van de hoogste adviseurs van de regeringsleider in:

-het Verenigd Koninkrijk

-Australië

-Canada

-Denemarken

-Zweden

-Duitsland

-Frankrijk

-Verenigde Staten

Roel Bekker

Den Haag, december 2023

Een samenvatting van deze rapportage is als hoofdstuk 7 opgenomen in 'De hoogste ambtenaar. De SG van Algemene Zaken: sfinx of spin? Boom Bestuurskunde 2024. Deze rapportage bevat de meer uitgewerkte beschrijvingen van de functies in acht andere landen die vergelijkbaar zijn met de functie van SG van Algemene Zaken bij ons. Begin en einde van deze rapportage zijn in verband met de leesbaarheid gelijk aan begin en eind van hoofdstuk 7 van 'De hoogste ambtenaar'.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding

Hoofdstuk 2: Verenigd Koninkrijk

Hoofdstuk 3: De Chiefs of Staff in het Verenigd Koninkrijk

Hoofdstuk 4: Australië

Hoofdstuk 5: Canada

Hoofdstuk 6: Denemarken

Hoofdstuk 7: Zweden

Hoofdstuk 8: Duitsland

Hoofdstuk 9: Frankrijk

Hoofdstuk 10: Verenigde Staten

Hoofdstuk 11: Kijkend naar het buitenland...

Hoofdstuk 1: Inleiding¹

Toen ik secretaris-generaal bij de rijksoverheid was, en met name in mijn tijd als SG voor de Vernieuwing van de Rijksdienst, ging ik weleens naar vergaderingen van het Government Committee van de OESO. Ik deed na mijn pensionering ook zo nu en dan werk voor de OESO, als praatpaal voor hun voortreffelijke overheidsgroep. En als *peer reviewer* wanneer de OESO de overheidsorganisatie van een land doorlichtte. Dat laatste deed ik samen met Sir John Elvidge, die SG was geweest van de Schotse overheid, de hoogste ambtenaar in Schotland. Tijdens een van de vergaderingen van het Government Committee zat ik naast de SG van de minister-president van IJsland. Haar naam ben ik kwijt, maar eindigde ongetwijfeld op *-dottir*. Een heel aardige en capabele vrouw die met trots en plezier sprak over haar werk. Daar was gelukkig alle tijd voor, niet alle onderdelen van een OESO-vergadering zijn even boeiend. Ik vroeg haar hoe de overheid in IJsland was georganiseerd en dan vooral haar ministerie, het ministerie van de minister-president. Voordat ze daaraan begon, waarschuwde ze me: 'Is dat wel relevant voor landen als Nederland? IJsland is maar een heel klein land, 300.000 inwoners. Bovendien hebben wij niet zoveel problemen, iedereen gedraagt zich in beginsel netjes, een enkele bank daargelaten. Dus wij hebben ook maar een kleine overheid. Ook mijn eigen ministerie is piepklein, amper zestig medewerkers.'

Het klonk alsof ze zich verontschuldigde, alsof zestig medewerkers wel het duidelijkste bewijs was van een zeer kleine overheid. Ik kon haar geruststellen. Bij ons heeft de minister-president maar tien à vijftien beleidsmedewerkers en dat is het. Het totale ministerie heeft weliswaar ongeveer 500 ambtenaren, maar verreweg het grootste deel van het ministerie van de minister-president bestaat uit de voorlichtingsdienst en de meeste ambtenaren daar doen uitvoerend werk voor de hele rijksoverheid. Het Kabinet van de Minister-President, zijn directe medewerkers, is heel beperkt, en ze zitten met elkaar in een heel klein gebouw, iets meer dan veertig mensen in totaal. Onze premier, zo kon ik er nog aan toevoegen, heeft een werkkamer van amper 30 m².

Ze kon het nauwelijks geloven, had er kennelijk op gerekend dat ik uiteen zou zetten dat in Nederland een grote groep politieke en ambtelijke assistenten de minister-president zou steunen om vanuit een groot centraal kantoor het land te regeren. *Quod non*, zo vertelde ik haar, tot haar genoegen en opluchting trouwens.

De ondersteuning van de minister-president in Nederland, die een kleinere omvang heeft dan die van de premier in IJsland! Het is een mooi verhaal, en bijna zonde om te relativiseren. Ik doe het toch, zij het beperkt. De zestig medewerkers in IJsland vormen de hele staf van het ministerie, van de SG en de beleidsadviseurs tot en met de koffiejuffrouw en de chauffeur. Het is allemaal te vinden op een fraaie website van de IJslandse regering. De medewerkers worden met naam en toenaam genoemd, alle medewerkers, inclusief hun e-mailadres en hun directe telefoonnummer. Wat dat aangaat, is de website wel een stuk transparanter dan de website van het ministerie van Algemene Zaken, die hoegenaamd niet of nauwelijks informatie bevat. En die al helemaal niet mogelijk maakt om snel contact te leggen met een specifieke medewerker. Zoals trouwens de gehele rijksdienst niet al te overzichtelijk en toegankelijk is. Dat doen ze in IJsland (en veel andere landen) een stuk beter.

¹ Deze inleiding is, net als het slothoofdstuk, nagenoeg gelijk aan de desbetreffende passages in het vergelijkbare hoofdstuk in 'De hoogste ambtenaar'. Dit is gedaan teneinde dit document ook los van het boek te kunnen lezen.

Tweede nuancering is dat de omvang van het Kabinet van de Minister-President niet zoveel zegt over het totale volume aan ondersteuning waarop de minister-president een beroep kan doen. Het is goed gebruik in Nederland dat in veel gevallen de departementen bijspringen als de minister-president iets nodig heeft. Dat is wellicht zelfs een gevolg van die geringe omvang, want niemand zal bij ons in de veronderstelling leven dat het ministerie van AZ groot genoeg is om de complete ondersteuning van de minister-president in diens omvangrijke en zeer uiteenlopende taak helemaal zelf te doen.

Want dat de directe ondersteuning van de minister-president bij ons een zeer bescheiden omvang heeft, staat buiten kijf. Uit de vergelijking met andere landen (en dan niet uit de categorie-IJsland) blijkt dat ook. Ik ken geen land dat enigszins met het onze is te vergelijken waar die directe, in een eigen ministerie ondergebrachte ondersteuning zo klein is. Trouwens, ik ken ook geen land waar die ondersteuning wordt aangeduid als 'Algemene Zaken'. Bij die naam wordt toch meer gedacht aan een soort centrale facilitaire dienst, zoals vroeger de Directie Algemene Zaken bij een aantal ministeries ook ging over het archief, de repro, de kantine en de dienstauto's.

In het algemeen is het interessant om naar het buitenland te kijken bij een analyse van de Nederlandse overheid. Je kunt veel leren van de wijze waarop het in andere landen is georganiseerd en hoe ze daar werken. Maar voor de SG van AZ is het bovendien relevant omdat regeringsleiders in toenemende mate onderling contact hebben. Dan is het handig als de SG van AZ snel met zijn of haar evenknie in het buitenland contact kan opnemen. Maar de vraag wie die evenknie is en wat diens bevoegdheden zijn, welke invloed hij heeft op zowel de regeringsleider als de ambtelijke dienst, is nog niet zo gemakkelijk te beantwoorden. De organisatie van de overheid loopt per land nogal uiteen, net als de constitutionele inbedding. Ook de stijl van werken verschilt nogal.

Er zijn allerlei indelingen te maken, waarbij ik niet eens streef naar volledigheid. Ik noem een aantal categorieën.

Denkbaar is te kijken naar de mate van *politisering* van de regeringsleiding. Die is verregaand wanneer de regeringsleider beschikt over een eigen politieke legitimatie, bijvoorbeeld omdat hij direct gekozen is en beleidsmatige bevoegdheden heeft. Dat is het geval bij een president. Het meest vergaand is dan weer als die president zijn eigen ministers en topambtenaren benoemt, zoals in de VS. Maar ook een presidentieel systeem als in Frankrijk geeft de president veel macht, zij het dat die meer of minder gedeeld wordt met een regering onder leiding van een minister-president. Politieke accentuering van de regeringsleider is ook sterk bij een tweepartijstelsel, waarbij in beginsel van tevoren bekend is wie bij een bepaalde uitkomst van de verkiezingen regeringsleider wordt. Die is vervolgens ook meer de baas dan een premier van een coalitiekabinet. Interessant is in dit verband overigens Zweden, waar sprake is van een forse politisering van de regeringsorganisatie en ook de rol van de premier politiek stevig is, maar tevens een grote nadruk ligt op collectieve besluitvorming en relatief onafhankelijke uitvoering. Bij ons is de regeringsleiding, in het verlengde van onze bestuurscultuur, bescheiden, de overheid als geheel was in vergelijking met veel andere landen meer bestuurlijk georiënteerd dan politiek. Maar de politieke discussie is aanzienlijk gegroeid in intensiteit, zonder dat dat veel consequenties heeft gehad voor de aard en omvang van de politieke functies.

Ook is denkbaar te kijken naar de mate van *centralisatie*. Bij de hiervoor genoemde presidenten is die naar zijn aard groot. Maar ook minister-presidenten kunnen een centrale positie innemen en de facto veel politieke macht hebben. Dat zal vaak het geval zijn bij één-partij-kabinetten zoals de

Westminster-landen² dikwijls opleveren. Maar er kan eveneens sprake zijn van veel meer nadruk op de collectiviteit van de regering, van alle ministers gezamenlijk, onder een betrekkelijk lichte sturing van een voorzitter, een *primus inter pares*. Zwitserland is in dat verband natuurlijk het mooiste voorbeeld, een kleine regering (de Bundesrat) zonder uitgesproken leider.

Nog weer een andere benadering is te kijken naar de mate van *parlementaire invloed* op de regering, met dus een minder scherp onderscheid tussen de machten die deel uitmaken van de trias politica van Montesquieu. In de Westminster-landen hebben de leden van de regering zitting in het parlement. In veel andere landen worden ministers niet, althans niet per definitie, gerekruteerd uit het parlement, wat een mindere band met het parlement impliceert.

Ook is een indeling mogelijk naar de mate waarin de ondersteuning van de regeringsleider bestaat uit *politiek geselecteerde medewerkers versus uit puur ambtelijk, dus politiek neutrale medewerkers*. De eerste vorm is het duidelijkst in de VS. Maar ook in Frankrijk ligt een zwaar accent bij de politieke staf van zowel de president als de minister-president. En bij de laatste bestaat dan weer wel de interessante functie van *secrétaire général du gouvernement*, een soort ambtelijk tegenwicht tegen de grote politieke macht. Een aantal landen heeft een mengvorm: een politiek bureau, onder leiding van een *Chief of Staff*, en een aparte ambtelijke dienst, onder leiding van een SG (bijvoorbeeld de *Cabinet Secretary* in het VK). Of mengvormen waarbij politieke en ambtelijke medewerkers gezamenlijk deel uitmaken van een ondersteunend apparaat. Het *Bundeskanzleramt* in Duitsland bijvoorbeeld is een vorm van zeer gecentraliseerde ondersteuning onder een zware politieke leiding, maar in het ministerie (ook) 'gewone' ambtenaren.

Ook kan men op uiteenlopende manieren naar dit onderwerp kijken: *juridisch, maar ook managerial/organisatorisch, sociaal-psychologisch, politicologisch, historisch*. Elk met de bij die benadering behorende analysemethoden. Bij ons is van oudsher de overheid tamelijk ambtelijk-technocratisch gericht, met een relatief bescheiden rol van de politiek en een grote nadruk op *evidence-based policy*. Andere landen kennen een veel grotere politieke bestuurscultuur, met beleid dat in sterke mate het resultaat is van politieke processen. En interessant is het om te kijken naar de manier waarop *controle van de macht* plaatsvindt en gestreefd wordt naar evenwichten. Soms is er bijvoorbeeld betrokkenheid van een senaat bij benoemingen. Of er is sprake van principes die van toepassing zijn op de regering, zoals in Duitsland, met zijn *Kanzlerprinzip*, *Ressortsprinzip* en *Kollegialprinzip*.³

De vraag waar je dus (als SG van AZ) in het buitenland moet zijn voor de ondersteuning van de regeringsleider, is dus nogal ingewikkeld. Het loopt nogal uiteen, elk land heeft zijn specifieke

² De aanduiding van landen met een staatsvorm die is afgeleid van de Britse: een rechtstreeks, op basis van een districtensysteem gekozen Huis waardoor de facto meestal één partij een meerderheid heeft, die de regering vormt. Met voorts een Hogerhuis of Senaat, met leden die in een aantal gevallen op de een of andere manier verbonden zijn met de landsdelen die een federatie vormen. En een onafhankelijke ambtelijke dienst.

³ Interessant is een recent boek van Patrick Weller, Dennis Grube en Rod Rhodes waarin ze vijf landen vergelijken als het gaat om 'Cabinet Government'. Ook zij worstelden met de vraag welke landen te bestuderen en welke methoden van onderzoek te gebruiken. Hun benadering is uiteindelijk theoretisch verantwoord, maar vooral ook heel praktisch geworden, met een zeer lezenswaardig boek als resultaat: Weller, P., Grube, D., & Rhodes, R.A.W. (2021). *Comparing cabinets: Dilemmas of collective government*. Oxford University Press.

inrichting en omstandigheden. Interessant is overigens dat uiteindelijk de regeringsleiders in allerlei internationale verbanden wel ongeveer op dezelfde manier moeten zijn toegerust, althans als ze ambiëren volwaardig mee te doen.

Ik heb in totaal een achttal landen nader geanalyseerd: de VS, Frankrijk, Duitsland, het VK, Canada, Australië, Denemarken en Zweden. Allemaal zeer ontwikkelde OESO-landen, met een economie op hoog niveau. Die landen bestrijken tamelijk uiteenlopende vormen van bestuur, de hiervoor genoemde typering worden met die acht landen goed afgedekt. Het zijn bovendien landen waar Nederland vaak mee van doen heeft of waar Nederland qua overheidscultuur een beetje op lijkt (zoals Canada en Australië, beide Westminster-landen met een overheid van een maat die vergelijkbaar is met de onze). En ten slotte, niet onbelangrijk: over die landen is veel informatie, en in die landen had ik bovendien goede persoonlijke contacten. In de analyse kijk ik vooral naar de bovengenoemde factoren: de mate van politisering en de mate van centralisatie.⁴

Aan het Verenigd Koninkrijk besteed ik relatief veel aandacht. Deels komt dat door de grote hoeveelheid informatie die voorhanden is. Er is zelfs een *Official History of Cabinet Secretaries*.⁵ Inmiddels is er, vooral door een aantal autobiografieën, ook veel informatie beschikbaar over de nieuwe functie van *Chief of Staff*, de politieke assistent van de Britse premier. Maar de tweede overweging is dat het Verenigd Koninkrijk in veel opzichten een voorbeeld en voorloper is als het gaat om de inrichting van de overheid en met name de *civil service*. Ook bij ons is bij het inrichten van onze overheid regelmatig teruggegrepen op de Britse praktijk. De opzet van de Algemene Bestuursdienst bijvoorbeeld is in sterke mate beïnvloed door de opzet van de *civil service*.

In het onderstaande komen de landen achtereenvolgens aan de orde, waarbij ik begin met het VK, omdat daar zoals gezegd alle functies voorkomen die bij de ondersteuning van de regeringsleider een rol spelen. En omdat daar veel informatie over beschikbaar is. De functie van *Chief of Staff* in het VK behandel ik in een apart hoofdstuk, om het beeld van de functie helder te kunnen schetsen. In de meeste andere landen (en zeker de Angelsaksische) komt een vergelijkbare functie voor, die ik echter behandel als onderdeel van de landenbeschrijving. In de VS is echter het hoofd van de ondersteuning zonder enige twijfel de *Chief of Staff* van de president, een 'hoogste ambtenaar' zoals wij die kennen, bestaat daar niet. In Frankrijk lijkt het alsof dat wel het geval is, de hoogste adviseur van de president daar heeft de titel '*Secrétaire Général*', maar is geen SG als bij ons maar hoofd van de (politieke) eenheid die de president bijstaat. In Duitsland is het eveneens een politicus die de leiding heeft van het ondersteuningsapparaat van de minister-president, het Bundeskanzleramt.

⁴ België heb ik niet meegenomen omdat daar het accent ligt op de landsdelen. Wat Scandinavië aangaat, had ik ook Finland en Noorwegen kunnen nemen. Maar die zijn m.i. toch minder interessant voor ons dan Denemarken en Zweden, juist omdat Zweden nogal afwijkt is van de andere landen. Australië en Nieuw-Zeeland zijn vergelijkbaar qua opzet, maar Australië heeft qua omvang van de overheid meer gelijkenis met ons. Italië en Spanje: grotere Europese landen, maar minder interessant dan het VK, Frankrijk en Duitsland. Zwitserland: heel bijzonder, maar niet zo relevant voor ons. Oostenrijk: had gekund. Singapore en Japan: zeer interessant, maar toch te afwijkend voor ons om direct relevant te zijn.

⁵ Beesley, I. (2016). *The official history of the Cabinet Secretaries*. Taylor & Francis.

Hoofdstuk 2: Verenigd Koninkrijk⁶

GOD. Dat was de paraaf van Gus O'Donnell, Cabinet Secretary van 1 maart 2005 tot 31 december 2011. The Right Honourable The Lord O'Donnell, zoals hij nu wordt aangeduid. Je moet het als Cabinet Secretary in het Verenigd Koninkrijk wel heel erg bont maken wil je niet benoemd worden tot lid van het Hogerhuis. Als 'Crossbencher', partijloos dus, maar wel een mooie hulde voor een prachtige carrière. En bovendien een mooie manier om de kennis en ervaring van hooggeplaatste ambtenaren nog te kunnen blijven gebruiken. Tijdens een bezoek dat ik hem bracht toen hij Cabinet Secretary was, vertelde hij me grijnzend dat hij van sommige politici wel eens commentaar had gehad op zijn paraaf. Maar dat samenstel van initialen was natuurlijk te mooi om niet te gebruiken. Ik was toen secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst. Het was buitengewoon aardig dat hij ruimschoots tijd had ingeruimd om mij te vertellen over zijn ervaringen met de Britse rijksdienst en te horen hoe zij werkten en problemen aanpakten, inclusief een rondleiding door het onontwarbare doolhof, dat doorgaat voor het kantoor van de leiding van de Britse overheid. Met gangetjes naar links en rechts, kleine trapjes naar boven en beneden en talloze en zeker niet de onbelangrijkste ambtenaren die hun bureau op de gang hebben. Als ergens opgaat dat de voornaamste kwaliteit van een mandarijn (de bijnaam voor de hoogste ambtenaren) is dat hij de geheime gangen van het paleis kent, dan is dat wel in het geval van Downing Street. Hij was buitengewoon relaxed, wat opvallend was als je in aanmerking neemt wat er allemaal op het bordje ligt van een Cabinet Secretary. En zeker toen, in de tijd van de financiële en bankencrisis die veel van aandacht vroeg, waar hij ook goed in thuis was dankzij zijn voorgaande functie als permanent secretary van de Treasury, SG van Financiën zouden wij zeggen.

Cabinet Secretary, secretaris van de ministerraad, is in het Verenigd Koninkrijk een uiterst belangrijke functie. Het is een functie die meestal bestaat uit drie elementen: secretaris van de ministerraad, hoogste adviseur van de premier en tevens Head of the Civil Service. De civil service is de Britse ambtelijke dienst, met als kenmerk een hoge mate van competentie en vooral neutraliteit. Die dienst is onlosmakelijk onderdeel van het Westminster-systeem. Over het functioneren van de top van de overheid van het Verenigd Koninkrijk is naar verhouding veel bekend. Vele premiers en andere ministers hebben een autobiografie geschreven of zijn onderwerp van een biografie geweest. Er is veel literatuur over de functie van Prime Minister. Datzelfde geldt voor de *civil service* en de rol van *civil servants*. Er is zelfs een Official History of Cabinet Secretaries, een boek van ruim 700 pagina's waarin Ian Beesley zes naoorlogse Cabinet Secretaries beschrijft. Maar autobiografieën van Cabinet Secretaries zijn er niet.

Er is in het verleden altijd veel discussie geweest hoever ministers en minister-presidenten mochten gaan bij het beschrijven van hun werkzame leven. Het verschijnen van de memoires van Churchill over zijn jaren als premier tijdens de Tweede Wereldoorlog maakte echter duidelijk dat premiers een grote vrijheid hadden. Maar helemaal normaal was het niet, het verschijnen van de Crossmann Diaries⁷ had heel wat voeten in aarde, de overheid probeerde publicatie te voorkomen, wat

⁶ Sir John Elvidge, vroeger Cabinet Secretary van de Schotse premier, was zo vriendelijk een kritische blik op de tekst te werpen, waarvoor dank.

⁷ Richard Crossman was van 1964-1970 Cabinet Minister in het Labour-kabinet van Harold Wilson. Zijn zeer leesbare Diaries of a Cabinet Minister zijn na zijn overlijden gepubliceerd. Volgens velen waren zijn dagboeken een belangrijke inspiratiebron voor 'Yes, Minister'.

uiteindelijk niet lukte. Later werd het normaler, met als opvallende autobiografieën die van Blunkett en Lawson en uiteindelijk ook autobiografieën van premiers als Thatcher, Major en Blair.⁸

Maar topambtenaren en met name Cabinet Secretaries hebben zich altijd ver gehouden van het schrijven van hun persoonlijke ervaringen. Het werd ongepast gevonden, wat zelfs zo ver ging dat er ook binnen de *civil service* instructies waren om af te zien van het bijhouden van dagboeken. En misschien bestond ook wel het idee dat de opsomming van ambtelijke ervaringen en de uitleg hoe ingewikkelde zaken precies in elkaar zaten voor de gemiddelde lezer niet zo interessant zouden zijn. De Official History geeft echter een goed beeld van een aantal Cabinet Secretaries.

Het overheidssysteem van het Verenigd Koninkrijk geldt als voorbeeld en wegbereider van vele overheden in de hele wereld. Dat geldt vooral natuurlijk voor de landen van het Commonwealth. Het Westminster-systeem, zo wordt het aangeduid. Landen als Canada, Australië en Nieuw Zeeland hebben een opzet die bijna een kopie van de Britse overheid is, met in al die gevallen nog steeds een Governor-General die namens de King of Queen het formele oppergezag vertegenwoordigt. Het Westminster-model is een begrip in de staatsrechtelijke, politieke en bestuurskundige literatuur. Het is een monarchale democratie, met aan het hoofd een King (of een Queen), en verder een Parlement dat bestaat uit twee delen: een House of Commons en een House of Lords. Het House of Commons wordt via een districtensysteem gekozen. In de praktijk betekent dat er in ieder geval twee grote partijen zijn en verder nog enkele kleinere partijen. Het House of Commons kent 650 leden. Het House of Lords bestaat uit leden die hetzij hun titel en lidmaatschap geërfd hebben⁹ hetzij door de regering als lid zij benoemd. In 2022 waren er 804 lords, het aantal kan variëren. Kenmerk van het Westminster-systeem is dat de grootste partij belast wordt met het vormen van een regering die alleen kan bestaan uit leden van het House of Commons of van het House of Lords. De leider van de grootste partij is tevens de minister-president en zetelt in Whitehall. Het *Cabinet* bestaat uit verder circa 30 ministers, met een zekere protocollaire volgorde. De Secretary of the Treasury, de Chancellor, is onmiskenbaar nummer 2, woont ook net als de premier in Downing Street. Vroeger op nummer 11, en de premier op nummer 10, maar de gezinsomvang van Tony Blair maakte voor hem het wat grotere nummer 11 beter geschikt. Cabinet Ministers heten Secretaries, zij het dat de Attorney-General als minister van Justitie een eigen titel heeft. Minister of Defence was ook lange tijd een functie die protocollair lager werd aangeduid dan Secretary. Cabinet Ministers hebben een departement onder zich, maar niet altijd, de Lord Privy Seal is een soort minister zonder portefeuille die speciale taken kan uitvoeren. Het is overigens, zoals ooit werd opgemerkt, noch een Lord, noch een Privy, noch een Seal¹⁰. Om het gemakkelijk te maken zijn er daarnaast nog vele ministers, voor functies die wij als staatssecretaris zouden aanduiden. En daarmee is het nog niet klaar want er is voorts nog een behoorlijk aantal parliamentary private secretaries, een soort politieke assistenten van de ministers. Ook zij zijn allemaal lid van het Parlement. En dan heb je nog de Chief Whip en de plv. Chief Whip die een hoge status hebben en verantwoordelijk zijn voor de fractiediscipline. Al met al telt de regering, de uitvoerende macht, circa 100 leden, merendeels afkomstig uit het House of Commons, dus ongeveer een derde van de grootste fractie (aangevuld, maar dat is uitzondering, met een aantal leden van een coalitiepartij die soms nodig is om een meerderheid te krijgen).

⁸ Leidend werd het zgn. Radcliffe Report on political memoirs uit 1977. Lord Radcliffe had altijd hoge juridische posities bekleed en was vaak voorzitter van commissies over delicate aangelegenheden.

⁹ De regering-Blair heeft het aantal erfelijke lidmaatschappen drastisch ingekrompen.

¹⁰ Privy is: WC, Seal is: zeehond.

De premier is onmiskenbaar de regeringsleider. Hij wordt gekozen door de fractie en is daarmee ook meteen partijleider. Tijdens de voorafgaande verkiezingen was hij het gezicht van zijn partij, hoezeer ook in het districtenstelsel elk parlamentslid natuurlijk ook een eigen gezicht moet hebben. Hij zit het *Cabinet* voor, hij is verantwoordelijk voor benoeming en ontslag van de leden van de regering, de *civil service* valt onder de premier. Hij voert in het Parlement het woord namens de regering. In de praktijk is vooral de minister van Financiën, zoals gezegd, zijn belangrijkste partner, ze zijn niet alleen fysiek burens in Downing Street maar zijn ook in belangrijke mate functioneel tot elkaar veroordeeld. Ministerraadvergaderingen zoals wij die kennen en die wekelijks op een vast tijdstip alle formele besluiten nemen, bestaan er niet. Besluitvorming is een stuk onoverzichtelijker, met zo nu en dan wel vergaderingen, ook van het kernkabinet, de belangrijkste ministers. Maar veel werk vindt plaats in *committees* en wordt verder afgedaan door de premier of de vakminister. Van vakministers wordt ook niet verwacht dat ze actief participeren in discussies over beleidsonderwerpen buiten hun verantwoordelijkheidsgebied. De departementale verkokering in het Verenigd Koninkrijk is groot, zij het dat de macht en gezag van de premier en ook diens centrale rol bij belangrijke beleidsopgaven een aanzienlijke reductie van de departementale invloed betekent.

De premier heeft om zijn functie adequaat uit te voeren een behoorlijke ondersteuning. Hij heeft van oudsher een *principal private secretary*, een ambtelijke steun die niet alleen zijn wel en wee bewaakt maar ook de agenda in de gaten houdt en de premier een gewillig oor leent voor alles wat er op zijn bordje ligt, tot en met privé zaken toe. Een uiterst belangrijke functie, meestal een jonge veelbelovende ambtenaar die daarna hoog eindigt in de overheid. Veel nieuwer is de ondersteuning van een *Chief of Staff*, een politieke adviseur met een aantal adviseurs onder zich. De functie is sterk in ontwikkeling gekomen onder Tony Blair, met Jonathan Powell als zijn eerste *Chief of Staff*. Over die functie hieronder meer, vooral in het volgende hoofdstuk.

En daarnaast is er de *Cabinet Secretary*. Dat is degene die alles wat er in en rond het *Cabinet* speelt, inclusief de wijze waarop de voorzitter van het *Cabinet* daarin opereert, in goede banen moet leiden. 'The cabinet secretary acts as the fulcrum between democratically elected ministers, their special advisers, and the wider civil service. They are required to remain staunchly non-partisan. At the same time, they have finely tuned political skills to help bridge the gulf between the political and administrative arms of government'¹¹. Formeel is de functie wat de naam zegt: secretaris van het kabinet. De functie dateert van 1916 toen in de Eerste Wereldoorlog het werk van het kabinet, en met name van het uit vijf personen bestaande War Cabinet zo intensief werd dat er een aparte organisatie voor de ondersteuning nodig was. Directe aanleiding was de vreselijke slag aan de Somme die 100.000 Britse levens kostte, een ramp die mede veroorzaakt was door de 'shambolic state of communication between the Cabinet and the Military'.¹² De eerste *Cabinet Secretary* was Maurice Hankey. Toenmalig kolonel Hankey was op dat moment secretaris van het al voor de oorlog ingestelde Committee of Imperial Defence. Hij was door de toen net aangetreden Prime Minister Lloyd George aangesteld. Lloyd George vond het noodzakelijk dat alle beslissingen van het War Cabinet goed werden vastgelegd. Hankey bekleedde de functie van 1916 tot 1938, 22 jaar! Hij werd opgevolgd door Edward Bridges die tijdens de oorlog *Cabinet Secretary* was, van ook het War

¹¹ Weller, P., Grube, D. and Rhodes, R.A.W. (2021). *Comparing Cabinets, Dilemmas of Collective Government*. Oxford University Press, p. 37.

¹² Michael Cockerell, The power behind the throne: Why cabinet secretaries worry prime ministers, BBC 15 maart 2011, als aankondiging van het eerste deel ('The Real Sir Humphrey') van een driedelige serie 'The Secret World of Whitehall'.

Cabinet dat toen was ingesteld. In 1947 werd hij gepromoveerd naar de functie van permanent secretary van de Treasury, een functie die toen in hoger aanzien stond dan Cabinet Secretary. De permanent secretary van de Treasury was ook Head of the Civil Service, de *civil service* viel toen nog onder Financiën. De plaatsvervanger van Bridges, Burke Trend, werd na hem Cabinet Secretary. Hij was de man over wie Henry Kissinger ooit schreef: 'he made the Cabinet ministers he served appear more competent than they could possibly be'.¹³ Trend beschreef zijn functie wat nuchterder: 'Your concern is to see that issues are processed up properly and that they finally reach Cabinet -when they've got to go to Cabinet- in a sufficiently compact, intelligible, clear form for the Cabinet to know what it is they've got to decide; what are the pro's and cons'.¹⁴

Dat is inderdaad nog steeds een belangrijk onderdeel van de taak van een Cabinet Secretary. Hij steunt het *Cabinet* in het ordelijk nemen van besluiten, en assisteert daarbij met name de voorzitter van het *Cabinet*, de Prime Minister. Maar dat klinkt toch wel heel eenvoudig en doet geen recht aan de uiterst veelomvattende en ingewikkelde serie werkzaamheden die dat met zich brengt. Om de besluitvorming goed te kunnen organiseren, moet je naast organisatie- en administratietalent ook beschikken over informatie en inzicht. Inzicht in beleidsprocessen, maar ook inzicht in de inhoud van beleid. En inzicht in het functioneren van personen. Te beginnen bij de premier zelf, die vaak een zeer dominante rol speelt in het regeringsbeleid. En daarbij natuurlijk collega-ministers heeft die andere opvattingen hebben, die eigen belangen hebben of om politieke redenen de premier enigszins in willen tomen. Dat is een belangrijke complicatie van deze functie, het zijn van laatste adviseur van de minister-president enerzijds en het dienen van het *Cabinet* als geheel anderzijds. Je bent de vertrouweling van de minister-president maar je moet ook het vertrouwen hebben van de overige leden van het *Cabinet*.

Hij heeft onder zich het Cabinet Office dat de gehele administratieve gang van zaken in en rond het kabinet coördineert en verzorgt. Dat Cabinet Office dateert van 1916. Soms is er een aparte minister politiek verantwoordelijk voor het Cabinet Office. Soms wordt er ook een aparte permanent secretary benoemd die het management van het Office uitvoert. Die laatste is dan echter functioneel ondergeschikt aan de Cabinet Secretary. Ook zijn er bij het Cabinet Office soms vrijgestelde permanent secretaries voor bijzondere opdrachten. Zij zijn eveneens formeel ondergeschikt aan de Cabinet Secretary.

In de rol van het Cabinet Office kwam zeker vanaf de jaren van Tony Blair gaandeweg een verandering. Het Cabinet Office richtte zich op het gehele kabinet. Maar premiers hadden natuurlijk ook behoefte aan persoonlijke ondersteuning en konden daarvoor een beroep doen op ambtenaren die ook in het Cabinet Office waren ondergebracht. Blair was echter niet alleen het gezicht van de regering en bekleed met de centrale rol die zijn positie met zich bracht maar wilde ook met nieuwe, aan de premier gebonden eenheden allerlei vernieuwingen initiëren en doorvoeren

Naast de functie van Cabinet Secretary vervult de desbetreffende functionaris ook de rol van Head of the Civil Service, de hoogste baas van de op het ogenblik (2022) uit 400.000 ambtenaren bestaande ambtelijke dienst. Die rol is niet onlosmakelijk verbonden aan de functie van Cabinet Secretary. Genoemd is al dat de *civil service* oorspronkelijk onder de SG van Financiën viel. In 2011 besloot de toenmalige premier (Cameron) om een onderscheid te maken tussen enerzijds Cabinet Secretary en

¹³ Beesley (2016), p. 1

¹⁴ Beesley (2016), p. 1

anderzijds Head of the Civil Service. In de laatste positie werd benoemd Bob Kerslake, die dat combineerde met zijn functie van SG van het department of Communities and Local Government. Dat was geen succes en werd na enkele jaren teruggedraaid.

Om het werk te kunnen doen, moet je beschikken over een enorm netwerk, in Whitehall maar ook daarbuiten. Je moet veel ervaring hebben in de overheid en weten hoe de processen in de overheid verlopen. Coördinatie van het voorbereiden van beleid is een belangrijke verantwoordelijkheid, die ook in belang is toegenomen toen beleidsvraagstukken steeds meer de grenzen van de departementale verantwoordelijkheidsgebieden gingen overschrijden. Je moet goed op de hoogte zijn van alle regels die gelden, wat in het Verenigd Koninkrijk met zijn vele ongeschreven regels nog niet zo gemakkelijk is. Men verwacht dat je op de hoogte bent van de voorgeschiedenis van talloze beleidszaken die in het *Cabinet* aan de orde komen. Kennis van precedents is een onontbeerlijke kwaliteit voor topambtenaren en zeker voor de Cabinet Secretary. Politieke neutraliteit is een essentieel kenmerk. Het verhaal gaat dat dat voor Robin Armstrong zo ver ging dat hij tijdens zijn periode als Cabinet Secretary zelfs niet ging stemmen.

Qua persoonlijkheid verwacht men dat de Cabinet Secretary rust brengt en ook rust uitstraalt, zeker in een gezelschap dat vooral gekenmerkt wordt door onrust, emotie en politieke spelletjes. De Cabinet Secretary woont de vergaderingen van het *Cabinet* bij. Hij assisteert de premier en wordt soms gevraagd om een toelichting. Of krijgt het verzoek om nadere informatie of het organiseren van een vervolgbijeenkomst. Soms krijgt de Cabinet Secretary de opdracht om over bepaalde zaken te rapporteren. Dat zijn zo nu en dan heel delicate, politiek gevoelige onderwerpen zoals het gedrag van ministers. Van de Cabinet Secretary wordt verwacht dat hij de premier attendeert op relevante zaken die voor zowel hem als voor het *Cabinet* van belang zijn.

Speaking truth to power is een belangrijk kenmerk van topambtenaren in het algemeen en van de Cabinet Secretary in het bijzonder. Niet in het openbaar, van de Cabinet Secretary wordt een grote mate van discretie verlangd. Belangrijk dilemma ontstaat natuurlijk als de premier een eventuele waarschuwing niet overneemt. Het kan nog gecompliceerder worden als de minister-president in bijvoorbeeld het Parlement niet de volledige waarheid vertelt of zelfs een onwaarheid debiteert. Vastleggen wat het advies is geweest, is dan wel het minste. Maar de Cabinet Secretary kan door zijn nauwe band met de premier soms ook onderdeel hiervan worden. Beroemd voorbeeld was de leugen van minister-president Eden in 1956 toen hij in het parlement ontkende dat de regering voorkennis had van de aanval van Israël op Egypte, na de naasting van het Suezkanaal door Egypte. Er zou sprake zijn geweest van '*collusion*', samenspanning zouden we zeggen, tussen Frankrijk, Engeland en Israël over de aanpak van de Suez-crisis. Maar na Eden's ontkening moest elk bewijs daarvan worden geëlimineerd. Cabinet Secretary Brook vertelde aan een minister, Edward Heath, dat hij van de premier een bijzondere opdracht had gekregen: 'He told me to destroy all the relevant documents. I must go and get it done'. Vlak voor zijn overlijden vertelde Brook aan een vriend: 'Damned good care has been taken to see that the whole truth never does emerge'.¹⁵

Het is een voorbeeld van zaken die op het bordje van een Cabinet Secretary kunnen komen te liggen en de dilemma's die daar soms een rol bij spelen. Het kunnen ook zaken zijn die andere ministers betreffen. De Cabinet Secretary heeft zowel vanuit zijn positie als vanuit zijn netwerk beschikking over ook vertrouwelijke informatie, bijvoorbeeld van de inlichtingendiensten MI5 en MI6. Het maken

¹⁵ Beesley (2016), p. 143.

van een selectie van wat wel en wat niet bij de premier terecht moet komen is daarbij belangrijk maar tevens lastig. Verwijt aan Cabinet Secretary Norman Brook was dat hij de premier, MacMillan, niet geïnformeerd had over zijn waarschuwing aan Secretary of State for War Profumo dat hij te dicht in de buurt was gekomen van de Russische spion Ivanov. Een affaire die hoog opliep toen later bleek dat Profumo een verhouding had met *call girl* Christine Keeler, die gelieerd was aan Ivanov via haar associé Ward.¹⁶

Was de Cabinet Secretary vanaf het begin vooral gericht op het functioneren van het *Cabinet* als geheel en het ondersteunen van zowel de premier als ook de voorzitters van *cabinet committees*, daar kwam gaandeweg verandering in. Onder vooral het War Cabinet van Churchill, aanvankelijk vijf en later acht ministers, die dagelijks bij elkaar kwamen, lag vanzelfsprekend het accent sterk bij de premier, Churchill, die ook qua persoonlijkheid niet veel ruimte liet voor de vraag wie de baas was. Maar dat normaliseerde weer na de Tweede Wereldoorlog, met zowel minder dominante minister-presidenten alsook andere omstandigheden en uitdagingen. Vanaf de jaren 70 wijzigde dat, met de komst van premiers die niet zozeer voorzitter van het *Cabinet* waren en voorman van de uitvoering van de besluiten van het *Cabinet* maar die een eigen politieke opvatting hadden en die ook wilden doordrukken. Daarbij verwachtten zij de steun van de Cabinet Secretary die daardoor in een soms moeilijke positie terecht kwam, met enerzijds loyaliteit aan het *Cabinet* als geheel en anderzijds loyaliteit aan de premier. In die tijd begonnen de ministeries ook hun monopolie op informatie over beleidsonderwerpen te verliezen, mede omdat de premier zich rechtstreeks liet adviseren door zijn eigen staf, een staf waarvan de premier ook verwachtte dat die als zijn 'ogen en oren' zouden functioneren.¹⁷

Het paste in een ontwikkeling waarin de rol van de Prime Minister steeds sterker werd en bij sommige premiers zelfs een zekere '*presidentialisation*' kreeg, een ontwikkeling van het traditionele Westminster-model naar een presidentieel model, met een veel grotere centralisatie bij de premier van de gehele beleidsvoorbereiding. Dat maakte de rol van de Cabinet Secretary extra gecompliceerd. Het manifesteerde zich voor het eerst onder premier Margaret Thatcher die een zeer dominante rol speelde in zowel de interne discussies in het kabinet als in de verdediging van het kabinetsbeleid en de presentatie van het beleid naar buiten. In het kabinet wist ze haar eigen opvatting vaak door te drukken, ondanks de tegenstand vaak van collega-ministers. Minister Heseltine, minister van Defensie onder Thatcher, kwam een keer terug op zijn departement 'saying that he had lost the battle over an issue, 17 to 1, 17 for him, her against'.¹⁸

Thatcher begon als minister-president in mei 1979. Daarvoor was ze al minister van Onderwijs geweest. In 1979 zou de zittende Cabinet Secretary, John Hunt, met pensioen gaan, op zijn 60^{ste} zoals te doen gebruikelijk. Omdat er in dat jaar verkiezingen zouden zijn, liet de premier (Callaghan) de beslissing over de benoeming van een opvolger aan de volgende premier (wie dat ook zou zijn). Dat had hij ook aan de oppositie laten weten, ook omdat -zoals hij bij die gelegenheid zei- het niet moeilijk zou zijn de constitutionele positie van de Cabinet Secretary te handhaven als 'the loyal servant of any administration'¹⁹. Als meest voor de hand liggende kandidaat was al begin 1979

¹⁶ Beesley (2016), p. 175/176.

¹⁷ Foster, C. (2005). *British Government in Crisis*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, p. 68/69.

¹⁸ Foster, C. (2005), p. 92.

¹⁹ Beesley (2016), p. 375.

Robert Armstrong genoemd. Dat bleek ook de uiteindelijke keuze van Thatcher te zijn. Hij begon in oktober 1979.

Van Thatcher werd wel beweerd dat zij voorstander zou zijn van politisering van ambtelijke benoemingen. Dat was in mijn ogen maar zeer ten dele waar. Haar credo was in sterke mate dat topambtenaren '*one of us*' moesten zijn maar dan niet in termen van partijpolitiek maar wel in mentaliteit, veranderingsgezindheid, initiatief nemen, niet gehinderd zijn door allerlei tradities uit een ver verleden.

Bij de benoeming van Armstrong was dat niet erg in het oog springend. Hij was in vele opzichten het prototype van de traditionele Britse ambtenaar. Hij had op Eton zijn schoolopleiding gehad en studeerde daarna klassieke talen aan Oxford University. Vervolgens ging hij bij de overheid werken. Daar doorliep hij een carrière die hem uitstekend geschikt maakte voor de functie van Cabinet Secretary, zeker gemeten naar de toen heersende opvattingen. Hij had gewerkt in de Treasury (ook als private secretary van de minister) en in het Home Office. Van 1970 tot 1975 was hij principal *private secretary* geweest van zowel premier Ted Heath als Harold Wilson, premiers van twee verschillende partijen dus, Heath van de Conservatives en Wilson van Labour. Ook nogal verschillende persoonlijkheden. Hij was permanent secretary van het Home Office geweest. Hij had een reputatie als iemand die boven op de zaken zat. Alan Neale, SG bij een aantal departementen, beschreef hem als een 'synthesiser', 'best in an established framework, better at managing upwards than downwards, not a natural delegator and someone who redrafted too much himself'²⁰.

Thatcher had onmiskenbaar veel aan hem. Hij was zeer loyaal en toegewijd aan haar, had veel inzet, was niet bang om haar tegen te spreken. En was zeer gespitst op het zorgen voor een goede *follow up* van haar c.q. kabinetsbeslissingen. Hij was ook zeer betrouwbaar, zo gesloten als een brandkast, nooit in de openbaarheid verschijnend, in woord of geschrift. 'I have made it a rule since I came to this office not to give interviews; I have stuck to the rule rigidly; and experience has confirmed me in the view that the rule is right for someone in my position'. Uit zijn universitaire opleiding had hij een zeer goede schrijfvaardigheid meegekregen waar hij in zijn carrière, ook als Cabinet Secretary, niet alleen om bekend stond maar ook voor werd gewaardeerd, een groot vermogen tot '*drafting*', tot het opstellen van delicate documenten. 'He wrote with outstanding elegance, clarity and subtlety', aldus de door Beesley geciteerde Christopher Mallaby.²¹ Een vaardigheid, tussen twee haakjes, die sterk wordt onderschat maar ook ondergewaardeerd bij topambtenaren.

De voorgangers van Armstrong hadden zich intensief bemoeid met enerzijds grote mondiale vraagstukken, vooral de koude oorlog na de Tweede Wereldoorlog, de herpositionering van het Verenigd Koninkrijk als speler op dat terrein en de afbouw van het British Empire. Onder Thatcher waren er op dat vlak natuurlijk ook zaken die speelden. In de tijd van Armstrong was bijvoorbeeld de Falkland-oorlog een belangrijke crisis die veel van de aandacht van Armstrong vroeg. Maar daarnaast was het voor Thatcher natuurlijk vooral Europa. Zij had een gespannen relatie met de Europese Gemeenschap waar het VK sinds 1973 lid van was. Voor Thatcher speelde hij daarbij een belangrijke rol als 'sherpa', als vooruitgeschoven pion, als voorbereider van grote, internationale bijeenkomsten. 'In this role he had the trust of the Prime Minister but was not in tune with her', aldus Beesley. Dat

²⁰ Beesley (2016), p. 386.

²¹ Beesley (2016), p. 387.

leidde er ook toe dat aan het einde van zijn tijd als Cabinet Secretary het accent qua voorbereiding verschoof van hem naar de private secretary van de minister-president.²²

Armstrong kon het als sherpa uitstekend vinden met Jacques Attali, een van de belangrijkste adviseurs van president van Frankrijk Mitterand, zij het door allerlei omstandigheden nooit terecht gekomen in de functie van *Secrétaire-Général de l'Élysée*. Beiden waren verdienstelijke beoefenaren van klassieke muziek, wellicht speelde dat een rol. Belangrijk was zijn rol ook in het beleid ten aanzien van Noord-Ierland en de verhouding met Ierland waar hij namens premier Thatcher (die in 1984 net ontsnapte aan een IRA-bomaanval) lastige gesprekken en onderhandelingen voerde, en een grote bijdrage leverde aan de afspraken tussen het Verenigd Koninkrijk en Ierland midden jaren 80 waardoor Ierland voor het eerst een plaats kreeg in het vredesproces.²³ 'The Agreement (tussen Engeland en Ierland)...had been negotiated in total secrecy, largely by the Cabinet Secretary, Robert Armstrong. Not without cause, Margaret clearly regarded Cabinet as far too leaky to be taken into her confidence', aldus toenmalig minister van Financiën Lawson²⁴. Een mooie illustratie van de bijzondere rol van de Cabinet Secretary.

Ondanks zijn afkeer van publiciteit kwam hij aan het einde van zijn loopbaan breeduit in het nieuws door een verklaring die hij in Australië aflegde in een rechtszaak. Het ging om de Spycatcher-affaire. Die betrof de memoires van een oud-ambtenaar van MI5, Peter Wright. De regering wilde publicatie daarvan voorkomen. In de rechtszaak (in Sydney) daarna trad Armstrong op als getuige. Tijdens de rechtszaak betichtte de advocaat van Wright, de latere premier van Australië Malcolm Turnbull, Armstrong van een leugen. Het antwoord van Armstrong trok, ongetwijfeld tegen zijn zin, veel aandacht, en werd een gevleugeld gezegde. Ik geef de woordenwisseling hier weer:

Armstrong: "It was a misleading impression, it does not contain a lie. I don't think."

Turnbull: "What is the difference between a misleading impression and a lie?"

Armstrong: "A lie is a straight untruth."

Turnbull: "What's a misleading impression, a kind of bent untruth?"

Armstrong: "As one person said, it is perhaps being economical with the truth."²⁵

²² Beesley (2016), p. 399.

²³ Zie: The Irish Times 3 April 2020. Opvallend is ook dat Margaret Thatcher in haar autobiografie Armstrong maar een paar keer noemt, en dan alleen in verband met Noord-Ierland. Zie: Thatcher, M. (1993). *Mijn jaren in Downing Street 10*. Areopagus.

²⁴ Lawson, N. (1993). *The View From No.11, Memoirs of a Tory Radical*. Corgi Books, p. 669.

²⁵ Ontleend aan: The Guardian, Lord Armstrong Obituary 5 september 2020. The Guardian voegde er nog aan toe: 'He pointed out that the phrase was not his own – it was first used by the philosopher Edmund Burke, he told the court. But it was too late. Armstrong's response in the Sydney courtroom betrayed a lack of understanding, or at least experience, of the outside world. Comments that may well have earned plaudits in Pall Mall clubs might not necessarily be appreciated on the street.'

Economical with the truth, dat is geen liegen, het klopt. Maar het was ook toen al het geluid van een ambtenaar van het verleden. Turnbull vergeleek Armstrong dan ook met Sir Humphrey Appleby uit *Yes, Minister*. En won de zaak, het publicatieverbod werd opgeheven.

Armstrong was geen veranderaar en had ook niet veel op met management, althans niet met allerlei nieuwe modes die toen in management van de overheid opgeld deden. Van Thatcher wordt ook wel beweerd dat zij een van de wegbereiders was van wat genoemd wordt '*New Public Management*'. Dat lijkt in het algemeen een nogal overdreven en uit zijn verband getrokken bewering, zoals überhaupt de voorstanders (en zeker de bedenkers) van deze doctrine zich meer hebben laten leiden door academische inzichten dan door ervaring met de overheid. Maar de benoeming van Armstrong en de intensieve, zeven jaar durende samenwerking laat zien dat *new public management* (of misschien is het beter te zeggen: vernieuwing van de ambtelijke dienst) in ieder geval bij de top van de *civil service* niet erg leefde. Hij was ook bij uitstek toegewijd aan de premier, 'No Prime Minister could have asked for a more devoted or skilled bodyguard', aldus Beesley. Buitengewoon aardige man ook. Maar niet een man die nieuwe impulsen gaf aan de *civil service*, een *civil service* die onder kritiek was komen te liggen van Thatcher en haar ministers die vonden dat het allemaal veel te stroperig en initiatiefloos was in de ambtelijke dienst, dat veel ambtenaren niet competent waren of niet bereid zich voor nieuwe ideeën in te zetten. Kritiek op de ambtelijke dienst groeide sterk in die tijd. Briljant in het maken van analyses maar niet in het maken en uitvoeren van concrete plannen, was een veelgehoorde observatie. Ook moest de *civil service* fors afslanken.

Voor een Cabinet Secretary die tevens Head of the Civil Service is, is het lastig werken als de politieke leider, de minister-president over die *civil service* zulke negatieve opvattingen heeft als in dit geval Thatcher had, opvattingen bovendien die ze niet onder stoelen of banken stak. Ze kondigde een forse afslanking van de *civil service* af, overigens wel met de aantekening dat die door natuurlijk verloop kon worden gerealiseerd. En ze ging zich intensief met topbenoeringen bemoeien. Niet zozeer om partijgenoten op ambtelijke functies te krijgen maar wel om op de topposities een ander type ambtenaar te krijgen. In haar autobiografie beschrijft Thatcher een diner dat ze in het begin van haar ambtstermijn, in 1980, had met de SG's van de ministeries. 'Het was een van de meest trieste aangelegenheden van mijn hele ambtstermijn. Ik houd van een eerlijke en open discussie, zelfs van een botsing van temperamenten en ideeën, maar ik kreeg die avond zo'n portie klachten en negatieve houdingen op mijn bord dat elke trek om dit in de toekomst vaker te doen erdoor werd bedorven. Het diner vond plaats enkele dagen voordat ik het programma van bezuinigingen bij het ambtenarenkorps aan het Lagerhuis bekend maakte en dat was waarschijnlijk de basis van de klacht dat ministers het "moreel" van de ambtenaren geschaad hadden. Wat er volgens mij verder nog achter zat, was een verlangen om alles bij het oude te laten.'²⁶ Het was voor haar aanleiding om veranderingen in de *civil service* vooral door te voeren door gericht mensen met de juiste instelling ('one of us') in hoge functies te benoemen, in plaats van zich te richten op grootschalige organisatorische veranderingen. Dat alles, haar misnoegen over de dienst en haar opvattingen over de te benoemen functionarissen, kwam dus op het bordje van de Cabinet Secretary.

De *civil service* heeft de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog een uiteenlopende organisatorische inbedding gekend. Traditioneel was de SG van de Treasury tevens Head of the Civil Service. Dat veranderde toen de *civil service* een aparte dienst werd, ondergebracht in het Civil

²⁶ Thatcher (1993), p. 49.

Service Department. Dat viel wel onder de politieke verantwoordelijkheid van de Prime Minister maar had een eigen status. In 1981 werd dat Department weer afgeschaft. De Cabinet Secretary was (de eerste twee jaar nog samen met de SG van de Treasury) Head of the Civil Service en de zaken dienaangaande werden geregeld in het onder hem vallende Cabinet Office. De rol van adviseur en persoonlijke bodyguard voor de Prime Minister of die van spin in het web dat over het kleine Whitehall is uitgesponnen is iets geheel anders dan leiding en inspiratie geven aan een uit honderdduizenden ambtenaren bestaande civil service. Het creëerde een lastige spagaat. Hij steunde wel de ideeën die Thatcher (daarin overigens niet zozeer geïnspireerd door voorstellen vanuit de civil service maar vooral ook van externe adviseurs, zoals Lord Rayner, onder Thatcher kreeg de inschakeling van externe adviseurs meer betekenis) over de *civil service* had, met initiatieven als 'Next Steps' en de daarbij horende scheiding tussen beleid en uitvoering. Maar zijn blik was gericht op beleid, niet op uitvoering.

In 1987 werd Armstrong opgevolgd door Robin Butler. Volgens de geldende gedragslijn had de voorganger, Armstrong, een lijstje gemaakt van potentiële opvolgers. Daar stond Butler hoog op, zij het dat de voorkeur van Armstrong uitging naar de SG van Defensie Clive Whitmore. Maar Thatcher koos voor Butler 'because she judged that Butler could reach people emotionally, and not just engage with them intellectually'.²⁷

Butler had een vergelijkbare voorgeschiedenis als zijn voorganger Armstrong. Hij had ook Klassieke talen gestudeerd in Oxford (met hoog in zijn CV de vermelding dat hij '*twice gained a Rugby Blue*') en was daarna veelal in de Treasury werkzaam geweest. Belangrijke taak voor hem was onder andere het invoeren van een nieuw geautomatiseerd systeem voor financieel management. Tevens was hij private secretary van zowel premier Heath als premier Wilson geweest, en van 1982-1985 principal private secretary van premier Thatcher. Daarna was hij tweede permanent secretary²⁸ voor Public Spending van de Treasury geweest.

Ook de benoeming van Butler kan niet worden aangemerkt als een politieke benoeming, al helemaal niet als een partijpolitieke aanstelling maar ook niet als een benoeming waarmee de premier op de een of andere manier politiek indruk wilde maken. Het was evenmin een benoeming om een gebaar te maken, uit te stralen dat via deze functionaris werk gemaakt zou worden van een nieuwe visie op de *civil service* of de overheid in het algemeen. Ongetwijfeld speelde wel een rol dat Thatcher Butler inmiddels goed kende als haar principal private secretary wat een functie is die een hoge mate van vertrouwdsheid met zich meebrengt.

Was Armstrong een goede pianist en ook een bekwaam schrijver, Butler had een andere uitstraling, die van sportman, met voetbal (Crystal Palace), cricket en niet te vergeten rugby als favorieten. Butler kwam over als: enthousiast, sportief, snel, veerkrachtig, soms een beetje ruw. Rustig in tijden van spanning en crisis. Ik heb zelf Butler meegemaakt als voorzitter van commissievergaderingen bij de OESO, waar je deze eigenschappen in volle omvang kon waarnemen: met humor en gezag, en aandacht voor iedereen, vergaderingen tot een goed einde brengen. '*Captain of the First XI*', zo typeert Beesley hem, en die uitstraling vind ik wel bij hem passen. Ook voor Butler gold dat Whitehall

²⁷ Beesley (2016) ,p. 476.

²⁸ Bij departementen in het VK zijn vaak meerdere functionarissen werkzaam in de rang van permanent secretary, de hoogste ambtelijke rang. Second permanent secretary is daarbij vaak de rol voor iemand die een speciale dienst of programma leidt.

zijn belangrijkste aandachtsgebied was. 'Serving Ministers collectively in the conduct and process of Government business and to assist the co-ordination of policy', zo omschreef hij formeel zijn rol.²⁹ Maar in 1987 was ook de verantwoordelijkheid voor de civil service in volle omvang op het bordje van de Cabinet Secretary terecht gekomen. Butler beschouwde dat als een belangrijke opgave, het was de eerste keer dat een Cabinet Secretary in volle omvang verantwoordelijk werd. Daarvoor lag de nadruk in werk en inzet van de Cabinet Secretary heel sterk bij de premier en het functioneren van het Cabinet. Bovendien was de opgave door de politieke wens van veranderingen bij zowel de omvang als het functioneren van de civil service groot. Ook uit het oogpunt van management was de behoefte aan verandering heel groot.

Butler was direct betrokken geweest bij twee belangrijke acties op het gebied van het management, de organisatie en de werkwijze van de civil service. Hij was direct verantwoordelijk geweest voor de invoering van financiële beheersystemen, nodig door de wens een veel beter inzicht in en controle op de ook in het VK volledig uit de hand gelopen budgetten te hebben. Daarbij had hij ook het belang, de mogelijkheden en de risico's van automatisering leren kennen. En hij was van nabij betrokken geweest bij de plannen om te komen tot een forse afslanking van de ambtelijke dienst, van 705.000 naar 630.000, met de kanttekening dat die door natuurlijk verloop en niet via gedwongen ontslagen zou plaatsvinden.

De veranderingen die op de ambtelijke dienst afkwamen, waren zeer groot. En bovendien niet zozeer van politieke aard (afgezien van de afslanking die deels wel politiek bepaald was) als wel voortkomend uit algemene maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Van politieke zijde werd het graag aan hem overgelaten om dit in goede banen te leiden. Afgezien van de observaties over de ambtelijke top van Margaret Thatcher in het begin van haar ambtstermijn en haar bemoeienis met topbenoemingen, kreeg hij van haar weinig *guidance*. Tekenend is dat ze in haar autobiografie na haar irritaties van 1980 ook niet of nauwelijks meer rept van de ambtelijke dienst. Butler had een behoorlijk grote vrije hand in het management van de civil service. Hij deed dit door onder andere een grote mate van openheid, een stijlverandering voor een Cabinet Secretary van grote betekenis. Thatcher had de voorkeur aan hem gegeven in verband met zijn communicatieve kwaliteiten en dat bleek terecht. Meer in het algemeen had Thatcher veel aan hem, voor het organiseren van de gecompliceerde Whitehall-machinerie maar ook voor het toezicht op de inlichtingendiensten en voor speciale missies van een gevoelige aard, de laatste bij uitstek de taak van een Cabinet Secretary.

In 1990 volgde John Major Margaret Thatcher op als Prime Minister. Na de jaren waarin het kabinetsbeleid werd gedomineerd door iemand met zeer stellige opvattingen en een grote mate van overtuigingskracht, brak een andere, op het eerste gezicht rustiger tijd aan. Met wel veel discussies en conflicten op politiek niveau en een premier die zich eigenlijk geen moment zeker kon weten van zijn gezag en zijn politieke leven. Voor een Cabinet Secretary moet het leven in zekere zin overzichtelijker zijn geworden. De hectiek was minder en ingrijpende nieuwe beleidsrichtingen waren niet aan de orde. Hij had verder nog steeds een vrije hand in het management van de civil service, ook Major had daar niet zoveel ideeën over en bemoeide zich er niet intensief mee. Ook hier is zijn autobiografie redelijk illustratief: de civil service as such komt niet of nauwelijks aan bod. Wel

²⁹ Beesley (2016), p. 491.

deelde Major met Thatcher de zorg over de kwaliteit van de 'public sector'³⁰: 'The public sector had suffered for years because it was too secretive and too ready to cover up substandard performance'. 'I intended to open up the public sector to proper scrutiny and accountability'.³¹ Dat sloot goed aan op zowel de opvattingen als de werkstijl van Butler die dan ook op dat vlak de nodige initiatieven nam. In tegenstelling tot zijn voorganger Armstrong was Butler ook 'confident and comfortable as a public face of the civil service'.³² Thatcher had het niet zo op dat publieke gezicht van topambtenaren maar hij wist haar te overtuigen dat dat een goede zaak zou zijn. Dat resulteerde onder meer in een programma van half uur op de BBC TV, getiteld 'The Modern Mandarin'. Onder Major had hij wat dat betreft wat meer ruimte. Zijn rol ten behoeve van de civil service kostte echter veel tijd, ook al omdat hij er vaak op uit ging en diensten ter plaatse bezocht, wat ten koste ging van zijn rol als adviseur en klusjesman van de premier en van organisator en coördinator van het kabinetsbeleid. Hoofdpijn van de veranderingen waren nog steeds de plannen die vervat waren in het onder de regering-Thatcher ontwikkelde Next Steps programma. Ook daar is vaak het etiket opgeplakt van *New Public Management*, en dan met een negatieve connotatie, alsof dat soort plannen de waarden van die goed, oude, betrouwbare overheid bij de schroothoop hadden gezet. Het ging om bijvoorbeeld de introductie van het Citizen Charter, maar ook om meer open competitie bij topbenoemingen, prestatiebeoordeling en -beloning, meer decentralisatie van management, betere verantwoording. Het is vaak neergezet als plannen om de overheid te willen runnen als een bedrijf, wat naar mijn overtuiging een volledige miskennis is van enerzijds de druk van vooral technologische, de schaal van overheidsbeleid sterk vergrotende krachten van buiten en anderzijds de wens om afscheid te nemen van de vastgeroeste, traditionele manieren van werken van de ambtelijke dienst.

Butler had bij zijn hervormingen van de ambtelijke dienst een gecompliceerde verhouding met de Treasury. De SG van de Treasury, Peter Middleton, vond eigenlijk dat het management van de civil service vooral gestoeld moest zijn op overwegingen die bij de Treasury hoog in het vaandel stonden. En dat het dus ook maar beter aan de Treasury overgelaten kon worden dat te controleren en in goede banen te leiden. Butler had een Treasury-achtergrond maar vond dat het Treasury-standpunt te onevenwichtig was. Met de opvolger van Middleton, Terry Burns, kon hij veel beter uit de voeten, en hun samenwerking had een zeer positieve uitwerking. Het reduceerde ook de ruimte voor de andere SG's om spelletjes te spelen, door te profiteren van de frictie tussen de Cabinet Secretary en de SG van de Treasury.

In 1997 won Labour, onder Tony Blair, de verkiezingen en kwam in mei 1997 na zeven jaren een einde aan de regering-Major, een einde ook aan achttien jaar Conservatives. Er gingen geruchten dat bij Labour nogal wat wantrouwen bestond tegen de top van de civil service. Er werden lijstjes gemaakt van topambtenaren die zouden sneuvelen. Blair was bovendien gekozen op een programma dat vele veranderingen in het vooruitzicht stelde. Zijn stijl van werken was ook geheel anders dan dat van zijn voorgangers als premier. Regeringservaring hadden hij en nagenoeg al zijn ministers echter

³⁰ Een breed begrip. In het geval van het VK is van belang in het achterhoofd te houden dat de gezondheidszorg daar, The National Health Service, volledig des overheids is en bekostigd wordt uit het overheidsbudget. Tot voor kort behoorde het compleet tot het Department of Health. Toen ik SG van Volksgezondheid was (1998-2007), sprak ik een keer in London mijn Britse collega, Nigel Crisp. Die vertelde me met een mengeling van trots en leedwezen dat hij niet alleen ambtelijk baas was van het ministerie maar ook van de National Health Service, 'the biggest employer of the Commonwealth, after the Indian Railways'. Na zijn SG-schap werden het twee aparte functies.

³¹ Major, J. (1999). *The Autobiography*. HarperCollins 1999, p. 250.

³² Beesley (2016), p. 510.

niet. Ook was bekend dat hij een aantal vertrouwelingen kende die hij als special adviser (SPAD) mee zou nemen. Butler moest op zijn tenen lopen en naast zijn aandacht voor crises die zich direct al manifesteerden (Bosnië, BSE) bijzonder alert zijn op onverwachte organisatorische of procedurele ingrepen.

In de meeste gevallen bleek Blair gevoelig voor zijn advies. Ingewikkeld was de positie van de naaste adviseurs van Blair en met name van Jonathan Powell, zijn belangrijkste adviseur die die rol ook al had toen Blair in de oppositie zat. Zijn functie werd aangeduid als Chief of Staff, een functie waarvan geen formele beschrijving bestond. Blair kon zich niet voorstellen dat de functie van Chief of Staff niet al veel eerder had bestaan maar voor Butler was het nieuw, en in ieder geval nieuw in de vorm die Blair en Powell eraan wilden geven. Het was niet de functie van principal private secretary, die was voorbehouden aan een ambtenaar zoals Butler met succes betoogde. De handhaving van die functie werd aanvankelijk gezien als een overwinning van de ambtelijke dienst. Maar Foster, oud-ambtenaar, daarna hoogleraar en een van de (vele) kritische beschouwers van de Britse overheid noemt het een Pyrrhus-overwinning, omdat Powell in zijn functie als Chief of Staff de echte macht had³³. Wel viel die functie van Chief of Staff onder het regime dat al onder Major bedacht was voor de SPADS.³⁴

Heel gevoelig was ook de functie van Press Secretary die toeviel aan Alastair Campbell, ook een politieke benoeming. Voor zowel Jonathan Powell als Alastair Campbell gold dat zij zich niet wilden beperken tot advies aan de premier maar ook daadwerkelijk wilden optreden en opdrachten wilden kunnen geven aan de ambtenaren. Ook daar bedacht Butler een oplossing voor. Het was op eieren lopen, dat moge duidelijk zijn.

Blair toonde zich in zijn memoires heel positief over Butler die hij 'zeer professioneel, beleefd en ondersteunend vond'. 'Hij was niet enthousiast over een aantal van de vernieuwingen maar hij deed hard zijn best om ze door te voeren. Hij was onpartijdig volgens de beste tradities van de Britse ambtenarij, intelligent en zeer toegewijd aan zijn land'. Maar in de ogen van Blair ook een traditionalist, een echte vertegenwoordiger van de hogere ambtenarij.³⁵ Foster citeert echter Gordon Brown-biograaf Tom Bower die als oordeel van Blair had opgetekend dat Butler 'was unable to analyse problems and produce a delivery plan for implementing solutions'.³⁶

Eind 1997, een half jaar na de start van het eerste kabinet-Blair, ging Butler met pensioen. Opvallend is dat Blair c.s. niet van de gelegenheid gebruik maakten om een Cabinet Secretary te benoemen die zij zelf hadden uitgekozen maar zich hielden aan de gebruikelijke procedure. Die behelsde onder meer dat de vertrekkende Cabinet Secretary (Butler) een lijstje maakte. De aanbeveling van Butler van begin juli 1997 was om Richard Wilson te benoemen. Wilson was op dat moment permanent secretary van het Home Office. Blair nam het advies van Butler over. De benoeming van Wilson werd op 1 augustus 1997 bekend gemaakt. De benoeming van Wilson was in die zin een trendbreuk dat Wilson noch een Financiën-achtergrond had noch ervaring had als private secretary. Hij had wel een

³³ Foster (2005), p. 161.

³⁴ In hoofdstuk 3 zal nader ingegaan worden op de rol en het functioneren van de Chief of Staff.

³⁵ Blair, T. (2010), *Memoires*. De Bezige Bij, p. 30.

³⁶ Foster (2005), p. 162.

goede reputatie, 'most people who worked with Wilson were impressed by his emotional intelligence, general openness and commitment to fairness in his dealings'.³⁷

Blair wilde enerzijds een stevige verandering in de werkwijze van de overheid, zonder heel duidelijk te zijn wat er dan precies moest veranderen. En anderzijds veel meer sturing vanuit Downing Street 10. 'People have to know that we will run from the centre and govern from the centre', had hij al voor de verkiezingen verkondigd.³⁸ Dat had dus grote consequenties voor zijn ambtelijke ondersteuning. En ook voor zijn politieke steun en met name de rol van de Chief of Staff. Blair was bovendien bij uitstek een premier die het van zijn externe communicatie moest en wilde hebben. Beeldvorming was heel belangrijk, 'spinnen' werd een veelgebruikt werkwoord. Hij was niet de premier van de ordelijke, goed geagendeerde vergaderingen maar focuste sterk op onderonsjes, gesprekken onder vier ogen. Hij zag in Wilson iemand die in al deze vernieuwingen mee kon gaan. 'In 1998 begon ik met sir Richard Wilson, de nieuwe kabinetssecretaris, aan de eerste fasen van een hervorming van de overheidsdiensten. En het moet gezegd dat hij er met grote inzet aan werkte. Maar *-en dit is geen kritiek op hem of de ambtenaren, maar op mezelf (cursief van mij, RB)*- het ging zoals bij zo veel andere hervormingen: de woorden klonken goed, maar voor ingrijpende maatregelen deinsden we terug.'³⁹ Het cursieve zinsdeel zegt de goede lezer voldoende over zijn verhouding met Wilson, die in de rest van zijn memoires dan ook niet of nauwelijks voorkomt.

Dezelfde verhouding ontwikkelde zich met zijn ambtenaren in het algemeen. Ook daar praat Blair natuurlijk in algemene termen positief over, het is ook meer het systeem, de civil service in het algemeen waar hij kritiek op heeft. Maar de afstand tussen de premier en de ambtenaren werd door de sterke tussenlaag, de 'bontkraag' om in de terminologie van Roel Nieuwenkamp te spreken⁴⁰, steeds groter en dikker. Rechtstreeks contact van de premier met de ambtenaren was er veel minder dan vroeger. 'The civil servants round Blair were kept at a greater distance than before', aldus Foster.⁴¹ 'Most senior civil servants saw far less of ministers. No longer did the two work in partnership'⁴². Dat had ook gevolgen voor de positie van de Cabinet Secretary. 'Suddenly, the Cabinet Secretary was no longer regarded as the apex of a machine serving ministers: in some sense the counterpart of the Prime Minister, a counsellor to him on the greatest matters of state and a watchdog to ensure the interests of Cabinet, and the individual ones of other Cabinet ministers, were not disregarded'.⁴³

'Mission impossible', zo typeert Beesley de opgave voor Wilson. Peter Hennessy gaat in zijn boek over 'the Prime Minister'⁴⁴ uitgebreid in op de manier waarop Blair zijn functie uitoefende. Regelmatig komt daarbij ook Richard Wilson aan de orde die zich in duizend bochten moest wringen om het Blair naar de zin te maken maar die ook wel zijn vinger ophief als bepaalde wensen van Blair hem te ver gingen. Belangrijk discussiepunt was bijvoorbeeld of de ambtelijke en politieke ondersteuning van Blair niet de vorm van een Prime Minister's Department moest krijgen, een

³⁷ Beesley (2016), p. 602.

³⁸ Address of the Rt.Hon.Tony Blair MP to the Newspaper Society, March 10th 1997 (Labour Party Media Office 10 March 1997).

³⁹ Blair (2010), p. 234.

⁴⁰ Nieuwenkamp, R. (2013). *Schaduwpolitici, bontkragen en blokkendozen*. CAOP.

⁴¹ Foster (2005), p. 161.

⁴² Foster (2005), p. 219.

⁴³ Foster (2005), p. 219.

⁴⁴ Hennessy, P. (2000). *The Prime Minister, The Office and Its Holders since 1945*. Penguin Books.

opgewaarderd Prime Minister's Office, dat in tegenstelling tot het Cabinet Office alleen voor de premier zou werken en niet voor het *Cabinet* als geheel. Daarin zou dan ook een plaats worden ingeruimd voor nieuwe eenheden die Blair wilde hebben, zoals de Delivery Unit die opgezet werd door Michael Barber.⁴⁵ Wilson wist dat tegen te houden, maar moest wel accepteren dat onder invloed van Blair het aantal SPADS aanzienlijk toenam⁴⁶ en de nieuwe eenheden als de onder leiding van David Miliband staande Policy Unit, het Office of Public Sector Reform, de Social Exclusion Unit en de Delivery Unit veel betekenis kregen. Anderen, Foster bijvoorbeeld, stelden echter dat de facto het Cabinet Office zijn traditionele rol als ondersteunende eenheid voor het hele *Cabinet* was kwijtgeraakt en in feite een Prime Ministers' Department was geworden. Hij verwijst in dat verband naar Peter Mandelson, naaste vertrouweling van Blair, die kort na de verkiezingen verklaarde dat de nieuwe status van het Cabinet Office helder was: '...to support the Prime Minister at the centre of government'⁴⁷.

Wilson werd uitgedaagd door Blair om te komen met hervormingsvoorstellen die hij echter ook geaccepteerd moest zien te krijgen door de andere SG's. Complicatie was bovendien dat Gordon Brown, het hoofd van de Treasury, nog weer zijn eigen ideeën had waar Wilson ook rekening mee moest houden. De voorstellen van Wilson behelsden onder meer de oprichting van een Performance and Innovation Unit in het Cabinet Office en een Centre for Management and Policy Studies, waar ook het Civil Service College deel van zou uitmaken.

In 2001 heb ik Richard Wilson ontmoet in Londen. Wij waren met het College van SG's, waar ik toen voorzitter van was, op een door onze ambassadeur in Londen voortreffelijk voorbereid werkbezoek bij de Britse SG's. Als voorzitter had ik het genoeg om samen met Wilson onze discussie te leiden en 's avonds heb ik hem ook nog gesproken tijdens het diner dat we hadden in het prachtige pand waar de SG's over konden beschikken, Lancaster House. Ik was zeer onder de indruk van hem. Heel intelligent, charmant, enthousiast, en graag bereid om behoorlijk wat uurtjes voor ons uit te trekken. Maar ook iemand van een zekere tragiek, althans in de functie van Cabinet Secretary. Aan de ene kant werd hij geconfronteerd met een grote serie wensen van Blair en zijn fors gegroeide persoonlijke entourage die overduidelijk uitstraalden dat ze niet veel op hadden met de traditionele *civil service*. Aan de andere kant had hij te maken met SG's en andere ambtenaren die vonden dat hij op moest komen voor hun belangen en vooral een rem moest zetten op de groeiende politisering. Extra handicap was dat Blair hem wel serieus nam maar dat hij voor iedereen zichtbaar toch niet behoorde tot de *inner circle* van de premier. Peter Hennessy deelde hem in zijn analyse ('Circles of influence') in in de derde cirkel rond de premier.⁴⁸

In oktober 2002 zou Wilson 60 worden en dus met pensioen gaan. Enkele maanden daarvoor had hij dat aangekondigd zodat de procedure kon starten voor zijn opvolging. Belangrijke prealabele vraag was daarbij of de functie van Cabinet Secretary gecombineerd zou blijven met die van Head of the

⁴⁵ Barber, M. (2007). *Instruction to Deliver, Tony Blair, Public Services and the Challenge of Achieving Targets*. Politico's. De eenheid en in het algemeen de wens om de voortgang beter te controleren sprak ook minister-president Balkenende aan, zeker na een door hem bijgewoonde voordracht die de door de SG's uitgenodigde Barber daarover hield. Bij AZ kreeg dat echter vervolgens een slechts zeer beperkte navolging, een raadgever die daar een halve dag per week aan besteedde.

⁴⁶ Blair bagatelliseerde dat in zijn memoires: het zijn er in heel Whitehall slechts 70, terwijl het in de VS om duizenden gaat. Zie Blair (2010), p. 30.

⁴⁷ Foster (2005), p. 171.

⁴⁸ Hennessy (2000), pp. 497-500.

Civil Service. Daar werd door de SG's verschillend over gedacht maar Blair koos voor handhaven van de combinatie. Argument: dat geeft meer macht. Dat paste ook wel in de centralistische stijl van Blair. Wilson had tevens voorgesteld de benoemingsprocedure iets opener te maken, door een panel met daarin the First Civil Service Commissioner een voorstel te laten maken van twee à drie namen. Blair zelf wilde de optie openhouden om iemand van buiten te benoemen, zij het dat hij Wilson in de waan had gelaten dat het een interne benoeming zou worden, iets dat Wilson ook had medegedeeld aan de andere SG's. Het werd uiteindelijk een interne benoeming, zij het met een bijzondere, door Blair persoonlijk gerunde procedure: vier interne kandidaten werd verzocht een sollicitatiebrief te schrijven met daarin hun motivatie. Vervolgens voerde Blair met alle vier een gesprek. De keuze viel op Andrew Turnbull, die op dat moment permanent secretary van de Treasury was. Tot troost van de afgefallen kandidaten gold wel het argument van Blair dat hij Turnbull had gekozen omdat die beter met minister van Financiën Gordon Brown om kon gaan.⁴⁹

Andrew Turnbull was ook al bij de vorige vacaturevervulling in beeld geweest, als een van de drie kandidaten, hij was toen permanent secretary van het Department of Environment, Transport and the Regions. Maar de keuze was toen gevallen op Wilson omdat die het beste leek te passen in de stijl van Blair.⁵⁰ Turnbull was in vele opzichten gekwalificeerd voor deze functie, een van de echte ambtelijke zwaargewichten in Whitehall. Hij voldeed ook uitstekend aan het klassieke profiel van een Cabinet Secretary. Hij had economie gestudeerd in Cambridge en was in 1970 begonnen als ambtenaar bij de Treasury. Van 1976-1978 was hij gedetacheerd bij het IMF en daarna teruggekeerd bij de Treasury. Van 1983 tot 1985 was hij private secretary (economics) geweest van premier Thatcher, van 1985 weer terug bij de Treasury als Head van de General Expenditure Policy Group, en van 1988 tot 1993 principal private secretary, eerst van premier Thatcher en toen van haar opvolger Major. In 1993 werd hij second permanent secretary van de Treasury en in 1994 permanent secretary van het Department of the Environment. In 1998 volgde zijn benoeming tot permanent secretary van de Treasury.⁵¹ In alle opzichten een ambtelijke zwaargewicht, zij het ook in alle opzichten een ambtenaar van het profiel waar Labour en Blair c.s. zich aanvankelijk nogal tegen af hadden gezet. Daar was echter gaandeweg een kentering in gekomen, enerzijds doordat de ambtelijke top beter was gaan inspelen op de eisen van de regering en anderzijds de politici hadden ingezien dat men veel kon hebben aan een goede ambtelijke dienst, mits die goede politieke opdrachten zou krijgen.

Turnbull had bovendien als voordeel dat Blair hem via de door hem in gang gezette, bijzondere procedure persoonlijk had uitgezocht. En dat hij voort kon bouwen op alles wat in de steigers was gezet. Van hem werd niet verwacht dat hij met nog weer nieuwe ideeën zou komen, het besef was gegroeid dat men zich nu maar eerst beter kon richten op het uitvoeren van voornemens. Een factor van belang was natuurlijk ook dat het accent in het algemene beleid door de 9/11-aanslagen in de VS en de *follow up* daarvan sterk verschoven was naar internationale zaken.

Juist in die internationale context ontstond een incident dat de aandacht trok. Turnbull had als Cabinet Secretary de vroegere, nogal controversiële minister voor Internationale Samenwerking Clare Short op de vingers getikt over haar beweringen dat de Britse geheime dienst de secretaris-generaal van de VN Koffi Annan zou hebben afgeluisterd. Hij had haar opgedragen hierover haar

⁴⁹ Zie: Beesley (2016), p. 677 e.v.

⁵⁰ Hennesy (2000), p. 490.

⁵¹ The Guardian, 19 april 2002.

mond te houden. Dat leidde ertoe dat ze op de TV frontaal de aanval opende op Turnbull en hem ervan beschuldigde van zijn taak als Cabinet Secretary onvoldoende te hebben vervuld door niet te verzekeren dat alle ministers goed ingelicht waren over en betrokken bij de besluitvorming inzake de inval in Irak. 'He allowed us to rush to war....He has allowed our decision making system to crumble'.⁵² Het is opvallend dat een politicus zo in het openbaar een ambtenaar aanvalt, en zeker in zo'n politiek gecompliceerde zaak als de inval in Irak. Turnbull bleef er verder rustig onder, wat ook naar voren kwam bij het verhoor dat hij onderging door het Select Committee on Public Administration (een commissie van het Parlement). Daar kwam onder andere de Irak-zaak aan de orde, inclusief de aanvaring met Short maar ook het Hutton-report over de zelfmoord van Defensiedeskundige Kelly.⁵³ Ook in dat verhoor bleef Turnbull tamelijk onverstoord, waarbij hij wel gebruik maakte om zijn visie op de civil service nog eens uiteen te zetten: 'One of the things in this document⁵⁴ is that we describe the characteristics of the leadership of the Civil Service. The first word is "visible": visible leaders. I think people understand full well that the days when you wrote a letter to the public saying, "On behalf of the Lords Commissioners the answer is no," unreadable signature, are gone'.⁵⁵

Toen Turnbull in 2005 met pensioen ging, was er weer enige rust teruggekeerd in alle hervormingsactiviteiten die Blair in gang had gezet en die voor een belangrijk deel op het bordje van de cabinet secretary, als Head of the Civil Service waren terecht gekomen. De *civil service* vroeg nog steeds wel veel aandacht maar minder dan de jaren daarvoor. De notitie Civil Service Reform, Delivery and Values geeft dat ook wel aan.

Opvolger van Turnbull was Gus O'Donnell, hij kwam in het begin van dit hoofdstuk al even aan de orde. Zijn benoeming was geen verrassing, hij was buitengewoon gekwalificeerd voor deze taak. Zijn achtergrond was wel weer die van een echte civil servant, een 'mandarijn', uit Whitehall: economie gestudeerd aan de Universiteit van Warwick en daarna filosofie in Oxford. Na een paar jaar gewerkt te hebben aan de Universiteit van Glasgow, begon hij in 1979 bij de Treasury. Hij werd een aantal jaren gedetacheerd bij de ambassade in Washington en werd in 1989 press secretary van de minister van Financiën, the Chancellor of the Exchequer. Na een jaar kreeg hij dezelfde functie bij de premier waardoor hij zeer betrokken raakte bij overheidscommunicatie en contacten ontwikkelde met de pers. Internationale ervaring deed hij op als executive director voor de UK bij het IMF en de Wereldbank. In 1998 keerde hij terug naar de Treasury, waar hij in 2002 permanent secretary werd, als opvolger van Turnbull. Die hij dus drie jaar later ook opvolgde als Cabinet Secretary.

In een gesprek dat ik in 2022 met hem had, zette hij uiteen wat naar zijn mening de belangrijkste karakteristieken waren voor een succesvolle Cabinet Secretary. Hij onderkende drie elementen:

Een goed begrip van de rol van de Prime Minister;

⁵² The New Scotsman 29 februari 2004.

⁵³ David Kelly was wapeninspecteur bij het ministerie van Defensie. Hij werd beticht van het in mei 2003 lekken naar een BBC-journalist van informatie over onjuistheden in de overwegingen van de regering om mee te doen aan de inval in Irak. Die zouden 'sexed up' zijn. Toen hij dat erkende, kwam hij zwaar onder vuur te liggen. Dat leidde hoogstwaarschijnlijk tot een aanval van depressiviteit en vervolgens zelfmoord. In het vervolg van deze zaak kwam niet alleen veel kritiek op de overwegingen ten aanzien van de inval, maar ook op de wijze waarop de BBC met de informatie was omgegaan en de overheid gereageerd had in de zaak-Kelly. Het werd allemaal uitgezocht door een commissie onder leiding van Lord Hutton.

⁵⁴ Bedoeld was: Civil Service Reform, Delivery and Values, Cabinet Office, February 2004.

⁵⁵ www.parliament.uk, Select Committee of Public Administration, Examination of Witness, March 2004.

Een goed begrip van het politieke bedrijf, niet in termen van partijpolitiek maar om te kunnen begrijpen wat op een gegeven moment politiek haalbaar is en wat niet;

Het vermogen *'to get along'* met de Prime Minister, zonder het vermogen te verliezen om 'nee' te kunnen zeggen. Hij stond op goede voet met eerst Blair en later Brown, die hij natuurlijk ook nog kende uit zijn tijd bij de Treasury. Een Prime Minister zoekt op dit soort plekken niet een 'vriend' maar wel iemand die past bij de stijl van besturen die hij voorstaat. Loyaliteit en toewijding zijn essentieel, maar *'devotion'* is niet nodig.

Hij denkt dat zijn financieel-economische achtergrond een belangrijke rol speelde bij zijn benoeming, in combinatie met zijn ervaring in economisch beleid op EU- en wereldniveau. Deze ervaring kwam hem goed van pas bij de grote financiële crises van 2007/2008. Sowieso komt de Cabinet Secretary snel in actie bij grote crises van welke aard dan ook, en zeker als daarbij ook zorgvuldig gecoördineerd moet worden tussen diverse overheden en tussen ambtenaren en bewindslieden. De financiële crises uit die tijd waren dan ook topprioriteit en vroegen veel van zijn tijd, of zoals hij zelf aangaf: *full time*. Ook de civil service kostte veel tijd, niet zozeer om weer nieuwe hervormingen uit te denken maar om op bezoek te gaan bij uitvoerende diensten in het hele land. De combinatie van Cabinet Secretary met die van Head of the Civil Service is volgens hem zeer belangrijk, ook om te garanderen dat er een goede relatie is tussen beleid en uitvoering. Omdat de Cabinet Secretary aanwezig is bij de vergaderingen van het Cabinet, kan hij daar ontwikkelingen goed volgen en zo nodig aandacht vragen voor niet alleen constitutionele zaken (de klassieke rol van een secretaris) maar ook voor *managerial issues* die te maken hebben met de civil service. Zijn derde rol, die van hoogste ambtelijke adviseur van de premier kostte eigenlijk de minste tijd, kreeg ook door de andere prioriteiten de minste tijd, maar was natuurlijk ook belangrijk, al was het maar als *'second opinion'* ten behoeve van de premier.

Een opmerkelijk product van Gus O'Donnell was de *draft* van een 'Cabinet Manual' die later ook door het Cabinet werd vastgesteld. Bij ons is dat voor een deel verwerkt in het zogenaamde Blauwe Boek: hoe je je te gedragen als minister. De Britse versie is aanzienlijk stringenter en geeft ook een belangrijke rol aan de Cabinet Secretary als het gaat om de handhaving daarvan. Ook had O'Donnell de hand in de totstandkoming in 2010 van de Constitutional Reform and Governance Act (CRAG Act). Daarin is onder meer een wettelijke grondslag voor een Civil Service Commission neergelegd alsmede voor een Civil Service Code en een Special Advisers Code. Ook ten aanzien van ministers, hun integriteit, hun salaris et cetera, bevat deze wet bepalingen.

Het is opmerkelijk dat de hoogste ambtenaar zo'n sterke rol heeft gehad in de totstandkoming van dergelijke regelingen die bepaald niet alleen ambtelijke maar eveneens en vooral politieke zaken regelden. 'The then Head of the Civil Service and Cabinet Secretary, Sir Gus (now Lord) O'Donnell was a strong advocate of the Bill, which he declared himself "in favour of absolutely", although some of his predecessors had been more sceptical about legislation. His support would reportedly be crucial to retaining clauses on the Civil Service in the final days of the Bill's passage through Parliament', aldus Josh Harris in een mooi overzicht waarin hij de ambtenarenwetgeving van het VK, Australië, Canada en Nieuw Zeeland vergelijkt.⁵⁶

⁵⁶ Harris, J. (2013). *Legislating for a Civil Service*. Institute for Government, p. 6.

Het resultaat is dat de organisatie en de werkwijze van de ambtelijke dienst die vroeger altijd voortvloeiden uit het prerogatief van de uitvoerende macht maar niet erg systematisch waren vastgelegd, in het VK inmiddels goed en overzichtelijk in een aantal regelingen zijn neergelegd, inclusief de verhouding tussen de ambtenaren en de politiek, en de rol van speciale adviseurs. In tegenstelling tot de opvatting van Blair en Powell in het begin van het kabinet-Blair was nu wettelijk vastgelegd dat *special advisers* geen overheidsgeld mochten uitgeven. Het was hun ook verboden 'exercising any power of management over civil servants. This prevents the future use of an Order in Council to grant special advisers management powers, as Jonathan Powell and Alastair Campbell had under Tony Blair in 10 Downing Street. ...They are prohibited of any statutory power or prerogative power', schreef Josh Harris⁵⁷, nog niet wetend wat de latere special adviseur van premier Johnson Dominic Cummings allemaal zou uithalen.

Gus O'Donnell begon onder Blair, die in 2007 na een lang proces van duwen en trekken als premier werd opgevolgd door Gordon Brown. Hoewel deze beide premiers, Blair en Brown, een volstrekt uiteenlopende stijl van werken hadden en ook heel anders omgingen met hun ambtenaren en andere adviseurs, slaagde O'Donnell erin om deze overgang soepel te laten verlopen. Het hielp natuurlijk zeer dat hij als SG bij de Treasury Brown ook al had meegemaakt. Gespannen was wel zijn verhouding met de vrouw van Brown, Sarah, die O'Donnell ervan verdacht de bron te zijn van de verhalen dat haar man een 'bully' was. Een aantijging die O'Donnell overigens bij een Parlementscommissie desgevraagd ontkende. Hij had de premier wel advies gegeven 'how to get the best' uit zijn ambtenaren maar niet gesproken over *bullying*.⁵⁸

Zijn verhouding met Cameron, die in mei 2010 aantrad, was enigszins gespannen. Dat hing samen met de forse bezuinigingen die Cameron wilde doorvoeren, als nasleep van de economische problemen als gevolg van de financiële crisis. O'Donnell beschouwde het (terecht) als zijn taak om ook een plan B te ontwerpen, voor het geval de bezuinigingen niet of niet volledig haalbaar bleken. Dat had natuurlijk geheim moeten blijven maar was tot groot ongenoegen van Cameron uitgelekt en daar keek hij O'Donnell op aan. Heel lang hebben zij overigens niet samengewerkt, begin 2012 ging O'Donnell, 60 geworden⁵⁹, met pensioen.

Was het profiel van de Cabinet Secretary bij de komst van O'Donnell al iets gewijzigd, met name door diens externe uitstraling en kennis en ervaring op het gebied van communicatie, bij zijn opvolging veranderde dat profiel nog sterker. Niet dat er veel discussie was over de vraag wie dat zou worden, voor velen was duidelijk dat dat Jeremy Heywood zou zijn. Dat was op zichzelf ook een logische keuze, niemand keek er verbaasd van op. In de 'circles' van Hennessy stond hij ook vanaf de komst van Blair in de eerste cirkel, als enige ambtenaar, hoewel hij geen uitgesproken politieke kleur had. Hij was bovendien uiterst slim, communicatief, charmant, aardig en een geboren adviseur. Het enige was: zijn leeftijd. Hij was, toen zijn benoeming werd aangekondigd, 50, dus circa 10 jaar voor zijn pensioen. Zijn voorgangers waren veelal al ruim in de 50, en konden dit als laatste baan nog een jaar of vijf doen. Hij had een uitstekende achtergrond. Hij had geschiedenis en economie gestudeerd in Oxford, later economie aan de London School of Economics en ook nog een Master of Science aan de Universiteit van Londen behaald. Al op zijn dertigste werd hij principal private secretary van minister van Financiën Norman Lamont. Daarna was hij in het Cabinet Office adviseur (Economic and

⁵⁷ Harris (2013), pag. 21.

⁵⁸ Cockerell, M. (2011). The Secret World of Whitehall. Episode 1. The Real Sir Humphrey. BBC.

⁵⁹ De pensioengerechtigde leeftijd van SG's in het VK.

Domestic Policy Secretary) van premier Blair. Hij had een paar jaar gewerkt bij Morgan Stanley, maar kwam al vrij snel weer terug in het Cabinet Office. Brown was toen Blair opgevolgd als premier en stelde hem vervolgens aan als principal private secretary. En ook als Chief of Staff, een curieuze benoeming omdat die plek eigenlijk bedacht was voor de hoogste politieke adviseur. Brown wilde echter niet een aparte politieke Chief of Staff hebben en integreerde de beide functies.

Bij de komst van Cameron als premier verliet hij deze functie(s) en werd toen aangesteld als Downing Street permanent secretary, secretaris-generaal in bijzondere dienst zouden wij waarschijnlijk zeggen. Zijn taak was om te zorgen voor de afstemming tussen de Cabinet Secretary (Gus O'Donnell) en de Chief of Staff van Cameron, Llewelyn. Een vondst van Gus O'Donnell, deze functie als econoom, heel slim: Heywood (die ook door Cameron zeer werd gewaardeerd) in de buurt; en een voorziening om als Cabinet Secretary een beetje zicht te houden op de Chief of Staff. Bij het vertrek van Gus O'Donnell begin 2012 werd Heywood benoemd tot Cabinet Secretary. Van een formele procedure was geen sprake. Cameron had hem bij zich geroepen. 'As you know Gus is retiring. I've discussed it with Nick Clegg⁶⁰, and we would like you to succeed him as long as you can also continue to be my lead policy adviser'⁶¹. Want dat laatste was bij uitstek waarom Heywood door politici zeer werd gewaardeerd. Heywood zelf had gedacht aan de functie van permanent secretary van de Treasury, dat was uiteindelijk zijn geliefde terrein en bovendien zou hij daar niet direct in de volle schijnwerpers staan. Maar Cameron had anders beslist.

Cameron had ook nog iets anders bepaald: de functie die Gus O'Donnell had, wordt in drieën geknipt. Heywood wordt Cabinet Secretary, maar er zou ook een aparte permanent secretary voor het Cabinet Office komen. En, nog veel ingrijpender, de functie van Head of the Civil Service zou elders worden ondergebracht. Het was een idee dat ook Blair al had gehad, en sommige SG's waren er eveneens voorstander van, sceptisch als SG's van vakdepartementen nu eenmaal zijn ten opzichte van te veel macht bij de Cabinet Secretary (c.q. het ministerie van een regeringsleider).

Cameron wilde iemand van buiten, uit de private sector, hiervoor aantrekken. Maar daar was Gus O'Donnell, toch al geen voorstander van de splitsing, tegen. Als compromis werd als Head of the Civil Service benoemd Bob Kerslake, die permanent secretary was van het Department of Communities and Local Government. Hij zou die functie blijven uitoefenen en de civil service erbij doen, daarin gesteund door een aparte Executive. Heywood vond dat prima, want zijn hart lag bij beleidsadvies. Gus O'Donnell had het afgeraden maar dat haalde niets meer uit. Later vertelde Gus O'Donnell mij dat de voorkeur van Heywood waarschijnlijk mede was veroorzaakt door zijn gebrek aan managementervaring, de enige tekortkoming in zijn CV.

Lang heeft de constructie overigens niet geduurd, in 2014 werd de oude opzet weer hersteld, de combinatie van SG van een vakdepartement met die van Head of the Civil Service was geen succes geweest. De civil service had toch altijd veel baat gehad bij een leider die bij het hoogste niveau een dagelijkse entree heeft. Kerslake had dat niet en kwam ook knel tussen alle hoge ambtenaren maar ook politici, dat was een belangrijke factor. Er was een aparte minister for the Cabinet Office, Francis Maude, die nogal uitgesproken (en niet al te positieve) opvattingen had over de civil service. Samen met Kerslake had hij onder andere het voorstel gedaan om te komen tot 4-jarige aanstellingen van de permanent secretaries. Ook wilde Maude meer politieke adviseurs aanstellen. Heywood was hier

⁶⁰ De leider van de Liberals die –bij wijze van uitzondering– ook deel uitmaakten van de regering.

⁶¹ Heywood, S. (2021). *What does Jeremy think?* Harpers Collins, p. 352.

geen voorstander van, overigens ook op aandringen van veel andere permanent secretaries die betoogden dat Maude bezig was '*waging a war*' tegen de civil service. Cameron koos hier de zijde van Heywood, en zoals gezegd werd daarop de oude situatie hersteld.

Heywood is een Cabinet Secretary waarover naar verhouding veel bekend is. De oorzaak is in zekere zin tragisch: hij kreeg in 2017 longkanker (hij was een zware roker). Dat was voor zijn vrouw, Suzanne Heywood, aanleiding om samen met het te gaan werken aan een biografie. Cabinet Secretaries hebben door de jaren heen als stelregel geen memoires of een autobiografie te schrijven. Maar dit was geen boek van hem maar van zijn vrouw, geen autobiografie maar een biografie. Dat is er na zijn overlijden in 2018 ook gekomen. '*What does Jeremy think?*', is de titel. Het is een opmerkelijk boek. Sowieso komt het zelden voor dat een echtgenote een biografie schrijft van haar (overleden) man. Suzanne Heywood heeft er ook over gearzeld. Een van de mensen die ze heeft geraadpleegd, een '*eminent biographer*', had haar zelfs voorgesteld dat '*there should probably be a law against it*'⁶².

Het boek geeft een fascinerend kijkje in de carrière, het leven en werk van een Britse topambtenaar. Net als zijn voorgangers was hij bezig met een groot aantal beleidsdossiers, hetzij op eigen initiatief hetzij op verzoek van de premier. Hij was uiterst intelligent, had een enorm netwerk in Whitehall en een groot vermogen mensen voor zich in te nemen. Zeer *hands-on*, zeer informeel ook, meestal in overhemd, met zijn jasje ergens over een stoel. Hij was zeer toegewijd, en gaf al zijn energie en tijd aan de premier. Hij respecteerte zeer het primaat van de politiek en vermeed publieke uitspraken, laat staan dat hij in het openbaar liet merken wanneer hij het niet eens was met een politieke beslissing. Hij was in alle opzichten de redelijkheid zelve, stelde ook dat zakelijke argumenten, feiten, wetenschappelijke inzichten dominant moesten zijn in het beleidsdebat. Hij wist bij de premier op heel tactische wijze altijd begrip te krijgen voor de problemen van de *civil service*, zonder de indruk te wekken dat er sprake was van ambtelijke obstructie. Hij was dan ook zeer geliefd bij de politieke leiding, bij Cameron natuurlijk maar ook bij minister van Financiën Osborne die in hem een medestander zag als het ging om het gedachtengoed en de belangen van de Treasury. Een '*trusted broker*', dat was Heywood, Gus O'Donnell typeerde hem ook zo in zijn speech bij de herdenkingsbijeenkomst ter gelegenheid van zijn overlijden.

In 2016, na het voor Cameron negatief uitgekaste referendum over de Brexit (Heywood had het Cameron afgeraden, maar die had wel naar hem geluisterd maar zijn advies niet overgenomen⁶³), volgde Theresa May Cameron op als premier. Ook met haar kon hij goed overweg, zij het dat je in de biografie tussen de regels door leest dat de natuurlijke klik die hij had met Cameron in de verhouding met haar ontbrak. Aan de andere kant had zij hem meer nodig dan de zelfverzekerde Cameron. Heywood had wel één aanvaring met May, ook in het kader van de Brexit. Dat was een van de onderwerpen waar hij veel aandacht aan moest geven, wat hij loyaal deed ook al vond hij het een slecht plan. In een van de vele overlegvergaderingen hierover beschuldigde May Heywood er van samen te zweren met de Fransen. Heywood hield op dat moment zijn mond maar liep met zijn assistent, de latere Cabinet Secretary Simon Case, naar buiten en zei '*that he'd never been spoken to*

⁶² Heywood, S. (2021). *What does Jeremy think? Jeremy Heywood and the Making of Modern Britain*, HarperCollins Publishers.

⁶³ Suzanne Heywood (2021), p. 392.

like that and would resign if the Prime Minister didn't withdraw her words'.⁶⁴ Dat gebeurde waardoor de kou uit de lucht was, rancuneus was Heywood niet.

Het is bijzonder zo gedetailleerd over hem te lezen. Ook anderen praten met veel respect over hem. Kort voor zijn overlijden werd hij in de adelstand verheven, Lord Heywood of Whitehall was zijn titel. Zijn vroegtijdige overlijden was zeer tragisch, de herdenkingsbijeenkomst in Westminster Abbey in aanwezigheid van onder anderen alle premiers met wie hij gewerkt had, was zeer indrukwekkend.⁶⁵

Heywood was een bijzonder type ambtenaar, zelfs onder de eveneens vaak bijzondere topambtenaren van de *civil service* en de groep van Cabinet Secretaries. Misschien ook wel een nieuw type dat je ook elders zo nu en dan ziet: een enigszins hybride vorm, ergens tussen ambtenaar en politicus in. Wel de loyaliteit en ondergeschiktheid van de ambtenaar, en de ambtelijke voorkeur voor feiten, vooral ook op financieel-economisch terrein. Maar ook niet alleen kennis van maar ook begrip voor het vak van politicus. Niet behept met het cynisme dat veel ambtenaren hebben. En een sterke aandacht voor communicatie. Een moeilijke combinatie, soms gaat het goed en dan gaat het om heel bijzondere mensen. Vaak gaat het niet goed, en dan is Leiden in last.

Tijdens zijn ziekte, althans de laatste zes maanden voor zijn overlijden was zijn functie waargenomen door Mark Sedwill. Die was op dat moment National Security Adviser in het Cabinet Office. Sedwill was bereid dit er bij te doen, 'volunteering to cover both jobs for a short period'.⁶⁶ Maar toen duidelijk was dat Heywood niet zou terugkeren, benoemde Theresa May Selwick tot Cabinet Secretary. Een formele of informele procedure werd daarbij niet gevolgd, het was de waarnemer die de functie overnam. Het was de Brexit die in alle opzichten de politieke agenda en vooral het werk van Theresa May bepaalde. Zij lag voortdurend overhoop met haar eigen partij maar ook met de EU, waarbij het eerste niet erg behulpzaam was voor het laatste. Sedwill had internationale ervaring, had de functie al een tijdje waargenomen, dus veel discussie was hier niet over. Het was niet Sedwills eerste keuze om Cabinet Secretary te worden, omdat hij zichzelf geschikter vond als National Security Advisor. Hij nam de functie (naar eigen zeggen) echter aan omdat Theresa May erop aandrong, en uit een zeker plichtsbesef.⁶⁷

Sedwill had geen achtergrond in de Treasury, wat bij vrijwel alle Cabinet Secretaries voor hem als een *must have* werd gezien.⁶⁸ Hij had daarentegen een achtergrond in de diplomatie, met een paar jaar (2013-2017) in het Home Office, als undersecretary of state, een soort DG. Hij was daarvoor onder andere ambassadeur in Afghanistan geweest. Vanaf 2017 diende hij als National Security Advisor onder minister-president May, een functie die in 2010 was gecreëerd bij de oprichting van de National Security Council als een apart Cabinet Committee. Sedwill besloot (op aandringen van May) aan te blijven als National Security Advisor na zijn aanstelling als Cabinet Secretary.⁶⁹ Hiermee voegde hij dus nog een 'pet' toe aan zijn functie. Naar eigen zeggen hield Sedwill zijn oude functie

⁶⁴ Suzanne Heywood (2021), p. 464.

⁶⁵ Zie: www.westminster-abbey.org, Lord Heywood remembered, 20th June 2019.

⁶⁶ Barwell, G. *Chief of Staff: Notes from Downing Street*. Atlantic Books, p. 62

⁶⁷ <https://www.civilserviceworld.com/in-depth/article/cabinet-secretary-mark-sedwill-interview-civil-service-reform-cummings-covid-being-briefed-against>.

⁶⁸ Zie: Institute for Government, *100 years of cabinet secretaries: 6 in conversation*, 2016.

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/events/100-years-cabinet-secretaries-six-conversation>.

⁶⁹ <https://www.civilserviceworld.com/professions/article/sedwill-retaining-national-security-adviser-role-as-cab-sec-to-help-make-success-of-brexit>.

omdat hij geloofde dat die combinatie de eenheid van beleid op het terrein van veiligheid zou bevorderen.⁷⁰ Het was tegen het zere been van de voorganger van May, David Cameron, die zich nogal sterk had gemaakt voor de oprichting van een aparte National Security Council met een *full time* beschikbare National Security Adviser. Hij was bang dat door de combinatie met de functie van Cabinet Secretary de functie zou verwateren. Maar de Chief of Staff van May, Barwell, verzekerde hem dat het slechts ging om een tijdelijke oplossing. Barwell had wel enig medelijden met Sedwill, omdat Sedwill de opvolger was van iemand die gezien werd als een geweldenaar. 'It is easy to take on a job,...,where your predecessor was perceived to have done a bad job, but it is harder when you take over from someone who was highly regarded- and doubly so when that person has tragically passed away'⁷¹.

De vervulling van de functie van Cabinet Secretary door Sedwill duurde niet zo lang. De Brexit-onderhandelingen werden uiteindelijk Theresa May fataal, en dat raakte hem ook. Bovendien kreeg hij de aanpak van de corona-epidemie op zijn bordje. Boris Johnson was uiteindelijk May opgevolgd. Het Britse corona-beleid werd onder hem naar zijn eigen zeggen een groot succes maar daar werd verschillend over gedacht. Sedwill heeft niet zijn stempel op de corona-aanpak kunnen zetten, het was voor hem ook onbekend terrein. Naar ik schat zal zijn verhouding met speciaal senior adviseur van Johnson, Cummings, niet optimaal geweest. Na twee jaar stapte hij op, hij zat ook al vlak voor zijn pensioen, dus daar hoefde verder ook niet veel uitleg bij. Zijn benoeming als lid van het House of Lords was een mooi afscheidscadeau.

In 2020 werd hij opgevolgd door Simon Case. Die was op het moment van zijn benoeming 41 jaar, de jongste Cabinet Secretary ooit, op de allereerste na, Maurice Hankey, die 39 was toen hij in 1916 werd benoemd. Een alleszins opmerkelijke benoeming. Niet zozeer door zijn achtergrond en ervaring. Hij heeft in Cambridge Geschiedenis gestudeerd, is gepromoveerd, heeft bij een aantal departementen gewerkt, is private secretary en principal private secretary van de minister-president geweest, heeft bij het Cabinet Office gewerkt, was director Strategy voor communicatie, DG for UK-EU Partnership, DG Northern Ireland en Ireland en zelf private secretary van Prins William. Alleen de Treasury ontbreekt, dat is wel opvallend. Maar voor de rest: een perfect CV. Met als kanttekening dat hij die indrukwekkende serie functies in ongelooflijk korte tijd heeft vervuld. Het lijkt er op alsof hij als een soort wonderbaarlijk voetbaltalent in versneld tempo is klaargestoomd voor de hoogste functie, Cabinet Secretary. Kennelijk waren er geen ervaren SG's die bij premier Johnson in de smaak vielen. Die wilde ook iemand hebben die hij goed kende en vertrouwde.

Case kwam in een lastige tijd. De nasleep van de Brexit was moeizaam, de politieke positie van Johnson lag onder druk. En het land werd overvallen door corona, met zeker in het begin een nogal onduidelijke koers van de regering, laverend tussen de *public health* deskundigen die als vanouds de nadruk legden op *herd immunity*, op groepsimmunitet, daarnaast een achterban die voor een deel een hekel had aan beperking van de vrijheid en tenslotte een toch al krakende National Health Service (NHS). Lastig. En helemaal lastig was een crisis die hij snel na zijn benoeming op zijn bordje kreeg: het uit filmpjes blijkende vermoeden dat politieke en ambtelijke overheidsfunctionarissen in Downing Street 10 zich eind 2020 bezondigd hadden aan het overtreden van Covid-regels, door

⁷⁰ <https://www.civilserviceworld.com/in-depth/article/mark-his-words-interview-with-new-cabinet-secretary-sir-mark-sedwill>.

⁷¹ Barwell (2021), p. 63.

ondanks een algemeen verbod op feestjes wel bij elkaar te komen voor een borrel of andere festiviteit.

Zoals in het VK vaak gebeurt, kreeg de Cabinet Secretary de opdracht dit uit te zoeken. Opmerkelijk want het ging niet alleen om ambtenaren maar ook om politici, en het vermoeden was dat zelfs Johnson zelf erbij betrokken was. Al na twee weken ging het gerucht dat op de kamer van Simon Case een pubquiz had plaatsgevonden, reden voor hem om de opdracht terug te geven. Die werd nu in handen gesteld van een andere ambtenaar in het Cabinet Office, Sue Gray. Zij was second permanent secretary⁷² Union and Constitution Directorate van het Cabinet Office, en had in het verleden al vaker zeer delicate onderzoeken naar integriteit gedaan. Ook de politie bemoeide zich er mee, uitmondend in een aantal boetes, voor onder meer Johnson. Het in twee fasen uitgebrachte rapport van Sue Gray⁷³ was zorgvuldig geformuleerd maar gaf aan dat er inderdaad een cultuur was ontstaan waarbij feestjes gebruikelijk leken, feestjes die door velen waren bijgewoond, waaronder ook politici. ‘Failures of leadership and judgment by different parts of No 10 and the Cabinet Office’. Het liep verder allemaal met een sisser af. Diverse functionarissen traden af, waaronder de Principal Private Secretary van de premier. Johnson zelf (hij had ook een boete gekregen) bleef in zijn functie maar het was wel een forse beschadiging die later ongetwijfeld bijdroeg aan zijn gedwongen aftreden. Er was discussie of Simon Case ook niet moest aftreden, temeer daar hij tevens een keer bij een bijeenkomst was geweest. Maar hem kon eigenlijk niet veel verweten worden, zijn voorganger Sedwill had wel toestemming voor een feestje gegeven maar Case niet. Hij zat er ook nog maar net. Opmerkelijk is verder de Declaration on Government Reform die hij samen met premier Johnson tekende. Een document van de soort waar de Britten sterk in zijn: prachtig geformuleerd, heel inspirerend ook: ‘We have done (volgt een opsomming van een grootse overheidsprestatie waar soms wat op af te dingen was) ...But we must do better’, en dat een groot aantal keren herhaald, met ambitieus geformuleerde uitdagingen. Maar niet erg duidelijk over de concrete implementatie.

Uiteindelijk trad ook Johnson af, dat was september 2022. Hij werd als premier opgevolgd door Liz Truss die het maar vijftig dagen volhield en werd opgevolgd door Rishi Sunak. Simon Case bleef in functie als Cabinet Secretary. Begin 2023 was het voor het eerst na lange tijd weer een beetje rustig in Whitehall, ook voor de *civil service*.

⁷² Een soort plv. SG maar dan met een iets hogere status.

⁷³ 31 januari 2022

Hoofdstuk 3: de Chiefs of Staff in het Verenigd Koninkrijk

Chief of staff van de Prime Minister. Een nieuwe functie. Jonathan Powell was in 1997 de eerste. De naam 'Chief of Staff' stond zelf op een bordje op zijn deur, om duidelijk te markeren dat het een functie van iemand in de buurt van de Prime Minister, met een kamer en status. Wel een piepklein kamertje, zo dicht mogelijk bij de Prime Minister zitten was voor de Chief of Staff veel belangrijker dan een enigszins comfortabele werkplek.

Wat is een Chief of Staff? De benaming komt uit de krijgsmacht. Daar is de Chief of Staff de hoge militair die belast is met al het voorbereidende en uitvoerende werk van de opperbevelhebber. Hij geeft leiding aan de planners, aan de mensen die verantwoordelijk zijn voor logistiek, bevoorrading, verbindingen. En verzorgt de communicatie tussen de opperbevelhebbers en de legeraanvoerders van de gevechtseenheden. Het verzamelen van informatie is een belangrijke taak van de Chief of Staff. Meestal blijven ze achter de schermen maar een enkeling raakt zeer bekend zoals Bradley als Chief of Staff van Eisenhower, toen die in de Tweede Wereldoorlog opperbevelhebber was van de geallieerden.

In de Verenigde Staten is de term ook bekend vanuit het White House. Daar is de Chief of Staff ook degene die alles rond de president in de gaten houdt en regelt, die zijn agenda bewaakt, die het contact met andere politici onderhoudt, die informatie verzamelt. Maar het Verenigd Koninkrijk kende voor Blair geen Chief of Staff. De premier had wel de beschikking over een principal private secretary, een zeer belangrijke en gewilde functie. Maar een ambtelijke functie, heel vaak ook een functie die bekleed was door iemand die later Cabinet Secretary zou worden. De Chief of Staff is echter een politieke functie: de premier benoemt hem of haar, de ambtenarenregels zijn niet van toepassing en de Chief of Staff vertrekt als de premier vertrekt. Het is dus een soort politieke adviseur. Het Verenigd Koninkrijk kende ook al veel langer politieke adviseurs, mensen die de premier van advies dienden of een *second opinion* gaven over bepaalde plannen. Het hebben van een aantal politieke adviseurs was in het Verenigd Koninkrijk na de Tweede Wereldoorlog toegenomen, niet alleen de minister-president had er een of enkele, ook andere ministers. Hun aantal nam gaandeweg toe, er kwam ook regelgeving ten aanzien van hun status en positie die immers geheel anders waren dan die van ambtenaren. Maar het duurde tot het aantreden van Blair als minister-president dat de functie van hoogste politiek adviseur werd geïnstitutionaliseerd, vormgegeven als een echte functie, met ook medewerkers, een plaatsvervanger, een aantal adviseurs, een secretariaat.

Jonathan Powell was, zoal gezegd, de eerste en ook meteen een van de bekendste. Dat komt niet alleen door zijn verregaande invloed die hij had maar ook doordat hij een interessant boek heeft geschreven over zijn ervaringen. Daarin beschrijft hij zijn werk aan de hand van het werk van Machiavelli⁷⁴. Powell was al enkele jaren tevoren, 1995, Chief of Staff geworden van Tony Blair toen die leider werd van de Labour Oppositie in het parlement. Daar was zijn werk ongeveer zoals hierboven beschreven toen hij de premier ging ondersteunen: politieke regelaar van de leider van de oppositie, een functie die trouwens iets meer status heeft dan bij ons, waar we eigenlijk alleen een leider van de grootste oppositiepartij kennen. Voordat hij voor Blair ging werken, werkte hij als ambtenaar bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Net als zijn broer, die het trouwens ooit als ambtenaar had gebracht tot de functie van principal private secretary van Margaret Thatcher. Geen

⁷⁴Powell, J. (2011). *The New Machiavelli, How to Wield Power in the Modern World*. Vintage Books.

politiek assistent van Thatcher dus, die had niet een vaste politieke assistent. Jonathan Powell kende derhalve de overheid en met name ook de functie van de premier daarbinnen terdege. En hij kende Blair, althans had hem intensief meegemaakt in de drie jaar dat hij voor hem werkte toen Blair nog in de oppositie zat.

Blair beschrijft in zijn memoires hoe de reactie was van de ambtelijke top, Cabinet Secretary Robin Butler, op zijn komst en met name zijn aankondiging van het meebrengen van een aantal politieke adviseurs: Jonathan Powell als Chief of Staff, en daarnaast ook Alastair Campbell als press secretary en Anji Hunter als adviseur. 'Al vroeg merkte ik dat hij weinig heil zag in de aanstelling van Jonathan Powell als stafchef, Alastair en, zij het in mindere mate, mijn oude vriendin en manusje-van-alles Anji Hunter'. 'Regeren in deze tijd is echter zonder hen onmogelijk. Ze zijn politiek toegewijd....Ze kunnen expertise meebrengen en als ze goed worden ingezet, vindt er een interactie met, en een versterking van het professionele ambtelijke apparaat plaats, dat zelf ook profiteert van het contact met hen.'⁷⁵ Belangrijk punt van discussie was de vraag of Powell (en Campbell) opdrachten aan ambtenaren mochten geven. Butler was daar aanvankelijk tegen en wilde een beperking van de functie van Chief of Staff tot het puur geven van advies aan de premier. Maar Butler, praktische ambtenaar en geen scherpslijper, wist een oplossing te vinden waar men mee kon leven. Frictie heeft dat later ook niet opgeleverd.

Powell toont zich in zijn boek wel wat sceptischer over de ambtenaren dan Blair. Hij hekelt vooral het fatalisme en cynisme van de ambtelijke dienst, beschrijft dat ongetwijfeld gechargeerd maar het is geen verrassing dat de cultuur en de houding van veel ambtenaren contrasteerden (en bleven contrasteren) met het onbevangen en ambitieus enthousiasme van de nieuwe bewindslieden. Powell beschrijft een sessie die Blair en hij hadden met ambtenaren van het Home Office. Onderwerp: criminaliteit. In de PowerPoint-presentatie werd aangetoond dat de criminaliteit omhoog zou gaan. Waarom, was de vraag van Blair. Omdat de economie groeit, was het antwoord, want dan zijn er meer verleidingen voor criminelen. Powell, slimste jongen van de klas, vroeg vervolgens wat er zou gebeuren als de economie zou krimpen. Ook dan gaat de criminaliteit omhoog, was het antwoord, want mensen moeten dan stelen om te overleven⁷⁶. Prachtig verhaal natuurlijk, zij het dat het een verhaal is dat ik in de serie ambtenarengrappen vaker heb gehoord. De werkelijkheid zal genuanceerder zijn maar het paste wel in de opvattingen van Powell.

Wat verder opvalt in het boek van Powell, is dat ambtenaren voor de rest maar een ondergeschikte rol spelen. Ze duiken zo nu en dan op, vooral bij crises en om te waarschuwen dat het niet te hard moet gaan. Maar voor het overige is het werk van de Chief of Staff om vlak bij de premier te blijven, te anticiperen op zaken die gaan komen, heel veel personele zaken te regelen, aanwezig te zijn bij nagenoeg alle gesprekken, mee te gaan naar alle vergaderingen. 'The main skill needed for the job is to keep a large number of balls in the air at the same time and not allow even one of them to fall on the ground'. 'If possible the chief of staff should relieve his boss of any management responsibility and leave him to concentrate on setting a vision, deciding policies and making speeches'. Het brengen van slecht nieuws, is ook taak van de Chief of Staff. En: 'A can-do-spirit is necessary. It's not the job of the chief of staff to tell the prime minister why something can't be done. He has a whole

⁷⁵ Blair (2010), p. 30/31.

⁷⁶ Powell (2011), p. 72.

Civil Service to do that'. The most important task of a chief of staff is saying 'no', zo eindigt Powell zijn opsomming van eigenschappen van de Chief of Staff⁷⁷.

Wat Powell niet expliciet noemt maar wat wel volgt uit de beschrijving in zijn boek is de taak om in de gaten te houden welke valstrikken er allemaal zijn en welke valkuilen worden gegraven door partijgenoten, vooral door in dit geval minister van Financiën Brown. Talloos zijn de voorbeelden van pogingen van Brown om Blair in de wielen te rijden, pogingen die door Powell meestal op tijd worden ontdekt en ontmanteld. Powell gaat eveneens in op de pogingen om in verband met de zwakheden van het Cabinet Office te komen tot een apart department of the Prime Minister. Het Cabinet Office is alleen maar gericht op coördinatie en wil iedereen te vriend houden, waardoor de premier met betrekkelijk weinig steun moet opboksen tegen de veel sterker uitgeruste Treasury (waar Brown de baas was, dat moet je er wel bij zeggen). De Cabinet Secretary, Richard Wilson op dat moment, ging daar echter dwars voorliggen. Het is er ook niet van gekomen, niet zozeer omdat Wilson er niet akkoord mee ging als wel, zoals ik het beoordeel, omdat men tot een praktische samenwerking kon komen tussen 'Nr. 10' en het Cabinet Office, ook door toedoen van mensen als Jeremy Heywood en op de Treasury Gus O'Donnell die daar toen permanent secretary was. Ook Powell bleek uiteindelijk geen voorstander van een apart, groot department of the Prime Minister. Het Bundeskanzleramt was een groot schrikbeeld. Het creëren van een apart 'Court', zoals hij met verwijzing naar Machiavelli het relatief kleine, ondersteunende apparaat in Downing Street 10 noemde, kon ook met handhaving van de bestaande organisatievorm. Interessant is dat het inderdaad zich ontwikkelde tot een werkbare, hybride organisatie waarbij binnen het Cabinet Office een enkele eenheden kwamen die duidelijk gericht waren op de premier of voortkwamen uit zijn aanpak, zoals de Delivery Unit van Michael Barber die de voortgang van de plannen in de gaten moest houden. Downing Street 10 werd, hoe klein ook, wel iets anders gestructureerd door Powell. Er kwamen vijf afdelingen: Policy (later onder leiding van David Miliband, een vooraanstaand maar toen nog jong Labour-lid), Strategy, Private Office en Politics en Press (waar Alastair Campbell de baas was). Uit niets blijkt dat de Cabinet Secretary daar veel invloed op had, ik schat dat hij hier verder ook niet zo'n zwaar punt (meer) van maakte.

Dat Powell (en dat zal ook voor Blair hebben gegolden, maar die spreekt in zijn memoires nauwelijks over hem) niet goed met Wilson overweg kon, was duidelijk. Hij beschrijft de verhouding tussen Number 10 en de Cabinet Secretary als 'often fraught', zwaarbeladen. De Cabinet Secretary wil de hoogste adviseur van de premier zijn, maar de premier stelt daar niet altijd (en als ik het goed zie, in het geval van Blair en Wilson: nogal vaak niet) prijs op. 'I liked Richard and admired his political and bureaucratic skills, but...' Voor de goede verstaander spreekt zo'n begin van een betoog boekdelen. Wilson had ook niet het automatisch gezag dat een Cabinet Secretary met een stevige Treasury-achtergrond zou hebben, iets dat zijn opvolgers wel hadden. Financiën was niet het terrein waar Blair zich erg zeker voelde, hij kreeg van Brown op dat vlak ook weinig ruimte. Op de terreinen waar Wilson zijn sporen had verdiend, zoals Home Office-onderwerpen en energiepolitiek, was Blair zelf veel beter thuis. Powell noemt in lovende zin wel Gus O'Donnell, 'the first modern Cabinet Secretary in my view, with more sinious political skills'.⁷⁸ Dat zal hij zeker ook gevonden hebben van Jeremy Heywood, die principal private secretary van Blair was geworden, de ambtelijke functie voor de

⁷⁷ Powell (2011), p. 92 e.v.

⁷⁸ Powell (2011), p. 77.

directe ondersteuning van de premier. Hij zou door O'Donnell later benoemd worden tot aparte permanent secretary bij het Cabinet Office, en zou daarna O'Donnell opvolgen als Cabinet Secretary.

Aparte aandacht van Powell had, naast zijn permanente zorg over de verhouding met de Treasury en vooral de minister daar (Brown), de verhouding met het Foreign Office. 'There is always an institutional tension between Number 10 and the Foreign Office, particularly if there is a strong prime minister engaged in foreign policy'.⁷⁹ Powell herinnert zich dat nog uit zijn eigen tijd bij het Foreign Office toen Margaret Thatcher premier was. Een deel van de dagelijkse bijeenkomsten van de SG van het Foreign Office met zijn staf was stevast 'devoted to some new indignity that Number 10 had inflicted on the office'. Overwogen werd wel om binnen Downing Street 10 te komen tot een aparte eenheid voor buitenlands beleid en met name voor EU-zaken. Met name Peter Mandelson, de invloedrijke minister zonder portefeuille, zou hebben geprobeerd het Cabinet Office om te zetten in een ministry of Europe. Dat is er allemaal niet van gekomen maar duidelijk was wel dat Powell en zijn mensen een stevige vinger in de pap hadden als het om buitenlands beleid ging en op dat vlak ook intensief contact hadden met de vergelijkbare politieke adviseurs van de regeringsleiders in relevante landen.

Gordon Brown die in 2007 (eindelijk, althans dat vond hij zelf) Blair opvolgde als minister-president had geen aparte Chief of Staff. Powell was gelijk met Blair opgestapt en gaan werken bij Morgan Stanley. Brown volstond met het hebben van een principal private secretary. Dat werd Tom Scholar die al principal private secretary van Brown was geweest (1997-2001) en daarna vertegenwoordiger was van het VK bij het IMF en de Wereldbank. Hij combineerde beide functies maar deed dat maar een half jaar om daarna terug te keren naar de Treasury. Hij werd opgevolgd door Jeremy Heywood, ook een ambtenaar en geen politicus. Heywood had veel gezag bij Brown maar ook bij vele anderen en slaagde er in om het contact tussen Downing Street 10 en het Cabinet Office goed te laten verlopen, en trouwens ook met de altijd belangrijke Treasury. Cabinet Secretary was inmiddels Gus O'Donnell met wie Heywood eveneens een prima verhouding had.

Toen David Cameron in 2010 Gordon Brown opvolgde als minister-president, kwam er weer wel een Chief of Staff die de leiding had van een groep politieke adviseurs. Maar de groep was wel aanzienlijk kleiner dan onder Blair. Chief of Staff werd Edward Llewellyn. Die was al sinds 2005 Chief of Staff van Cameron toen Cameron leider van de Conservatives werd. Llewellyn had gewerkt in het Research Department van de Conservatives en was ook private secretary van Thatcher geweest. Hij had verder gewerkt voor Chris Patten toen die eerst gouverneur van Hong Kong was en later EU-commissaris. En ook nog als Chief of Staff van Paddy Ashdown toen die High Representative voor Bosnië en Herzegovina was. Zijn achtergrond was dus vooral buitenlands beleid, terwijl zijn plaatsvervanger, Kate Fall, zich meer met de politieke en binnenlandse zaken bemoeide. Ook zij heeft een boek geschreven over haar tijd daar: *The Gatekeeper*, een gebruikelijke aanduiding voor een Chief of Staff. 'For over a decade Kate Fall was the most influential woman in British politics', aldus een citaat uit *The Times* op de boekomschlag⁸⁰. Dat viel wel een beetje mee, vertelde Gus O'Donnell, Cabinet Secretary van 2005 tot 2011 mij. Hij was nog steeds Cabinet Secretary toen Cameron aantrad als premier en nuanceerde in het algemeen wel de invloed en betekenis van de Chiefs of Staff.

⁷⁹ Powell (2011), p. 286.

⁸⁰ Fall, K. (2020). *The Gatekeeper*. HarperCollins.

Opvallend is dat het boek van Kate Fall in die zin lijkt op dat van Powell, dat het ook bepaald niet bescheiden is over de rol die zij heeft gehad. Of liever gezegd: die 'wij' hebben gehad, net als Powell beschrijft zij haar eigen activiteiten vooral met 'we', wij deden dit en dat, wij waren hier en daar mee bezig, wij regelden het zus en zo, wij vonden A en B. Ook opvallend is dat het lijkt alsof ze ongeveer permanent bij de premier in de buurt is en voortdurend bezig is met haar werk dat bestaat uit regelen, speeches begeleiden, akkevietjes opknappen, achter de premier zitten om hem briefjes te kunnen toestoppen. Wel natuurlijk *power woman*, dus ook nog een echtgenoot en twee kinderen die niets te kort komen. En ook zij heeft het niet of nauwelijks over de ambtenaren. Maar dat is misschien te negatief, haar inzet is formidabel, haar toewijding enorm en ze is slim, en weet Cameron voor heel wat gevaar te behoeden.

Na het echec met het Europa-referendum stapte Cameron op, en met hem ook zijn politieke staf. Theresa May werd in 2016 de nieuwe premier. De functie van Chief of Staff bij haar werd vervuld door twee personen, Fiona Hill en Nick Timothy. Dat was geen succes, en na de slecht verlopen verkiezingen van 2017 (waar zij een deel van de schuld van kregen) stapten zij op. Nieuwe Chief of Staff werd Gavin Barwell. Dat was een heel andere categorie, niet iemand die al als regelaar had gewerkt of een jonge, ambitieuze politieke adviseur maar een vrij zwaar Kamerlid die het ook al geschopt had tot minister, minister of state for Housing and Planning in het vorige kabinet van May. Bij de verkiezingen van 2017 had hij, net als een behoorlijk aantal andere Conservatives, zijn zetel verloren en was hij zich aan het beraden op zijn toekomst. Op dat moment belde Theresa May hem met de vraag of hij haar Chief of Staff wilde worden. Ja, natuurlijk, hij had geen baan en de functie van Chief of Staff brengt je ineens in het centrum van de macht.

May had kennelijk behoefte aan een zwaargewicht die ook goed thuis was in de Conservatieve partij (Barwell had daar lang gewerkt en was zelfs een tijdje vice-voorzitter geweest). Maar ook had zij iemand nodig die als een soort schaduw kon functioneren, die haar vak op dezelfde manier kon uitoefenen als zij, maar dan zonder publiek gezicht, zonder optreden in het openbaar. Dat is althans de indruk die bij mij oprijst uit het boek dat Barwell geschreven heeft over zijn tijd als Chief of Staff⁸¹. Barwell probeert zich zoveel mogelijk te verplaatsen in de rol van Prime Minister en zich af te vragen wat een goede aanpak zou zijn, wat de beste strategie zou zijn, welke stappen de premier het beste zou kunnen nemen. Hij beschrijft dat hij met haar een '*relationship*' moest opbouwen. 'And I needed to know her views on pretty much everything: a chief of staff who can't speak for their boss is no use at all'.⁸² 'To keep their boss in office', dat is de simpele doelstelling.

Barwell geeft een boeiende beschrijving van zijn werkzaamheden die van de vroege ochtend tot de avond gaan en waarbij hij de minister-president bijna geen seconde uit het oog verliest. Het is heel vergelijkbaar met het leven van alle andere Chiefs of Staff, ongeacht hun politieke kleur en ongeacht de persoon van de premier. Het leven bestaat uit veel aandacht voor de media, *spinning* is een heel normale activiteit, contacten onderhouden met journalisten en politici horen erbij en nemen veel tijd in beslag. Benoemingen en ontslag van ministers en alle andere politieke functies die een hoge doorloopsnelheid kennen, in totaal circa 100: op het bordje van de Chief of Staff. Het voorbereiden en begeleiden van *PMQ*⁸³-*hour*, het wekelijkse vragenuurtje in het parlement, kost enorm veel tijd. Het heeft ook de hoogste aandacht van de minister-president, May verschilt in dat opzicht niet van

⁸¹ Barwell (2021). Zie ook zijn bijdrage in *Ministers reflect* van het Institute of Government.

⁸² Barwell (2021), p. 21.

⁸³ Prime Minister's Questions.

bijvoorbeeld Blair of Cameron. Speciale missies ondernemen hoort erbij. Barwell beschrijft hoe hij een belangrijk Europees overleg over de Brexit voorbereidt met Martin Selmayr, secretaris-generaal van de EU Commissie in die tijd, twee 'ondersteuners' die proberen zoveel mogelijk het terrein te effenen met in het achterhoofd de belangen van hun bazen. Dat is het werk van de Chief of Staff: hindernissen opruimen zodat de baas verder kan. Opvallend, ook in de memoires van Barwell, is dat hij bijna geen melding maakt van contacten met of invloed van ambtenaren. Jeremy Heywood, de Cabinet Secretary, wordt genoemd, met veel waardering, de treurnis van ook Barwell over diens overlijden is groot en welgemeend. Zijn opvolger Mark Sedwill krijgt ook een of twee zinnen in het lijvige boek. Ollie Robbins, de Brexit-onderhandelaar, wordt genoemd. Maar dat is het dan wel. Ondanks de nuchterheid en redelijkheid van Barwell lijkt het wel alsof de ambtenaren niet bestaan of een amorfe klomp tegenwerking vormen voor het beleid. 'Working with Sir Humphrey', dat is de veelzeggende naam van Hoofdstuk 4 van het boek van Barwell.

In wezen was er maar één groot onderwerp dat alle aandacht vroeg: de Brexit. Maar daarnaast natuurlijk alle gebruikelijke zaken die op het bordje van de premier komen te liggen. En een paar stevige crises: de Grenfell-brand, de Windrush-affaire. Een premier bovendien die weet dat de bedreigingen niet alleen van buiten komen maar ook en vooral vanbinnen, in de vorm van talrijke collega-politici die graag haar plaats willen innemen.

Uiteindelijk sneuvelt May en wordt Boris Johnson de nieuwe minister-president. Johnson benoemt niet een Chief of Staff maar twee chief political advisers, waaronder Dominic Cummings. Dat zou ook meteen een van de bekendste political advisers worden die er ooit geweest zijn. Hij werkte, in afwijking van de gegroeide praktijk, ook graag in de publiciteit. Van beroep, ja bijna uit roeping, was hij: political adviser, zij het dat hij ook talrijke andere zaken had ondernomen. Hij had drie jaar in Rusland gewoond en gewerkt aan het oprichten van een vliegmaatschappij, hij had belangen in een boerderij, van dat soort zaken. Politiek adviseur was hij een aantal jaren geleden geweest voor de nogal uitgesproken Cabinet minister Michael Gove. Hij had ook de leiding gehad van de Leave-campagne. Hij was een uitgesproken voorstander van de Brexit maar ook van ingrijpende andere veranderingen in het politieke systeem en cultuur. Hij daarbij een hekel aan de civil service. Hij was ook, bij voorkeur lijkt het zelfs, liever adviseur dan dat hij het zelf zou doen, hij had geen aanvechting om zelf in het Parlement zitting te nemen om vervolgens minister te worden, of zelfs minister-president. En als instrument om zijn doelen te bereiken gebruikte hij de publiciteit. Dat leverde hem natuurlijk vooral in de buitenwereld wel een aantal aanhangers op en ook journalisten waren dol op zijn controversiële uitspraken waarbij hij iedereen de gordijnen injoeg.

In de politieke kringen rond de premier en ook bij Johnson zelf nam echter de irritatie over zijn volstrekt eigengereide, met niemand afgestemde acties toe. Bovendien houden politici er natuurlijk niet van als hun adviseur de show steelt en het doet voorkomen alsof hij alles bedacht heeft en de ministers daarvan de uitvoerder zijn. En dan niet eens zulke goede uitvoerders ook, zoals hij wel eens liet merken. Zijn stijl van recalcitrante stokebrand bleek niet lang houdbaar in de functie bij de premier, die zelf weliswaar ook niet wars was van enige controversieel publiek handelen maar hier meer last dan baat van had. Het was een verkeerde keuze van hem geweest, ook niet de keuze van een serieuze bestuurder maar meer bedoeld om eens wat herrie te schoppen. De corona-crisis werd hem fataal, toen bleek dat hij in weerwil van een reisverbod er toch met zijn auto op uit was gegaan. Een beetje knullige bananenschil voor iemand die wilde uitstralen dat hij de gehele wereld wilde aanpakken. Hij heeft zijn memoires nog niet geschreven, die zullen wellicht wel komen. Wel heeft hij

een eigen website met een uitgebreide weerlegging van alles wat over hem werd beweerd, waarbij hij ook naar alle kanten klappen uitdeelt en probeert mensen in een kwaad daglicht te stellen. Ook wordt hij ervan verdacht de bron geweest te zijn van de toenemende berichtenstromen over feestjes die tijdens de *corona-lockdown* waren gevierd in Downing Street 10. Die verhalen werden uiteindelijk, in combinatie met het verlies van vertrouwen bij veel van zijn ministers, ook Johnson fataal.

De Chief of Staff in het Verenigd Koninkrijk: een betrekkelijk nieuwe functie, een soort super-politiek-adviseur. Geen *job description*, geen benoemingsprocedures, geen ontslagbescherming, wel ontzagwekkende werktijden en totale toewijding aan de premier aan wiens of wier talent het vervolgens ligt of het een succes wordt. Geen democratisch mandaat, bevoegdheden zijn er niet in formele zin, je moet het doen met het gezag dat je ontleent aan de premier. Geen politicus en geen ambtenaar, een nieuwe hybride en tamelijk ongeregelde functie. Wel bestaat er een Special Advisers Code die ook van toepassing is op de Chief of Staff⁸⁴.

Invloedrijk? Ja, ontegenzeggelijk, je ziet de premier dagelijks, weet wat hij denkt en doet, bepaalt wie hem ziet en vooral wie niet. Maar het hangt er wel van af. Nuttig? Voor de meeste premiers wel, zij het dat Cummings waarschijnlijk niet gezien wordt als het beste voorbeeld. De Chiefs of Staff zijn ontegenzeggelijk essentieel in een politiek-bestuurlijk systeem dat in nog steeds sterkere mate in het teken staat van beeldvorming, van dagelijks politiek gedoe, van spinning en van wisselwerking met niet alleen de traditionele media maar ook de helemaal ongrijpbare sociale media. Het VK is op dit punt ongetwijfeld een van de landen waar dit alles het meeste speelt. Of dat allemaal een goede ontwikkeling is, is sterk de vraag. Sommigen zien de Chiefs of Staff, of breder gezien: de politieke adviseurs, als symptomen van een systeem dat op de verkeerde weg is, dat meer en meer politiseert ook daar waar traditionele waarden de overhand zouden moeten hebben. Hoe dit er over 25 jaar uitziet? Ik zie geen signalen dat het fenomeen verdwijnt of een veel lichtere invulling krijgt en dat de ambtelijke dienst het verloren terrein weer terugkrijgt.

⁸⁴ Code of conduct for special advisers, Cabinet Office December 2016.

Hoofdstuk 4: Australië⁸⁵

'Paul, it's Max. You're sacked'. Dat was volgens The Australian van 24 juli 1999, de korte boodschap van Max Moore-Wilton, Secretary of the Department of the Prime Minister and Cabinet (PM&C) aan Paul Barratt, toen Secretary of the ministry of Defense.⁸⁶ Van de secretaris-generaal van het ministerie van AZ aan de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie, vertaald in Nederlandse termen. Het was de aanzet van wat een belangrijke *case study* zou worden in de leer omtrent de positie van topambtenaren in Australië. Barratt was net benoemd als SG, op instigatie nog wel van de premier zelf. Dat ging aanvankelijk goed maar de minister stapte op en de nieuwe minister (John Moore) kon niet goed met hem uit de voeten en wilde van hem af. Hij had geen zakelijke argumenten, het klikte niet, dat was het. En naar verluidt had hij iemand anders op het oog. Barratt legde zich hier niet bij neer, protesteerde maar vergeefs en ging toen naar de rechter. De rechter stelde hem in het gelijk en oordeelde dat hij *'was entitled to procedural fairness before his appointment was terminated'*.⁸⁷ Dat betekende volgens de rechter dat hij tenminste er recht op had te horen waarom zijn aanstelling vroegtijdig zou worden beëindigd en uiteen te zetten waarom hij het daarmee niet eens was. Dat gebeurde, onder regie van Max Moore-Wilton die zich al had ingespannen om door overplaatsing het conflict te vermijden. Ambassadeur in Nieuw Zeeland, had hij in de aanbieding maar dat vond Barratt te min. Max Moore-Wilton had toen nog eens overleg gevoerd met minister Moore en van hem gehoord: *'I have no confidence in Mr Barratt'*. Niet meer, niet minder. Het ontslag van Barratt werd hierop gebaseerd: gebrek aan vertrouwen bij zijn minister. Wederom ging Barratt naar de rechter maar deze keer vergeefs. Het was volgens de rechter niet nodig dat er inhoudelijke gronden waren voor zijn ontslag, gebrek aan vertrouwen was voldoende grondslag. Maar dat moest wel procedureel zuiver aan hem worden medegedeeld, de taak van de SG van de minister-president.

Het is een interessante *case* uit het oogpunt van ambtenarenrecht. Maar is hier vooral relevant omdat het een mooie kijk biedt op de functie van de SG van de premier in Australië. Het geeft ook enig inzicht in de persoonlijkheid van een van die SG's, Max Moore-Wilton, die de reputatie had dat hij al dan niet gevoed door inzichten van de premier aan nogal wat ambtelijke carrières een einde maakte. Op een tamelijk hardhandige manier, zijn bijnaam Max the Axe was wel verdiend.

De Australische overheid

De Australische overheid is in sterke mate gevormd naar het voorbeeld van de Britse, net als andere landen die vroeger dominions waren van het British Commonwealth. Het is gebaseerd op het zogenaamde Westminster-model. Via een districtensysteem (waarbij alle districten ongeveer evenveel inwoners hebben) wordt een House of Representatives gekozen, bestaande uit 151 leden. In de praktijk leidt dat tot een duidelijke meerderheid van één partij die vervolgens de regering vormt. De Governor-General die de King of Queen van het Verenigd Koninkrijk (formeel nog het staatshoofd van Australië) vertegenwoordigt, benoemt de premier maar volgt daarbij de uitkomst

⁸⁵ Voor het schrijven van dit stuk heb ik veel gehad aan de gesprekken met Andrew Podger, vroeger SG bij de Australische overheid (o.a. van Health, uit die tijd ken ik hem als collega), Public Service Commissioner en hoogleraar aan de Australian University en ook met Terry Moran, vroeger Secretary of PM&C. Podger heeft ook uitgebreid commentaar op het stuk geleverd.

⁸⁶ Weller, P. (2001). *Australia's Mandarin*. Sydney: Allen & Unwin, p. 212.

⁸⁷ Weller (2001), p. 218.

van de verkiezingen. Premier wordt de leider van de partij die het vertrouwen van het House of Representatives kan verwerven.

Een nieuwe minister-president kan direct aan de slag⁸⁸ want hij had als leider van zijn partij in het parlement al een schaduwkabinet waarvan de leden meestal direct de ministersposten gaan bekleden. Als het zittende kabinet de meerderheid heeft (behouden), kan er soms een verandering worden aangebracht in de samenstelling van het kabinet. Sommige ministers kunnen ook niet opnieuw gekozen zijn, hetzij omdat ze niet verkiesbaar waren hetzij omdat ze in hun district geen meerderheid hebben gehaald. De minister-president kan ook via een Administrative Arrangement Order de organisatie van de ministeries en de kabinetsposities veranderen. Ministers moeten lid zijn van het parlement, hetzij van het House hetzij (een minderheid) van de Senate. De Senate is een *'house of review'*, naar Amerikaans model. Zij bestaat uit 76 leden die aangewezen worden door de zes staten van Australië (plus vier leden uit de twee *'territories'*). Australië is, net als Canada, formeel een federatie van staten die ook een grote autonomie hebben en een eveneens op de Westminster-opzet gebaseerd parlement en regering. De staten zijn verantwoordelijk voor een variëteit aan functies en vooral *'service delivery'*.

In 2022 had het Australische kabinet in totaal 23 leden. Opvallend is dat zij soms meer dan een ministeriële functie bekleden waarin ze optreden als *'minister for....'*. Naast dit *inner cabinet* is er ook een *outer ministry*, met zeven ministers, veelal verantwoordelijk voor grote uitvoeringsopgaven zoals de militaire veteranen of belastingen. En er zijn ook nog 12 assistant-ministers, staatssecretarissen zouden wij hen noemen.

Australië kent naast de minister-president op dit moment dertien ministeries⁸⁹. Die hebben voor een groot deel hetzelfde werkgebied als bij ons en zijn ook vaak ongeveer even groot. Opvallendste verschil is het onderscheid tussen een minister for Finance en een Treasurer en de combinatie van Werkgelegenheid en Onderwijs

Department of the Prime Minister and Cabinet (PM&C)

De minister-president wordt ondersteund door het Department of the Prime Minister and Cabinet (PM&C). Het is een stevige organisatie, bestaande uit een aantal zo nu en dan wijzigende hoofdgroepen. In december 2022 waren dat: de Domestic Policy Group, de National Security and International Policy Group, de Governance and Corporate Group en de APS⁹⁰ Reform Office.

In totaal werken er ongeveer 1100 medewerkers. Hun hoofdtaak is op de site als volgt aangegeven:

'We provide high quality advice and support to the Prime Minister, the Cabinet, Portfolio Ministers and Assistant Ministers to achieve a coordinated and innovative approach to the development and implementation of Government policies. We coordinate and develop policy across the Government in economic, domestic and international issues and public service stewardship.'

We do this by:

⁸⁸ Heel snel was het aantreden van premier Albanese op 23 mei 2022. Hij werd al twee dagen na de verkiezingen beëdigd zodat hij vervolgens als premier kon deelnemen aan een belangrijke conferentie (Quad) van de regeringsleiders van Australië, de VS, India en Japan in Tokio.

⁸⁹ In Australië is de gebruikelijke naam voor ministeries: departments.

⁹⁰ APS: Australian Public Service.

Providing well-founded advice to the Prime Minister, the Cabinet, Portfolio Ministers and Assistant Ministers on national and global challenges and matters at the forefront of Government.

Coordinating policy across Government with a focus on practical changes to improve the lives of all Australians and effective implementation.

Fostering a high performing public sector, working with the Australian Public Service Commission.

*Consulting across Government, the private sector, the not-for-profit sector and the community.*⁹¹

Bij de minister-president zit meestal ook nog een aantal ministers-zonder-portefeuille en zelfs een assistent-minister. Ook die worden ondersteund, zoals ook in bovenstaande 'missie-statement' staat, door het department of PM&C. Van belang is dat het departement zich niet alleen richt op de prime minister maar ook op het kabinet als geheel. Vergelijkbaar met het secretariaat van de ministerraad bij ons, dat de ministerraad als geheel ondersteunt en niet alleen de voorzitter. Het department of PM&C is goed vergelijkbaar met het Britse Cabinet Office.

De SG's

Het Department of PM&C staat onder leiding staat van een SG, de hiervoor genoemde Moore-Wilton was zo'n SG (van 1996 tot 2003). Deze SG-functie is geen politieke benoeming maar een ambtelijke. De taken en verantwoordelijkheden van de SG's zijn geregeld in Part 7 (art.56 e.v.) van de APS Act. Art. 57 stelt bijvoorbeeld:

The roles of the Secretary of a Department include, but are not limited to, the following:

- (a) principal official policy adviser to the Agency Minister;*
- (b) manager, ensuring delivery of government programs and collaboration to achieve outcomes within the Agency Minister's portfolio and, with other Secretaries, across the whole of Government;*
- (c) leader, providing stewardship within the Department and, in partnership with the Secretaries Board, across the APS;*
- (d) any other role prescribed by the regulations.*

Om misverstanden te voorkomen is ook nog in de wet verankerd:

'The secretary of a department holds office on a full time basis'. (art. 58)

SG's in Australië, secretaries zoals ze daar heten, worden benoemd voor een periode van vijf jaar, tenzij de betrokkene een kortere periode wil hebben. Benoeming vindt plaats door de minister-

⁹¹ www.pmc.gov.au

president op basis van een voorstel van de Secretary of PM&C.⁹² Die is verplicht daarbij de Public Service Commissioner te raadplegen. Vroeger werden zij, net als in het Verenigd Koninkrijk, aangeduid als 'Permanent Secretary' maar dat veranderde in de jaren 80 toen een nieuw regime werd ingevoerd van 5-jarige contracten in plaats van een permanente aanstelling. Hun titel veranderde van 'Permanent Secretary' in 'Departmental Secretary', om maar duidelijk te maken dat hun functie allesbehalve permanent was. In de jaren 90 werden de vijfjarige contracten nog verder aangescherpt, in de zin dat het echt vijf jaar zou zijn en dat geen sprake meer was van min of meer automatische verlenging, zoals daarvoor. De zittende SG's mochten toen kiezen: of overstappen op het nieuwe regime of behoud van hun oude status. In het eerste geval zouden zij 20% extra salaris als compensatie voor het verlies van hun vaste aanstelling krijgen. De meeste kozen voor optie 1, omdat ze wel aanvoelden dat ze ook bij optie 2 bepaald niet veilig waren voor ontslag (want dat was in beide gevallen mogelijk) terwijl dan hun ontslagpremie over een lager basisbedrag zou worden berekend.⁹³ Gedurende de periode van 1998 tot 2008 bevatte het contract ook prestatieafspraken die jaarlijks werden besproken en eventueel bijgesteld. De resultaten konden leiden tot een bonus die meestal zo'n 10% bedroeg maar op kon lopen tot 20%, te bepalen door de minister-president op advies van de Secretary of PM&C en de Public Service Commissioner. Het uitblijven van een bonus werd gezien als een signaal dat vooral de minister-president niet helemaal tevreden was⁹⁴. Premier Rudd (2007-2010, en in 2013 nog korte tijd) schafte dit bonussysteem af voor de secretaries omdat het in de praktijk moeilijk hanteerbaar bleek en ook gemakkelijk de schijn van politieke overwegingen met zich kon brengen.⁹⁵

Als de desbetreffende minister klachten had over de Secretary, was dat was niet altijd aanleiding voor de minister-president om geen bonus uit te keren. Iedere Secretary is verantwoordelijk ten opzichte van zijn eigen vakminister. Maar ze weten ook goed dat ze benoemd worden door de minister-president op advies van de Secretary of PM&C. Het kan zelfs voorkomen dat de minister-president graag ziet dat de Secretary de desbetreffende minister een beetje in toom houdt in plaats van overdreven enthousiast achter diens prioriteiten aan te lopen. Dat overkwam Andrew Podger toen hij Secretary van het department of Housing was waar Howe minister was. Podger had de *'impression that the prime minister wanted me to constrain some of the left wing inclinations of Minister Howe'*. Het kwam op in een discussie tussen hem en zijn minister die zich er over beklaagde dat Podger meer leek te geven om de Secretary of PM&C (Mike Keating in die tijd, werkend onder prime minister Paul Keating-geen familie) dan om de minister.⁹⁶ Overigens moet de aanduiding 'contract' met een korreltje zout worden genoemd, de benaming suggereert een wederkerigheid en een rechtspositie die in de praktijk niet bestaat althans duidelijk ondergeschikt is aan de wilsvorming van de minister-president (en diens Secretary).

⁹² Strikt formeel is het de Governor-General die benoemt op voordracht van de minister-president.

⁹³ Zie: Andrew Podger, Professional Perspective, What Really Happens: Department Secretary Appointments, Contacts and Performance Pay in the Australian Public Service, The Australian Journal of Public Administration, vol.66, no.2, p. 136.

⁹⁴ 'If the (performance pay) system did not send messages, then there was no point in the system', aldus prime minister Howard ooit tegen Podger die toen Public Service Commissioner was, zie: Podger, Professional Perspective, p. 143.

⁹⁵ Voor de CEO's van uitvoeringsorganisaties bleef het bonussysteem in stand, hun prestaties waren in het algemeen iets objectiever vast te stellen.

⁹⁶ Podger, Professional Perspective, p. 144.

De benoemingen van de secretaries komen vaak nogal uit de lucht vallen, ze zijn niet het resultaat van een open selectieproces. Veel inspraak heeft de betrokkene niet, hij krijgt van de Secretary of PM&C te horen waar hij geplaatst wordt. Dat gaat zelfs zo ver dat het wel eens voorkomt dat de desbetreffende minister niet tevoren is ingelicht: '*After the 1996 election, several of the new ministers had never met their new departmental secretary. The partnerships were determined at the centre*'.⁹⁷ Sinds de inwerkingtreding in 1999 van de Australian Public Service Act moet de betrokken minister worden geconsulteerd. En sinds de wijziging van die wet in 2013, moet ook de Public Service Commissioner worden geraadpleegd. Die heeft ook een database met namen van geschikte kandidaten. Maar vacatures voor de post van Secretary worden niet openbaar bekendgemaakt. Evenmin wordt systematisch gekeken naar externe kandidaten. De bijna allesbepalende rol van de minister-president, daarin geassisteerd door zijn Secretary, als het gaat om de topbenoemingen heeft overigens als effect dat de Secretary van een ministerie zich niet zozeer en zeker niet alleen loyaal voelt ten opzichte van zijn eigen minister maar ook (en soms zelfs meer) ten opzichte van de minister-president en de Secretary of PM&C.⁹⁸ Hij weet dat zijn rijksbrede inzet een rol kan spelen bij nieuwe benoemingen in zijn carrière.

Vaak is er na een kabinetswisseling een *reshuffle* van de ambtelijke top waarbij niet direct partijpolitieke overwegingen een rol spelen maar wel een soort '*personal politicisation*', een gevoel dat een Secretary past in de stijl van het nieuwe kabinet. '*Managerial politicisation*', zo noemt Richard Mulgan het⁹⁹. '*It allows the government to indicate its determination to appoint its style of people*', aldus Patrick Weller in zijn prachtige boek over de Australische SG's.¹⁰⁰ De Secretary of PM&C mag dat dan allemaal in hoog tempo en met weinig ruimte voor discussie in elkaar zetten en aan de betrokkenen vertellen.

Volgens de Australian Public Service Act 1999 is er na de wijziging in 2013 ook een *Secretaries Board*, een soort SG-beraad. Daarvoor was het een Management Advisory Board, een iets zwakkere vorm. Voorzitter is de Secretary of PM&C die aangemerkt wordt als de hoogste ambtenaar en hoofd van de APS. Deze *board* bespreekt de toewijzing van middelen aan de APS teneinde in te kunnen spelen op de kabinetsprioriteiten. Ook heeft de *board* als taak om maatregelen te nemen om de kwaliteit van de APS te vergroten. De Australian Public Service Commissioner wordt hier veelal ook bij ingeschakeld. Hij is ook secretaris van de Secretaries Board. Over de rol en het nut van de Board bestaan uiteenlopende opvattingen, en eveneens over de vraag of het meer of minder autoriteit moet krijgen. Er is een zekere beduchtheid dat het een ambtelijk Kabinet wordt. Maar de Board heeft tijdens de coronacrisis een goede rol vervuld.

De Australische Public Service (APS)

De positie van de Australische ambtelijke dienst is geregeld in de al genoemde Australian Public Service Act 1999. Een interessante en over het algemeen heel duidelijke wet. De wet is een bezegeling van maar ook een belangrijke grondslag voor het feit dat de APS gezien wordt als een min of meer eigenstandige Dienst, met een eigen wettelijke grondslag, een eigen rechtspositioneel

⁹⁷ Weller (2001), p. 65.

⁹⁸ Podger, A. (2009). *The Role of Departmental Secretaries, personal reflections of responsibilities today*. ANU E Press 2009, p. 47.

⁹⁹ Mulgan, R. (1998). *Politicising the Australian Public Service, Research Paper no.3 1998-99*. Department of the Parliamentary Library.

¹⁰⁰ Weller (2001), p. 73.

regime en de hiervoor al een paar keer genoemde Australian Public Service Commissioner. Die functionaris is in beginsel onafhankelijk en kan alleen ontslagen worden met instemming van het parlement. De APS Commissioner is onder andere verantwoordelijk voor het geven van aanwijzingen over de ambtelijke waarden en arbeidsverhoudingen, het ontwikkelen van leiderschap en het uitbrengen van een Staat van de Ambtelijke dienst. Dat is een zeer leesbaar en informatief stuk, uitermate geschikt ook voor discussies binnen en buiten de ambtelijke dienst. Veel aandacht wordt gegeven aan ambtelijke waarden en de bevordering en handhaving daarvan. Topambtenaren zijn volgens de wet verplicht om die waarden uit te dragen en te bevorderen.

De Secretary of the Department of PM&C

De ambtelijke leiding van het Department of PM&C berust bij de SG van de premier, officieel dus de Secretary of the Department of the Prime Minister and Cabinet, hij is hiervoor al een aantal keren genoemd. Zijn functie is te vergelijken met die van Cabinet Secretary in het VK, zij het dat de minister-president soms ook een minister op die plek kan benoemen. Die heeft dan de titel Cabinet Secretary en de politieke verantwoordelijkheid voor het goed lopen van de administratieve gang van zaken van het kabinet. Enigszins vergelijkbaar met een minister voor het Cabinet Office in het VK. Maar de Secretary of PM&C woont wel de vergaderingen van het kabinet bij en is verantwoordelijk voor de notulen.

Het is een uiterst belangrijke functie omdat de functionaris niet alleen de hoogste ambtelijke adviseur van de premier is maar ook verantwoordelijk voor het benoemen, beoordelen en ontslaan van de hoogste ambtenaren, en met name de SG's van de departementen en de belangrijkste Executive Agencies. Formeel is dat alles de bevoegdheid van de premier maar die handelt hier op advies van zijn SG. Dat advies is in de praktijk doorslaggevend, of beter gezegd: een besluit valt normaal gesproken niet als de SG het er niet mee eens is.

De functie wordt onmiskenbaar gezien als de hoogste ambtelijke functie. Dat blijkt ook uit het salaris. Dat bedraagt 944.829 Australische dollars, dat is ruim € 600.000, aldus het voortreffelijke, zeer heldere, informatieve jaarverslag van het Department of PM&C over 2021.¹⁰¹ Ondertekend door de Secretary *himself*, als *accountable*, die daarmee ook de volle verantwoordelijkheid op zich neemt voor het onder zijn verantwoordelijkheid gevoerde management in het afgelopen jaar. Een verademing *by the way* in vergelijking met het gortdroge, niet informatieve en dus ook niet gelezen jaarverslag van het Nederlandse ministerie van Algemene Zaken, maar dat terzijde.

Het is niet alleen een belangrijke functie maar ook een machtige functie, zij het dat die macht is afgeleid van de macht die de minister-president in Australië heeft. Die heeft als leider van de grootste partij een zeer vooraanstaande plaats. Formeel wordt diens positie ook in Australië aangeduid als *primus inter pares*, eerste onder zijn gelijken, een aanduiding die in veel landen (tevens in Nederland) wordt gehanteerd. Naar het schijnt ook om enigszins te maskeren wat de machtspositie werkelijk is. Formeel is het uitgangspunt: Cabinet Government, met de premier als voorzitter van het kabinet, als degene die ruzies beslecht en coördineert. Patrick Weller beschrijft echter hoe door de jaren heen de positie van de premier sterker is geworden. Hij noemt in dat verband drie factoren die daarbij een rol spelen:

¹⁰¹ Department of the Prime Minister and Cabinet, Annual Report 2021-21, pag. 158.

- a. het gebruiken van de middelen die hem als premier ten dienste staan;
- b. de ruimte voor eigen initiatief;
- c. het controleren van de agenda, de voortgang en de besluitvorming van het kabinet.

Dat alles nog bovenop het gewicht dat premiers al hebben '*as leaders of their party and the government*'.¹⁰²

*'In cabinet debates prime ministers have more resources at their disposal than any other minister, particularly after PM&C developed a capacity for strategic, and then policy advice..'*¹⁰³ Die kwaliteit geeft niet alleen de mogelijkheid om aan de premier advies te geven over uiteenlopende beleidsaangelegenheden en hun geschiktheid als agendapunt voor de kabinetsvergaderingen. Maar ook om zelfstandig beleidsinitiatieven te nemen, vooral als het gaat om ministerie-overstijgende onderwerpen of onderwerpen die om welke reden dan ook stevige politieke aandacht hebben. Samen met de bevoegdheid om de topambtenaren te benoemen en te ontslaan en natuurlijk de media-aandacht die in toenemende mate gericht is, ook in Australië, op de regeringsleider, maakt dit de positie van de premier uiterst belangrijk en invloedrijk. En dat straalt dus af op de positie van de Secretary of PM&C, op voorwaarde natuurlijk dat voor iedereen duidelijk is dat hij het volste vertrouwen van de premier heeft.

Kenmerk van de functie van Secretary of PM&C is dat het (net als die van de andere secretaries) geen politieke benoeming is. Althans: in beginsel niet. Benoeming vindt niet plaats op partijpolitieke gronden maar op basis van *merit*, je moet aantoonbaar geschikt zijn voor de functie, je sporen verdiend hebben. En, zeer belangrijk, je moet het volste vertrouwen van de premier hebben. Een nieuwe premier (en de omloopsnelheid van premiers in Australië is de laatste 15 jaar nogal opgelopen) kan de zittende Secretary in zijn functie handhaven. Maar de laatste 10, 20 jaar is het regelmatig voorgekomen dat hij wordt vervangen of zelf opstapt. Dat wordt over het algemeen niet (meer) gezien als ongewoon of ongewenst. Het duidt niet direct op politisering maar gaat wel een beetje die kant op. Daar zijn ook andere symptomen van. Andrew Podger beschrijft een discussie die hij als Public Service Commissioner had met de al genoemde Max Moore-Wilton. Hij had Moore-Wilton aangesproken op diens aanwezigheid bij '*the Prime Minister's election night party*'. Podger vond dat '*inconsistent with his obligations to uphold and promote the APS values including being apolitical*'. Moore-Wilton was het daar niet mee eens, en voerde aan dat wat hij in zijn vrije tijd deed '*his business*' was. Waarop Podger vroeg wat hij gedaan zou hebben als de oppositie (de Labor Party) gewonnen had. 'Dan zou ik de nieuwe premier (Beazly) mijn ontslag hebben aangeboden', was het antwoord.¹⁰⁴

Van Moore-Wilton was bekend dat hij banden had met conservatieve politici, zij het dat hij niet voor een partij had gewerkt of politiek adviseur was geweest. Nog sterker was de politieke geur die Secretary of PM&C Phil Gaetjens (2019-2022) had. Hij werd in 2018 als Secretary of the Treasury benoemd door prime minister Turnbull bij minister van Financiën Morrison voor wie hij de drie jaren

¹⁰² Weller, P. (2007). *Cabinet Government in Australia, 1901-2006*. UNSW Press, p. 251.

¹⁰³ Weller (2007), p. 253.

¹⁰⁴ Andrew Podger, Professional Perspective, What Really Happens: Department Secretary Appointments, Contracts and Performance Pay in the Australian Public Service, *The Australian Journal of Public Administration*, vol.66, no.2, p. 145.

daarvoor al als chieft of staff (een politieke benoeming) had gewerkt. Eerder was hij al 10 jaar Chieft of Staff van (shadow) treasurer Peter Costello geweest. In 2019 benoemde Morrison hem tot Secretary of PM&C. Hij kwam in die functie een aantal keren in opspraak. Op verzoek van de premier moest hij onderzoek doen naar enkele affaires¹⁰⁵ waarop nogal wat kritiek kwam, omdat de onderzoeken ‘te politiek’ zouden zijn. Hij zou de minister-president te veel buiten schot hebben gehouden.

De later (2022) tot premier benoemde Albanese had er al tijdens de verkiezingscampagne op gehint dat hij Gaetjens zou ontslaan als hij premier zou worden. Dat wachtte Gaetjens maar niet af, hij bood direct na de verkiezingen zijn ontslag aan. Het past in een ontwikkeling waarbij in toenemende mate een nieuwe regering, en zeker één van een andere politieke kleur, door middel van het zelf benoemen van tenminste de Secretary of PM&C maar vaak ook van andere secretaries een stempel wil drukken op de ambtelijke aanpak. Of wil laten zien het anders te willen doen dan de vorige regering, en dus ook met andere topfunctionarissen. Het komt overigens vaker voor bij conservatieve kabinetten, onder het in 2022 aangetreden kabinet-Albanese is het maar op beperkte schaal gebeurd.

Inderdaad was een van de eerste besluiten van de nieuwe premier Albanese in 2022 het benoemen van Glyn Davis als zijn Secretary van PM&C. De berichtgeving en commentaren over diens benoeming illustreren het grote belang van de functie die Davis zou gaan bekleden. Met name wordt van hem verwacht dat hij uitvoering geeft aan de aanbevelingen in het rapport van de Commissie-Thodey waar hij lid van was. Dat rapport is een buitengewoon omvangrijke analyse van de APS, gebaseerd ook op een zeer intensieve peiling van zowel de ambtenaren zelf als van velen daarbuiten.

Het is ook een rapport in de goed-traditionele Australische, ja zelfs Britse stijl: zeer omvangrijk, goed geschreven, zeer fraai vormgegeven, met een zeer overtuigende presentatie. Maar ook wel voorzichtig en niet uit op het doen sneuvelen van heilige huisjes, enigszins bureaucratisch en meer gericht op formele en procesmatige veranderingen en minder op ingrijpende wijzigingen.

‘Disappointingly shallow’, liet oud-SG en oud-APS Commissioner Andrew Podger mij weten, een oordeel dat hij trouwens ook had over het rapport van de commissie onder leiding van oud-Secretary of PM&C Terry Moran uit 2010. Het was in ieder geval een rapport waarvan volgens Podger de vorige premier, Morrison (die niet bekend stond om zijn grote liefde voor de ambtelijke dienst), veel van de belangrijkste aanbevelingen naast zich neer had gelegd.

Tekenend is het commentaar op de benoeming van Glyn Davis van de managing editor van The Mandarin, het invloedrijke magazine als het gaat om de Australische topambtenaren. Hij schrijft op 31 mei 2022:

‘If there is any Australian Public Service role that could easily verge on being political, it’s that of the Secretary of the Department of Prime Minister and Cabinet. It’s the most senior public service job in the country and prime ministers will always fill it with someone they feel they can trust and who they believe will have their back. And that’s how it can become overtly political if not managed well. Much has been said and written about Phil Gaetjens protecting Scott Morrison, politicising the public service and heading inquiries that were never going to result in any form of accountability for the government of the day. But that was the job as described to him and demanded of him by his boss Morrison. And Gaetjens certainly wasn’t the first head of PM&C – from either side of politics – to use

¹⁰⁵ De Sports rorts-affaire en de Brittany Higgins-affaire.

*the job to protect the prime minister. That's why Anthony Albanese's pick of Glyn Davis to head up his department is a big, bold, and maybe even brave, move. Professor Davis has spent his career advocating a frank and fearless public service; one with integrity whose leadership will stand up to the government; one that delivers unbiased and untainted advice. Just what the country needs right now, we could say. Time will tell, but this appointment certainly augurs well. It tells us a lot about how our new prime minister views both his role and that of his most senior public sector advisers. Fingers crossed that frank and fearless advice is the plan and that everyone sticks to the plan.'*¹⁰⁶

De taak van Davis is een gecompliceerde. De verwachtingen zijn bovendien hoog. Hij moet nieuw elan brengen in de APS na de jaren onder met name premier Morrison (Liberal Party, de conservatieven) die door velen in en om de APS niet als erg inspirerend werden ervaren. Qualitate qua is hij voorzitter van de al genoemde Secretaries Board, een soort SG-beraad maar dan toegespitst op het functioneren van de APS, een *board* die onder de regering van Morrison aan betekenis had verloren. Hij zal ongetwijfeld veel van de aanbevelingen van het Thodey-rapport implementeren, hij was zelf lid van de Thodey-commissie. Maar hij moet ook al het regelwerk dat nu eenmaal op het bordje ligt van de Secretary of PM&C voor zijn rekening nemen. Belangrijk deel daarvan is het regelen van alle topbenoemingen op een zodanige wijze dat alle ministers en vooral de minister-president tevreden zijn, maar zonder dat bij de APS het gevoel gaat ontstaan dat alles bij het oude blijft of dat er sprake is van voortgaande politisering. Daarnaast moet hij ook een duidelijke greep hebben op de beleidsvoorbereiding en vooral de beleidsuitvoering, temeer daar het management van de laatste duidelijk gezien wordt als een belangrijke verantwoordelijkheid van de APS respectievelijk de secretaries. Dat klemmt te meer daar ook in Australië de kwetsbaarheid van de overheid en de politiek in het bijzonder in de uitvoering ligt¹⁰⁷.

Wat is de achtergrond van Davis, wat was de kennis en ervaring die kennelijk de nieuwe premier (Albanese) overtuigden maar ook geleid hebben tot de bijna overdreven en de verwachtingen hoog opschroevende positieve ontvangst die zijn benoeming kreeg binnen of rondom de APS? Hij is in zekere zin een outsider, anders dan vele Secretaries of PM&C voor hem. Hij komt niet voort uit de bureaucratie in Canberra, heeft niet een achtergrond in de APS. Wel heeft hij de equivalente functie gehad als hoofd van de Public Service van Queensland, een van de grotere staten van Australië, met Brisbane als hoofdstad. Zijn sporen heeft hij vooral verdiend in de universitaire wereld, als vice-chancellor¹⁰⁸ van twee top-universiteiten, Griffith (2002-2005) en Melbourne (2005-2022). Hij heeft geen uitgesproken of bekende politieke voorkeuren, zij het dat het verhaal gaat dat hij al eerder, in 2007, in beeld was als Secretary of PM&C van toen Labor Minister President Kevin Rudd.

Davis heeft Political Science gestudeerd en heeft daarna gewerkt als docent/professor Public Policy aan een aantal universiteiten en instituten in de VS, VK en Australië. Vanaf 1990 had ook hij ook een ambtelijke functie in Queensland, van 1998-2002 de belangrijke functie van Secretary van de premier van Queensland. Een zeer academisch profiel wat nog onderstreept wordt door zijn huwelijk met Margaret Gardner die vice-chancellor is van Monash University.

¹⁰⁶ The Mandarin, Letter From The Editor, 31 mei 2022.

¹⁰⁷ Interessant is de Robodebt-affaire waarover in 2023 een Royal Commission heeft gerapporteerd. Een zaak die opvallend veel overeenkomsten vertoont met bij ons de Toeslagenaffaire.

¹⁰⁸ Vice-chancellor is vergelijkbaar met onze functie van Voorzitter van het College van Bestuur, al dan niet gecombineerd met de functie van rector-magnificus.

Het is een profiel dat afwijkt van de meeste van zijn directe voorgangers. Gaetjens (2019-2022), Parkinson (2016-2019), Thawley (2014-2016), Watt (2011-2014), Moran (2008-2011) en Moore-Wilton (1996-2002) hadden voorafgaande ervaring als topmanager in de ambtelijke/diplomatieke dienst. Gaetjens was ook Chief of Staff van een minister (Morrisson) geweest, een politieke functie. Shergold (2003-2008) kwam, net als Davis, uit de universitaire wereld maar had daarna ook al ambtelijke functies vervuld. De zittingsduur van de Australische hoogste ambtenaar is niet lang, drie jaar is het naoorlogse gemiddelde.

Resumerend: Secretary van het Department of the Prime Minister and Cabinet is een zware, belangrijke functie. De desbetreffende functionaris is niet alleen adviseur van de premier en verantwoordelijk voor een goede ambtelijke coördinatie van kabinetsaangelegenheden maar geeft ook leiding aan de Australian Public Service. Vooral zijn centrale rol bij het benoemen en ontslaan van de secretaries en de hoofden van grote uitvoeringsdiensten is daarbij van belang, inclusief zijn rol bij het jaarlijks beoordelen van hun prestaties. De Secretary wordt ook aangesproken op het management van de uitvoering zoals dat door de APS c.q. de onderscheiden ministeries en agencies wordt uitgevoerd. Het is een niet-politieke functie die echter wel in toenemende mate een politieke kleur heeft gekregen, niet direct een partijpolitieke kleur maar wel een kleur die goed past bij de stijl van regeren en besturen die een kabinet en vooral diens premier wil uitstralen.

De Chief of Staff

Naast een ambtelijke 'Secretary' en diens public service staf heeft de Australische minister-president ook een politiek kabinet tot zijn beschikking, onder leiding van een Chief of Staff. Die functie is van veel recentere datum dan de aloude functie van 'Secretary' en dateert van de jaren 70. Van oudsher beschikte de minister-president in de Britse traditie over een 'principal private secretary', een persoonlijke assistent afkomstig uit het ministerie die zijn agenda beheerde, zijn tijdbesteding controleerde, zorgde voor de organisatie van het doen en laten van de premier. De functie werd gaandeweg steeds politieker. Er kwamen op een gegeven moment politieke adviseurs bij en ook een politiek benoemde 'press secretary'. Deze opzet werd in 1984 in de wet verankerd, de Members of Parliament (Staff) Act maakte het mogelijk dat leden van het parlement, inclusief ministers, een eigen staf aanstelden, waarvoor niet de ambtelijke regels golden. Sinds een jaar of 10, 15 is het politieke bureau van de minister-president '*a source of control and direction, a powerhouse of over 35 operatives and policy advisers with the ability to keep their fingers on the pulse of the party and the minister*'. Met vaak meer invloed dan de ministers.¹⁰⁹ Het huidige aantal is circa 50, het totaal aantal politieke adviseurs van alle ministers is circa 470. Rhodes en Tiernan, twee Australische bestuurskundigen, hebben een mooie beschrijving gemaakt van de chiefs of staff van 1972-2013.¹¹⁰ Het zijn er nogal wat geweest, 24 bij in totaal zeven premiers. De omloopsnelheid is heel hoog, circa twee jaar is gewoon, Sinodinos is met zijn negen jaar bij premier Howard een grote uitzondering.

'To support and protect the prime minister', dat is kort gezegd de hoofdtaak die verder erg afhankelijk is van persoonlijke omstandigheden van zowel de premier als van de CoS. En van toevalligheden en politieke verwickelingen. Het beeld dat uit de beschrijving van Rhodes en Tiernan naar voren komt is dat van is van een politieke functionaris die niet alleen de vertrouweling is van de

¹⁰⁹ Weller (2007), p. 254.

¹¹⁰ Rhodes, R.A.W., Tiernan, A. (2014). *Lessons in Governing, A Profile of Prime Ministers' Chiefs of Staff*. Melbourne University Press.

premier maar ook met gebruikmaking van diens gezag de partij c.q. parlementariërs in de hand moet houden. En in staat moet zijn politiek gevaar te zien aankomen, contact te houden met de media, beleidsontwikkelingen te volgen. En zo nu en dan te fungeren als zondebok in die gevallen waarin de premier in moeilijkheden is gekomen of dreigt te komen. Ze zijn zeer loyaal en toegewijd, 24 uur per dag op de hoede voor gevaar dat de premier kan bedreigen, continu bezig met het actief gebruiken en bespelen van hun politieke netwerk. Formeel ressorteert de politieke eenheid onder het department of PM&C, en dus onder het gezag van de Secretary, maar materieel speelt de eenheid een eigen rol en communiceert ook rechtstreeks met de premier. En stapt op als de premier vertrekt, zij het dat een aantal gespecialiseerde medewerkers soms terugkeert.

De verhouding tussen de Secretary and de Chief of Staff

De verhouding tussen de Secretary van PM&C en de Chief of Staff is een delicate, waarbij de eerste heeft moeten accepteren dat hij niet meer het monopolie heeft op het 'laatste advies' aan de premier. Ook is de inhoudelijke advisering over politiek belangrijke beleidsvraagstukken duidelijk verschoven naar de Chief of Staff. Die realiseert zich echter ook wel dat zijn mogelijkheden beperkt zijn en dat premiers in het algemeen toch ook wil varen op het kompas van de leider van een goed draaiende ambtelijke dienst. Hoe dit in de praktijk gaat, hangt erg af van de personen en van de omstandigheden. Over en weer realiseert men van elkaar afhankelijk te zijn. De Secretary of PM&C heeft vanzelfsprekend het grote voordeel van een stevige in de wet verankerde positie en van de mogelijkheden die een groot apparaat geeft, zowel zijn eigen ministerie als de hele APS die hem (vrouwen zijn de laatste 10, 15 jaar regelmatig benoemd tot Secretary maar niet van PM&C) als boegbeeld beschouwt en die voor hem ook informatiebron is. Maar de Chief of Staff is 'intiëmer' met de premier, is ook vertrouweling als het om politieke zaken gaat en heeft meestal een veel beter netwerk in de media.

Slotopmerkingen

Het Australische overheidssysteem kent ten opzichte van ons systeem een aantal grote verschillen. In het algemeen is het een systeem dat aanzienlijk 'politiever' is, in de zin dat de politieke strijd in Australië veel harder en intenser wordt gevoerd dan bij ons. 'Australian politics is seen to be, and is, brutal'.¹¹¹ Het heeft veel kenmerken van het eveneens nogal levendige Britse politieke systeem, maar dan nog een graadje ruwer. Zoals de Australische maatschappij als geheel een aantal kenmerken heeft die meer lijken op de Amerikaanse dan op de Britse, laat staan de Nederlandse. Het is een tamelijk harde wereld, *survival of the fittest*, als je hard werkt, kun je ver komen en als je niet hard werkt, heb je pech. Met wel als groot verschil met de VS de aanwezigheid van een groot sociaal vangnet en de beschikbaarheid van goede, voor iedereen beschikbare sociale voorzieningen. En ook een groot verschil tussen de zeer 'verlichte', moderne grote steden en het platteland, de *outback*. Het omgaan met de zogenaamde *indigenous people* is verder een nationaal trauma, met soms diepe schaamte en excuses, sterker nog dan wat tegenwoordig bij ons gangbaar is als het gaat om slavernij.

Opvallend is dat scheiding tussen de harde politieke wereld en de ambtenarij groter lijkt dan bij ons. Bij ons hoor je wel eens dat de politiek 'verambtelijkt' zou zijn¹¹², met een sterke nadruk op procedures en processen, op bureaucratische regels en op het bouwen van steeds grotere,

¹¹¹ Weller e.a. (2021), p. 48.

¹¹² Bijvoorbeeld Herman Tjeenk Willink, in diverse publicaties.

ambtelijke stelsels. Dat is in Australië ook wel aan de orde, maar niet zozeer in het politieke domein. Dat wordt gekenmerkt door veel '*sweeping statements*', grootse aankondigingen, ingrijpende beleidswijzigingen en een nog veel forsere focus op schandalen en incidenten dan bij ons. De ambtelijke wereld daarentegen oogt een stuk rustiger, zij het dat die natuurlijk wel meebeweegt met de vibraties in de politiek. De ministeries zijn stevige bureaucratieën, net als de uitvoeringsorganisaties. Goed management is een belangrijke eis voor de ministeries, evenals een stevige aandacht voor verantwoording, sterker dan bij ons. '*Rules are rules*' is daarbij een belangrijke leidraad, als iets binnen de regels past, dan mag het, overtreed je de regels, dan heb je pech.¹¹³ In die nadruk op verantwoording past ook dat topambtenaren net als in het Verenigd Koninkrijk naar het Parlement kunnen worden ontboden om in het openbaar uitleg te geven over wat er in de uitvoering van beleid is gebeurd.

¹¹³Zie de in voetnoot 23 al aangestipte Robodebt-affaire. Die was het gevolg van het in 2016 invoeren van een geautomatiseerd systeem om onder meer inkomenscontroles bij bijstandsontvangers uit te voeren. Daarbij vonden rücksichtlos automatische correcties plaats bij afwijkingen van de inkomensgegevens. Daarvoor was er veel meer sprake van maatwerk. Uiteindelijk, na veel klachten en incidenten (o.a. zelfmoord), werd het systeem aangepast en werden voor honderden miljoenen dollars schadevergoedingen uitgekeerd.

Hoofdstuk 5: Canada¹¹⁴

The Clerk. Of beter nog: The Clerk of the King's Privy Council for Canada. Dat is officieel de titel van wat wij noemen de SG van het ministerie van Algemene Zaken. De Canadese benamingen van overheidsfuncties zijn sowieso intrigerender dan bij ons, en hebben soms een heel bijzondere achtergrond. SG van een ministerie heet daar: Deputy Minister, de hoogste ambtenaar die bij afwezigheid van de minister het ministerie bestuurt. Maar de Clerk is de allerhoogste ambtenaar die drie functies tegelijk uitoefent. Goed vergelijkbaar overigens met de situatie in andere Angelsaksische landen met een Westminister-systeem. Hij is Deputy Minister van de Prime Minister, dus de laatste en hoogste ambtelijke adviseur van de premier. Hij is voorts Cabinet Secretary, secretaris van het kabinet, en dus verantwoordelijk voor het ordelijk verloop van het functioneren van het kabinet. En hij is hoofd van de Public Service, de Canadese aanduiding voor de ambtelijke rijksdienst.

De Canadese overheid

Canada heeft een overzichtelijke overheid, zoals gezegd gemodelleerd naar het Westminister-model, maar wel met een paar bijzonderheden. Het is een federale staat, met 10 *provinces* en drie *territories*. Die provincies hebben een grote mate van autonomie en trouwens een bestuurlijke en politieke inrichting die nagenoeg volledig een afspiegeling is van het federale systeem. De term 'provincie' is voor onze begrippen enigszins verwarring wekkend, het zijn immense gebieden. Sommige *provinces* hebben veel inwoners zoals Ontario dat met 14 miljoen inwoners een beetje een voor ons herkenbare omvang aanneemt. Althans in inwoners, Ontario is 30 keer de oppervlakte van Nederland. Totaal wonen er in Canada circa 38 miljoen inwoners. Staatshoofd is de Koning van Groot Brittannië, en namens hem fungeert ter plaatse een Governor General, die een aantal formele, protocollaire taken uitvoert. Het land is verder geheel autonoom. Er is een House of Commons, een Lagerhuis, met 338 zetels die via een districtensysteem worden bezet. Daarnaast is er een Senate waarvan de leden formeel worden benoemd door de Governor General op voordracht van de minister-president. Dit zijn benoemingen voor het leven. De Senaat heeft een maximumaantal leden van 113, in 2023 waren het er 105. De Senaat lijkt een beetje op het Britse House of Lords. De regering bestaat uit leden van beide volksvertegenwoordigingen. Voorzitter van de regering en dus minister-president is de partijleider van de grootste partij. Zijn 'ministry' zoals dat genoemd wordt, zijn kabinet, kent op dit moment (2023) 39 ministers. Ministers zijn, conform het Westminister-model, lid van het Parlement. Daarnaast kent men een groot aantal parliamentary secretaries, kamerleden die als taak hebben extra zorg te geven aan de relatie tussen de ministers en het Parlement. Als iemand tot minister wordt benoemd (door de Governor General, op voordracht van de minister-president), dan wordt hij ook lid van de Privy Council en mag hij deswege de titel 'The Honourable' voeren.

Die Privy Council is een bijzonder instituut. Alle leden van het Kabinet zijn daar q.q. lid van, maar ook oud-ministers en andere hoogwaardigheidsbekleders. Het is een benoeming voor het leven. Praktisch heeft het geen betekenis, de laatste keer dat de Council bijeenkwam was om een advies te geven over het huwelijk van prins Charles en Diana. Er is een President of the Queen's Privy Council. Dat is niet de premier, maar een andere minister. Inhoudelijk heeft die rol geen betekenis, maar de

¹¹⁴ Met dank aan Ines Coppoolse, Nederlands ambassadeur in Canada, voor het leggen van contacten en het geven van commentaar op de tekst.

symbolische betekenis is er wel. En secretaris van die Privy Council is dus formeel de Clerk. Onder hem of haar ressorteert het Privy Council Office, het administratieve apparaat dat de minister-president en het kabinet ondersteunt.

Canada kent een serie ministeries die redelijk vergelijkbaar zijn met ons. Ze worden politiek geleid door een minister. Vaak zijn er bij één ministerie verschillende ministers met daarbij dan een zekere pikorde die duidelijk maakt welke minister de belangrijkste is. Het management van het ministerie berust bij een Deputy Minister, een SG in onze terminologie. Maar er zijn ook Deputy Ministers voor grote uitvoerende eenheden zoals Public Service and Procurement Canada. In totaal kent Canada circa 35 Deputy Ministers, ontegenzeggelijk de top van de ambtelijke dienst.

Belangrijk onderdeel van het rijksapparaat is de zogenaamde Treasury Board, dat formeel een *committee* is van de Privy Council. De Board staat onder leiding van een minister die de titel heeft van President of the Treasury Board. Naast de President kent de Board nog vijf andere ministers als lid. De Treasury Board is ook aan te duiden als de Management Board van de Canadese overheid. Het gaat over het management van de overheid, inclusief het budget. De eenheid (het heeft niet de formele titel van ministerie) heeft een centrale rol in het overheidsbestuur, het is ook voor de premier een erg belangrijk instrument in het bestuur van de overheid. De Board kent een secretariaat onder leiding van een Secretary, een SG, en is een soort combinatie van bij ons het DG Rijksbegroting en DG Personeel en Management. Naast de Secretary die de leiding heeft kent het secretariaat nog een aantal functionarissen die eveneens de rang van SG hebben: de Chief Human Resources Officer, de Comptroller General of Canada en de Chief Information Officer. Zowel politiek als ambtelijk is in Canada het beheer van de middelen en van het overheidsapparaat zwaar bemand en sterk gecentraliseerd, met een sterke positie van de politieke van de ambtelijke leider.

De ambtelijke dienst wordt in Canada aangeduid als Public Service. Opzet, inrichting, functioneren daarvan zijn geregeld in de Public Service Employment Act. In totaal kent Canada op federaal niveau ruim 300.000 ambtenaren. De *public service* staat formeel onder leiding van de Clerk, art. 126 van de wet zegt: 'The Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet is the head of the public service'. Belangrijk onderdeel van de wet is de Public Service Commission, onder leiding van een president¹¹⁵. Die bevordert de kwaliteit van de *public service* en houdt onder andere toezicht op de benoemingen binnen de *public service*. De benoeming van de Clerk en ook van de Deputy Ministers is overigens voorbehouden aan de minister-president, of preciezer gezegd: de Governor-General op voordracht van de minister-president. Die bevoegdheid gaat heel ver. Het is volstrekt normaal in Canada dat een premier niet alleen geheel zelfstandig zijn eigen Clerk uitkiest maar ook zelf beslist over Deputy Ministers bij andere ministeries, daarin overigens dan weer wel geadviseerd door de Clerk. Veel inspraak heeft een minister niet daarbij. Het creëert een bijzondere band tussen de minister-president en de Deputy Ministers, de SG's bij de vakministers. 'There is a story that has made the rounds for years in Ottawa: a minister went to Trudeau (Pierre, premier van 1968-1979 en van 1980-1984, RB) with a request to have his deputy minister sacked or transferred elsewhere. Trudeau replied that he knew the deputy minister well and that he had more confidence in the

¹¹⁵ Lange tijd (2003-2012) was dat Maria Barrados. Zij was Nederlandse van afkomst, sprak ook nog Nederlands en met haar was vanuit de ABD altijd veel contact.

deputy minister than in the minister. The minister swallowed his pride, went back to the department and carried on'.¹¹⁶

Privy Council Office

De taak van het Privy Council Office is heel eenvoudig, althans afgaande op de website van het office:

'The Privy Council Office (PCO) supports the Prime Minister and Cabinet. Led by the Clerk of the Privy Council, the department helps the government in implementing its vision, goals and decisions in a timely manner.'

De organisatie van het Privy Council Office is tamelijk plat. The Clerk is de baas. Er is een plv. Clerk en een National Security and Intelligence Advisor, beiden met een eigen aandachtsgebied en een eigen staf. Die staven bestaan uit een aantal Deputy Secretaries en Assistant Secretaries, vergelijk het met de rang van plv. DG en directeur bij ons. Opvalt dat de organisatie heel sterk is ingericht naar functionele lijnen: Operations, Intergouvernementele Zaken, Governance, Personnel, Public Service Renewal. Wel zijn er ook twee inhoudelijke eenheden, één voor *social development policy* en één voor *economic and regional development*. Het illustreert dat het werk van het Privy Council Office en dus ook van de Clerk sterk gericht is op het functioneren van de overheid en minder op het te voeren strategisch beleid. Het zwaartepunt voor dat laatste ligt bij het Prime Minister's Office (PMO), dat onder leiding staat van de chieft of staff van de premier. Die functie van chieft of staff is een volledig politieke functie. In 2022 was chieft of staff Katie Telford die in 2015 de verkiezingscampagne van premier Trudeau leidde. Het PMO is een kleine maar de laatste jaren wel gestadig uitbreidende eenheid, bestaande uit puur politiek geselecteerde medewerkers maar ook gedetacheerde ambtenaren. Het PMO kent ook speechschrijvers en is heel actief als het gaat om de communicatie van de minister-president. In totaal werkten er in 2022 ongeveer 120 medewerkers.

The Clerk

Terug naar de Clerk, het hoofd van de Privy Council Office, formeel ook Secretary van de Privy Council. Onmiskenbaar de zwaarste ambtenaar, wat ook blijkt uit het salaris. Het salaris bedraagt (2022) maximaal Can. \$ 371.000, -, met nog een mogelijkheid van een '*performance award*' van 39%.¹¹⁷ Omgerekend in euro's dus een salaris van maximaal circa € 400.000, -. Zoals eerder gezegd heeft de Clerk in beginsel drie rollen: Deputy Minister, dus SG, van de premier, secretaris van het kabinet en hoofd van de public service. Hij wordt daarin bijgestaan door het Privy Council Office. Dat bestaat uit circa 1000 ambtenaren.

De functie bestaat al zeer lang, in 1867 werd de eerste Clerk of the Privy Council benoemd. De benoeming van de Clerk volgt niet een al te formalistisch patroon. Wayne Wouters (1951), die Clerk was van 2009 tot 2014, vertelde me dat hij in beeld kwam toen de termijn van de vorige Clerk, Kevin Lynch, eindigde en hij met pensioen ging. Wouters was daarvoor al Secretary van de Treasury Board, de andere belangrijke instelling in de Canadese *public service*. De Treasury Board wordt niet

¹¹⁶ Savoie, D.J. (2008). *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*. University of Toronto Press, p. 313.

¹¹⁷ Salary ranges and maximum performance pay for Governor in Council appointees: www.canada.ca/en/privy-council.

aangeduid als een ministerie, dus is de naam van de ambtelijke leider ook niet 'Deputy Minister' maar 'Secretary'. Materieel is er geen verschil in status. Voordat hij Secretary van de Treasury Board was, was hij ook al SG van diverse andere ministeries geweest, zoals Fisheries and Oceans, Human Resources development en Labour. Groot voordeel van hem was dat hij ook gewerkt had op het niveau van een provincie, als Director of Energy Policy Branch van Saskatchewan, waar hij geboren was (in het stadje Edam, zijn ouders waren van Nederlands afkomst). Hij was econoom van opleiding. Een zeer brede achtergrond, dus die hem in alle opzichten voor deze taak kwalificeerde. Hij stond dan ook op de lijstjes die opgemaakt werden. Met de premier, Stephen Harper kon hij het goed vinden, als Secretary van de Treasury Board had hij hem regelmatig meegemaakt. Dat Wouters benoemd zou worden als Clerk was dus geen verrassing, zijn benoeming ging in op 1 juli 2009 en duurde tot 3 oktober 2014.

Jocelyne Bourgon (1950) is de andere Clerk die ik gesproken heb. Haar benoeming was een stuk verrassender. Ze was de eerste vrouw in die functie maar bovendien op het moment dat ze benoemd werd nog vrij jong, 44 jaar. Ook voor haarzelf was haar benoeming een verrassing. De procedure voor haar benoeming begon met een uitnodiging voor een kop koffie door de net aangetreden, nieuwe premier, Jacques Chrétien. Ze nam aan dat dat was om haar visie te geven op een nieuw te benoemen Clerk en had ook wel wat namen. Maar tot haar verrassing zei Chrétien dat hij haar op het oog had.

Er zullen wel wat wenkbrauwen gefronst zijn en ongetwijfeld zal iemand erop hebben gewezen dat Chrétien met deze benoeming vooral wilde 'scoren'. Maar ook objectief gezien had ze goede papieren. Ze had biologie en management gestudeerd en was in 1974 ambtenaar geworden in het ministerie van Transport. Ze was al snel opgeklommen naar de rang van Deputy Minister, ze was Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs en had ook andere belangrijke functies gehad, zoals President of the Canadian International Development Agency en Secretary to the Cabinet voor de relatie met de *provinces*, een belangrijk onderwerp in Canada. Goed thuis in de overheid.

Haar belangrijkste opgave als Clerk was om mee te werken aan de ingrijpende economische maatregelen waar Chrétien voor stond. 'Will Canada go bankrupt', was de kop in de Washington Post in de week dat zij benoemd werd. Er moest een ingrijpend economisch herstelplan komen, wat ook verklaart waarom het bewind van Chrétien nogal eens als weinig inspirerend of zeer centralistisch werd getypeerd. De taak voor Jocelyne Bourgon was onder andere om een forse afslanking van het ambtenarenapparaat door te voeren, 47.000 ambtenaren minder, ruim 10%. Dat is haar gelukt. Ze heeft de functie vervuld van 28 maart 1994 tot 17 januari 1999.

Beiden kunnen mijns inziens gezien worden als schoolvoorbeelden van de Clerk zoals die in functie was de afgelopen decennia. Beiden hadden ruimschoots ervaring in het werken bij de centrale overheid, inclusief het vervullen van de functie van SG op een aantal belangrijke plekken. Bourgon was een echte 'veranderaar', ook iemand van grote concepten, zoals zij ook later liet zien in het door haar opgezette, internationale project 'New Synthesis'.¹¹⁸ De federale overheid was voor Bourgon de enige werkplek geweest, zij het wel op zeer uiteenlopende plaatsen. Wouters had nog ervaring bij een *province*, hij had tot 1982 in Saskatchewan gewerkt, maar ook zijn sporen verdiend bij de

¹¹⁸ Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration, Serving in the 21st century*. School of Policy Studies, McGill-Queen's University Press.

centrale overheid. Een heel andere persoonlijkheid dan Jocelyne Bourgon, zeer praktisch gericht, meer van concrete oplossingen en minder van grootse visies.

Beiden waren politiek neutraal. Wouters bijvoorbeeld was Secretary van de Treasury Board geweest onder de liberale Paul Martin als premier en werd tot Clerk benoemd door de conservatieve Stephen Harper. De benoeming van de Clerk of van de Deputy Ministers vindt niet plaats op grond van partijpolitieke overwegingen. Dat wordt ook bevestigd door onderzoek. Maar wel wordt er op gelet dat ze een achtergrond hebben die hen *'very sensitive to political considerations'* maakt.¹¹⁹ Ze moeten een goed gevoel hebben voor de werking van het politieke systeem. Ze moeten ook een stijl hebben die vooral de premier aanstaat. Onder de SG's in Canada is het *'good practice'* dat een SG en dus zeker de Clerk geen lid is van een politieke partij. Ook hun relatie met politici is puur functioneel, ze hebben, zo vertelden ze beiden, functioneel contact met andere ministers, maar dan altijd uit naam van de premier. Contact met andere parlementariërs, en zeker van de oppositie, hadden ze niet. Wel worden de Canadese SG's zo nu en dan door het parlement uitgenodigd om een toelichting te geven op het gevoerde beheer of uitleg over bepaalde onderwerpen. Regels daarvoor ontbreken. Het systeem wordt ook in Canada gebruikt om informatie te verkrijgen waarmee met name de oppositie het de ministers lastig kan maken. Het hangt af van de bekwaamheid en handigheid van de topambtenaar in kwestie af hoe hij daarmee omgaat. Van de Clerk wordt helemaal verwacht dat hij dat zeer prudent doet. Wouters vertelde me dat hij er vaak in slaagde om te voorkomen dat hij gehoord werd, het overkwam hem niettemin gemiddeld twee keer per jaar dat hij eraan moest geloven. Commotie veroorzaakte dat niet, voor de Kamerleden was het waarschijnlijk ook wel duidelijk dat ze uit hem geen informatie zouden trekken waar ze voor hun doel wat aan hadden.

Contact met politieke media c.q. media die vooral geïnteresseerd waren in politiek nieuws hadden ze beiden niet, dat lieten ze (graag) aan de politiek die dat op zijn beurt ook op prijs stelde. Dat past ook goed in wat Donald Savoie noemt *'the bargain'*, de stilzwijgende afspraak tussen de politiek en de ambtenarij dat de ambtenaren in grote loyaliteit hun uiterste best zullen doen voor de politieke leiding zonder daarbij in het openbaar te treden. In ruil daarvoor krijgen ze van de politiek baanzekerheid en een goed inkomen. Die *bargain* staat onder druk, betoogt Savoie. De beide partijen ontwikkelen wantrouwen in elkaar. Politici wijten overheidsfalen aan uit de hand gelopen ambtelijke bureaucratieën en ergeren zich aan de macht die de ambtelijke dienst heeft. Ambtenaren ergeren zich aan het politieke gedoe, aan het feit dat er niet meer naar hen geluisterd wordt en aan de gemakkelijke manier waarop zij in het openbaar tot zondebok worden verheven. De traditionele heldere verantwoordelijkheden vervagen.¹²⁰ Bourgon en Wouters zijn nog echt voorbeelden van de oude stempel, stevige ambtenaren die geen moeite hadden om intern *'truth to power'* te spreken. Maar strikt intern, en nooit via de media.

In 2022 werd Janice Charette benoemd tot Clerk, een functie die ze al vanaf maart 2021 op interim-basis vervulde. Haar benoeming is opmerkelijk omdat ze deze functie ook al had vervuld van oktober 2014 tot januari 2016, in de nadagen van de conservatieve premier Harper. Kort na diens aantreden werd ze benoemd op de belangrijke positie van ambassadeur in Londen bij het Verenigd Koninkrijk. Maar werd teruggeroepen toen de fungerende Clerk, Shugart, ziek werd. Ook haar voorgeschiedenis

¹¹⁹ Savoie (2008), p. 247.

¹²⁰ Savoie, D.J. (2003). *Breaking the Bargain, Public Servants, Ministers and Parliament*. Toronto University Press.

wijst op een grote ervaring in diverse managementfuncties op SG-niveau binnen de Canadese overheid.

Clerk: leader of manager?

Er is een interessant boek over de Canadese Clerks, samengesteld door Patrice Dutil, *Searching for Leadership, Secretaries to Cabinet in Canada*.¹²¹ Geheel in de Angelsaksische traditie ligt in dat boek de nadruk op *leadership*. Jacques Bourgault beschrijft in zijn bijdrage in het boek de formele rol van de Clerk en verwijst naar de taakomschrijving op de website van de Privy Council: 'the clerk provides professional, on-partisan support to the Prime Minister on all policy and operational issues that may affect the government'. 'The Clerk also has particular responsibilities with respect to:

- ensuring the continuity of government between successive administrations;
- keeping custody of the records of previous administrations; and
- enabling the government of the day to understand and recognize the established conventions of Canada's constitutional monarchy.'¹²²

Maar in de praktijk omvat volgens Bourgault de functie aanzienlijk meer dan deze tamelijk saaie opsomming laat zien. Om die taken uit te oefenen moet de betrokkene beschikken over '*leadership*', wat natuurlijk een zeer breed en vaag geformuleerd begrip is waar talloze auteurs zich op hebben uitgeleefd en waar dus bij topfunctionarissen altijd wel elementen van te vinden zijn. Een belangrijk onderscheid is bijvoorbeeld dat tussen transformationeel *leadership* en transactioneel *leadership* waarbij de eerste toch vaak als wat inspirerender wordt beschreven dan de tweede.

Transformationeel gaat over zelf afgedwongen veranderingen, transactioneel is het in goede banen leiden van veranderingen die van buiten komen. Het haakt in op een ander onderscheid dat wel gemaakt wordt, te weten dat tussen '*leaders*' en '*managers*', waarbij wederom de eerste categorie de weg wijst, vooropgaat, verandering afdwingt, het boegbeeld is. De tweede soort, de managers, zorgt er vooral voor dat de processen goed lopen, dat er sprake is van een ordelijke, overzichtelijke organisatie, waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed zijn beschreven et cetera.

Vanzelfsprekend willen betrokkenen graag te boek staan als *leaders*, liever dan als *managers*. Maar voor een functie al die van Clerk gelden natuurlijk beperkingen 'The clerk rarely operates in public, and seldom is the leadership of the office visible', zo zet Bourgault uiteen. Dat zijn belangrijke inperkingen voor een '*leader*', want een leider die niet zichtbaar is zal toch grote moeite hebben herkenbaar te zijn voor degene die hij leidt. Bovendien kom je als topambtenaar natuurlijk snel in competitie met de echte leider, de premier. Dat geldt zeker in de Canadese verhoudingen waarin het centrale gezag van de premier zeer groot is en bovendien intensief door communicatie-uitingen wordt ondersteund.

Het leiderschap van de Clerk is dan ook voornamelijk intern gericht. En dan op twee belangrijke fronten. Allereerst als de leider van de SG's. De Clerk is onmiskenbaar de baas van de SG's, althans voor wat betreft hun ambtelijke aanstelling. En dan vooral materieel en niet formeel. Hij speelt een belangrijke rol in hun benoeming. Ook heeft de Clerk elk jaar een soort beoordelingsgesprek met de

¹²¹ Dutil, P. (ed) (2008). *Searching for Leadership, Secretaries to Cabinet in Canada*. University of Toronto Press.

¹²² Dutil (2008), p. 43.

circa 30 SG's (Deputy Ministers), en het oordeel van de Clerk weegt zwaar bij een eventueel besluit van de premier om een SG opnieuw te benoemen of te vervangen. Ook wordt van de Clerk verwacht dat hij optreedt bij conflicten of incidenten in de ambtelijke top. Het feit dat ze op voorstel van de Clerk benoemd worden door de minister-president, impliceert ook dat ze weten waar '*at the end of the day*' hun hoogste loyaliteit op gericht is: op de premier. Die, en namens hem de Clerk, verwacht eveneens dat dat de SG van een departement hem inlicht als zijn minister 'niet goed bezig is', een politieke riskante weg bewandelt of anderszins iets doet waar de premier last van kan hebben of het niet mee eens is. Dat geldt eveneens bij interdepartementale conflicten. Ook daar geldt weer het grote voordeel van de steun van de premier. Als die steun in discussie komt, is het snel gedaan met het gezag van de Clerk.

Ik had een interessante discussie met Jocelyne Bourgon over de vraag hoe ze dat deed en vroeg haar of ze wel eens '*had interfered*' bij een conflict of issue op het terrein van een of meer departementen. Dat begrip '*interfere*' herkende ze niet zo, dat was haar ook te activistisch en te bemoeierig. Maar ze rekende het wel tot haar taak dat ambtelijke discussies '*resolved*' werden. De persoonlijke invloed van de Clerk is op dit punt heel belangrijk, formele bevoegdheden ontbreken. 'He has the right to get actively involved, but he has no formal or legal authority on deputy ministers', zo citeert Bourgault een SG¹²³. Het gaat gepaard met het inrichten van het managementsysteem op een zodanige manier dat de Clerk ook in de positie is om 'ergens iets van te vinden'. De Clerk zit het overleg met de SG's voor, maar is ook *chairman* van *committees* en werkgroepen. Hij verzamelt zodoende informatie die altijd van nut kan zijn. Jocelyne Bourgon voerde in haar tijd in dat de SG's één keer per jaar in retraite gingen (onder haar leiding), wat ook een manier is om je gezagspositie vorm te geven.

Interessant is voorts dat de Clerk jaarlijks een rapport uitbrengt over de 'Public Service of Canada'.¹²⁴ Die praktijk bestaat inmiddels ongeveer dertig jaar. Het is een zeer leesbaar overzicht van wat de ambtelijke dienst heeft gedaan, wat goed ging en wat niet, tegen welke problemen men is opgelopen. Verlucht met tal van voorbeelden en kwantitatieve informatie. Ondertekend door de Clerk zelf. Het stuk is ongetwijfeld bekeken op eventuele politieke gevoeligheden maar het is geen juichverhaal. Het draagt ook ongetwijfeld bij aan de status en het gezag van de Clerk, als boegbeeld van de ambtelijke dienst.

Een Clerk moet veel informatie kunnen verwerken. Hij moet een groot netwerk hebben binnen vooral de ambtelijke dienst. Hij moet goed met mensen kunnen omgaan en ook het vermogen hebben te fungeren als de centrale spil tussen het politieke systeem en het ambtelijke systeem. De Clerk is aanwezig bij de vergaderingen van de ministerraad, zij het op de achtergrond maar wel met de mogelijkheid om de premier te attenderen op bepaalde zaken die in het debat aan de orde komen. Een enkele keer voert hij op verzoek het woord over een bepaalde kwestie, meestal iets dat de *public service* betreft. Een Clerk moet een goede onderhandelaar zijn, met name op het gevoelige terrein van de verhouding van de staat met de provincies. De Clerk moet ook een zekere laconiekheid bezitten, in de wetenschap dat in het harder wordende politieke leven regelmatig gepoogd zal worden de (hoogste) ambtenaar of de ambtelijke dienst (waar hij de eindverantwoordelijkheid voor heeft) als zondebok aan te wijzen.

¹²³ Dutil (2008), p. 57.

¹²⁴ De laatste: 29th Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada (April 1, 2021-March 31, 2022).

De rol van de Clerk in het aanpakken van beleidsvraagstukken is gaandeweg veranderd. Vroeger (ik praat over de situatie in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog) vloeiende beleid min of meer onafwendbaar voort uit de ervaringen en informatie van de ambtelijke organisatie. De Clerk was daarbij een belangrijk doorgeefluik en was verantwoordelijk voor een goede uitvoering van politieke besluiten. Het kon gaan om grote publieke werken of ingrijpende stelsels maar de aanpak daarvan was heel overzichtelijk, ieder wist wat hem of haar te doen stond. Maar dat veranderde gaandeweg, de hoeveelheid informatie nam enorm toe, de bureaucratieën groeiden en gaven alleen daardoor al veel kopzorgen aan de Clerk. De politiek werd politieker, de kans op crises en incidenten werd steeds groter. Ook nam de centralisatie toe, Trudeau (Pierre, de vader van de huidige -2023- premier) had de naam als eerste steeds meer naar zich toe te trekken. Latere premiers als Chrétien en Martin zetten dat voort, Chrétien ook om ingrijpende economische veranderingen door te voeren. Onder de premiers van de laatste tijd, Harper en Trudeau junior, is de centrale positie van de premier niet meer een discussiepunt maar een gegeven. Dat had natuurlijk ook consequenties voor het werk van de Clerk die op ambtelijk niveau deze centralisatie moest steunen en in goede banen leiden. De premier en de Clerk als sterker wordend centraal motorblok moesten steeds meer moeite doen om elkaars hand vast te houden, en dat kwam vooral op het bordje van de Clerk. Het leidde ook tot groei van het Prime Minister's Office, waarbij het vanaf Trudeau senior ook heel gebruikelijk werd dat daar politiek benoemde functionarissen deel van gingen uitmaken. Vanaf de jaren 70 werd het ook heel gebruikelijk dat de premier en de Clerk elkaar elke ochtend ontmoetten. In die tijd werd tevens de relatieve autonomie van de ministeries veel kleiner en werd coördinatie van overheidsbeleid, zowel wat de voorbereiding als de uitvoering betreft, steeds belangrijker.¹²⁵

The Clerk is Head of the Public Service

Een ander belangrijk leiderschapsgebied voor de Clerk is natuurlijk de *Canadian Public Service*. De Clerk is wettelijk belast met de leiding daarvan. Een belangrijk deel van het normstellende werk is daarbij opgedragen aan de Public Service Commission, met wiens president de Clerk dan ook regelmatig contact heeft. Op het gebied van de Public Service is de Clerk gerechtigd wel het woord in het openbaar te voeren en aan te geven waar prioriteiten liggen, welke kwaliteitseisen er gelden, aan welke integriteitsnormen moet worden voldaan. Ook hierbij helpt het natuurlijk als voor iedereen zichtbaar de Clerk de volle steun heeft van de premier. Maar juist op dit terrein komt er ook iets bij, zeker in de wetenschap dat ambtenaren natuurlijk een fijne neus hebben voor de verhouding tussen politiek en ambtenarij en van 'hun' topman verwachten dat hij hen voorgaat maar ook beschermt. Beschermt tegen de grillen van het politieke bedrijf. Ook moet buiten elke twijfel staan dat de Clerk voldoet aan de hoogste eisen als het gaat om ambtelijk vakmanschap. Hij moet een goede reputatie hebben als iemand die inhoudelijk van wanten weet maar bovendien erin is geslaagd om ambtelijke processen in goede banen te leiden.

Voor een goede beoordeling van de Canadese situatie is het bovendien dienstig in de gaten te houden dat de ambtelijke dienst daar -zo is mijn indruk- sterker dan bij ons wordt aangesproken op managementkwaliteit. De al genoemde Treasury Board, de Management Board van de overheid, is daar een duidelijk voorbeeld van. Alle managementaangelegenheden worden behandeld door de Board wat natuurlijk zijn weerslag heeft op de positie van de Secretary van de Board die als het managementvraagstukken gaat de spin in het web van de overheid is.

¹²⁵ Zie: Savoie (2008), p. 230 e.v.

De Canadese overheid kent een systeem van *financial management* dat zeer rigoureuus is en door de Treasury Board zeer centraal wordt bestuurd. De zogenaamde MAF-procedure¹²⁶ stelt hoge eisen aan het gevoerde beheer. In Nederlandse ogen doet het nogal bureaucratisch aan, er is weinig speelruimte, alles moet heel precies worden vastgelegd en gearhiveerd. En managers worden tamelijk hardhandig aangesproken op tekortkomingen. De jaarlijkse verantwoording van het gevoerde beheer is nogal veelomvattend, met overigens wel als bijproduct dat de jaarverslagen in tegenstelling tot de onze heel leesbaar en informatief zijn. De controle binnen de overheid is dus groot, maar dat gaat gepaard met inperking van vrije speelruimte voor lagere ambtenaren en ook met een behoorlijke hoeveelheid 'red tape'.

Politiek-ambtelijke verhoudingen; de Chief of Staff

Het werkt ook door in de rolverdeling tussen politiek en ambtelijke dienst. De politiek gaat over het beleid, de ambtenarij gaat over de uitvoering en wordt geacht dat geheel volgens de regels en onberispelijk te doen. De politiek heeft daarbij in toenemende mate ook zijn eigen ondersteuning. De premier beschikt over een Chief of Staff die ook de leiding geeft aan een in omvang de laatste decennia steeds groter wordende Prime Minister's Office. De Chief of Staff is een puur politieke benoeming waarvoor geen andere eis bestaat dan dat de betrokkenen het volledige vertrouwen moet hebben van de premier. De Chief of Staff houdt in de gaten hoe de politieke positie van de premier zich ontwikkelt, onderhoudt daartoe ook goede relaties met andere politici en vooral ook de media.

Het hele beleid gericht op de openbare verschijning van de premier, zowel nationaal als internationaal, valt onder de Chief of Staff. De Chief of Staff wordt bijgestaan door een beperkt aantal eveneens politiek geselecteerde medewerkers en verder door ambtenaren die bij het PMO worden gestationeerd. Hun taak is het verzamelen van informatie, ook zodanig dat zo nodig de premier in een beleidsdossier kan interveniëren. Dat is in Canada normaler dan bij ons. Ook bij crises en incidenten is de Chief of Staff nauw betrokken. Waar de verhouding tussen de premier en de Clerk getypeerd kan worden als 'zakelijk, maar met gescheiden aandachtsgebieden', is de verhouding tussen de premier en de Chief of Staff een andere, veel meer 'twee handen op één buik'. De Chief of Staff is volledig gericht op het politieke leven van de premier, de Clerk richt zich vooral op het management van datgene wat de politiek besloten heeft en de informatie die daarvoor nodig is.

De Clerks die ik gesproken heb, vertelden dat ze altijd een goed, zakelijk contact hadden met de desbetreffende Chief of Staff. Hun werkvelden zijn redelijk goed te onderscheiden, en voor beiden (en ook voor de buitenwacht) is duidelijk hoe de kaarten liggen. De Clerk heeft een formele positie met goed omschreven taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Bovendien kan de Clerk terugvallen op in beginsel het hele ambtenarenapparaat en beschikt hij via de SG's bij de departementen (de Deputy Ministers) over een uiterst krachtig en relevant netwerk. De Chief of Staff daarentegen heeft geen formele taakomschrijving. Diens positie is 1:1 gevolg van de nabijheid van de premier. Wel beschikt de Chief of Staff natuurlijk over een netwerk in de politiek en over contacten met de Chiefs of Staff van de ministers. Er zijn soms wat punten van wrijving maar opvallend genoeg treden die niet erg naar buiten, althans afgaande op wat er over is geschreven. Ook de Clerks zelf stellen dat dat wel meevalt. Een factor daarbij is natuurlijk dat ze beiden voor hun gezag uiteindelijk geheel afhankelijk zijn van de minister-president. Die zal wellicht een lichte concurrentie tussen

¹²⁶ Management Accountability Framework

beiden niet zo erg vinden, integendeel. Maar beiden weten ook dat ze geschillen maar beter onderling kunnen oplossen dan dat ze daarmee naar de premier moeten gaan.

Donald Savoie, de invloedrijke waarnemer-op-afstand van de Canadese overheid, heeft veel aandacht gegeven aan de ontwikkelingen in de top van de Canadese politiek. Hij constateert dat het politieke leven in Ottawa de laatste vijftig jaar aanzienlijk is veranderd. Ik noemde al zijn boek over de *'bargain'* tussen politiek en ambtenarij die volgens hem zwaar onder druk staat en een aanzienlijke aanpassing nodig heeft. Hij heeft ook een mooi boek geschreven over wat hij noemt *'court government'*, in Canada en het VK. Het *'court'* is de in omvang en belang toenemende *'hofhouding'* rond de minister-president. Hij is er niet al te positief over. Circa 50 jaar geleden was de overheid ook in Canada keurig geordend in hoofdkolommen die onder leiding van een minister stonden die daarbij werd bijgestaan door een Deputy Minister. Veel afstemming was er niet en was ook niet nodig. De minister-president drukte wel overal zijn stempel op maar dat ging allemaal heel rationeel en vrij gemoedelijk. Maar dat veranderde onder invloed van allerlei ontwikkelingen. Door economische groei en technologische ontwikkelingen op met name IT-gebied groeiden de stelsels waardoor de bureaucratie steeds grotere vormen ging aannemen. De aandacht van de media nam toe, vraagstukken werden steeds meer grensoverschrijdend. Het leidde tot een sterke vergroting van de politieke dynamiek die in de Canadese situatie nog eens extra werd aangezet door de van oudsher bestaande tegenstelling tussen Engelstalig en Franstalig Canada enerzijds en tussen de federale overheid en de *provinces* anderzijds. In deze ontwikkelingen groeide de behoefte aan goed ambtelijk management maar werd vooral ook het politieke apparaat van de ministers uitgebreid. Bij ons is dat wel eens aangeduid als de bontkraag van de ministers, die echter in vergelijking met die van de Canadese ministers betrekkelijk schamel oogt. Savoie beschrijft het allemaal sterk in termen van *'de hofhouding'* rond de premier die door allerlei ontwikkelingen een steeds belangrijker rol heeft gekregen. Alle aandacht is gericht op de hofhouding en de *'courtiers'* proberen uit alle macht om het de premier naar de zin te maken of tenminste in zijn richting te werken. Dat geldt voor de groeiende politieke staf maar volgens Savoie ook voor de ambtelijke dienst die steeds meer moeite heeft om de klassieke kwaliteit van *'speaking truth to power'* boven water te houden.

De Clerks die ik gesproken heb, onderkennen dat deze ontwikkeling zich voordoet en wijzen op de grote rol van de media daarbij. Tegelijkertijd relativeren ze het ook wel een beetje, zij het met de toevoeging dat de vanzelfsprekendheid van het ambtelijk advies en de opvolging daarvan minder zijn geworden. Omgekeerd, zo voeg ik eraan toe, kan dat trouwens ook geïnterpreteerd worden als een kwaliteitseis: je moet als ambtenaar meer je best doen.

Slotopmerking: in Canada zie je dezelfde ontwikkelingen als in hét voorbeeld van alle Westminster-regimes, het Verenigd Koninkrijk. De organisatie van de overheid is ongeveer dezelfde en ook het kiessysteem, met een tweepartijensysteem als gevolg. En daarbij een groeiende invloed van het centrum, de regeringsleider, zowel politiek als ambtelijk en een forse toevoeging van politieke ondersteuning daarbij. Bijzonder in Canada is de omvang van het land en de relatieve autonomie van de provincies. En bovendien natuurlijk de altijd sluimerende frictie tussen het Engelstalige en het Franse deel (die onder meer tot gevolg heeft dat voor alle Canadese ambtenaren van de staat geldt dat ze tweetalig moeten zijn). De nabijheid van de VS heeft overigens natuurlijk ook een behoorlijke invloed op het maatschappelijke en economische leven in Canada, en dus ook op het functioneren van de overheid.

De Canadese overheid lijkt soms een moderne uitvoering van de Britse en soms een wat 'beschaafdere' (althans voor het politieke deel) van de Amerikaanse overheid. De werking van de Canadese ministeries lijkt wel een beetje op die van ons: hoge kwaliteit, ordelijke processen. Ze zijn ontegenzeggelijk bureaucratischer, *rules are rules*. Verticaal georganiseerd, met een duidelijke hiërarchie. Je voelt je niettemin als Nederlandse ambtenaar vrij snel thuis in een Canadees departement, althans dat was mijn gevoel. De ambtelijke cultuur lijkt wel een beetje op die van ons, in mijn perceptie meer dan in het VK. Dat je met behoorlijk wat Canadese ambtenaren Nederlands kunt spreken, is wellicht een verklaring en in ieder geval een aardige bijkomstigheid.

Hoofdstuk 6: Denemarken¹²⁷

Veel mensen ontleen hun kennis over het Deense landsbestuur aan de rond 2010 populaire Deense TV-serie, *Borgen*. *Borgen* (Deens voor burcht) is de korte naam van het Deense regeringscentrum Christianaburg waar het Parlement is gehuisvest en ook de minister-president zijn kantoor (het Statsministeriet) heeft. De minister-president, Birgitte Nyborg, speelt de hoofdrol in de serie. Zij wordt geconfronteerd met alle dilemma's, crises, politieke ruzies die ook in Denemarken met grote regelmaat op het bordje van de premier terechtkomen. Haar persoonlijke leven wordt daardoor ernstig geraakt wat natuurlijk een extra dramatische wending aan de serie geeft. Hoogtepunt is dat ze op een gegeven moment in bed verzeild raakt met haar chauffeur, de man die ze vaker ziet dan haar echtgenoot. Twee belangrijke bijrollen zijn weggelegd voor een jonge, ambitieuze journaliste en vooral voor haar politieke adviseur, Kasper Juul. Ook haar secretaresse komt regelmatig in beeld in haar knusse kantoor en geeft haar advies over allerlei keuzes die ze moet maken. Een zeer bescheiden bijrolletje is er voor de secretaris-generaal (SG) van de premier. Die verschijnt heel incidenteel in beeld, bijvoorbeeld als hij een stuk ter tekening komt voorleggen of enigszins bedremmeld iets naar voren brengt over procedures en voorschriften.

De serie is knap gemaakt en geeft een interessant beeld van de gang van zaken. Een beeld dat voldoende met de werkelijkheid overeenstemt om overtuigend te zijn. Maar het is toneel, personages zijn uitvergroot en hebben rollen die in werkelijkheid anders worden uitgevoerd. De voorvallen zullen ongetwijfeld enige gelijkenis hebben met zaken die op het bord van de premier terechtkomen, maar ook daarvoor geldt dat ze nogal zijn toegesneden op geschiktheid voor een Tv-serie. Saai is het niet, dat hoort er ook bij. Dat verklaart ook de bescheiden rol van de hoogste ambtenaar. Die rol past eigenlijk niet zo in de opzet van de serie: niet interessant, saai, ambtelijk, niet spectaculair. De SG speelt geen rol in de intriges die met name de politieke adviseur dagelijks voor zijn rekening neemt of waar hij tegenspel aan biedt.

Ook voor de SG geldt dat het in de serie gepresenteerde beeld wel een beetje lijkt op de werkelijkheid maar daar toch niet althans niet in volle omvang recht doet. Wat klopt is dat de Deense SG van het Statsministeriet, net als zijn collega's-SG's, in het algemeen niet veel in de publiciteit komt. Hij wordt niet vaak geïnterviewd en als dat al het geval is, gaat het over politiek en publicitair weinig spannende zaken. Geaccepteerd wordt dat hij zich openbaar uitspreekt als de reputatie van de ambtelijke dienst in twijfel wordt getrokken. Maar hij houdt zijn mond over politieke of beleidsmatige zaken. Hij beweegt zich niet in een uitgebreid politiek netwerk waar hij informatie verzamelt en verspreidt. Hij gaat zich niet te buiten aan intriges, en al helemaal niet aan politieke intriges. Hij is het symbool van degelijkheid en continuïteit, hij zorgt dat de dingen lopen zoals ze moeten lopen, dat het kabinet goed ondersteund wordt, dat besluiten ordelijk worden voorbereid en uitgevoerd. Handelingen dus die helemaal niet leuk zijn voor een Tv-serie. Tenzij je daar natuurlijk weer een komische draai aan geeft zoals is gebeurd in *Yes, Minister*, de succesvolle Britse serie van de jaren 70.

De minister-president

¹²⁷ Dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op algemene informatie van de site van de Deense overheid, wetenschappelijke en andere artikelen, achtergrondgesprekken met o.a. prof. Jørgen Grønnegård Christensen, ambassadeur voor Denemarken in Nederland Jarl Frijs-Madsen en oud-SG van de Minister-President Karsten Dybvad. De tekst komt geheel voor mijn rekening en verwoordt mijn interpretatie van alle informatie.

De rol van de SG begint bij de rol van de minister-president. De minister-president is belast met de leiding van het kabinet dat bestaat uit circa 20 ministers. Het kabinet moet het vertrouwen hebben van het Parlement, de Folketing, dat bestaat uit 179 rechtstreeks gekozen leden. Denemarken kent geen staatssecretarissen, alleen ministers. De positie van de Deense premier is wat steviger dan bij ons, de minister-president is zonder meer de leider van het kabinet. De minister-president zet niet alleen de toon maar stelt ook de agenda van de ministerraad vast. En benoemt en ontslaat de ministers, zij het dat dat in coalitiekabinetten gebeurt na onderhandelingen met de coalitiepartijen die hun eigen kandidaten nomineren.

Ook de hoogste ambtenaren weten dat hun positie sterk afhankelijk is van de minister-president. De minister-president is voorzitter van de benoemingscommissie van de SG's (en een aantal andere topambtenaren). Die macht van de minister-president is overigens vooral manifest als er maar één regeringspartij is. Dat was bijvoorbeeld het geval in de periode waarin een groot deel van dit onderzoek plaatsvond: het kabinet-Frederiksen, dat in 2019 aantrad, was een minderheidskabinet van de sociaal-democraten¹²⁸. In de serie Borgen wordt de macht van de premier misschien wat overdreven. Maar onmiskenbaar drukt de premier in Denemarken, ook in coalitiekabinetten, een zwaardere stempel op de gang van zaken dan de premier bij ons. Het zal hieronder nog nader aan de orde komen.

Het Statsministeriet

De minister-president wordt ondersteund door het Statsministeriet, goed vergelijkbaar met wat bij ons het ministerie van Algemene Zaken is. Dat is in 1914 opgericht en in 1964 en 1994 ingrijpend gereorganiseerd en omgevormd van een vooral administratieve eenheid tot een eenheid voor coördinatie van de overheid en ontwikkeling van de politieke strategie. Er is, net als bij ons, een SG die belast is met de leiding van het ministerie. Daaronder zit anno 2022 een politiek secretariaat waarin de politiek adviseur zit samen met op dit moment nog twee andere medewerkers, ook politieke adviseurs. Deze eenheid valt formeel onder het ministerie maar rapporteert in de praktijk direct aan de minister-president. Dat geldt niet voor de andere onderdelen van het ministerie. Er is een nieuwe eenheid voor Ontwikkeling en Coördinatie. Het hoofd daarvan is een 'gewone' ambtenaar maar de eerste (Pelle Pape) was wel in een vorige functie al een vertrouweling van de huidige premier die toen minister van Justitie was. Hij was door haar 'meegenomen' naar het Statsministeriet, en heeft daar zijn reputatie van volledige toewijding aan Mette Frederiksen waargemaakt. Dat bleek onder andere bij de hierna nog te behandelen parlementaire verhoren inzake het nertsenschandaal.

Naast de algemene eenheid voor Ontwikkeling en Coördinatie zijn er vijf divisies: Binnenlands Beleid, Economie, Buitenland, Juridische Zaken en een Administratieve Divisie. Bij deze vijf divisies werken in totaal bijna 60 beleidsmedewerkers.¹²⁹ In tegenstelling tot de medewerkers van het politieke secretariaat zijn dit gewone ambtenaren die bij wisseling van de politieke leiding op hun plaats blijven. Het merendeel is gedetacheerd vanuit de ministeries. Verder ressorteren onder het ministerie de Hoge Commissaris voor Groenland en de Hoge Commissaris voor de Faeröer Eilanden.

¹²⁸ Sinds 15 december 2022 heeft Denemarken een nieuwe meerderheidsregering, een centrum-coalitie, weer onder leiding van Mette Frederiksen maar nu bestaande uit de sociaal-democraten, de liberalen (Venstre) en de gematigden (Moderaterne). Het kabinet kent nu 23 ministers.

¹²⁹ Bron: www.loenoverblik.dk, met dank aan prof. J.G. Christensen.

De woordvoering van de premier berust bij de Afdeling Ontwikkeling en Coördinatie van -begin 2023- Pelle Pape. In die afdeling zitten ten behoeve van de woordvoering vier woordvoerders die een achtergrond als journalist hebben.

De afgelopen twintig jaar kende het Statsministeriet gemiddeld ongeveer 80 medewerkers. Maar premier Mette Frederiksen heeft dat aantal fors uitgebreid, op dit moment (2022) werken er ongeveer 120 mensen. Het was voor haar ook een item tijdens de verkiezingen van 2019: meer centrale sturing, minder verkokering. Zij wilde ook de in haar ogen te sterke positie van Financiën intomen door vanuit haar eigen ministerie meer aanwezig te zijn in het domein van beleidsontwikkeling. En dus te kunnen beschikken over een grotere eigen staf, zowel voor het politieke als voor het ambtelijke deel.

Het Statsministeriet lijkt een beetje op het Nederlandse ministerie van AZ, zij het dat het over het geheel iets meer volume heeft. Er zijn meer politieke adviseurs en ook de beleidsdivisies zijn bij elkaar genomen wat groter dan het totaal van raadgevers en junior-adviseurs bij ons. Onder premier Frederiksen is vooral ook het politieke secretariaat verstevigd. Het hoofd van het politieke secretariaat was aanvankelijk Martin Rossen, die daarvoor al geruime tijd strategisch adviseur van de Sociaal Democraten was en ook adviseur geweest was van Frederiksen toen zij minister van Justitie was. Hij werd in 2021 opgevolgd door Martin Justesen, die al tweede man was. Rossen werd vice-president/group communication and reputation van Danfoss, een groot Deens bedrijf in koeling en (wijk)verwarming. Het profiel van de belangrijkste politieke adviseur van de premier is duidelijk zwaarder dan dat van de politieke assistent van de premier bij ons. Hij beschikt ook over een aantal medewerkers, zij het dat de minister-president in december 2022 na de vorming van het coalitiekabinet het aantal politieke adviseurs teruggebracht heeft van drie naar twee.

Verschil is verder dat bij ons de RVD geheel onder AZ valt, evenals de Dienst Publiek en Communicatie. In Denemarken heeft men ook een tijd gewerkt met een concentratie bij het Statsministeriet van voorlichtings- en communicatie-activiteiten¹³⁰ maar premier Frederiksen heeft dat weer ongedaan gemaakt. De centrale woordvoering zit daar, zoals gezegd, nog wel maar de ministeries zijn (weer) geheel verantwoordelijk voor hun eigen voorlichtingsactiviteiten.

De secretaris-generaal (SG)

De SG van het Statsministeriet lift in zekere zin mee op de naar verhouding wat zwaardere positie van de premier dan wij kennen. Dat manifesteert zich vooral in de ambtelijke voorbereiding van stukken die besproken moeten worden in het Kabinet. De voorbereiding van besluitvorming volgt in Denemarken een ordelijk patroon. Voordat een onderwerp in het kabinet behandeld moet worden, moet het eerst besproken zijn in een Ministeriële Commissie. Daar zijn er op dit moment zes van. De minister-president stelt de commissies in en bepaalt wie lid zijn, een niet onbelangrijk deel van zijn of haar machtspositie. De twee belangrijkste zijn de Coördinatie Commissie en de Financiën Commissie. De eerste wordt voorgezeten door de minister-president, de tweede door de minister van Financiën. Opmerkelijk is dat de eerste hoogste politieke adviseur van de minister-president, Rossen, lid was van beide commissies. Dat was een besluit van premier Frederiksen en paste in haar beleid om veel meer greep op de zaken te krijgen en ook te verzekeren dat haar politieke visie goed herkenbaar zou zijn. Zijn opvolger Justesen werd niet formeel lid maar zit ernaar zeggen wel altijd bij.

¹³⁰ Naar, zoals prof. Christensen mij vertelde, Nederlands voorbeeld.

Elke commissie kent een ambtelijk voorbereidingscommissie. De SG van de premier is voorzitter van de ambtelijke Coördinatie Commissie, zijn collega van Financiën is voorzitter van het financiële voorportaal. Zij zijn voorts leden van elkaars commissies. De positie van Financiën in Denemarken is sterker dan bij ons. Financiën gaat in Denemarken ook over management, personeel en de bedrijfsvoering¹³¹. Dat alles geeft beide SG's een belangrijke positie, zwaarder dan bij ons, zij het dat ze ook wel tot elkaar zijn veroordeeld, omdat de beide commissie niet goed los van elkaar kunnen functioneren.

Belangrijke voorstellen voor het kabinet moeten in beide commissie behandeld worden voordat zij aan het kabinet kunnen worden voorgelegd. Zijn de beide SG's het eens (wat trouwens ook kan bestaan uit het voorleggen van twee visies, dat wel), dan is een belangrijke voorwaarde voor besluitvorming vervuld. Zijn zij het niet eens, dan gebeurt er niet veel, tenzij zware politieke druk wordt ingezet.

Duidelijk is dat de andere SG's enigszins ondergeschikt zijn aan de twee centrale SG's. Zij zijn wel de ambtelijke baas in hun eigen domein maar moeten voor belangrijke kabinetsbeslissingen altijd via de genoemde twee SG's. Meer in het algemeen bestaat er een onderscheid tussen de SG's van de regeringsbrede ministeries (Statsministeriet, Financiën, Justitie, Buitenlandse Zaken) en de vakministeries (Volksgezondheid, Landbouw et cetera). Bij de laatste ministeries zijn de SG's vooral voortgekomen uit de eigen discipline en dus vaak ook buitengewoon goed ingevoerd op hun beleidsterrein. Maar de top zit onmiskenbaar bij de 'algemene ministeries', de SG van de premier heeft ook meestal een voorgeschiedenis bij die algemene ministeries en niet bij een vakministerie.

In de praktijk vormen de SG van het Statsministeriet en de SG van Financiën het duale motorblok van de ambtelijke dienst. In de pikorde is de SG van de minister-president wel onmiskenbaar de belangrijkste. Een regelmatig voorkomende carrièreontwikkeling is dat je eerst SG van Financiën bent en dan van de premier.

De SG van het Statsministeriet is niet alleen in de voorbereiding van kabinetsbesluiten een belangrijke schakel, hij speelt ook een belangrijke rol als het gaat om de ambtelijke afstemming in het algemeen, het is hiervoor al aangestipt. Samen met de SG van Financiën zit hij in het benoemingscomité voor ambtelijke topbenoemingen. In 2013 is een procedure voor de benoeming van topambtenaren vastgesteld waarbij de SG's van de minister-president en van Financiën een lijst opstellen van mogelijke kandidaten voor topfuncties. Een lijst van kandidaten wordt vervolgens door hen voorgelegd aan een benoemingscommissie waar de minister-president voorzitter van is. De desbetreffende minister wordt dan tijdelijk lid van die commissie. Het illustreert de centrale positie van de beide SG's.¹³²

De SG van de minister-president is ook de organisator van de wekelijkse vrijdagochtend-ontbijten voor alle SG's (waarbij bij verhindering geen vervanging mogelijk is). Verder hebben onder zijn leiding de SG's elke maand een lunch en twee keer per jaar een seminar. Er is niet een regulier SG-overleg onder zijn leiding, het zwaartepunt in het ambtelijk overleg ligt bij de ambtelijke voorbereidingscommissies.

¹³¹ Bij ons zit dat bij Binnenlandse Zaken.

¹³² Weller e.a.(2021), p.73.

Bij crises, en die zijn er ook/zelfs in Denemarken, is de praktijk dat de minister-president snel het initiatief neemt voor de aanpak daarvan. Namens de minister-president treedt dan de SG van het Statsministeriet op. Hij krijgt daarvoor snel extra ondersteuning, op basis van detachering naar het Statsministeriet van ambtenaren van andere ministeries. Ook dit is een indicatie dat zijn machtspositie wat groter is dan die van de SG van AZ bij ons.

De SG van het Statsministeriet, van de premier dus, heeft zoals gezegd een iets zwaarder profiel dan zijn collega van Financiën. Maar dat komt ook doordat zijn invalshoek breder is. Hij is voorzitter van het informele overleg van de SG's van alle departementen (een formeel college van SG's bestaat niet). En hij zit dicht bij de premier die uiteindelijk toch de leider is van het kabinet. Logisch is dat de SG van het Statsministeriet goed voeling houdt met zijn baas, de premier. Zijn invloed is in sterke mate afhankelijk van de band die hij heeft met de premier. In beginsel blijft ook deze SG echter achter het gordijn. Zijn benoeming is geen politieke aanstelling maar komt voort uit het ambtelijke systeem van topbenoemingen. Maar net als bij ons heeft de premier bij zijn benoeming wel het laatste woord en zal in de praktijk verzekerd willen zijn dat het 'klikt'.

Een goed voorbeeld van het al dan niet politieke karakter van de benoeming van een SG is Karsten Dybvad die ik ten behoeve van dit onderzoek uitgebreid gesproken heb. Hij werd in 2001 door de sociaal-democratische regering benoemd tot SG van Financiën. De toenmalige leider van de toen in de oppositie zittende liberalen, Rasmussen, beweerde dat dat een politieke benoeming zou zijn, hij rekende Karsten Dybvad tot een aanhanger van de sociaal-democraten. Toen Rasmussen echter vervolgens zelf premier werd, benoemde hij in 2005 Dybvad tot zijn eigen SG wat hij tot 2010 is gebleven. Het illustreert dat het bij de SG's (en ook die van de premier) in beginsel niet om politieke benoemingen gaat, althans niet om benoemingen waarbij partijlidmaatschap een overwegende rol speelt. Wel moet het gaan om topambtenaren waarvan de politieke leider aanneemt dat hij of zij opgewassen is tegen de opgaven en die ook kan aanpakken op een manier die past bij de stijl van werken die de premier voor ogen staat.

Ongetwijfeld zal de premier een SG willen hebben met wie hij 'voor de dag kan komen', die in ieder geval in ambtelijke kringen indruk maakt en die in de overheid om een boodschap is te sturen. Maar discretie hoort bij de functie, dat is overal zo en dat is dus in Denemarken ook.

De SG van het Statsministeriet is aanwezig bij de kabinetsvergaderingen en kan daar desverzocht ook het woord voeren of wijzen op zaken die zijns inziens onvoldoende aandacht hebben gehad. Maar de formele kabinetsvergaderingen zijn van korte duur, ongeveer een uur. De inhoudelijke discussies zijn dan al geweest, het gaat om de formele afronding.

Dybvad vertelde me dat hij zich wel herkende in de categorieën die ik had aangegeven als mogelijke tijdbesteding van een SG van de minister-president: beleidscoördinatie, beleidsadvisering, ambtenarenzaken en crisismanagement. Hoeveel tijd precies per categorie kon hij niet aangeven, dat hing sterk af van de omstandigheden. Ook ging veel tijd zitten in 'gedoe' van allerlei, uiteenlopende aard. Maar hij voegde er wel een vijfde categorie aan toe: 'the inner life of government', overleg ook vaak met de premier over de gang van zaken in de overheid, de organisatie, herstructureringen. Veel werk voor de SG maar wel op basis van duidelijke vingerwijzingen van de premier. Hij bemoeide zich verder veel met actuele of dreigende conflicten, op ambtelijk niveau maar ook tussen ambtenaren en ministers. Als er nog tijd over was, trachtte hij zich bezig te houden met langetermijnplanning en strategische onderwerpen. Middel voor hem daarbij was in sterke mate het spreken met veel

belanghebbenden en het bijwonen van relevante bijeenkomsten. Vanzelfsprekend waren de genoemde ambtelijke commissies daarbij van groot belang. De SG van de premier is q.q. ook voorzitter van de ambtelijke commissie Veiligheid, een voorportaal voor de onder leiding van de minister-president staande ministeriële commissie. Coördinatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is ook in Denemarken een taak van de premier c.q. diens SG. Een aparte ambtelijke ondersteuning hiervoor is er niet.

Opvallend is dat Denemarken geen staatssecretarissen kent. Daarover is wel discussie geweest en nog steeds gaande. Maar men was van opvatting dat het benoemen van staatssecretarissen zou leiden tot politisering van de ambtelijke dienst en ten koste zou gaan van de rol van de SG's. In deze discussie werd met name gekeken naar Zweden waar wel een groot aantal staatssecretarissen bestaat (circa drie per ministerie) die zowel politiek als managerial hun stempel op de departementale activiteiten drukken.¹³³ Zweden kent ook niet het type SG's dat Denemarken heeft. De ministeries zijn in Zweden kleiner dan in Denemarken, de uitvoering is in sterke mate ondergebracht bij onafhankelijke eenheden. In Denemarken lijkt het meer op de situatie bij ons, deels de uitvoering in het ministerie, deels daarbuiten maar wel op armlengte.¹³⁴

Barbara Bertelsen

In Denemarken trok het optreden van de huidige (2022) SG van het Statsministeriet Barbara Bertelsen tijdens de coronacrisis veel aandacht. In Nederland werd de Deense aanpak van de coronapandemie nogal geprezen. Of dat helemaal terecht was, is niet goed te beoordelen maar het ging er bij ons in als koek: we hadden het moeten doen zoals de Denen het aangepakt hadden. Dat is daar echter niet zonder slag of stoot gegaan. De eerste reactie van het van het Deense ministerie van Volksgezondheid was dat het met die corona allemaal wel meeviel en dat men het rustig kon aanpakken als een normale griep epidemie. Die opvatting werd echter door de zeer kort daarvoor aangetreden SG Barbara Bertelsen (zij was daarvoor SG van Justitie) niet alleen hard maar ook met de nodige publiciteit naar de prullenbak verwezen. Zij trok met nogal wat publicitaire aandacht aan de alarmbel ('All hands on deck') en gaf aan dat ze niet akkoord ging met het geruststellende geluid dat de National Board of Health en ook het Statens Serum Institute (een soort RIVM/Directie Infectieziekten) voorstonden. In plaats daarvan eiste zij voorstellen voor concrete acties en ingrijpende maatregelen. 'Hope is no strategy', is een bekende quote uit haar e-mails uit die tijd, beter te veel doen dan te weinig, was de strekking van haar berichten die ze baseerde op eigen interpretatie van internationale ontwikkelingen en publicaties in onder meer The Lancet.

Dat bleek een houding te zijn die in de ogen van zowel politiek als samenleving meer recht deed aan de ernst van de situatie dan het wat laconieke optreden van de gezondheidsautoriteiten. Premier Frederiksen kwam het ook wel goed uit dat haar SG op deze wijze de kooltjes uit het vuur haalde en het voortouw nam in de crisisbestrijding. Het was een opmerkelijke interventie met bovendien een sterke externe uitstraling die haar persoonlijke imago zeer ten goede kwam. Dat ging kennelijk niet ten koste van het imago van de premier, integendeel. Normaal gesproken leidt zo'n hoog geprofileerd optreden van een topambtenaar vaak tot afwerende politieke reacties. Maar in dit geval

¹³³ Jostein Askim, Tobias Bach & Jørgen Grønnegård Christensen (2022): Political change and administrative turnover in meritocratic systems, *West European Politics*, DOI: 10.1080/01402382.2022.2148195.

¹³⁴ Noorwegen zit er een beetje tussenin en lijkt voor Denemarken eerder een voorbeeld te zijn dan Zweden. Maar Noorwegen heeft naast permanente ambtelijke secretarissen ook politieke staatssecretarissen, net als Nederland. Zie de studie van Askim e.a., genoemd in voetnoot 6.

dus niet. Ongetwijfeld zal Bertelsen haar optreden hebben afgestemd met Frederiksen, zij kenden elkaar al heel goed, omdat Bertelsen SG van het ministerie van Justitie was in de tijd dat Frederiksen daar minister was. Het heeft zeker bijgedragen aan het Deense succes bij de coronabestrijding, hoewel ongetwijfeld de in een hoek gezette volksgezondheidsautoriteiten daar anders over denken.

Bertelsen paste met haar stijl uitstekend in het profiel dat Frederiksen graag bij de ambtelijke top zag: jong (in 1973 geboren), dynamisch, proactief, vrouw, mediagevoelig, politiek sensitief en gericht op veranderen. Dat laatste was altijd al kenmerk geweest van het optreden van Bertelsen. Het was, als ik het goed interpreteer, geen politieke benoeming, althans geen partijpolitieke, ik heb nergens gevonden dat Bertelsen politiek actief was of daar uitgesproken opvattingen over had. Maar het was wel politiek in de zin dat zij een stijl had die de politieke baas van dat moment om vooral politieke redenen goed uitkwam. Zij had en heeft ook de reputatie volledig in haar werk op te gaan en 24 uur per dag actief te zijn.

Het publieke profiel van de SG speelde haar echter parten bij een andere crisis die zich in de *slipstream* van de corona ontwikkelde. Op een gegeven moment rees het vermoeden dat nertsen wel eens een bron voor besmetting met het coronavirus zouden kunnen zijn. Nertsen zijn zeer populair in Denemarken, of liever gezegd het bont van nertsen. Er zijn dus nogal wat grote nertsenfokkerijen, Denemarken is de grootste nertsbontproducent ter wereld. De conclusie was dat die nertsen allemaal gedood moesten worden, geruimd zoals dat bij ons heet, 17 miljoen nertsen. Dat werd zeer snel gedaan, vooral ook weer op aandringen van Bertelsen: doorpakken, haast! Maar toen bleek na een maand dat de juridische basis voor deze ruiming zwaar onvoldoende was. Een groot probleem, leidend tot het aftreden van de minister van Landbouw Mogens Jensen. Daarmee was echter de kous niet af, want er kwam naar buiten dat het ministerie van Landbouw wel degelijk wist van de gebrekkige juridische grondslag maar dat de zaak was doorgedrukt door de SG's van de premier en van Volksgezondheid.

Het probleem werd nog groter toen gevraagd werd naar openbaarmaking van o.a. alle Sms-jes die over deze zaak gewisseld waren door de betrokken ministers en ministeries. Die bleken niet meer te vinden omdat de telefoons zo waren ingesteld dat de Sms-jes automatisch na 30 dagen zouden worden vernietigd. Zelfs de politie en inlichtingendiensten bleken niet in staat de Sms-berichten te reconstrueren, ze waren echt weg.

Diezelfde inlichtingendiensten brachten ook nog andere kopzorgen voor de SG van de premier, die ook in Denemarken belast is met het toezicht op en de coördinatie van de inlichtingendiensten. In december 2021 werd het hoofd van de Deense Inlichtingendienst Buitenland Lars Findsen gearresteerd op verdenking van 'lekker'. Hij was al eerder, in augustus 2020, samen met andere functionarissen geschorst in verband met een onderzoek naar het met mensen van de Amerikaanse NSA bespioneren van Deense burgers. Daarvan was hij vrijgepleit maar het lekker werd kennelijk zwaarder opgenomen. Wat er precies aan de hand was, was op het moment van schrijven van dit onderdeel niet bekend, zelfs mensen die de zaak van nabij volgden of goed op de hoogte waren van de algemene gang van zaken bij inlichtingendiensten tastten hier in het duister.¹³⁵

¹³⁵ In november 2023 werd bekend gemaakt dat het Openbaar Ministerie afzag van verder vervolging van Findsen, en tevens van de eveneens in staat van beschuldiging gestelde minister van Defensie Claus Hjort Frederiksen. Het OM had de zaak tegen hen niet (volledig) in de openbaarheid willen voeren, wat door de hoogste rechter werd afgewezen. Die had ook bepaald dat de beide aangeklaagden recht had op inzage in de

Ook deze zaak laat zien dat de *honeymoon* van de nieuwe SG van de premier voorbij was en dat ze volop terecht was gekomen in het soort vervelende zaken die nu eenmaal op het bordje van een SG van de premier terechtgekomen, hetzij daarop geschoven van bovenaf hetzij van elders. Voorlopig lijkt zij qua stijl onder de SG's een uitzondering en of de waardering voor die stijl permanent zal zijn, zal nog moeten blijken. Door alle omstandigheden (een coalitie, een aantal incidenten, meer ervaring) zal de sterke profilering wellicht wat minder worden.

Resumerend: het Deense *Statsministeriet* en diens SG lijken op het Nederlandse ministerie van AZ en diens SG, zowel qua profiel als qua werkopvatting en -uitoefening. Maar over de hele linie zijn er toch wel belangrijke verschillen. In het algemeen is het *Statsministeriet* wat groter en heeft de SG ook een belangrijker rol, zowel formeel als materieel, dan bij ons de SG van AZ. Hij zit ook bij de kabinetsvergaderingen. Het salaris van de Deense SG van de premier is ook hoger dan bij ons, € 330.000, het hoogste ambtelijke salaris.¹³⁶ Een verschil met ons is voorts dat Denemarken wel iets meer ministers heeft dan wij, maar geen staatssecretarissen kent. Opvallend is verder dat onmiskenbaar sprake is van een tamelijk vergaande centralisatie, die met name onder premier Frederiksen sterk is vergroot, gepaard gaande met een forse uitbreiding van de staf. Het is een symptoom van een sterke politisering die het Deense openbaar bestuur sinds haar aantreden is gaan kenmerken. De stijl van besturen is eveneens duidelijk veranderd, veel pro-actiever maar ook veel meer gericht op politieke beeldvorming. Tegelijk gaat vaker dan vroeger de vinger naar de ambtelijke dienst als er zaken verkeerd gaan. Het lijkt alsof de traditionele ministeriële verantwoordelijkheid niet meer zo absoluut wordt gezien, als er sprake is van ambtelijk falen. In het algemeen staan de politiek-ambtelijke verhoudingen enigszins onder druk, ook dat is vergelijkbaar met de situatie bij ons. Om dit nader te verkennen heeft de grootste Deense ambtenarenvakbond (DJØF) een taskforce ingesteld onder voorzitterschap van Karsten Dybvad, die van 2005 tot 2010 SG van het *Statsministeriet* was. In maart 2023 heeft de commissie haar rapport gepresenteerd, met voorstellen om de interactie tussen politici, ambtenaren en media te verbeteren.¹³⁷

De parallellen tussen Denemarken en Nederland zijn opvallend groot, zowel qua organisatie als qua werking, en ook qua fricties. Interessant.

informatie tegen hen. Daar hadden de inlichtingendiensten bezwaar tegen. Zie: The Guardian, 4 november 2023. The Guardian citeert daar ook de bekende Deense krant Berlingske, die deze zaak typeerde als 'the biggest political/administrative scandal in recent Danish history'.

¹³⁶ Bron: Økonomistyrelsen, Lønoversigt for departementschefer, oktober 2022.

¹³⁷ Zie: <https://services.djoef.dk/omdjoef/kontakt-os/tillidsrepraesentant/tillidsposten/rapport-fra-dybvad-udvalget-fagligheden-er-under-pres.aspx>.

Hoofdstuk 7: Zweden¹³⁸

Het Zweedse model

Wie op studiereis naar Zweden gaat, om kennis te nemen van de Zweedse overheid, komt ongetwijfeld op bezoek bij een van de grote en omvangrijke uitvoeringsorganisaties van Zweden. Het eerste dat je daar vervolgens in een aantal gevallen wordt voor gehouden, is dat de desbetreffende uitvoeringsorganisatie al vele jaren, ja soms zelfs honderden jaren bestaat en dateert van ver voor de tijd dat er ministeries waren. Bovendien word je er dan op gewezen dat men een grote mate van zelfstandigheid bezit. Dat men niet onder een ministerie valt of moet doen wat het ministerie zegt maar dat de dienst rapporteert aan het kabinet. Als illustratie wordt verder vaak gewezen op de dikwijls grote omvang van de uitvoeringsorganisatie in vergelijking met de ministeries. Want de Zweedse overheid is groot en is op vele terreinen actief. Maar de ministeries zijn heel klein, wordt er meteen aan toegevoegd, het gaat om duizenden ambtenaren in de uitvoering terwijl de ministeries variëren tussen de 100 en 500 medewerkers.¹³⁹ Trots wordt eraan toegevoegd dat dat ook allemaal wettelijk is verankerd en dat iedereen zeer gelukkig is met deze opzet.

Bij een bezoek vervolgens aan een ministerie, en dan met name een ministerie dat hetzelfde terrein bestrijkt, wordt dat geluksgevoel van iedereen wel enigszins genuanceerd en wordt benadrukt dat het ministerie natuurlijk het beleid maakt. Maar tegelijkertijd hoor je ook bij de ministeries dat de uitvoering in Zweden relatief autonoom is en dat dat onder meer garandeert dat de politiek zich niet met specifieke uitvoeringsgevallen kan bezighouden. Waar in het algemeen politici de neiging hebben om zich ook daar mee te bemoeien, lijkt dat in Zweden niet of althans minder het geval.

Het zijn kenmerken van wat in bestuurskundige kringen wel eens het Zweedse model wordt genoemd. Een model van een kleine, zeer geïntegreerde beleidskern die gaat over het beleid, de wetgeving en het budget, ten dienste van een vrij groot kabinet dat collectief beslist. De uitvoering is opgedragen aan een soort zelfstandige bestuursorganen die inderdaad soms een eerbiedwaardig verleden hebben. Die krijgen wel beleidssignalen, opmerkingen en opdrachten van de ministeries maar hebben een eigen, wettelijk verankerde zelfstandige status. Het kabinet besluit collectief, en benoemt ook collectief de leider van een uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringsorganisatie stelt het werkplan en de begroting op. Daar kunnen de ministeries opmerkingen bij maken maar het is uiteindelijk het parlement dat op voorstel van het kabinet de begroting goedkeurt. De leiding verantwoordt zich ook ten opzichte van het kabinet, niet ten opzichte van de desbetreffende minister.

De individuele minister speelt wel een (grote) rol in het overleg en aan zijn of haar opvattingen wordt in het kabinet zwaar getild. Maar het is het kabinet en niet de minister waar de besluitvorming zich concentreert. Het kabinet beslist, gehoord de minister, en niet omgekeerd zoals bij ons veelal wettelijk de regel is. Voorbereiding van kabinetsbesluiten vindt niet plaats in vaste commissies maar berust bij de ministeries of is soms opgedragen aan ad-hoc-commissies.

¹³⁸ Met dank voor zijn commentaar aan prof. Carl Dahlström, Universiteit van Gothenburg.

¹³⁹ 4500 voor de ministeries in totaal is het meest actuele getal, waarvan circa 200 politieke benoemingen, en circa 500 diplomaten op buitenlandse posten.

Zweden heeft een parlementaire, constitutionele monarchie. De Koning is staatshoofd maar dat is louter een protocolaire functie. Hij beëdigt de minister-president maar speelt geen rol bij zijn aanwijzing en contrasigneert evenmin wetten (zoals bij ons het geval is). Hoofdkenmerk is dat er voor de overheid een grote taak is weggelegd als het gaat om het garanderen van een voor iedereen gelijke welvaartstaat, met daarbij een grote mate van transparantie en democratische waarborgen. De Ombudsman, letterlijk: de 'vertrouwenspersoon, belangenbehartiger', is een al zeer lang bestaande, in 1809 ingestelde typisch Zweeds instelling om de burger te beschermen tegen de overheid.¹⁴⁰ Het parlement, de *Riksdag*, kent rechtstreeks gekozen leden, 349 in totaal. Er geldt voor partijen een kiesdrempel van 4%. Vroeger kende het parlement twee kamers maar dat is enige tientallen jaren geleden afgeschaft. Er is dus geen Senaat, Hogerhuis of Eerste Kamer, zoals veel landen als 'chambre de réflexion' kennen. Het gaat ook in het Zweedse parlement zo nu en dan heftig toe, maar alleen wanneer het parlement in zitting is. Het aantal zittingsdagen is echter minder dan bij ons.

De regering en de minister-president

De vorming van de regering is in de Grondwet geregeld. Chapter 6 van de Grondwet gaat over 'de regering'. Ook op dat punt wijkt het af van wat wij kennen. Artikel 1 zegt: 'De regering bestaat uit de Minister-President en andere ministers.' Voor de benoeming van de minister-president geldt een bijzondere procedure om na te gaan of de premier beschikt over voldoende steun in het parlement. Of beter gezegd: of er niet een meerderheid is die geen vertrouwen in hem heeft, geen positief mandaat (de meerderheid ja) dus maar een negatief (de meerderheid niet nee). Hij wordt ontslagen als meer dan de helft van het parlement 'nee' tegen hem zegt. Het wordt wel eens aangeduid als 'negative parliamentarism', de premier zit niet in functie omdat hij expliciet een meerderheid in het parlement achter zich heeft maar omdat er geen meerderheid is die daartegen is.¹⁴¹ Voorafgaande aan de benoeming van een minister-president nodigt de voorzitter van het Parlement afgevaardigden van alle partijen uit voor overleg. Hij overlegt vervolgens met de vicevoorzitters voordat hij een voorstel doet aan het Parlement. Stemt de meerderheid tegen het voorstel, dan is het verworpen. Zo niet, dan is het aangenomen. Volgens de Grondwet kan dat tot viermaal toe herhaald worden. Als er na de vierde stemming nog geen geaccepteerd voorstel is, dan volgen nieuwe verkiezingen. De minister-president is vervolgens verantwoordelijk voor de samenstelling van het Kabinet. Hij benoemt de ministers en informeert zo snel mogelijk het Parlement daarover. Zegt het Parlement het vertrouwen op in een minister of in de minister-president, dan gaat de voorzitter over tot ontslag, tenzij de regering nieuwe verkiezingen aankondigt.

Een paar zaken vallen op. De vorming van de regering is een geheel politieke zaak, met de voorzitter van het Parlement in een belangrijke rol. En voorts is opvallend dat de regeringsvorming zich concentreert op het benoemen van een minister-president die vervolgens verantwoordelijk is voor het aanstellen van ministers. Resultaat is dat er over het algemene vrij stabiele regeringen ontstaan. In veel gevallen zijn dat minderheidskabinetten, dus kabinetten waarin niet de meerderheid van de

¹⁴⁰ De in verregaande mate op de Zweedse opzet gebaseerde Nationale Ombudsman bij ons dateert van 1982 maar heeft inmiddels met circa 230 medewerkers de omvang van de Zweedse Ombudsman ruimschoots overtroffen. Het Zweedse woord 'ombudsman' is samengesteld uit drie Zweedse woorden: 'om', dat 'betreffende' betekent, 'bjuda', dat staat voor 'vragen, verzoeken' en 'man', dat in samenstellingen 'persoon' (en niet: man) betekent. Zie: N. van der Sijs, www.etymologiebank.nl.

¹⁴¹ Zie: Torbjörn Bergman (1995). *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation, An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*. Umea University.

parlementsleden zijn vertegenwoordigd. Wel moet ook zo'n regering niet aanlopen tegen een meerderheid die negatief besluit of een meerderheid die een motie van wantrouwen steunt.

In de praktijk ontstaat er dus een kabinet met een of soms enkele partijen en een vrij groot aantal ministers. In 2023 kende het Zweedse kabinet 24 ministers. Het aantal ministeries is tamelijk stabiel, net als hun hoofdtaak. In 2023 waren er elf ministeries, inclusief het kantoor van de minister-president (bij ons: het ministerie van Algemene Zaken). Elk ministerie staat formeel onder leiding van een minister, maar vaak zijn er twee of meer ministers per ministerie. Daarnaast wordt er een groot aantal staatssecretarissen benoemd, per minister gemiddeld twee à drie, in totaal circa 60. 'State secretaries are politically appointed senior officials...who lead the work of a ministry directly under the head of the ministry or another minister. State secretaries are responsible for planning and co-ordination.'¹⁴² De rol van een staatsecretaris in Zweden is het beste aan te duiden als een mengeling van -bij ons- een staatssecretaris en een SG en/of DG. Daarnaast zijn er ook nog assistent-staatssecretarissen, politieke adviseurs en politieke woordvoerders.

De Rijkskanselarij

De functie van SG zoals wij die kennen, als hoogste ambtelijke leider van het ministerie en laatste adviseur van de minister, kent Zweden niet. De belangrijkste ambtenaar is meestal het hoofd Wetgeving en/of het hoofd Budget maar die heeft ten aanzien van het ministerie geen grote managementverantwoordelijkheid. Belangrijkste reden daarvoor is dat de ambtenaren in Zweden niet in dienst zijn van een ministerie maar in dienst van de Rijkskanselarij (Regeringskansliet). In totaal gaat het om 4600¹⁴³ ambtenaren (inclusief Buitenlandse Zaken, 1266 ambtenaren in totaal, waarvan 482 in het buitenland¹⁴⁴). Die ambtenaren zijn -zou je kunnen zeggen- toegewezen aan de ministeries maar hebben formeel hun aanstelling bij de Rijkskanselarij. De Rijkskanselarij valt formeel onder de minister-president, en wordt geleid door een permanente (ambtelijke) secretaris, secretaris-generaal zouden wij zeggen. Deze secretaris is verantwoordelijk voor alle gezamenlijke bedrijfsvoeringszaken.

De Rijkskanselarij heeft een apart onderdeel dat de ondersteuning regelt voor de gehele rijkskanselarij. Die eenheid kent circa 600 medewerkers en staat ook onder leiding van de al genoemde permanente secretaris.¹⁴⁵ Deze eenheid steunt de permanente secretaris in zijn verantwoordelijkheid voor administratieve zaken van de ministeries en van commissies. De eenheid is ook verantwoordelijk voor het financieel beheer van de Rijkskanselarij. Ze coördineert voor de Rijkskanselarij alle activiteiten op gebied van personeel en arbeidsverhoudingen maar is ook verantwoordelijk voor IT-ondersteuning, huisvesting, aanbestedingen en andere facilitaire zaken. Er is voorts een apart Hoofd Communicatie bij de Rijkskanselarij die de communicatieactiviteiten van de ministeries coördineert en zorgt voor de uitvoering van gezamenlijke activiteiten. De woordvoering namens de regering vindt plaats vanuit het kantoor van de minister-president.

Veel politieke functionarissen

¹⁴² www.government.se

¹⁴³ Circa 4500 fte.

¹⁴⁴ Aangevuld met circa 1400 man lokaal personeel.

¹⁴⁵ Zie: Swedish Government Offices Yearbook 2020.

Er zijn dus in Zweden op het niveau van de ministeries relatief veel politieke functies, alle politieke adviseurs en politiek benoemde woordvoerders meegerekend in totaal ongeveer 200, op een klein ambtenarenapparaat. Onmiskenbaar is daardoor het beleidsapparaat sterk gedomineerd door politiek benoemde functionarissen. Die vertegenwoordigen ook het gezicht van het ministerie, zij het wel in een rangorde die begint bij de minister. Het gevolg van deze relatief grote omvang van het politieke deel van het beleidsapparaat lijkt te zijn dat het echt ambtelijke deel, de experts met een vaste aanstelling, heel a-politiek van aard is. Van die ambtenaren wordt ook niet verwacht dat ze een grote politieke sensitiviteit hebben, laat staan zich laten leiden door politieke overwegingen. Dat is geheel de taak van het politieke smaldeel, de ambtenaren zijn de neutrale en grotendeels onzichtbare experts.¹⁴⁶

Zijn de ministeries heel klein, de uitvoeringsorganisaties daarentegen zijn in sommige gevallen (zeker naar verhouding) weer heel groot¹⁴⁷. Het Kabinet benoemt de leider van zo'n uitvoeringsorganisatie. Voor staatsecretarissen is een benoeming tot leider van een uitvoeringsorganisatie nogal eens een wenkend perspectief.

De rol van de minister-president is dus in Zweden relatief belangrijk. Hij of zij is weliswaar ook 'gewoon' lid van het kabinet en niet voorzien van zelfstandige beleidsbevoegdheden. Maar de minister-president gaat wel over de benoemingen van de ministers. Bovendien wordt het regeringsprogramma aan hem toegerekend. Hij of zij moet het vertrouwen krijgen in het Parlement of tenminste geen meerderheid tegen hebben. Hij is tevens verantwoordelijk voor de eenheid van het regeringsbeleid en dus ook intensief betrokken bij de coördinatie daarvan, wat vergelijkbaar is met de situatie bij ons. Het verschil is echter dat de Zweedse ministerraad geen vaste onderraden of commissies kent. De flexibiliteit in de voorbereiding is dus wat groter.

Een krachtige minister-president, met een stevig en ook ambtelijk en politiek goed uitgerust ministerie, dat draagt bij aan de mogelijkheden om het beleid goed af te stemmen. Dat wordt nog eens versterkt door de al meermalen genoemde collectieve besluitvorming die uitgangspunt is voor de besluiten van het kabinet. Ook daardoor wordt de afstemming verbeterd. Het zorgt ook voor tegenwicht ten opzichte van de krachtige positie van de minister-president.

Ongetwijfeld is het formele verhaal hier mooier dan de werkelijkheid waarin het allemaal vaak wat minder fraai zal toegaan. Collectieve besluitvorming in een gremium van 24 deelnemers die formeel gelijkwaardig zijn maar ongetwijfeld uiteenlopende persoonlijkheden, politieke opvattingen en politieke statuur hebben, moet ook zijn keerzijden hebben. Maar het is een interessant model, tot op zekere hoogte een beetje te vergelijken met het model van de Colleges van Burgemeester en Wethouders bij ons die ook collectief besluiten nemen.¹⁴⁸ Wat bovendien natuurlijk een rol speelt is

¹⁴⁶ Zie: Christiansen, P.M., Niklasson, B., and Öhberg, P. (2016). Does politics crowd out professional competence? The organization of ministerial advice in Denmark and Sweden. *West European Politics*, 39(6), 1230-1250.

¹⁴⁷ Een voorzichtige schatting laat zien dat het totaal aantal ambtenaren op een beleidsterrein, dus ministerie en uitvoeringsorganisatie opgeteld, niet heel sterk afwijkt van wat bij ons voorkomt. Maar het beleidsdeel is relatief kleiner ten opzichte van het uitvoeringsdeel.

¹⁴⁸ Zij het dat die natuurlijk veel kleiner zijn en ook een niet-gekozen voorzitter hebben. Minister van Binnenlandse Zaken Ter Horst (2007-2010) heeft na een werkbezoek aan Zweden een aantal keren aandacht gevraagd voor deze opzet, maar kreeg daarin weinig bijval.

dat de ministers beschikken over heel kleine ministeries die alleen over beleid en niet in directe zin over uitvoering gaan. Dat heeft ook invloed op de agenda van de kabinetsvergaderingen.

De huidige opzet is tot stand gekomen in 1997, althans toen werd op advies van de toenmalige staatssecretaris Dahlgren (die later minister voor Europese zaken werd) gekozen voor de integratie van alle ministeries in één organisatie, de *Rikskansliet*, en een sterke rol van het kantoor van de premier, de *Statsradsberedning*. Het EU-lidmaatschap van Zweden (1995) speelde daarbij trouwens ook een rol. EU-zaken werden in 2005 overgeheveld van Buitenlandse Zaken naar het kantoor van de premier, in 2006 volgde een aparte minister voor EU-zaken bij de premier.¹⁴⁹

Het ministerie van de minister-president

Voor zijn ondersteuning beschikt de minister-president dus over een eigen ministerie, de '*Statsradsberedning*'. Naast de minister-president kent dit ministerie nog een minister, de al genoemde minister voor Europese Zaken. Verder heeft het ministerie vier staatssecretarissen: een algemene staatssecretaris, een die hoofd is van de Afdeling coördinatie, een die de minister-president bijstaat op binnenlands terrein, een voor het buitenland en een ten behoeve van de minister voor Europees beleid¹⁵⁰.

Onder de staatssecretarissen binnen het ministerie van de minister-president fungeert een mengeling van politiek benoemde adviseurs en ambtelijke adviseurs, de eerste stappen op als de minister-president opstapt, de laatste blijven in functie bij de Rijkskanselarij. Maar kunnen dus in principe overal worden ingezet, ook bij andere ministers. Verder kent het ministerie als belangrijkste functie nog een directeur-generaal voor wetgeving. Interessant is dat de zorg voor de kwaliteit van de wetgeving berust bij een ambtenaar die rechtstreeks onder de minister-president valt. In totaal werken er bij het ministerie van de minister-president circa 200 functionarissen.

De belangrijkste staatssecretaris wordt aangeduid als de 'state secretary to the prime minister'. In 2022 was dat Emma Lennartsson. Zij was de rechterhand van de minister-president. Ze heeft economie gestudeerd en heeft onder andere gewerkt bij de Sociaal-Democratische partij. In de periode 2014-2017 had ze deze functie ook al bij de toenmalige minister-president, Stefan Lofvren. Ze raakte in 2017 echter verzeild in een affaire die haar de kop kostte. Het schandaal betrof de outsourcing van de IT-diensten van het Zweedse Transport Agentschap, een van de onafhankelijke overheidsdiensten. Die outsourcing maakte het mogelijk dat ongeautoriseerde mensen in het buitenland toch bij de informatie van het agentschap konden komen. Dat liep hoog op en de secretaris-generaal van het agentschap maar ook enkele ministers moesten aftreden. Vanzelfsprekend kwam de vraag op wie hier binnen de regering van geweten had. Lennartsson had aanvankelijk beweerd dat ze pas in december 2016 van de risico's had vernomen. Maar later bleek dat de Zweedse veiligheidsdienst al bij twee vergaderingen, in februari en in augustus 2016, gewezen had op de risico's. Dat was niet tot haar doorgedrongen, laat staan dat ze er iets aan had gedaan. 'Ik

¹⁴⁹ Zie: Christensen, J.G., en Jensen, L. (2009). The Executive Core and Government Strategy in the Nordic Countries. *Onderzoek gepresenteerd tijdens de 5e ECPR General Conference, pag.10*. En: Jacobsson, B. (2001). Hur styrs regeringskansliet? Om procedurer, prat och politik ['Hoe wordt de Regeringskanselarij bestuurd? Over procedures, praten en politiek]. Stockholms Centrum för Forskning om Offentlig Sektor (SCORE), rapport 2001:8., pag. 12, pag. 16.

¹⁵⁰ Stand van zaken 2022.

had de ernst van de zaak niet begrepen. Ik had tot twee keer toe de kans om hierover (vervolg-)vragen te stellen en heb dat niet gedaan', zei ze schuldbewust toen ze ontslag nam.¹⁵¹

Het was onmiskenbaar een offer om te voorkomen dat deze zaak een olievlekwerking zou krijgen die ook de minister-president in beeld zou brengen. Daarnaast was het natuurlijk duidelijk dat ze beweerd had dat ze er niet van wist terwijl naderhand gebleken was dat het wel aan de orde was gesteld. Op welke wijze die informatie in de vergadering naar voren is gebracht, is verder niet duidelijk geworden. Het zou best kunnen zijn dat de signalen niet erg stellig en duidelijk waren geweest waardoor het begrijpelijk was dat ze die niet heeft opgenomen. Je zou ook mogen aannemen dat de Veiligheidsdienst haar ook nog wel apart op deze zaak en de risico's zou attenderen als het echt riskant was of als ze de indruk hadden gehad dat ze het niet begrepen had. Allemaal niet relevant en ook niet goed te achterhalen omdat dit soort informatie naar zijn aard nu eenmaal niet openbaar is. Het is iets dat je in deze positie snel kan overkomen, waarbij het meestal vervolgens politieke overwegingen zijn die bepalen welke consequenties het heeft voor iemands functie. In haar geval dus ontslag en een soort 'verbanning' naar de regio Uppsala, waar ze uiteindelijk waarnemend directeur werd. Die verbanning duurde overigens niet erg lang, in 2020 kwam ze weer terug, eerst als staatssecretaris bij minister van Financiën Magdalena Andersson en toen die premier werd ging ze met haar mee en werd weer staatssecretaris van de minister-president. Daar was nog wel enige commotie over maar die dreef snel weg.

In 2022 kwam er een nieuwe regering, met Ulf Kristersson (Moderate Party) als minister-president. Zijn 'state secretary to the minister-president' is Johan Stuart.

Conclusie: Zweden is op rijksniveau anders georganiseerd dan Nederland maar wijkt qua organisatie ook af van de andere Scandinavische landen. De Zweedse opzet heeft een aantal interessante kenmerken: een zware rol van de minister-president, relatief veel ministers maar weinig ministeries, veel politieke benoemde functionarissen in de ministeries (staatssecretarissen), kleine ministeries met in totaal circa 4500 ambtenaren die ondergebracht zijn bij de ministeries maar voor hun aanstelling en hun ondersteuning vallen onder een centrale eenheid die onder leiding staat van een SG. Deze SG valt onder de minister-president. De minister-president heeft als directe collega een minister voor Europese zaken. Er is een stevig kantoor van de minister-president dat ook de minister voor Europese Zaken ondersteunt, met daarin een aantal politiek benoemde functionarissen en een aantal ambtenaren waaronder een DG Wetgeving. In totaal werken hier 212 functionarissen (2020)¹⁵². Verder zijn er veel uitvoeringsorganisaties of agentschappen¹⁵³, relatief autonome eenheden die rechtstreeks rapporteren aan het kabinet. De opzet heeft onder de naam 'Zweedse model' in Nederland wel aanhangers gehad (bijvoorbeeld de Commissie-Wiegel) maar daarbij viel op dat aan dat model nogal uiteenlopende interpretaties werden gegeven. Maar zeker interessant, uit het oogpunt van integratie en coördinatie op politiek en ambtelijk niveau. En ook in verband met het onderscheid tussen politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden.

¹⁵¹ Radio Sweden, 28 augustus 2017.

¹⁵² Swedish Government Offices Yearbook 2020.

¹⁵³ Zoals de Belastingdienst, de politie et cetera. In totaal 400 organisaties, enkele heel grote en heel veel kleine.

Onze naaste buur, een land waar we veel relaties mee hebben, onze grootste im- en exportpartner. De bevolking lijkt een beetje op die van ons, ze spreken een taal die we goed begrijpen. Vergelijkbare problemen ook, en een aanpak daarvan door de overheid die ook veel overeenkomsten met die van ons heeft, zij het vooral op het niveau van de Länder en minder op niveau van de centrale overheid. Toch weten we relatief niet veel van de Duitse overheid. Om de een of andere reden vinden we het Verenigd Koninkrijk of de VS interessanter. Of de Scandinavische landen. Maar Duitsland blijft wat onderbelicht. Dat is niet terecht, en zeker voor deze studie is kennisneming van de organisatie van de macht achter de regeringsleider van belang.

Bundesrepublik

Duitsland is een Bundesrepublik, een federale staat, bestaande uit in totaal inmiddels -na de 'Wende' - 16 Länder, relatief autonome landsdelen die een bestuursvorm hebben die erg lijkt op de opzet op federaal niveau, met minister-presidenten, ministers et cetera. En soms een omvang die vergelijkbaar is met Nederland. Ik beperk me hier tot het federale niveau.

Het staatshoofd van Duitsland is een president die eens in de vijf jaren wordt gekozen door de speciaal voor dit doel bijeenkomende Bondsvergadering, een vergadering bestaande de leden van de Bundestag (het Duitse parlement) en een gelijk aantal leden dat gekozen is door de parlementen van de Länder. Hij symboliseert de eenheid van Duitsland en voert een aantal bij de functie horende bevoegdheden uit, zoals het formeel benoemen van ministers en andere hoogwaardigheidsbekleders, het ontbinden van het parlement, het afleggen van staatsbezoeken en het ontvangen van staatshoofden van elders. Politiek geen machtige functie, de alledaagse politieke verwikkelingen liggen ook niet op zijn bordje. Maar als symbool zeker belangrijk.

Dan: het parlement. Duitsland heeft een parlement met de naam Bundestag. Er is een minimumaantal leden maar op grond van het kiessysteem kan dat aantal fluctueren. Op dit moment zijn er 736 leden. Het parlement kent een kiesdrempel van 5% waardoor het aantal in de Bundestag vertegenwoordigde partijen beperkt is. Dat zijn op dit moment zes partijen: SPD, CDU/CSU, Bündnis/Die Grünen, FDP, AfD en Die Linke. De rol van de Bundestag is de gebruikelijke rol voor de parlementen: medewetgever en controleur van de regering. Naast de Bundestag is er ook nog een Bundesrat, een instituut dat tot op zekere hoogte lijkt op/afgeleid is van de Senaat in de VS: een vertegenwoordiging op federaal niveau van de Länder. Elk Land heeft recht op een bepaald aantal, aan de bevolkingsomvang gerelateerd leden. In totaal heeft de Bundesrat 69 leden. De Länder benoemen de hun toekomende leden in de Bundesrat, ze worden niet verkozen. Het zijn meestal de minister-presidenten en een of meer ministers van de landsdelen. De Bundesrat heeft maar een beperkte rol, en dan alleen bij wetgeving, niet bij de controle van de regering. Er is voorts een Bundesverfassungsgericht, een hoogste rechterlijke instantie die -in tegenstelling tot de Hoge Raad of de Raad van State bij ons- onder andere wetten mag toetsen aan de Grondwet.

Op basis van de uitslag van de verkiezingen voor de Bundestag wordt een regering gevormd. Dat zijn tot dusver coalities, met in de Duitse context nog de bijzonderheid dat de christelijk gefundeerde politiek bij twee partijen berust, de CDA en de in Beieren actieve CSU. Zij nemen afzonderlijk deel aan

¹⁵⁴ Voor het schrijven van dit onderdeel ben ik veel dank verschuldigd aan Bob Aal, medewerker van de Nederlandse ambassade in Berlijn. Hij heeft het concept van dit deel kritisch becommentarieerd en aangevuld.

de verkiezingen maar vormen daarna één fractie in de Bundestag. Daarnaast is vanouds de SPD, de Sozialdemokratische Partei Deutschlands, een grote partij. De Liberalen (FDP) zitten vaak in een coalitie op de wip, de Groenen maken zo nu en dan deel uit van een regering waarin de SPD het voortouw heeft. Nieuwe partijen met enige invloed zijn de rechtse AfD en de linkse Die Linke. Die laatste is trouwens de opvolger van de PDS, die weer de opvolger van de SED was, dus in die zin is Die Linke niet een echt nieuwe partij.

De Bundeskanzler

De lijsttrekker van de grootste partij heeft het voortouw bij het maken van een coalitieakkoord en wordt in de regel ook Bundeskanzler, de naam voor de regeringsleider of minister-president. Het Kabinet kent 15 à 20 ministers, volgens de in vele landen gebruikelijke indeling van departementen. Naast ministers die een departement beheren, kan een Minister für besondere Aufgaben worden benoemd, een minister zonder portefeuille maar wel met een bijzondere opgave¹⁵⁵. Die opgave kan verschillende vormen hebben, bijvoorbeeld voor bepaalde programma's. De belangrijkste Minister für besondere Aufgaben is de hieronder nog nader te behandelen minister die anno 2022 tevens Chef van het Bundeskanzleramt is.

Naast de ministers kunnen er ook staatssecretarissen worden benoemd. Die zijn er in twee soorten: Parlementarische Staatssekretäre en Beamtete Staatssekretäre. De eerste kun je typeren als onderministers. Zij zijn lid van het parlement en mogen ook namens de minister in het parlement het woord voeren. Soms worden zij ook wel aangeduid als Staatsminister. De beamtete Staatssekretäre vormen de ambtelijke leiding van een ministerie. Zij zijn in zekere zin te vergelijken met onze SG's, zij het dat ze veelal een politieke kleur hebben en meestal ook opstappen als de regering vertrekt. De staatssecretarissen behoren, samen met nog een serie andere functionarissen (zoals de 'Ministerialdirektorinnen und Ministerialdirektoren' -DG's-, hoge diplomaten, de 'Chefin oder den Chef des Presse- und Informationsamt, het Hoofd van het Openbaar Ministerie et cetera) tot de categorie waarvoor geldt dat ze van de ene dag op de ander 'in einstweilige Ruhestand versetzt' kunnen worden. Anders gezegd: ze kunnen door de Bondspräsident van de ene dag op de andere worden ontslagen maar hebben dan wel het recht op een royale financiële compensatie. Het wordt in Duitsland gezien als een categorie van functionarissen die besluiten kunnen nemen met politieke implicaties en waarvan de benoemingen in sterke mate ook door politieke overwegingen kunnen worden beïnvloed. Het zijn ambtenaren maar '*politische* Beamtinnen und Beamten'. Voor de 'gewone' ambtenaren geldt een geheel ander regime, waarbij de benoeming volledig gebaseerd is op 'verdienste' en ontslag alleen op bepaalde gronden mogelijk is.

Drie basisprincipes die het regeringssysteem in balans moeten houden bepalen in sterke mate de regeringsstructuur van Duitsland:

het Kanzlerprinzip, dat onder meer de sterke bevoegdheden van de Bundeskanzler omvat;

het Ressortsprinzip over de rol van de ministers vis à vis hun ministeries en ten opzichte van elkaar;

het Kollegialprinzip over de rol van de ministerraad.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Ook kwam wel voor een Minister ohne Geschäftsbereich, maar die functie bestaat niet meer.

¹⁵⁶ Mr. J.W.M. Engels. De Kanzleramtsminister, een Duitse superminister? TvO jrg. 11 nr 5, 7.3.1985.

De Bundeskanzler is, zoals gezegd, de regeringsleider. Hij of zij wordt conform artikel 63 van de Grondwet gekozen door de Bundestag. Zijn of haar taak is drieledig. In de eerste plaats is de Bundeskanzler degene die de regering samenstelt, hij/zij heeft 'das Recht das Bundeskabinett zu bilden'. Ministers worden op zijn/haar voordracht door de President benoemd. In de tweede plaats geeft de Bundeskanzler leiding aan de Bondsregering. Hij/zij zit de vergaderingen voor, coördineert het beleid, vertegenwoordigt de regering naar buiten en is de belangrijkste woordvoerder namens de regering. En in de derde plaats: hij/zij is bevoegd de hoofdlijnen van het regeringsbeleid vast te stellen op basis van de zogenaamde Richtlinienkompetenz.

Deze Richtlinien kunnen een grote betekenis hebben voor het beleid. Het is een middel om een bepaalde beleidsaanpak centraal vast te stellen. Daarmee kunnen coördinatieproblemen worden voorkomen of effectief worden bestreden en conflicten worden beslecht. Het zou overigens een misverstand zijn te denken dat het een soort dictatoriale bevoegdheid is. In de praktijk zijn de Richtlinien natuurlijk vaak gebaseerd op afspraken die bij de regeringsvorming zijn gemaakt. Maar ook als stok achter de deur draagt deze bevoegdheid bij aan het gezag van de Bundeskanzler.

De Richtlinien gelden alleen voor de ministers, en niet voor de ministeries. Dat komt voort uit het al genoemde Ressortsprinzip, dat er kort gezegd op neer komt dat een individuele minister verantwoordelijk is voor zijn ministerie, voor zijn 'Ressort'. En dus ook voor de uitvoering van eventuele Richtlinien. De Bundeskanzler kan dat dus niet over het hoofd van een minister afdwingen dat een ministerie iets doet of nalaat, dat is de taak van de minister. Dit Ressortsprinzip is de oorsprong van het feit dat in veel gevallen geen sprake is van een 'Duitse positie'. De sterke macht van een minister op zijn of haar beleidsterrein maakt dat er ten aanzien van een bepaald dossier vaak verschillende posities tegelijk bestaan. Die worden sterker dan bij ons ook naar buiten gebracht, pas na een kabinetsbesluit is sprake van een eensluidend standpunt.

Het derde principe, het Kollegialprinzip, houdt in dat besluiten van groot belang door het kabinet als geheel worden genomen. De regering beraadslaagt voorts binnen de marges van de Richtlinien van de Bundeskanzler, wat nog eens de sterke werking van die richtlijnen onderstreept. De ministerraad in Duitsland neemt hierdoor een minder centrale rol in dan bij ons, waar de rol van de minister-president veel beperkter is en vooral is afgeleid van zijn taak als voorzitter van de ministerraad c.q. diens vergaderingen.

De Bundeskanzler kan tot aftreden worden gedwongen door middel van een constructieve motie van wantrouwen, waarbij de meerderheid van de Bundestag het vertrouwen in hem of haar opzegt. De Bundeskanzler kan ook van het parlement een positief vertrouwensvotum vragen. Dat was oorspronkelijk bedoeld voor het geval het parlement bij een bepaald wetgevingsproces lang zou dwarsliggen. Maar werd ook wel gebruikt als intro voor nieuwe verkiezingen.

Het Bundeskanzleramt

De Bundeskanzler wordt in zijn of haar werk ondersteund door het Bundeskanzleramt, de tegenhanger van ons ministerie van Algemene Zaken. Het Bundeskanzleramt heeft twee taken: het administratief ondersteunen van het hele kabinet en het beheersmatig, beleidsmatig en politiek ondersteunen van de Bundeskanzler. Vooral omdat de Bundeskanzler de bevoegdheid heeft om algemene lijnen voor het regeringsbeleid vast te stellen, kost dat ondersteunen niet alleen veel

inspanning maar heeft het ook veel betekenis. Dat is terug te zien in zowel de organisatie als de leiding van het Bundeskanzleramt.

Over de organisatie is niet veel gepubliceerd maar wel een zeer gedegen proefschrift geschreven door Thomas Knoll¹⁵⁷. Hij geeft een zeer gedetailleerde beschrijving van de inrichting, organisatie, werking en ook bezetting van het Bundeskanzleramt in de periode 1949-1999. Het laat zien dat de omvang aanvankelijk nog vrij beperkt was, in 1949 120 medewerkers wat vrij snel groeide naar circa 150. In de periode van Willy Brandt als Bundeskanzler (1969-1974) groeide het naar meer dan 400 medewerkers. Na de verhuizing naar Berlijn in 2001 zijn het takenpakket van het Bundeskanzleramt en de omvang stap voor stap verder gegroeid. Op dit moment werken er in totaal circa 750 mensen bij het Bundeskanzleramt. Zij zitten sinds de verhuizing van Bonn naar Berlijn in een nieuw hoofdgebouw tegenover de Bundestag¹⁵⁸. Door de voortdurende uitbreiding van het aantal medewerkers zijn er nog drie andere kantoren betrokken. Inmiddels worden voorbereidingen getroffen voor een aanbouw van het hoofdgebouw zodat alle medewerkers in één gebouw komen te zitten..

Het Bundeskanzleramt heeft een tamelijk overzichtelijke indeling die ook al vrij lang ongeveer dezelfde is. Er zijn zeven Abteilungen, directoraten-generaal zouden wij zeggen:

Abteilung 1: Zentralabteilung. Dat is het secretariaat van het kabinet. Adviseert ook over juridische en bestuurlijke zaken. Management, organisatie, personeel en bestuur zijn ook onderwerpen die hier behartigd worden.

Abteilung 2: geeft advies over buitenlands beleid en defensie.

Abteilung 3: gaat over sociaal beleid, volksgezondheid, onderwijs, milieu, bouwen, wonen

Abteilung 4: houdt zich bezig met economische zaken, buitenlands economisch beleid, industrie, energie, klimaat en financiën

Abteilung 5: Europese zaken

Abteilung 6: Politische Planung, Grundsatzfragen, Gesellschaftlicher Dialog

Abteilung 7: Bundesnachrichtendienst plus coördinatie van de inlichtingendiensten

Elke Abteilung kent een aantal Gruppen, directies in onze terminologie, 16 in totaal. Elke Gruppe is onderverdeeld in Referate, afdelingen, in totaal ruim vijftig. Daarmee wordt de indeling van zowel de ministeries als de onderverdeling in beleidseenheden binnen die ministeries in grote lijnen afgedekt, het zijn 'Spiegelreferate'. Grofweg gezegd komt dat neer op afdelingen van 5 à 10 medewerkers. Daarnaast is er nog een Kanzlerbüro voor de Kanzler, een eigen secretariaat. En de Chef van het Bundeskanzleramt heeft ook een eigen Büro.

Het is een interessante organisatieopzet. Een soort matrixorganisatie, met enerzijds een aantal eenheden die corresponderen met de ministeries c.q. de eenheden daarbinnen. Maar anderzijds ook een aantal eenheden die rijksbreed zijn en over alle ministeries heengaan, zoals Europa. Vooral de

¹⁵⁷ Thomas Knoll (2004). *Das Bonner Bundeskanzleramt. Organisation und Funktionen von 1949-1999*. Springer Fachmedien Wiesbaden.

¹⁵⁸ In Bonn zit in het oude gebouw, Palais Schaumburg, nu nog een staf van circa 30 medewerkers.

Gruppe die zich bezighoudt met de politieke planning, 'Grundsatzfragen' en de maatschappelijke dialoog springt in het oog. De indeling toont overeenkomsten met de hoofdgebieden van beleid zoals die ook bij ons wel in beeld zijn geweest, bijvoorbeeld in de voorstellen van de Commissie-Vonhoff. Die kende als hoofdgebieden: bestuurlijke zaken, sociaal-economische zaken, ruimtelijke zaken, sociaal-culturele zaken en internationale zaken¹⁵⁹.

De Chef van het Bundeskanzleramt

De leiding van het Bundeskanzleramt is een Chef. Dat is altijd een zwaargewicht geweest. Aanvankelijk was het een beamtete Staatssekretär, maar na zekere tijd werd het een minister (für besondere Angelegenheiten), de latere minister van Financiën Wolfgang Schäuble was de eerste die als minister belast was met de leiding van het Bundeskanzleramt. Daarna is het altijd een minister gebleven, met uitzondering van Steinmeier (de huidige President) die van 1999-2005 staatssecretaris was. Er is ook wel eens een discussie geweest of met name het Ressortsprinzip het zou toelaten dat een minister de leiding heeft van het Bundeskanzleramt. Hij zou dan immers ook een Ressort onder zich hebben. Maar op dat punt was de praktijk toch sterker dan de leer. Omdat de Chef ook minister is, maakt hij tevens deel uit van het kabinet.

De invloed van de Chef van het Bundeskanzleramt is ongekend groot. Hij is de eerste adviseur en vertrouweling van de Bundeskanzler. Maar hij is ook de '*Gatekeeper*' van de Bundeskanzler, degene die bewaakt wie er wanneer of wat contact heeft met de Bundeskanzler. Die de informatie bewaakt en coördineert wie en wat wanneer naar de Bundeskanzler toegaat, de '*Filterfunktion*' zoals dat aangeduid wordt. Hij is het politieke oog en oor van de Bundeskanzler, maar ook degene die vaak namens de Bundeskanzler optreedt. Hij is de regelaar, de probleemoplosser, van kleine persoonlijke problemen tot grote politieke problemen. Hij gaat over alle belangrijke benoemingen. Maar hij overziet eveneens het apparaat waarvan de Abteilungen in nauw overleg met de ministeries tot beleid komen. Hij coördineert bij de aanpak van beleid, en beslecht geschillen voordat ze op het bordje van de Bundeskanzler komen. Hij is voorzitter van het wekelijkse overleg met de beamtete Staatssekretäre van de ministeries, de SG's in onze opzet. In dat overleg komen alle onderwerpen aan de orde die op de agenda van de ministerraad staan, iets dat inmiddels ook in het SG-overleg bij ons gebeurt. Heel belangrijk is ook dat de Chef van het Bundeskanzleramt als eerste verantwoordelijk is voor de relaties met de Länder. Hij coördineert de betrekkingen met de deelstaten, hij bereidt onder andere de Bund-Länder-Konferenz voor (van de minister-president met de minister-presidenten van de deelstaten).

De combinatie van een zware portefeuille met de positie van vertrouweling geeft de Chef een zeer sterke positie. Voorwaarde is wel dat hij zijn werk op de achtergrond doet en vooral niet in concurrentie met de Bundeskanzler. 'Ein guter Kanzleramtschef darf seinem Kanzler niemals die Show stehlen'¹⁶⁰. 'Grauer Eminenz', is de Duitse kwalificatie van de functie.

Helge Braun, van 2018 tot 2021 Chef van het Bundeskanzleramt onder Angela Merkel, drukte het als volgt uit: de Chef van het Bundeskanzleramt moet ten behoeve van de kanselier de regering bij

¹⁵⁹ Elk kent de laan, die derwaarts gaat. Rapport nr. 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, december 1980, pag. 150 e.v.

¹⁶⁰ Franz Walter, Kay Müller, Die Chef des Kanzleramtes: Stille Elite in der Schaltzentrale des Parlamentarischen Systems, Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2002, Vol. 33, No.3 (2002), p. 500.

elkaar houden en wetgeving coördineren¹⁶¹. Thomas de Maizière, die eerder dezelfde functie bekleedde, zei er over: 'De Chef van het Bundeskanzleramt lost problemen op waarvan velen helemaal niet wisten dat ze bestonden'¹⁶².

De Chef van het Bundeskanzleramt behoort tot de 'Stille Elite', aldus Walter en Müller. 'Kanzleramtschefs müssen politische Alleswisser sein'. Het zijn: 'Frühwarnungssysteme, Koordinatoren, Krisenmanager, Informationsträger, Personal- und Projektplaner, Administratoren'.¹⁶³ Er muss die Klaviatur der Bürokratie souverän beherrschen'.¹⁶⁴

Zwaargewichten dus, waarvan een aantal na hun post als Chef van het Bundeskanzleramt nog in hogere posities terechtkwamen, Schäuble en Steinmeier zijn al genoemd, Carsten (1968-1969) werd ook later president. Peter Altmaier (2013-2018) was een bekende Chef, ook in Nederland goed bekend omdat hij uitstekend Nederlands spreekt.

De al genoemde Helge Braun (2018-2021) was de laatste Chef van het Bundeskanzleramt van Angela Merkel, zij heeft er in totaal vier gehad. Hij was van opleiding anesthesist, een opleiding waarvan hij, zoals hij zelf zei, in zijn functie als Chef van het Bundeskanzleramt vaak veel plezier had. Hij verruilde het medische vak al vrij snel voor het politieke, werd parlementarische Staatssekretär in het Bundesforschungsministerium en later Staatsminister. Anna Gauto heeft een mooie reportage over hem geschreven, met de titel 'Unterwegs mit Merckels Notartz'¹⁶⁵. 'Ohne Braun, so ist der Eindruck, herrschte im Kanzleramt ziemlich viel Chaos'. 'Ungreifbar wie ein Phantom'. Hij stond bekend om zijn strakke organisatie, 'rust' was zijn credo. Maar hij had ook een grote voorkeur voor technologie en innovatie. 'Ehrlicher Makler', dat was een van zijn ambities.

De huidige (2022) Chef van het Bundeskanzleramt is Wolfgang Schmidt. Hij is al heel lang een van de nauwste vertrouwelingen van Bundeskanzler Olaf Scholz. Beiden komen uit Hamburg en hebben in allerlei functies al meer dan 20 jaar samengewerkt. Schmidt was onder andere beamtete Staatssekretär toen Scholz minister van Financiën was in het laatste kabinet van Angela Merkel. Zijn profiel lijkt nog zwaarder dan dat van zijn meeste voorgangers.

Het is binnen het Bundeskanzleramt niet de enige politieke functie. Onder het Bundeskanzleramt vallen ook nog enkele Staatsminister, ook wel aangeduid als Parlamentarische Staatssekretäre:

- een Staatsminister die functioneert als Beauftragter für Ostdeutschland;
- een Staatsminister die zich bezighoudt met migratie, vluchtelingen en integratie;
- een Staatsminister 'beim Bundeskanzler', die verantwoordelijk is voor de coördinatie tussen de Bund en de Länder;
- een Staatsminister voor cultuur en media. De laatste is een beetje vreemde eend in de bijt. Deze staatssecretaris heeft een 'normale' portefeuille die je eigenlijk bij een ministerie zou verwachten. Zij

¹⁶¹ Podcast der Bundesregierung, Aus Regierungskreisen, Gast Helge Braun, Moderator Sven Siebert.

¹⁶² Idem.

¹⁶³ Walter, Müller (2002), p. 474.

¹⁶⁴ Walter, Müller (2002), p. 501.

¹⁶⁵ Anna Gauto, Handelsblatt, 13 september 2018.

heeft een eigen staf onder zich van circa 400 medewerkers op Bonds niveau en ook een fors eigen budget (circa 2 miljard euro).

Ook kent het Bundeskanzleramt nog een beamtete Staatssekretär, met een zeer zware portefeuille, op dit moment Jörg Kukies. Hij is ambtelijk verantwoordelijk voor de Abteilungen 4 en 5 (de overige vallen direct onder de Chef Bundeskanzleramt). Hij is ook formeel aangewezen als de 'sherpa' voor de Bundeskanzler bij de bijeenkomsten van de G7 en G20.

Het Bundeskanzleramt is onmiskenbaar een zeer stevige, beleidsinhoudelijk zeer goed uitgeruste organisatie die op beleidsonderdelen meer dan opgewassen is tegen de ministeries. Veel binnenlands beleid berust bij de Länder, waardoor de rol van de ministeries voor binnenlands bestuur in veel gevallen een gedeelde opgave is.

Samenvattend: de Chef van het Bundeskanzleramt bekleedt een zeer belangrijke en zware functie. Hij (vrouwen zijn tot nu toe nog niet in deze functie benoemd) is de eerste adviseur van de Bundeskanzler. Het feit dat de Bundeskanzler een zeer sterke positie heeft, impliceert ook een belangrijke rol van de eerste adviseur. De Chef geeft leiding aan het Bundeskanzleramt, een omvangrijke, kwalitatief hoogwaardige organisatie, die een groot aantal Referate kent die het spiegelbeeld vormen van de belangrijkste eenheden binnen de ministeries. Het beleid wordt voorbereid in nauwe interactie tussen het Bundeskanzleramt en de ministeries, zij het dat de ministers wel verantwoordelijk zijn en blijven voor de prestaties en resultaten van de ministeries. De Chef van het Bundeskanzleramt is de 'graue Eminenz'. Hij werkt achter de schermen, en zal nimmer de show stelen, in ieder geval niet die van de Bundeskanzler. Hij beschikt over een groot en invloedrijk politiek netwerk, het politieke handwerk goed beheersen is één van de belangrijkste eisen die gesteld worden. Hij kan uitstekend organiseren en managen, hij heeft een ijzeren geheugen, hij is geen ideoloog of visionair maar een zeer praktisch ingestelde functionaris, die naast advies over de politieke strategie ook geschikt moet zijn voor het opknappen van talloze, zeer uiteenlopende klussen en klusjes. Hij is het rustpunt in een naar zijn aard zeer turbulente omgeving.

Hoofdstuk 9: Frankrijk¹⁶⁶

Frankrijk kent een presidentieel systeem. Het is een voorbeeld van een trias politica zoals Montesquieu die ooit beschreven heeft, zij het iets minder strikt dan in de VS. Er zijn drie machten: de wetgevende, de rechtsprekende en de uitvoerende macht. Die uitvoerende macht bestaat uit twee delen: de president en het kabinet, onder leiding van een minister-president. Het kabinet wordt samengesteld op basis van de verkiezingen van het parlement, en kan dus een andere politieke kleur hebben dan de president. Dat wordt 'cohabitation' genoemd, samenwoning van verschillende politieke families. Dat is een verschil met de VS, waar de president geheel naar eigen inzichten zelf zijn regering benoemt.

De vijfde republiek

Onder de V-de republiek¹⁶⁷ ziet de overheid er in grote lijnen als volgt uit. Elke vijf jaar zijn er presidentsverkiezingen. Die vinden meestal in twee rondes plaats, in de eerste ronde een aantal kandidaten. En, tenzij één der kandidaten al meer dan 50% van de stemmen heeft gehaald, daarna een tweede ronde met de twee kandidaten die de meeste stemmen hebben behaald. De president heeft vergaande bevoegdheden als het gaat om de uitvoering maar speelt ook een belangrijke rol in de voorbereiding van het beleid. Hij gaat in ieder geval over het buitenlands beleid en defensie, maar zijn invloed is gaandeweg steeds groter geworden. Onder bijzondere omstandigheden kan hij zelfs het parlement omzeilen en een wet afkondigen zonder parlementair besluit.¹⁶⁸

Het parlement bestaat uit twee delen: de Assemblée en de Senaat. De Assemblée, het Lagerhuis, bestaande uit 577 leden, wordt rechtstreeks gekozen op basis van een districtensysteem. Verkiezingen zijn er in beginsel elke vijf jaar, tenzij tussentijds het parlement wordt ontbonden. De Assemblée vormt de belangrijkste component van het parlement. De Senaat, het Hogerhuis, heeft een beperktere rol, stelt zich vooral op als hoeder van grondwettelijke en institutionele belangen. Hij kent 348 leden die worden gekozen door een deel van de meer dan 100.000 raadsleden van de Franse gemeenten en door Fransen die in het buitenland wonen. De zittingsduur van een senator is zes jaar, elke drie jaar wordt de helft van de senaat opnieuw gekozen.

Er is een Conseil d'État die, net als bij ons de Raad van State, twee taken heeft: advies over voorgenomen wetten aan de regering of aan het parlement. En: rechtspraak (in hoger beroep of direct) in geschillen tussen burgers, maatschappelijke organisaties of bedrijven en de overheid. Verder kent Frankrijk een onafhankelijke rechterlijke macht, met de Cour de Cassation als hoogste rechterlijke instantie.

De president

¹⁶⁶ Met dank voor zijn commentaar aan Ed Kronenburg, oud-SG van het ministerie van Buitenlandse Zaken en oud-ambassadeur in Parijs.

¹⁶⁷ Die dateert van 1958. In september van dat jaar stemde bij referendum 80% van de kiezers in met een voorstel van de van een speciaal volmacht voorziene De Gaulle waarbij de macht van de president sterk toenam. Het was een reactie op de grote instabiliteit die zich voordeed onder de 3^e en 4^e republiek. De Gaulle werd in 1959 de eerste president van de V-republiek.

¹⁶⁸ Met gebruikmaking van art. 49 van de Grondwet die de president deze bevoegdheid geeft, tenzij er een motie van wantrouwen wordt aangenomen. Maar dat is uitzondering. De president, Macron, gebruikte deze bevoegdheid in maart 2023 bij de invoering van het nieuwe pensioenstelsel.

De president zetelt in het Élysée, de ambtswoning. Hij beschikt over een eigen 'Cabinet', een bureau dat hem ondersteunt. De leiding daarvan berust bij de Directeur du Cabinet du Président. Maar boven de directeur staat de Secrétaire Général de l'Élysée, de hoogste adviseur van de president. Het hebben van een eigen cabinet is voor de Franse regeringsvorm een heel normale opzet, zoals trouwens ook in veel andere landen als België, Italië en Spanje. In Frankrijk heeft een belangrijke politieke of bestuurlijke functionaris een eigen cabinet, waarvan hij ook zelf de leden benoemt. Het cabinet bestaat uit beleidsadviseurs en ook een woordvoerder. Het zijn volledig politieke benoemingen, zij het dat er ook wel ambtenaren deel kunnen uitmaken van een cabinet. De rol van een cabinet is: politieke advisering van zeer uiteenlopende aard. Maar ook andere vormen van assistentie worden door het cabinet verleend. Het cabinet bepaalt de agenda van de minister en treedt op als poortwachter. Het zijn de vertrouwelingen van de bestuurder, scherp onderscheiden van het normale ambtelijke apparaat. Een minister bijvoorbeeld heeft een eigen cabinet, met een directeur die leiding geeft aan het ondersteunen van de minister. Daarnaast is er een ministerie dat in veel gevallen in een apart kantoorgebouw is gevestigd. Deskundigen van het ministerie hebben vaak intensief contact met de directeur of de medewerkers van het cabinet, worden ook vaak opgeroepen naar het pand waar de minister met zijn cabinet zit. Rechtstreeks contact tussen de politieke bestuurder, bijvoorbeeld de minister, en de gewone ambtenaren is tamelijk beperkt, de ambtelijke dienst communiceert met het cabinet. Het is een groot verschil met de politieke assistenten die onze ministers kennen. Dat zijn er maximaal één per minister, in bovendien een bescheiden rang en een beperkt werkgebied: het assisteren van de minister in zijn partijpolitieke werk en het behartigen van de communicatie met de partij en de fractie. De cabinets daarentegen zijn de beleidsmatige trekkers van het beleid, daar worden de hoofdlijnen bepaald en de opdrachten aan de ambtelijke dienst geformuleerd.

Het cabinet van de Franse president

De omvang van het cabinet van de Franse president bedraagt in totaal circa vijftig medewerkers, waarvan een deel beleidsadviseurs zijn, *conseillers*. Zij bereiden het werk van de president voor, geven advies, coördineren, werkzaamheden die bij ons berusten bij de raadgevers van het Kabinet van de Minister-President. Opvallend genoeg heeft dat dezelfde benaming, Kabinet, als in de Franse context. Maar het verschil is aanzien. Sowieso kent de Franse president een groter aantal *conseillers*. Maar bovendien zijn zij belast met het geven van vooral politiek gericht advies. Meestal zijn het ook mensen die geselecteerd zijn op hun politieke verdiensten, hoewel ze over het algemeen ook beschikken over een zeer grote expertise. Als je *conseiller* bent geweest in het Élysée, dan mag je in beginsel rekenen op een voorspoedige carrière. *Conseillers* zijn vaak ook echte zwaargewichten. Bekend is bijvoorbeeld Jacques Attali, een van de *conseillers* van president Mitterand. Hij was voorbestemd, ook in zijn eigen ogen, om *secrétaire général* van de president te worden, maar dat strandde omdat een aantal andere *conseillers* niet onder hem wilde werken. Als troost creëerde Mitterand voor hem de post van '*conseiller spécial*', een functie die hij lang, met veel invloed en ook door hemzelf beschreven succes¹⁶⁹ heeft uitgeoefend. De dagelijkse leiding van het cabinet is in de handen van een directeur, de hoogste leiding van het cabinet berust bij de *secrétaire général*, bijgestaan door een of meer *adjoints*. De *secrétaire général* en de *adjoints* behoren tot de absolute elite van de Franse administratie.

¹⁶⁹ Jacques Attali (2016). *C'était François Mitterand*. Pluriel.

De Secrétaire-Général de l'Élysée

In *Dans l'ombre des présidents* beschrijven César Armand en Romain Bongibault aan de hand van een serie interviews op een helder wijze de SG's die het Élysée heeft gehad sinds het ontstaan van de V-de republiek, in 1959, toen De Gaulle president van Frankrijk werd¹⁷⁰. In totaal zijn er twintig SG's geweest. De zittingsduur van een SG kan nogal uiteenlopen, een vrij veel gevallen is het een jaar of twee, drie. Meer is vaak ook niet op te brengen, het is een slopende baan die net zoveel werktijd kost als de president omdat je permanent bij hem in de buurt bent, plus dan nog de extra tijd om aan al je informatie te komen. Enkele SG's houden het veel langer uit, zoals Jean-Louis Bianco die negen jaar diende onder president Mitterrand en Dominique de Villepin zeven jaar onder president Chirac. Een aantal van de SG's wordt later minister (Jobert, François-Poncet, Védrine, Villepin, Guéant) en in een aantal gevallen zelfs minister-president (Balladur, Bérégovoy). De vorige premier (2020-2022) Jean Castex was ooit adjoint Secrétaire Général van het Élysée. Het geeft het niveau van de functie aan en een indicatie van de kwaliteit die voor de functie wordt verlangd. En trouwens ook dat het in alle opzichten politieke functie is. De huidige secretaris-generaal van het Élysée is al vanaf 2017 Alexis Kohler.

Naast het niveau en de soms korte houdbaarheid van de verschillende SG's die er geweest zijn, valt ook op dat het tot dusver allemaal mannen zijn geweest. En bovendien dat verreweg de meesten van hen allemaal de ENA hebben gevolgd, de École Nationale d'Administration. Dat is de opleidingsschool voor de Franse bestuurlijke elite waar ook tal van ministers een opleiding hebben gevolgd, gevolgd door een plaatsing in de Franse administratie waarbij hun examenresultaten bepalend waren voor de plek waar ze terecht kwamen. Plaatsing bij de Conseil d'Etat of bij het ministerie van Financiën staan daarbij het hoogste in aanzien. De ENA heeft trouwens wel het nodige van zijn glans verloren. Was het aanvankelijk in Parijs gevestigd, dat is nu Straatsburg. En de absolute vanzelfsprekendheid van een hoge ambtelijke of bestuurlijke carrière van de afgestudeerden is er ook niet meer.

De organisatie van het Cabinet du Président de la République is tamelijk overzichtelijk. Onder de SG is er een directeur de cabinet en een Secrétaire Générale adjoint, plus een aantal centrale adviseurs, in totaal in het centrale deel veertien medewerkers. Vervolgens kent het cabinet een aantal 'pôles', eenheden:

Pôle régaliens: binnenlandse zaken, justitie: vier medewerkers

Pôle diplomatique: elf medewerkers

Pôle social et santé: drie medewerkers

Pôle éducation nationale, enseignement supérieur, recherche et innovation, sports, culture : twee medewerkers

Pôle économie: acht medewerkers

Pôle écologie, agriculture, énergie, transports, logement: zeven medewerkers

Pôle politique et parlementaire: drie medewerkers

¹⁷⁰ César Armand, Romain Bongibault (2016). *Dans l'ombre des Présidents, Au cœur du pouvoir: les secrétaires généraux de l'Élysée*. Fayard.

Daarnaast is er nog een Pôle communication: vijf medewerkers. Ook onderdeel van het cabinet is de Etat-major particulier du Président, het militaire huis van de president, in totaal negen medewerkers, waaronder ook de lijfarts van de president. Er is tevens een bureau voor de coördinatie van het inlichtingenwerk en de strijd tegen het terrorisme, van drie medewerkers. En een eenheid, onder leiding van een directeur-général des services, voor alle ondersteuning, bestaande uit zeven medewerkers en een onbekend aantal mensen die de diensten (veiligheid, vervoer, mobiliteit et cetera) daadwerkelijk verlenen.

De verhouding president-minister-president

Opvallend is dat het per saldo niet zo'n heel groot apparaat is dat de president ondersteunt. Het is niet te vergelijken met de staf van het Witte Huis waar de president van de VS over kan beschikken. Maar het is ook aanzienlijk kleiner dan bijvoorbeeld het Bundeskanzleramt. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat er naast de president in Frankrijk sprake is van een minister-president en een onder diens leiding staande regering. Daar ligt het zwaartepunt voor het dagelijkse beleid en voor de uitvoering. De regering, ministers en staatssecretarissen, wordt benoemd door de president, die daarmee ook zijn stempel kan zetten op zowel de organisatorische opzet en de indeling in ministeries als op de bezetting van de onderscheiden functies. Wanneer de op een meerderheid in de Assemblée berustende regering dezelfde politieke kleur heeft als de president, is er niet zoveel aan de hand. In dat geval bepaalt in principe de president wat er gebeurt, de minister-president is daarbij volgend. Het is misschien wat te gemakkelijk voorgesteld, ook tussen partijgenoten of mensen met dezelfde politieke overtuigingen kunnen de spanningen behoorlijk oplopen. Maar dat de president in die gevallen prevaleert, is wel de praktijk. Gecompliceerder wordt als het kabinet een andere politieke kleur heeft. Dat komt zo nu en dan voor. De allereerste keer was onder president Mitterrand. Het wordt aangeduid als 'cohabitation', president en kabinet zijn tot elkaar veroordeeld, met wel de president in de leidende rol maar tegelijk ook een positie waarin hij niet alleen moet opboksen tegen een andere politieke meerderheid in het Parlement maar ook tegen een ministersploeg die in veel gevallen wezenlijk andere politieke opvattingen heeft dan de president. De verhouding tussen het Élysée waar de president zit en Matignon, het kantoor van de premier, is een heel delicate. Het kan heel gemakkelijk leiden tot patstellingen of tot onwerkbaar compromissen. De ministers en hun premier spelen natuurlijk het politieke spel in volle omvang, daarbij gesteund door hun eigen 'cabinets', hun eenheden met politieke adviseurs. De Directeur de Cabinet du Premier Minister is in de praktijk dan ook een belangrijke speler, en ook voor de SG van het Élysée een belangrijk aanspreekpunt.

Minister-president in Frankrijk is, gelet op het bovenstaande, een hondenbaan. Als de minister-president dezelfde politieke kleur heeft als de president, is hij (of zij, er zijn vrouwelijke premiers geweest) de uitvoerder van het presidentiële beleid en krijgt hij de schuld als er daarbij wat misgaat. Als er sprake is van een 'cohabitation', loopt hij nog meer kans weggezet te worden als de hinderpaal voor het gewenste beleidsresultaat. 'L'enfer de Matignon', de hel van het Matignon, is de veelzeggende titel van een boek van Raphaëlle Bacque¹⁷¹, waarin een aantal op zichzelf zware, competente premiers (zoals Raffarin, Mauroy, Rocard, Villepin, Jospin en Balladur) uitvoerig aan het woord komt en lucht geeft aan hun frustraties. 'C'est le job le plus dur de la République', aldus Dominique de Villepin.

¹⁷¹ Raphaëlle Bacque (2008). *L'enfer de Matignon*. Albin Michel.

Terug naar de secretaris-generaal van het Élysée. Het al genoemde boek van Armand en Bongibault geeft een goed beeld van de werkzaamheden van de secretaris-generaal. Het valt op dat er veel overeenkomsten zitten in zowel hun werkzaamheden als in hun kenmerken, ondanks de zeer uiteenlopende presidenten die zij hebben gediend en ook ondanks de grote verschillen in hun eigen achtergrond en persoonlijkheid. 'Numéro 2 du palais de l'Élysée, le secrétaire général est au contact permanent du chef de l'État'.¹⁷² Altijd in de buurt van de president, volledig toegewijd. Hun kamers in het Élysée liggen tegen over elkaar, met er tussenin een vergaderzaal, waar ze elke ochtend vroeg bijeenkomen om de zaken van de dag te bespreken. 'Le premier conseiller politique de France'. Maar de uiteenlopende presidenten gingen ook uiteenlopend om met het politieke advies van hun eerste adviseur, soms een president die wilde dat je hem niet tegensprak, soms juist het omgekeerde. Grote bedreigingen zijn onderdeel van het werk: 'A l'Élysée, ce sont les illusions perdues'. 'On est très loin de la réalité', aldus verzucht een van de medewerkers van Secrétaire Général Villepin. Meestal werken ze in de schaduw maar soms treden ze naar buiten, bijvoorbeeld bij speciale opdrachten of bij het werk aan een verkiezingscampagne. Ze bewaken de agenda van de president. Een belangrijke rol spelen ze bij de talrijke benoemingen waar de president over gaat. Dat geeft hun ook een bijzondere positie. Maar, zoals Armand en Bongibault beschrijven: 'Les chefs d'État français auraient, paraît-il, un faible pour la gent féminine. De Valéry Giscard d'Estaing à François Hollande, les secrétaires généraux ont toujours eu le souci de sauvegarder l'intimité présidentielle en de glisser sous le tapis les indiscrétions préjudiciables à leur champion'.¹⁷³ En niet te vergeten: de enige formele rol van de secretaris-generaal is het officieel aankondigen van een de nieuwe regering die aantreedt na de verkiezingen.

De secretaris-generaal die de meeste aandacht heeft getrokken was zonder meer Claude Guéant, die deze functie van 2007 tot 2011 vervulde onder president Sarkozy. Hij was na de ENA terechtgekomen in bestuursfuncties, zijn ambitie was om prefect te worden. Dat werd hij later ook voordat hij kabinetschef werd van Sarkozy toen die eerst minister van Financiën was en later van Binnenlandse Zaken. Openbare orde was zijn beleidsterrein, hij was ook nog even DG van de Nationale Politie geweest. Orde was ook een belangrijke karakteristiek in zijn werk. In alle opzichten een tegenpool van president 'bling-bling' Sarkozy. 'Il ne porte ni Ray-Ban, ni Rolex, il ne passe pas ses vacances sur le yacht d'un de ses amis fortunés'. Een bescheiden man, afkomstig uit het Noordfranse Vimy, trots te behoren tot 'les Ch'tis'. 'L'homme qui murmure à l'oreille de Sarkozy', de man die Sarkozy in het oor fluistert, aldus het boek van Duplan en Pellegrin¹⁷⁴. De man die de bijnaam had van 'vice-président'. En ook wel 'le Cardinal'. De man die voor rust zorgde in de chaos die de president creëerde. Goed geïnformeerd, koelbloedig, met het vermogen om er altijd te zijn maar 'donnant le sentiment de ne pas y être'. 'Omniprésent, mais incroyablement absent'. Met de stijl van een prefect, en dan een die strak de hand houdt aan de regels. Maar ook in de functie van politiek adviseur, zonder echter zelf een politicus te zijn. Zeer pragmatisch, geen man van grote vergezichten. Wel een schaker op vele borden tegelijk, zeer goed thuis in alle dossiers. Niet te beroerd om zo nu en dan ook in het openbaar kooltjes uit het vuur te halen, zoals de tocht met de vrouw van Sarkozy (Cécilia, niet de latere Carla

¹⁷² Armand, Bongibault (2016), p. 10.

¹⁷³ Armand, Bongibault (2016), p. 106.

¹⁷⁴ Christian Duplan, Bernard Pellegrin (2008). *Claude Guéant, L'homme qui murmure à l'oreille de Sarkozy*. éditions du Rocher.

Bruni) naar het Lybië van Kadaffi in een geslaagde poging gevangengehouden verpleegsters vrij te krijgen.

In 2011 wordt hij minister van Binnenlandse Zaken, super-prefect, maar zijn benoeming werd door sommigen ook wel gezien als een middel om hem uit zijn machtspositie bij de president te halen. Zijn lot daarna stond in een slecht gesternte. Hij werd in 2015 veroordeeld wegens het gebruiken van budget bestemd voor politiewerk ten behoeve van bonussen voor hemzelf en zijn staf. Ook andere onderzoeken en veroordelingen kwamen op zijn pad, onder andere voor illegale campagnefinanciering en misbruik van publiek geld voor opiniepeilingen. Inclusief een (korte) gevangenisstraf voordat hij aan de staat een schadevergoeding had betaald. Het is niet ongebruikelijk in Frankrijk dat hoogwaardigheidsbekleders in justitiële problemen komen, ook Sarkozy zelf overkwam dat.

Hiervoor is al even de zeer lastige rol van de minister-president aan de orde geweest. Hij of zij is een evenwichtskunstenaar die moet balanceren tussen enerzijds de president en anderzijds zijn kabinet en op enige afstand het parlement. Hij beschikt over een eigen cabinet, waarvan de directeur een belangrijk aanspreekpunt is voor de secretaris-generaal van het Élysée. Maar onder hem ressorteert ook nog een secretaris-generaal, de Secrétaire Général du Gouvernement. Zijn verantwoordelijkheid is de dienstverlening aan het kabinet, aan de ministerraad. Hij maakt de agenda, hij maakt de verslagen, hij coördineert de werkzaamheden die leiden tot kabinetsbesluiten. Dat is in beginsel een strikt ambtelijke functie, de desbetreffende functionaris blijft, in tegenstelling tot de secretaris generaal van het Élysée, ook op zijn plaats als de minister-president om welke redenen dan ook opstapt. Maar soms komen ook bij diens functie politieke overwegingen in het spel, zoals het geval was toen Chirac minister-president werd onder president Mitterand, een voorbeeld van cohabitation. De toen fungerende Secrétaire Général du Gouvernement Fournier was ooit adjunct-SG van het Élysée geweest, en dus politiek duidelijk verbonden met de socialistische president Mitterand. Hij had weliswaar zijn politieke activiteiten opgegeven bij zijn nieuwe rol als Secrétaire Général du Gouvernement, maar bleef toch gezien worden als iemand van de president. Hij accepteerde zijn lot gelaten. 'Avec Chirac, c'était une situation nouvelle: la cohabitation. Le secrétaire général du gouvernement joue un rôle important entre Matignon et l'Élysée. Je comprends tout à fait la crainte qu'a pu avoir Jacques Chirac que je facilite l'un plutôt que l'autre'.¹⁷⁵ Exit Fournier. Maar in beginsel is het een strikt ambtelijke functie, geheel anders dan die op het Élysée of in het Cabinet van de premier.

Conclusie. Frankrijk kent een presidentieel systeem. De president wordt rechtstreeks gekozen en heeft een sterke positie. Zijn regering heeft, in tegenstelling tot het kabinet van de Amerikaanse president, een eigen staatkundige positie en kan dus ook een samenstelling hebben van een andere politieke kleur dan die van de president. De president beschikt over een eigen organisatie die hem adviseert, die zijn agenda bewaakt en die namens hem optreedt als woordvoerder. Hoofd daarvan is de Secrétaire Général de l'Élysée. Die houdt in het Élysée kantoor in een kamer tegenover de president. Hij is de machtigste man achter de schermen, regelt veel politieke en andere zaken voor de president, bewaakt zijn agenda, speelt een belangrijke rol bij benoemingen, knapt lastige klusjes en klussen op, heeft vaak de leiding van een verkiezingscampagne. De organisatie is niet eens zo groot, circa vijftig man verdeeld over de hoofdgebieden van het beleid. Niet te vergelijken met de

¹⁷⁵ Armand, Bongibault(2016), p. 159 e.v.

omvang van de White House Staff of het Bundeskanzleramt. De hoofdmoot van het voorbereidende en uitvoerende werk ligt bij de ministeries, maar die zijn duidelijk ondergeschikt aan de lijnen die het Élysée uitzet. Het niveau van zowel de secretaris generaal als de adviseurs is uitzonderlijk hoog, het zijn zwaargewichten die regelmatig tot nog hogere posities worden geroepen, als minister of minister-president. Hoge posities in het bedrijfsleven zijn geen uitzondering. Hun profiel is zeer politiek, zij het dat ze ook expert zijn op hun beleidsterrein. Het merendeel van in ieder geval de secretarissen generaal heeft de ENA gevolgd en behoort daarmee tot de bestuurlijke elite

Hoofdstuk 10: Verenigde Staten¹⁷⁶

Is het voor een studie naar de functie van SG van AZ in Nederland relevant te kijken naar de Verenigde Staten? Naar de functie van Chief of Staff van het White House, wat dan nog de meest vergelijkbare functie is? Naar een ondersteuningsapparaat van de president, bestaande uit in totaal circa 6000 man, met totale kosten -voorzichtig geraamd- van meer dan \$ 1 miljard per jaar? Een ondersteuning die niet bestaat uit een bescheiden regeringsvliegtuig voor het luchtvervoer maar uit twee identieke Boeings 747? Voor representatie die soms gepaard gaat met diners voor meer dan 1300 gasten?

De zeer gedetailleerde beschrijving die oud-medewerker Bradley Patterson anno 2000 geeft van de staf in het Witte Huis is fascinerend, door zijn omvang, door zijn veelvormigheid, door de aandacht voor details als het gaat om veiligheid, door de zeer uiteenlopende functies die worden uitgeoefend op het gebied van beleidsadvisering. En bovenal de uitstraling van macht, macht die samenkomt in één persoon, de president. 'The buck stops here', stelde een bordje op het bureau van president Truman, maar pas nadat het onderwerp in kwestie aan alle kanten besnuffeld en onderzocht is, en voorzien van talloze adviezen.

President van de VS is al lange tijd een van de meest complexe, meest omvattende en ook machtigste posities in de wereld. Hij had natuurlijk altijd een klein apparaat om zich heen, voor verzorging, beveiliging en secretariaat. Bovendien kon hij adviseurs aantrekken die soms veel invloed hadden. Colonel Edward House was een zeer bekende vertrouweling van president Wilson¹⁷⁷. Namens de president nam hij deel aan de vredesconferentie na de Eerste Wereldoorlog, opvallend genoeg was op dat terrein de minister van Buitenlandse Zaken niet de eerste man. Maar dat was allemaal enigszins ad hoc, er was niet sprake van een beleidsmatige en organisatorische ondersteuningsstructuur, terwijl de complexiteit van de functie steeds verder toenam. 'The president needs help', was dan ook de korte maar treffende samenvatting van het rapport van de door president Roosevelt (FDR) in 1936 ingestelde Committee on Administrative Management, voorgezeten door Louis Brownlow¹⁷⁸. Dat rapport is van 1939.

Een van de voorstellen was om een Executive Office of the President in te stellen, wat Roosevelt ook deed. Vanzelfsprekend had de president ook adviseurs, op uiteenlopende terreinen. Voor Roosevelt was bijvoorbeeld Harry Hopkins een belangrijke vertrouweling die tijdens de oorlog vele delicate opdrachten vervulde¹⁷⁹. De staf van de president bleef in omvang toenemen. Belangrijk was de instelling in 1947 van de National Security Council. Pas onder president Eisenhower kwam er wat meer lijn in de ondersteuning van de president. Eisenhower ergerde zich aan de administratieve chaos in het Witte Huis en had als oud-opperbevelhebber een voorkeur voor een stevige, goed georganiseerde staf onder leiding van een Chief of Staff. Hij benoemde een *staff secretary* voor buitenlands beleid, Andrew Goodpaster. En tevens een Chief of Staff, Sherman Adams. Eisenhower wilde dat het proces leidend tot presidentiële besluiten goed georganiseerd was en dat verzekerd was dat alle informatie voor die besluiten goed bekeken was. 'Never bring me a sealed envelope', zei

¹⁷⁶ Met dank voor haar commentaar aan Tanja Groenendijk-de Vos.

¹⁷⁷ Zie: Kees Versteegh (2021). *Schaduwleiders, Rollen en invloeden van 'tweede mannen' in de politiek*. Boom 2021, p. 13 e.v.

¹⁷⁸ Daalder, Destler, a.w., pag. 2.

¹⁷⁹ Zie: Robert E. Sherwood (1950). *De wereldmacht van het Witte Huis, De geheime documenten van Harry Hopkins Roosevelts rechterhand*. Stok Den Haag.

hij tegen de bode die hem een stuk in een verzegelde enveloppe kwam brengen. 'Nothing, he decreed, should come to the president without first being screened by someone he trusted.'¹⁸⁰ Later kwamen er meer assistenten, met als bekendste de National Security Adviser. Maar er waren ook adviseurs voor economisch beleid en voor binnenlands beleid, er waren aparte beleidsmedewerkers voor contacten met het Congres. De *Legal Counsel* was een belangrijke functie, de juridisch adviseur van de president.

De staf houdt zich bezig met de politieke agenda van de president. Hij bereidt beslissingen van de president voor, bijvoorbeeld executive orders en benoemingen. Maar tevens begrotingsbeslissingen, waarvoor is ingesteld het zeer invloedrijke Office for Management en Budget. De aansturing van de *executive agencies* is ook belangrijk onderdeel van het werk. Ook de ondersteuning, de bewaking, het transport, het protocol vroegen steeds meer mankracht. En niet te vergeten de woordvoering en de speeches van de president. Het geheel aan ondersteuning en advies wordt aangeduid als de White House Staff.

Spin in het web van de organisatie die de president bijstaat is de Chief of Staff. Hij is verantwoordelijk voor het management van de ondersteuning en van de processen die leiden tot beslissingen, en is ook een belangrijke adviseur van de president. Om de functie van Chief of Staff enigszins te kunnen begrijpen is enige kennis van de Amerikaanse staatkundige inrichting van belang, temeer daar niet alleen het land veel groter is maar vooral omdat het systeem heel anders is opgezet.

Federatie

De Verenigde Staten is een federatie van staten, de naam zegt wat dat betreft alles. In de kern is het Amerikaanse overheidssysteem een van de meest pure vormen van machtscheiding, van *trias politica* met name, zoals Montesquieu die bedoeld had. Er zijn drie machten: de wetgevende, de rechtsprekende en de uitvoerende. Dat zijn actereenvolgens het House of Representatives en de Senate, het Supreme Court en de President.

Het House kent 435 leden die elke twee jaar gekozen worden via rechtstreekse verkiezingen die per staat worden georganiseerd. Elke staat heeft recht op een aantal zetels dat gerelateerd is aan zijn bevolkingsomvang. De Senate daarentegen bestaat uit senatoren, twee voor elke staat ongeacht de grootte van die staat. Zij worden voor zes jaar gekozen, elke twee jaar wordt de Senate voor een derde vernieuwd. Het Supreme Court is de onafhankelijke rechtsprekende macht, kent negen leden die door de president worden benoemd, zij het na goedkeuring door de Senaat. De president tenslotte is de uitvoerende macht, althans hij is de verpersoonlijking daarvan en het hoogste gezag. Elke vier jaar wordt een president verkozen. Formeel gebeurt dat door een college van kiesmannen dat samengesteld wordt na verkiezingen per staat. Het aantal kiesmannen per staat hangt af van de bevolkingsomvang. In enkele staten is sprake van een aantal kiesmannen naar rato van de uitgebrachte stemmen. Maar veelal is er sprake van '*the winner takes all*', de winnaar in een bepaalde staat krijgt alle kiesmannen van die staat. Mede door het kiessysteem is de keuze de facto beperkt tot twee kandidaten, een van de Republikeinen en een van de Democraten.

President

¹⁸⁰ Whipple, C. (2017). *The Gatekeepers: How the White House Chiefs of Staff Define Every Presidency*. Crown, p. 18.

De president van de VS heeft zeer grote bevoegdheden, zij het dat die beperkt zijn tot zijn rol: de uitvoering. Bij wetgeving is hij formeel niet betrokken, behalve dat hij door het Parlement aanvaarde wetten moet tekenen. Of kan vetoën, een niet onbelangrijk middel in de bijna permanente strijd die er is tussen de wetgevende en uitvoerende macht. En hij heeft de bevoegdheid tot het uitvaardigen van Executive Orders, opdrachten met kracht van wet binnen zijn verantwoordelijkheidsdomein.

De president benoemt een Kabinet. 'The Cabinet's role is to advise the President on any subject he or she may require relating to the duties of each member's respective office', aldus de website van het Witte Huis. Leden van het kabinet zijn de ministers, maar ook nog een aantal andere functionarissen zoals de US-vertegenwoordiger bij de VN en de Chief of Staff van het Witte Huis. Het aantal en de functiebenamingen van de ministers zijn zeer stabiel, ministeries kunnen alleen bij wet worden ingesteld. Het huidige aantal is vijftien ministers. Zij worden aangemerkt als de belangrijkste adviseurs van de president op hun beleidsterrein en zijn bovendien verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid in hun domein. Zij zijn verantwoording schuldig aan de president en kunnen door hem op elk moment worden ontslagen. Hun benoeming behoeft de goedkeuring van de Senaat, wat zo nu en dan niet zonder slag of stoot gaat en vaak voorafgegaan wordt door een indringende ondervraging, vooral door de politieke tegenstanders van de president. Kabinetsvergaderingen zoals wij die kennen zijn er eigenlijk niet, incidenteel is er een bijeenkomst van de president met zijn voltallige Kabinet maar het meeste contact vindt plaats in ad hoc bijeenkomsten of in een van de vele *committees* die er zijn. Alleen president Reagan had een voorkeur voor *cabinet government*, voor bijeenkomsten met zijn voltallige Kabinet, waar hij kon luisteren naar de verschillende opvattingen en adviezen. Dat luisteren deed hij overigens liever dan het daaropvolgende beslissen. 'Ronald Reagan had a relaxed even detached view of governing'.¹⁸¹

Naast de president is er ook een samen met hem gekozen vice-president wiens of wier voornaamste taak is om klaar te staan voor het geval dat de president overlijdt of onmachtig is de regering uit te oefenen. Onder een enkele president kreeg de vice-president ook van de president grote, belangrijke beleidsopdrachten, zoals in het geval van Al Gore onder president Clinton. Of was de vice-president degene die veel van het politieke druk- en trekwerk deed, zoals Dick Cheney onder president Bush. Maar meestal blijft de vice-president in de schaduw, zij het soms wel weer als een bijzonder adviseur van de president. En de vice-president is, niet te vergeten, ook voorzitter van de Senaat, en brengt bij het staken van stemmen de beslissende stem uit. Dat is bij een aantal keren dat de Senaat 50/50 was samengeteld uit Democraten en Republikeinen een niet onbelangrijke rol.

De president benoemt alle topfunctionarissen

De president benoemt zijn eigen ambtenaren. Althans de belangrijkste. De ministers zijn al genoemd. Maar daarnaast benoemt de president ook nog eens enkele duizenden andere topfunctionarissen. De functies waarom het gaat zijn goed beschreven, een deel daarvan heeft ook weer goedkeuring nodig van de Senaat wat in de praktijk wel eens lang kan duren. Politieke benoemingen hebben dus in de Amerikaanse overheid lang niet de negatieve klank die het bij ons heeft. Het hoort er bij, ook hier geldt 'The winner takes all'. Het wordt ook wel een aangeduid als het *spoils system, to the winner the spoils*, de buit, in dit geval bestaande uit het bezetten van talrijke vaak zeer belangrijke functies.

¹⁸¹ Daalder, I.H., Destler, I.M. (2009). *In the Shadow of the Oval Office*. Simon & Schuster, p. 129.

Er is veel meer over te zeggen, en al helemaal over hoe het systeem in de praktijk werkt. Maar dat zou te ver voeren op deze plek. Duidelijk moet echter zijn dat de president niet alleen de regeringsleider is van een zeer groot en machtig land. Maar ook de baas van een gigantisch uitvoeringsapparaat, bestaande uit miljoenen medewerkers waar hij de chefs (al dan niet met goedkeuring door de Senaat) van benoemt. Hij is niet alleen formeel maar ook feitelijk de baas. Dat gaat gepaard met enorme, zeer centralistische bureaucratie die moet verzekeren dat alle relevante informatie bij de president komt en dat alle beslissingen door hem genomen worden.

Dat kan hij niet alleen, 'The President needs help', het is al geciteerd. Daar is de staforganisatie van het Witte Huis voor ingericht. De omvang van die staf was lange tijd redelijk bescheiden. Dat is nu geheel anders, er zijn talrijke mensen werkzaam bij het Witte Huis, voor zeer uiteenlopend functies, variërend van beleidsadvies tot beveiliging, vervoer en andere directe ondersteuning. Ook daar zal hier niet verder op worden ingegaan. Maar wel op de functionaris die dit alles als naaste medewerker en adviseur van de president moet runnen: de Chief of Staff. Onmiskenbaar een functiebenaming waarvoor leentjebuurtje is gespeeld bij de krijgsmacht. Daar is de Chief of Staff degene die voor de opperbevelhebber de strategie voorbereidt en de uitvoering daarvan bewaakt, die zorgt voor de beschikbaarheid van informatie en voor de administratie van de processen die moeten leiden tot beslissingen.

De Chief of Staff of the White House

De Chief of Staff van de president is, opvallend genoeg, geen formele functie in het Amerikaanse overheidsapparaat. De benoeming is dan ook geheel aan de president en behoeft geen goedkeuring van de Senaat. Eisenhower heeft het model zoals gezegd ingevoerd. En zijn opvolgers hebben het model grotendeels overgenomen. Alleen onder Kennedy was eerder sprake van een aantal naaste adviseurs, en zijn broer Robert Kennedy -tevens minister van Justitie- als belangrijkste. Ook Carter heeft, mede als reactie op het in diskrediet komen van de functie van Chief of Staff door de Watergate-affaire van zijn voorganger Nixon, aanvankelijk geprobeerd het zonder Chief of Staff te doen. Maar dat werd toch te chaotisch. Daarna was het model altijd in gebruik. 'The Chief of Staff is system manager', aldus Patterson,¹⁸² 'boss of none, but overseer of everything'. *Gatekeepers*, poortwachters, dat is de naam die bedacht werd om de functionarissen aan te duiden. Chris Whipple heeft er op basis van interviews met een aantal van hen een mooi boek over geschreven waarin hij de verschillende persoonlijkheden die de functie hebben uitgeoefend beschrijft en probeert te typeren.¹⁸³

De bekendste Chief of Staff is wellicht Bob Haldeman, Chief of Staff van president Nixon. Zijn bekendheid kwam voort uit zijn betrokkenheid, samen met adviseur binnenland Ehrlichman, bij het Watergate schandaal, de inbraak in het Washingtonse hoofdkwartier van de Democraten. Die resulteerde in een gevangenisstraf van 18 maanden wegens '*perjury, conspiracy and obstruction of justice*', omdat hij zijn president tot het einde bleef steunen door -ten onrechte- te beweren dat Nixon geen weet had gehad van de 'cover up and never authorized giving hush money to the

¹⁸² Patterson, B.H. (2000). *The White House Staff: Inside the West Wing and beyond*. Brookings Institution Press, p. 348 e.v.

¹⁸³ De typering 'gatekeeper' is blijven hangen. Zie bijvoorbeeld de memoires van Kate Fall, plv. Chief of Staff van premier Cameron, die zij enigszins pretentief van de titel 'The Gatekeeper' voorzag.

burglars'¹⁸⁴. Maar vele anderen kregen ook een grote bekendheid. Alexander Haig bijvoorbeeld, die Chief of Staff van Nixon werd na het vertrek van Haldeman. Hij werd daarna eerst opperbevelhebber van de NATO en onder Reagan Secretary of State, minister van Buitenlandse Zaken¹⁸⁵. Donald Rumsfeld, de latere minister van Defensie, was onder president Ford (die na het aftreden van Nixon aantrad) zijn opvolger als Chief of Staff. Hij werd, toen hij doorschoof naar het ministerschap, opgevolgd door de latere vice-president Dick Cheney. James Baker, die twee keer Chief of Staff is geweest (onder Reagan en onder Bush) werd een zeer gerespecteerde minister van Buitenlandse Zaken.

Zwaargewichten, stuk voor stuk, zij het dat gaandeweg het gewicht iets afnam. Vooral de periode-Trump ging gepaard met een grote turbulentie van de functie, met vier zeer uiteenlopende Chiefs of Staff in vier jaar: Reince Priebus was voorzitter geweest van de Republikeinse partij, John Kelly was generaal geweest, Mike Mulvaney was Directeur van OMB en waarnemend Chief of Staff en Mark Meadows was lid van het House. De laatste heeft onlangs zijn memoires gepubliceerd. Daarin beschrijft hij onder andere dat zijn benoeming te danken was aan een interventie van God. Trump zal heel tevreden over hem zijn geweest, want zijn memoires laten zien dat hij Trump 24 uur per dag op de voet volgde. Hij blijft slapen in het ziekenhuis, als Trump daar is opgenomen in verband met Covid. Hij weet kennelijk de juiste snaar bij Trump te raken en is boos en opgewonden over dezelfde zaken. 'It was the chief of staff's solemn duty to take the hit when things didn't go right, and to give the president all the credit when things did go right'.¹⁸⁶ Zelfs zijn geheugen lijkt op Trump, de gebeurtenissen op 6 januari 2021 komen maar zeer kort in zijn memoires aan de orde.

President Biden benoemde als Chief of Staff Ron Klain, een zeer ervaren en in Washington goed thuis zijnde man. Hij was al Chief of Staff geweest van Biden toen die vice-president was, en ook Chief of Staff van vice-president Gore. Hij had een grote rol gespeeld in verkiezingscampagnes van Biden. Klain voldeed in alle opzichten aan de eisen die gesteld werden maar na twee jaar stapte hij op. Het is een slopende baan, maar hij was wel trots op wat hij heeft gedaan, zo blijkt uit zijn *resignation letter* van 27 januari 2023: 'The halfway point of your first term -with two successful years behind us, and key decisions on the next two years ahead- is the right time for this team to have fresh leadership. I have served longer than eight of the last nine Chiefs of Staff, and have given this job my all; now it is time for someone else to take it on.' Hij werd opgevolgd door Jef Zients, die ook over veel White House-ervaring beschikt.

Stevige personen dus. Over het algemeen, zij het niet allemaal, zeer goed thuis in 'Washington'. Ook met grote kennis van en ervaring in politiek en beleid. Wel in die combinatie. Zoals Stuart Eisenstat, adviseur binnenland onder Carter, het uitdrukte: de Chief of Staff heeft tot taak 'to bring politics and policy together'¹⁸⁷. Alleen politiek of alleen *policy* is te weinig. Ze hebben intensief contact met leden van het Congress en ook met vertegenwoordigers van de media. Ze zijn voortdurend bezig met af te tasten hoe de president ervoor staat, in politieke zin en in peilingen, ze proberen een goed beeld te krijgen hoe bepaalde voorstellen zullen landen. Ze bereiden onderhandelingen voor die de president

¹⁸⁴ Whipple (2017), p. 44.

¹⁸⁵ In die functie trok nogal aandacht zijn optreden na de aanslag op president Reagan in 1981. Vice-president Bush was niet aanwezig, hij was in Texas. Haig schoof zichzelf op dat moment tijdens een persbriefing naar voren als degene die 'in control' was.

¹⁸⁶ Mark Meadows (2021). *The Chief's Chief*. All Seasons Press, p. 17.

¹⁸⁷ Whipple (2017), p. 102.

aan het einde vervolgens op hoofdlijnen kan afronden. Het zijn meestal geen 'vriendjes van vroeger', en ze moeten ook geen vrienden worden, er moet enige afstand zijn en blijven. Andrew Card, de zeer effectieve Chief of Staff van Bush junior, geeft dit duidelijk aan wanneer hij een beschrijving geeft van het gesprek dat hij met de president had voordat hij de functie aanvaardde. Hij zei tegen Bush:

'First we have to have a very candid relationship. You have to be comfortable with me saying anything to you- and I will be comfortable with you saying anything to me'. En: 'As long as I'm your chief of staff I can't be your friend'. En tenslotte: 'If you're looking for more than one chief of staff at the same time, I don't want to be one of them'.¹⁸⁸

Een Chief of Staff is de baas van een grote bureaucratie die ook functioneert als een echte, verticale bureaucratie, waarin alles drie keer gecheckt wordt voordat het naar de president gaat. De Chief of Staff is de baas van die bureaucratie. De manier waarop hij die functie vervult, varieert, dat hangt af van de president en van de Chief of Staff in kwestie. Soms heeft hij *deputies*, plaatsvervangers, die tamelijk zelfstandig een deel van het werk voor hun rekening nemen. Grootste uitdaging is om een president te helpen die overvoerd wordt met informatie, waar iedereen mee wil praten en die ontelbare beslissingen moet nemen. Presidenten, zeker in het begin van hun ambtstermijn, vinden dat soms ook zoals het hoort, en zijn favoriet van wat wel genoemd wordt '*the spokes-of-the-wheel-model*', met de president in het midden die alles overziet. Carter en Clinton hadden die neiging, maar dat bleek niet te werken. De Chief of Staff moet dat soort presidenten die 'unable to prioritize' zijn, corrigeren. Een Chief of Staff moet niet dominant zijn, niet de indruk wekken dat hij de '*power behind the throne*' is. Anonimiteit, het was al de waarschuwing die Louis Brownlow in 1939 aan president Roosevelt gaf: 'White House staff officers must have a passion for anonymity'¹⁸⁹. Het moet je gaan om het goed laten verlopen van alle processen die gericht zijn op het optimaal functioneren van de president. De Chief of Staff is daarbij degene die coördineert, niet degene die beleid maakt. De 'goals worden bepaald door de president, de Chief of Staff bepaalt de 'objectives', voert uit. James Baker, Chief of Staff onder Reagan en kort ook onder Bush Sr, verwoordde het als volgt: 'The people who don't succeed as White House chief of staff are people who like the *chief* part of the job and not the *staff* part of the job'.

Het belang van een Chief of Staff voor het functioneren van de president is onomstreden. Heel effectief bijvoorbeeld was het aantreden van Leon Panetta als Chief of Staff onder president Clinton. Hij was de opvolger van Clinton's eerste Chief of Staff Thomas F. 'Mack' McLarty onder wiens bewind snel na het aantreden van Clinton een behoorlijke chaos was ontstaan in het Witte Huis. Een chaos die natuurlijk ook te maken had met de energie, dadendrang en gebrek aan discipline van de president voor wie Washington bij zijn aantreden nog vrijwel onbekend terrein was. Dat gold tevens voor McLarty die eveneens nieuw was in Washington en bovendien te aardig voor deze functie. Het gevolg was dat de informatie naar de president niet goed was voorbereid. Het stafwerk was '*sloppy*', de president kon hoofd en bijzaken niet goed onderscheiden et cetera. Panetta slaagde erin om dat snel te veranderen, door onder andere het herstel van een strakke verticale lijn en de nodige discipline als het ging om het nakomen van afspraken en het binnen de perken van de uitgevaardigde instructies blijven. 'Leon put the Clinton presidency back on track', aldus Robert Reich, een invloedrijke minister onder Clinton. 'I think the most effective chiefs are self-effacing like Leon. They know that all their power and authority derive from the president. They're not there to make

¹⁸⁸ Whipple (2017), p. 223.

¹⁸⁹ Patterson (2000), p. 354.

headlines. They're not there to assert their own will. They are instruments by which a president can be more effective. And to that extent they are a rarity'.¹⁹⁰

De Chief of Staff is degene die op het Witte Huis het geheel overziet, het geheel van steun voor, advies aan en toegang tot de president. Hij moet brandjes en branden blussen, tussen leden van de staf en de regering, tussen het Witte Huis en het Congres. Hij moet in de gaten houden hoe de stemming in het land zich ontwikkelt en hoe de media daarmee, en met de president, omgaan. Hij moet in de gaten houden hoe de president het wil hebben, hoe die tot besluiten wil en kan komen. Ook in wat voor stemming hij is, en welke uitbarstingen van hem serieus en welke minder serieus moeten worden genomen.

Hij is ook voor velen een duider van de bedoelingen van de president. Maar hij is niet de enige vertrouweling van de president. De president kan *assistants to the president* benoemen, en die hebben in beginsel rechtstreeks toegang tot de president. Ze slagen er soms in een kantoortje te bemachtigen in de buurt van de president, in de wetenschap dat ze een groot deel van hun macht ontleen aan het feit dat ze snel toegang hebben (of in ieder geval die indruk wekken) tot de president.

National Security Adviser

Binnen het Witte Huis wordt bijvoorbeeld een belangrijke plaats ingenomen door de National Security Adviser die de president bijstaat in zijn werk op het gebied van veiligheid en internationaal beleid. Dat is een redelijk afgeschermd terrein, met als belangrijkste betrokken ministeries het ministerie van Buitenlandse Zaken en het Pentagon. De verschillen van inzicht tussen die beide kunnen nogal hoog oplopen. Buitenlandse Zaken wil graag zo nu en dan kunnen dreigen met militaire inzet, terwijl het Pentagon (zeker na enige interventie-echees) graag op zeker wil spelen of andere prioriteiten heeft. Bovendien is menig president huiverig voor de geweldige bureaucratische overtuigingskracht die van die ministeries en/of hun ministers kan uitgaan. Zij hebben veel informatie, zij beschikken over diplomatieke contacten, zij hebben een groot netwerk.

De National Security Adviser adviseert de president over het beleid en kan door zijn relatief makkelijke entree bij de president (hij heeft kantoor in het Witte Huis) snel aan invloed winnen en zaken naar zich toetrekken. De ministers hebben daarbij soms het nakijken of raken gefrustreerd. Kissinger bijvoorbeeld was als National Security Adviser van president Nixon zeer dominant in het buitenlandse beleid, de China-politiek werd nagenoeg geheel op zijn conto geschreven.¹⁹¹ Brezinski onder president Carter had zeer uitgesproken opvattingen over het buitenlands beleid die behoorlijk afweken van die van Secretary of State Cyrus Vance. Uiteindelijk trad de laatste af, Brezinski niet. Degenen die het echt goed doen worden vooral geroemd omdat ze erin slaagden hun coördinerende rol goed te spelen, te zorgen dat de president alle relevante informatie heeft voor het nemen van beslissingen, dat sprake is van een afgewogen proces waarbij relevante spelers tijdig hun inbreng kunnen leveren en zich niet gepasseerd voelen. Daalder en Destler beschouwen Brent Scowcroft, National Security Adviser onder eerst president Ford en later president Reagan, als de beste. 'His winning formula for effectiveness -gain the confidence of colleagues, run a transparant and collegial

¹⁹⁰ Whipple (2017), p. 206.

¹⁹¹ Kissinger heeft op een aantal plaatsen zijn eigen rol uitgebreid en niet al te bescheiden beschreven. Een mooie, iets afstandelijker beschrijving geeft Robert Cooper in *The Ambassadors*.

process, and secure power through proximity to the president – is one that every person who holds the office would do well to make their own'.¹⁹²

Conclusie: Chief of Staff in het White House is een functie die voor het goed uitoefenen van het presidentschap essentieel is. Hij is de '*administrator, guardian, advisor*' maar ook '*proxy*' (stand-in voor de president, zijn onderhandelaar, en brenger namens de president van slecht nieuws).¹⁹³ De Chief of Staff is een coördinator, niet een beleidsbepaler. En dan een coördinator op het hoogste niveau, van zowel de belangrijkste beleidsprocessen als ook van alles wat te maken heeft met de uitoefening van de macht door de president en diens beeldvorming. Hij moet alert zijn op zijn verhouding met andere adviseurs die ook het oor van de president hebben. En met de leden van het Cabinet, degenen die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding en uitvoering van het beleid. Hij moet hen in toom houden als ze de neiging hebben af te wijken van het beleid of in de publiciteit te veel eer voor zichzelf gaan opeisen. Maar hij weet ook dat hun informatievoorsprong groot is en hun bureaucratische macht omvangrijk.

Anonimiteit is inderdaad een belangrijk kenmerk, een Chief of Staff mag niet de indruk wekken dat hij invloed heeft of dat de president aan zijn leidsels loopt. Een Chief of Staff is een regelaar. '*Honest broker*', is een veel voorkomende kwalificatie, iemand die vertrouwen heeft bij de betrokkenen. Hij moet de president faciliteren, het leven gemakkelijk maken. Maar niet naar de mond praten, hij is bij uitstek degene die *at the end of the day* de president tegen kan en moet spreken. Obama zei over zijn Chiefs of Staff: 'Every one of these guys at different times told me something that pissed me off'. 'They weren't always right; sometimes I was. But they were right to do that because they knew they had to tell me what I needed to hear rather than what I *wanted* to hear'¹⁹⁴.

Cohen c.s. noemen vijf karakteristieken van succesvolle Chiefs of Staff. Allereerst: het moeten 'constructive managers' zijn. 'In control' van de structuur, de mensen en de besluitvormingsprocessen in het Witte Huis, met gevoel voor enerzijds duidelijke regels en anderzijds voor omstandigheden. Ten tweede: ze moeten de president beschermen: 'gatekeeper', maar ook agendabewaker, zorgen dat hij tijd heeft voor hoofdzaken, inclusief zelfs soms het compenseren van diens zwakheden en negeren van sommige opdrachten. Ten derde: 'chiefs of staff should strive to oversee policy decision processes in as fair and inclusive a manner as possible'. Ten vierde: ze moeten in de gaten houden dat ze altijd gezien worden 'as speaking for the president'. En, 'most critically', 'successful chiefs of staff work to adapt to a president's approaches to handling information, advice, conflict, making decisions, and interacting with aides, government officials, and others'.¹⁹⁵

De functie is niet vergelijkbaar met die van SG van AZ, daarvoor is het verschil in verantwoordelijkheid tussen een president van de VS en een minister-president in Nederland veel te groot. Ook een groot verschil is dat de ministers in de VS de 'dienaren' van de president zijn en aan hem verantwoording verschuldigd, niet aan het Parlement. De functie van Chief of Staff is volledig politiek bepaald, in tegenstelling tot de ambtelijke inbedding van de SG bij ons. Maar op onderdelen zijn er interessante vergelijkingen te maken. In beide gevallen ben je de laatste steun en toeverlaat

¹⁹² Daalder, Destler (2009), p. 203.

¹⁹³ David B. Cohen, Karen M. Holt, Charles E. Walcott, The White House chief of staff (COS)-a job first appearing under Eisenhower- is a critical position that can shape the overall success or failure of a presidency, The Chief of Staff 06.05.21.

¹⁹⁴ Whipple (2017), p. 298.

¹⁹⁵ Cohen c.s.(2021), sub IV Conclusions.

van een regeringsleider. Daar heb je vaardigheden voor nodig, kennis van de politieke en de internationale wereld, managementkwaliteiten, coördinerend vermogen, goed gevoel voor verhoudingen, ervaring met bureaucratieën. En, niet te vergeten, bereidheid langer te werken dan de principaal, zo ligt het daar en zo ligt het bij ons.

Wat leren we als we kijken naar het buitenland, in dit geval naar acht andere landen? Allereerst dat de systemen behoorlijk uiteenlopen en vergelijkingen dus moeilijk te maken zijn. De specifieke politieke, staatkundige en maatschappelijke verschillen bepalen in hoge mate het functioneren van de regeringsleider, en dus ook van diens directe ondersteuning. Maar tegelijkertijd is te zien dat de kern van het leiderschap redelijk veel overeenkomsten vertoont. Er moet geregeerd worden en iemand moet leiding geven aan de daarop gerichte werkzaamheden. En die persoon moet daarbij ondersteund worden, of het nu gaat om de VS of om IJsland. Die ondersteuning heeft kenmerken van 'faciliteren', het gemakkelijker maken van het uitoefenen van de functie, wat varieert van persoonlijke ondersteuning, fysieke bewaking en transport tot het geven van strategisch advies of het voorbereiden van beslissingen. Bijzondere opdrachten niet te vergeten. De omvang van het werk en de mate van centralisatie van de macht zijn daarbij belangrijke factoren, al is het alleen al omdat die in sterke mate de hoeveelheid werk bepalen. Maar opvallend is dat zelfs in grote landen met een zeer centrale positie van de regeringsleider de directe beleidsmatige en/of politieke ondersteuning vooral van een hoge kwaliteit is, men zoekt het nergens in een grote bureaucratie. Als er al sprake is van grote ondersteunende apparaten, dan zit dat vooral in de administratieve en facilitaire hoek. Duitsland is tot op zekere hoogte een uitzondering, het *Bundeskanzleramt* is niet alleen groot, maar ook een afspiegeling van de organisatie van de ministeries.

Naast het positief klinkende 'faciliteren' is natuurlijk zonder twijfel ook sprake van macht. Macht die voortkomt uit de nabijheid van de hoogste macht en de positie van vertrouweling. Het kan trouwens ook een vorm van tegenmacht zijn, een functionaris die als onuitgesproken opdracht heeft om de macht in de gaten te houden of tegen te spreken.

Vergeleken met de acht landen die hier aan de orde zijn, is de positie van de regeringsleider bij ons, de minister-president, relatief bescheiden. Zelfs in landen die qua opzet en bestuurscultuur enigszins aan ons land verwant zijn, zoals Denemarken en Zweden, is de positie van de minister-president sterker dan bij ons. Dat heeft natuurlijk ook te maken met het kiessysteem, dat bij ons leidt tot coalitiekabinetten. Die zijn naar hun aard wat minder geschikt voor centrale machtsuitoefening. Het ontbreken van een kiesdrempel bevordert bovendien in het parlement de versnippering, wat de bestuurskracht evenmin bevordert. Bij ons is de wens om de centrale macht in te dammen van oudsher groter dan in de landen die hier aan de orde zijn. Onze regeringsleider is, geheel in lijn hiermee, meer dan in het buitenland afhankelijk van de departementen. Het ontbreken van een machtsconcentratie met bijbehorend apparaat heeft er voorts toe geleid dat bij ons het begrip 'coördinatie' sterk is ontwikkeld. Veel vernieuwingsacties zijn in ons land gericht op verbetering van de coördinatie, waar elders soms meer heil wordt verwacht van machtscentralisatie.

Een belangrijk verschil is dat in de meeste landen de politieke ondersteuning van de regeringsleider groter en steviger is dan bij ons. Bovendien is die ondergebracht in een aparte eenheid, die geleid wordt door een – wat in de wandeling is gaan heten – een *Chief of Staff*. Eerder heb ik genoemd dat twee factoren van belang zijn: de mate van centralisatie en de mate van politisering. Omdat die beide in Nederland relatief gering zijn, kon bij ons ook de situatie ontstaan en in stand blijven dat het ambtelijke ministerie van AZ de minister-president in alle aspecten van zijn werk ondersteunt. Alleen strikt partijpolitieke zaken worden aan hem zelf c.q. een relatief niet al te zware politiek assistent

¹⁹⁶ Dit hoofdstuk is gelijk aan de desbetreffende passage in 'De hoogste ambtenaar'.

overgelaten. Het gevolg is paradoxaal genoeg dat daardoor bij een steeds politieker wordende omgeving de ambtelijke dienst bij ons meer gericht is op de politiek dan in landen waar de politiek beschikt over een eigen, zware ondersteuning. In die landen is de demarcatie tussen politiek en ambtenarij ook scherper dan bij ons. Dat geldt zelfs voor Denemarken, waar de premier kan beschikken over enkele politieke adviseurs. In de Angelsaksische landen is weliswaar de hoogste ambtenaar een functionaris die benoemd wordt op ambtelijke en niet politieke kwaliteiten. Maar hij moet in toenemende mate zijn invloed delen met een *Chief of Staff*, die de premier in die landen ondersteunt in het politiek-strategische deel van de beleidsvorming. De afgelopen decennia is die functie steeds belangrijker geworden, met ook een uit soms tientallen functionarissen bestaande eigen ondersteuning. Wel geldt in de Westminster-landen dat de eerste ambtenaar ook secretaris van het kabinet is (en dus tevens verantwoordelijk voor het ondersteunen daarvan) en daarnaast hoofd van de ambtelijke dienst. In Frankrijk en Zweden bestaan specifieke vormen, met enerzijds een zware politieke steun voor de regeringsleider, in de persoon van respectievelijk de *Secrétaire Général de l'Élysée* en de staatssecretaris bij de minister-president, maar anderzijds een hoofd van de ambtelijke en administratieve coördinatie in de persoon van de *Secrétaire-Général du Gouvernement* of – in Zweden – een secretaris-generaal van de Rijkskanselarij, de totale ambtelijke dienst van de (kleine) Zweedse ministeries. Duitsland is duidelijk afwijkend, met een zeer zware ondersteuning in de vorm van het *Bundeskanzleramt*, dat bestaat uit 'Spiegelreferate', schaduwafdelingen ten opzichte van alle ministeries. Ook de leiding van het *Bundeskanzleramt* is politiek, in de persoon van een minister die in de praktijk een zeer machtige positie inneemt.

Schematisch:

	NL	VK	Aus	Can	DK	Zw	D	Fr	VS
<i>Ondersteuning</i>									
Politiek	x	xxx	xxxx	xxx	xx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxxx
Ambtelijk	xxxxx	xxxx	xxx	xxx	xxxxx	xx	xx	xx	x

x = relatief gering, xxxxx = relatief zeer sterk

Het is een weerspiegeling van de naar verhouding sterke gerichtheid op 'bestuur', die onze overheid kent, met daarbij een relatief grote invloed van de ambtelijke organisatie en een relatief vrij klein politiek domein. Wel neemt bij ons de politieke invloed op bestuur toe (zoals in veel andere landen al eerder plaatsvond of het geval was), zij het zonder dat dit geleid heeft tot vergroting en vooral versterking van het politieke domein.

Onmiskenbaar is overal het niveau van de 'hoogste ambtenaar' (in termen van de hoogste, vast in dienst zijnde, al dan niet politiek benoemde adviseur) heel hoog, niet alleen in status maar ook feitelijk. Het zijn in Duitsland, Frankrijk en de VS, maar ook in Zweden mensen op het niveau van een minister, en bovendien allen politici. In de Westminster-landen zijn de *Cabinet Secretary* (VK), *Clerk*

(Canada) en *Secretary of PM&C* (Australië) zwaargewichten, door de combinatie van kabinetssecretaris met hoofd van de ambtelijke dienst en het leiderschap van de SG's. Maar ambtelijk. Deze functionarissen zijn eveneens aanwezig bij de vergaderingen van de ministerraad en kunnen daar het woord krijgen. De directe betekenis hiervan mag dan niet zo groot zijn, het is wel een goede onderstreping van de rol als verbinding tussen het politieke en ambtelijke systeem. Het maakt het ook gemakkelijker om contacten te hebben tussen ministers en de hoogste ambtenaar. Wel heeft de opkomst sinds enige decennia van de functie van Chief of Staff grote betekenis gehad en geleid tot een apart adviestraject naar de regeringsleider als het gaat om politieke zaken. In vooral Australië en Canada heeft deze functie stevige vormen aangenomen, met tientallen medewerkers. In het VK is het wat wisselend, met een grote groei (en invloed) tijdens de regering-Blair, maar daarna weer (een enkele uitzondering daargelaten) een iets bescheidener opzet. Denemarken lijkt nog het meeste op de situatie bij ons, met een zware rol van de ambtelijke SG, maar ook een behoorlijke rol van de Chief of Staff (zij het minder zwaar dan in de Angelsaksische landen, laat staan de VS).

De beloning voor deze functies, althans de ambtelijke, is navenant en een weerspiegeling van het belang dat eraan gehecht wordt. Met uitzondering van Nederland. Bij ons verdient een SG van AZ hetzelfde salaris als andere SG's, en dat is bovendien wettelijk altijd lager dan dat van een minister. Het illustreert dat bij ons politieke overwegingen zijn gepenetreerd in het professionele domein. In de andere landen is in ieder geval het salaris van de hoogste ambtenaar geheel losgekoppeld van dat van die in het politieke domein. Ze stijgen er aanzien bovenuit, met als uitschieter Australië, waar de *Secretary of PM&C* een salaris heeft van circa € 600.000. Maar ook in Canada en het VK, en niet te vergeten Denemarken, is sprake van een hoog salaris van de hoogste ambtenaar, hoger dan dat van de andere SG's en zeker hoger dan dat van de ministers. Dat geldt weer niet voor de politieke adviseurs of *Chiefs of Staff*, die het meestal moeten doen met een lager salaris dan dat van hun politieke baas. Voor hun beloning gelden weer de politieke spelregels, niet de professionele. Met uitzondering van Frankrijk, waar de SG van de president een zeer hoog salaris heeft.

Als we kijken naar de voorgeschiedenis van de hier aan de orde zijnde functionarissen, hun kennis en ervaring, dan geldt in nagenoeg alle gevallen dat ze zeer goed thuis zijn in het ambtelijke en politieke spel. Als het gaat om de politieke functionarissen, de *Chiefs of Staff*, de staatssecretarissen of de SG van de Franse president, dan is evident dat ze hun sporen hebben verdiend in de politiek, en dan zowel de partijpolitiek als de politieke besluitvorming op regeringsniveau. Ze weten hoe de hazen lopen, hebben gemakkelijk entree bij alle politiek belangrijke mensen, hebben een groot politiek netwerk en intensief contact met de media. Voor de ambtelijke top geldt eveneens dat ze veel kennis van en ervaring hebben met het functioneren van de politiek, zij het dan in het algemeen en niet toegespitst op één partij. Maar hun belangrijkste kwaliteiten liggen op het gebied van management en coördinatie. Die hebben ze wel opgedaan in beleidsfuncties: de analyse van niet alleen de Nederlandse SG's maar ook hun buitenlandse evenknieën laat zien dat men vooral gewerkt heeft in de hoofdsteden, bij de beleidsdepartementen. Financiën is daarbij vaak een belangrijke leverancier van functionarissen die uiteindelijk bij de premier terechtkomen.

Wat me opvalt, is dat ook qua persoonlijkheidskenmerken er wel een rode draad is te zien. Ik ken natuurlijk de Nederlandse SG's het beste, ben daar ook het diepste op ingegaan. Maar ik ken ook een aantal buitenlandse SG's goed, heb daar ook goed mijn ogen open gehouden en heb door middel van gesprekken, beschrijvingen, literatuur en documentaires een redelijk beeld gekregen. Het zijn niet alleen zonder uitzondering zeer intelligente mensen, maar ook over het algemeen zeer aardige

mensen met goede sociale kwaliteiten. Een enkele keer is er wel een bullebak die orde op zaken moest stellen, met name in het White House was dat weleens nodig. Een enkeling koesterde ook weleens het imago van houwdegen met wie niet te spotten viel. Maar dat lijkt toch een beetje van het verleden en is een uitzondering. Het zijn over het algemeen heel redelijke, slimme mensen, geduldig en tamelijk open. Zij het dat bijna zonder uitzondering de discretie eraf spat, het zijn bij uitstek mensen die goed een geheim of vertrouwelijke informatie kunnen bewaren. De aanduiding '*honest broker*' vind ik ook goed getroffen, het zijn mensen die mensen bij elkaar kunnen brengen en breed vertrouwen genieten. Een schaarse soort, dat wel.

Literatuur¹⁹⁷

Aerts, R. (2018). *Thorbecke wil het*. Prometheus.

Alessandro, M., Lafuente, M., & Santiso, C. (2013). *The role of the center of government: A literature review*. Inter-American Development Bank.

Ammerlaan, R. (1973). Chaperon van De Quay. In *Het verschijnsel Schmelzer: Uit het dagboek van een politieke teckel* (pp. 75-99). Sijthof.

Andeweg, R.B. (1999). Advising prime ministers. *Public Money and Management*, 19(2), 13-17.

ANP. (15 april 2003). *Kabinetsformatie: Gewezen topambtenaar Hoekstra 'raspoliticus'* [Persbericht]. Algemeen Nederlands Persbureau.

Armand, C., & Bongibault, R. (2016). *Dans l'ombre des Présidents: Au coeur du pouvoir: les secrétaires généraux de l'Élysée*. Fayard.

Attali, J. (2016). *C'était Francois Mitterand*. Pluriel.

Bacque, R. (2008). *L'enfer de Matignon*. Albin Michel.

Banning, C. (10 december 1998). Een oogopslag van Kok is voldoende: Het bolwerk – Algemene Zaken. *NRC Handelsblad*.

Banning, C. (2 december 2006). Verlichte CDA'er leidt formatie. *NRC Handelsblad*.

Banning, C., & Van Es, G. (9 oktober 2000). Rechterhand Kok wil ideeën uitvoeren, niet bedenken; Topambtenaar Kuijken: handig manager en verknocht aan macht en overheid. *NRC Handelsblad*.

Barber, M. (2007). *Instruction to deliver: Tony Blair, Public Services and the challenge of achieving targets*. Politico's.

Barwell, G. (2021). *Chief of Staff: Notes from Downing Street*. Atlantic Books.

Beesley, I. (2016). *The official history of the Cabinet Secretaries*. Taylor & Francis.

Bekker, R. (1992). *Als ambtenaren macht zouden hebben, dan zouden ze wel meer verdienen*. Eerste prijs Essaywedstrijd Vrij Nederland, VN 23 mei 1993.

Bekker, R. (2012). *Marathonlopers rond het Binnenhof: Topambtenaren bij het rijk 1970-2010*. Boom Lemma uitgevers.

Bekker, R. (2020). *Dat had niet zo gemoeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*. Boom bestuurskunde.

Bergman, T. (1995). *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation, An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*. Umea University

¹⁹⁷ Het literatuuroverzicht is gelijk aan het literatuuroverzicht in 'De hoogste ambtenaar'.

- Blair, T. (2010). *Memoires*. De Bezige Bij.
- Bleich, A. (2008). *Joop den Uyl 1919-1987: Dromer en doordouwer*. Balans.
- Bockman, H. (10 september 2015). 'Met Rutte heb ik nog steeds contact'. *De Volkskrant*
- Bourgon, J. (2011). *A new synthesis of Public Administration: Serving in the 21st century*. School of Policy Studies and McGill-Queen's University Press.
- Bovend'Eert, P.P.T., Hoekstra, R.J., & Eppink, D.J. (2005). *Over de versterking van de positie van de minister-president: Drie opstellen en het verslag van een colloquium*. Ars Aequi Libri.
- Bremmer, D., & Duin, R.J. (4 april 2014). Ruites 'pitbull' gaat weg. *Dagblad van het Noorden*.
- Broeksteeg, J.L.W., Knippenberg, E.T.C., & Verhey, L.F.M. (2004). *De minister-president in vergelijkend perspectief*. Sdu uitgevers.
- Brouwer, J.W.L. (2018). Joop den Uyl, the emergence of the European Council and the expanding role of the Prime Minister in Dutch foreign policy, 1973-1977. In R. van Dijk, S. Kruizinga, V. Kuitenbrouwer, & R. van der Maar (Eds.), *Shaping the international relations of the Netherlands, 1815-2000: A small country on the global scene* (pp. 201-222). Routledge.
- Brouwer, J.W.L., & Van Merriënboer, J.C.F.J. (2001). *Van buitengaats naar Binnenhof: P.J.S. de Jong, een biografie*. Sdu.
- Buckley, S. (2006). Chapter 6: The Prime Minister: Support and bureaucracy. In *Prime minister and cabinet*. Edinburgh University Press.
- Burch, M., & Holliday, I. (1999). The Prime Minister's and cabinet offices: An Executive Office in all but name. *Parliamentary Affairs*, 52(1), 32-45.
- Burnham, J., & Jones, G.W. (1993). Advising Margaret Thatcher: The Prime Minister's Office and the Cabinet Office compared. *Political Studies*, 41(2), 299-314.
- Busse, V., & Hofmann, H. (2019). *Bundeskanzleramt und Bundesregierung: Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. Nomos Verlag.
- Christiansen, P.M., Niklasson, B., & Öhberg, P. (2016). Does politics crowd out professional competence? The organisation of ministerial advice in Denmark and Sweden. *West European Politics*, 39(6), 1230-1250.
- Cohen, D.B., Hult, K.M., & Walcott, C.E. (2012). The Chicago Clan: The Chiefs of Staff in the Obama White House. *Social Science Quarterly*, 93(5), 1101-1126.
- Cohen, D.B., Hult, K.M., & Walcott, C.E. (2016). White House evolution and institutionalization: The Office of Chief of Staff since Reagan. *Presidential Studies Quarterly*, 46(1), 4-29.
- Cohen, D.B., Vaughn, J.S., & Villalobos, J.D. (2012). Manager-in-Chief: Applying Public Management Theory to examine White House Chief of Staff performance. *Political Research Quarterly*, 65(4), 841-845.

- Cole, R. (2020). Public service bargains and non-partisan ministerial advisors: Servants of two masters. *International Review of Administrative Sciences*, 88(3).
- Connaughton, B. (2010). 'Glorified gofers, policy experts or good generalists': A classification of the roles of the Irish ministerial adviser. *Irish Political Studies*, 25(3), 347-369.
- Cooper, D. (1977). *Talleyrand: Speler met mensen en machten*. Ad. Donker.
- Cooper, R. (2021). *The Ambassadors: Thinking about diplomacy from Richelieu to Modern Times*. Weidenfeld & Nicolson.
- Crinice le Roy, R. (1971). *De vierde macht: De ambtelijke bureaucratie als machtsfactor in de staat*. Het Wereldvenster.
- Crossman, R. (1979). *The Crossman Diaries: Selections from the diaries of a Cabinet Minister 1964-1970*. Magnum Books.
- Daalder, H., & Drees, W. (2014). *Vier jaar nachtmerrie: De Indonesische kwestie 1945-1949*. Balans.
- Daalder, H., & Drees, W. (2014). *Drees en Soestdijk: De Zaak-Hofmans en andere crises 1948-1958*. Balans.
- Daalder, H., & Gaemers, J. (2014). *W. Drees. Premier en elder statesman: De jaren 1948-1988*. Balans.
- Daalder, I.H., & Destler, I.M. (2009). *In the shadow of the Oval Office: Profiles of the National Security Advisers and the Presidents they served from JFK to George W. Bush*. Simon & Schuster.
- De Bruyne, M. (28 februari 1992). De geheimschrijver van het kabinet. *Reformatorisch Dagblad*.
- De Graaff, B., & Wiebes, C. (1999). *Villa Maarheeze: De geschiedenis van de inlichtingendienst buitenland*. Sdu.
- De Vries, J. (2001). The Netherlands: 'fragmenting pillars, fading colours'. In R.A.W. Rhodes & P. Weller (Eds.), *The changing world of top officials: Mandarins or valets?* (pp. 41-71). Open University Press.
- De Witt Wijnen, P. (8 mei 2020). Buitendijk nieuwe hoogste ambtenaar premier Rutte. *NRC Handelsblad*.
- Docters van Leeuwen, A. (2020). *Een spoor van vernieuwing*. Prometheus.
- Drees, W. (1965). *De vorming van het regeringsbeleid*. Van Gorcum.
- Duplan, C., & Pellegrin, B. (2008). *Claude Guéant: L'homme qui murmure à l'oreille de Sarkozy*. Editions Du Rocher.
- Dutil, P.A. (Ed.). (2008). *Searching for leadership: Secretaries to cabinet in Canada*. University of Toronto Press.
- Eichbaum, C., & Shaw, R. (2011). Political staff in executive government: Conceptualising and mapping roles within the core executive. *Australian Journal of Political Science*, 46(4), 583-600.

Eichbaum, C., & Shaw, R. (2014). Prime ministers and their advisers in parliamentary democracies. In R.A.W. Rhodes & P. 't Hart (Eds.), *The Oxford handbook of political leadership* (pp. 517-531). Oxford University Press.

Engels, J.W.M. (1985). De Kanzleramtsminister, een Duitse superminister? *Tijdschrift voor Overheidsadministratie*, 96-100.

Enthoven, G. (2011). *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*. Eburon.

Esselment, A.L., Lees-Marshment, J., & Marland, A. (2014). The nature of political advising to prime ministers in Australia, Canada, New Zealand and the UK. *Commonwealth & Comparative Politics*, 52(3), 358-375.

Eymeri-Douzans, J.M., & Mangenot, M. (2019). Assurer la continuité et l'impartialité de l'État. *Revue Française d'Administration Publique*, (3), 727-743.

Eymeri-Douzans, J.M., & Mangenot, M. (2019). La plus britannique des administrations françaises: Le Secrétariat général du Gouvernement. *Revue Française d'Administration Publique*, (3), 745-762.

Eymeri-Douzans, J.M., & Mangenot, M. (2019). Rouage ou centre de l'État? (I) : Genèse et institutionnalisation du Secrétariat général du gouvernement. *Revue Française d'Administration Publique*, (3), 603-627.

Eymeri-Douzans, J.M., & Mangenot, M. (2019). Rouage ou centre de l'État? (II) : Le Secrétariat général du Gouvernement en actes. *Revue Française d'Administration Publique*, (3), 629-650.

Fall, K. (2020). *The Gatekeeper*. HQ.

Fiers, S., & Krouwel, A.P.M. (2005). The low countries: From prime minister to president-minister. In P. Webb & T. Poguntke (Eds.), *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies* (pp. 128-158). Oxford University Press.

Foster, C. (2005). *British government in crisis*. Hart Publishing.

Garrido, A., & Martínez, M.A. (2020). The gatekeepers and the hidden face of government: Spain in a comparative perspective. *European Politics and Society*, 21(5), 587-602.

Général Jomini. (1856). *Sur la formation des troupes pour le combat. Deuxième Appendice au Précis de l'Art de la Guerre* (Ch. Tanera Ed.). Libraire pour l'Art Militaire, les Sciences et les Arts.

Giebels, L.J. (2001). *Beel: van vazal tot onderkoning. Biografie 1902-1977*. Singel Uitgeverijen.

Goetz, K.H. (1997). Acquiring political craft: Training grounds for top officials in the German core executive. *Public Administration*, 75(4), 753-775.

Goold, M., & Campbell, A. (1987). *Strategies and styles: The role of the centre in managing diversified corporations*. Blackwell.

Gouglas, A., Brans, M., & Jaspers, S. (2017). European Commissioner cabinet advisers: Policy managers, bodyguards, stakeholder mobilizers. *Public Administration*, 95(2), 359-377.

- Guéhenno, J.M. (1994). *Het einde van de democratie*. Lannoo.
- Hamburger, P., & Weller, P. (2012). Policy advice and a central agency: The Department of the Prime Minister and Cabinet. *Australian Journal of Political Science*, 47(3), 363-376.
- Harris, J. (2013). *Legislating for a Civil Service*. Institute for Government.
- 't Hart, P. (2018). *Dienen en beïnvloeden: Verhalen over ambtelijk vakmanschap*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- 't Hart, P., & Ten Hooven, M. (2004). *Op zoek naar leiderschap: Regeren na de revolutie*. De Balie.
- Haynes, M.L. (2008). *Spokes, pyramids, and Chiefs of Staff: Howard H. Baker, Jr. and the Reagan Presidency* [Proefschrift]. University of Tennessee.
- Helms, L. (2005). *Presidents, prime ministers and chancellors: Executive leadership in western democracies*. Palgrave MacMillan.
- Hemmes, H. (5 februari 2019). Steunpilaar van premiers. *AD/Haagse Courant*.
- Hennessy, P. (2000). *The Prime Minister: The office and its holders since 1945*. Penguin Books.
- Het Financiële Dagblad*. (17 april 2003). Twee toppers uit het openbaar bestuur. *Het Financieele Dagblad*.
- Het Parool*. (21 juli 1994). Conflict rond top Algemene Zaken. *Het Parool*.
- Heywood, S. (2021). *What does Jeremy think? Jeremy Heywood and the making of Modern Britain*. HarperCollins Publishers.
- Hoekstra, R.J. (1989). De secretaris-generaal: Functie en verantwoordelijkheid. *Bestuur*, (2), 34-37.
- Hoekstra, R.J. (27 maart 2023). Waar gaat Nederland heen met de minister-president? *Hofvijver*. Montesquieu Instituut.
- House of Lords Constitution Committee. (2009). *The Cabinet Office and the centre of government*. The Stationery Office.
- HP De Tijd*. (28 juli 2017). Toekomstig vice-premier Kajsa Ollongren bewaart altijd de rust. *HP De Tijd*.
- Huiskamp, F. (2 april 2014). Rutte moet zijn 'rechterhand' missen, maar wat deed die eigenlijk zoal? *NRC Handelsblad*.
- Hustedt, T., & Salomonsen, H.H. (2017). Political control of coordination? The roles of ministerial advisers in government coordination in Denmark and Sweden. *Public Administration*, 95(2), 393-406.
- Hytner, R. (2014). *Consiglieri: Leading from the shadows*. Profile Books.
- Johansson, K.M. (2008). Chief executive organization and advisory arrangements for foreign affairs: The case of Sweden. *Cooperation and Conflict*, 43(3), 267-287.

- Johansson, K.M., & Raunio, T. (2010). Organizing the core executive for European Union affairs: Comparing Finland and Sweden. *Public Administration*, 88(3), 649-664.
- Jones, G.W. (1973). The Prime Ministers' advisers. *Political Studies*, 21(3), 363-375.
- Jones, G.W. (1983). Prime Ministers' Departments really create problems: A rejoinder to Patrick Weller. *Public Administration*, 61(1), 79-84.
- Joosten, C. (26 april 2003). Balkenendes regelneef. *Elsevier Weekblad*.
- Joosten, C. (18 september 2019). De padvindes van hopman Rutte. *Elsevier Weekblad*.
- Joustra, A., & Van Venetië, E. (12 december 1987). Machtige mannen op het kleinste departement. *De Volkskrant*.
- Joustra, A., & Van Venetië, E. (1989). *Ruud Lubbers: Manager in de politiek*. Anthos.
- Joustra, J.A.S., & Van Venetië, E. (1993). *De geheimen van het Torentje: Praktische gids voor het premierschap*. Prometheus.
- Kan, J.M. (1948). Minister-president – Minister van Binnenlandse Zaken. *Bestuurswetenschappen*, (2), 37-44.
- Kellerman, B. (2012). *The end of leadership*. HarperCollins.
- Knoll, T. (2003). *Das Bonner Bundeskanzleramt: Organisation und Funktionen von 1949-1999*. Springer Fachmedien.
- Koole, R. (2018). Gouvernentalisering: De veranderende verhouding tussen regering en parlement in Nederland. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 9(4), 317-341.
- Korsten, A. (2021). *Tien jaar in het Torentje: Premier Mark Rutte*. Boom bestuurskunde.
- Kranenburg, M. (16 oktober 2014). De tien frontsoldaten van de nieuwe premier. *NRC Handelsblad*.
- Lawday, D. (2007). *Napoleon's master: A life of Prince Talleyrand*. Pimlico.
- Lawson, N. (1993). *The view from no. 11: Memoirs of a Tory radical*. Corgi Books.
- Leeuwarder Courant*. (16 april 2003). Spin in het web Hoekstra.
- Leistra, G. (13 november 2004). Leidsman Algemene Zaken. *Elsevier*.
- Lemstra, W. (1993). *De Secretaris-Generaal: Een onderzoek naar de rol van de Secretaris-Generaal in het overheidsmanagement*. Samsom.
- Lubbers, R. (2018). *Persoonlijke herinneringen*. Balans.
- MacGeorge, E.L., & Van Swol, L.M. (2018). Advice in government and policy making. In E.L. MacGeorge & L.M. van Swol (Eds.), *The Oxford handbook of advice* (pp. 321-342). Oxford University Press.

- Major, J. (1999). *John Major: The autobiography*. Harper Collins.
- Maley, M. (2000). Conceptualising advisers' policy work: The distinctive policy roles of ministerial advisers in the Keating Government, 1991-96, *Australian Journal of Political Science*, 35(3), 449-470.
- Meadows, M. (2021). *The chief's chief*. All Seasons Press.
- Mediansky, F.A., & Nockels, J. (1981). Malcolm Fraser's bureaucracy. *Australian Quarterly*, 53(4), 394-418.
- Meeus, T.J. (16 augustus 2014). De onzichtbare schaduw van Mark Rutte. *NRC Next*.
- Meeus, T.J. (26 augustus 2014). De man die buiten beeld moet blijven. *NRC Handelsblad*.
- Meijer, C. (2014). *Jan de Quay (1901-1985): Een biografie*. Uitgeverij Boom.
- Meltsner, A.J. (1990). *Rules for rulers: The politics of advice*. Temple University Press.
- Mulgan, R. (1998), *Politicising the Australian Public Service*. Research Paper no.3 1998-99. Department of the Parliamentary Library.
- Muller, E.R., Kummeling, H.R.B.M., & Nehmelman, R. (Red.). (2020). *Instituten van de staat*. Wolters Kluwer.
- Müller-Rommel, F. (1993). Ministers and the role of the Prime Ministerial Staff. In J. Blondel & F. Müller-Rommel (Eds.), *Governing together: The extent and limits of joint decision-making in Western European cabinets* (pp. 131-152). The MacMillan Press.
- Ng, Y.F. (2018). *The rise of political advisors in the Westminster system*. Routledge.
- Ng, Y.F. (2020). Political advisers in the executive branch. In R.B. Andeweg, R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo, & F. Müller-Rommel (Eds.), *The Oxford handbook of political executives* (pp. 501-521). Oxford University Press.
- Nicolasen, L. (28 november 2012). 'Je bent de hoeder van de minister': Interview Wim Kuijken, topambtenaar. *De Volkskrant*.
- Nieuwenkamp, R. (2001), *De prijs van het politieke primaat: Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en de ambtelijke top* [Proefschrift]. Eburon.
- Nieuwenkamp, R. (2013). *Schaduwpolitici, bontkragen en blokkendozen*. Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP).
- Noordegraaf, M., Schiffelers, M., Van Harten, J., Van Dorp, E., & Slothouwer, M. (2020). *Kwaliteit van mobiliteit: De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)*. USBO advies.
- NRC Handelsblad*. (17 september 1994). Van de Graaf (VVD) hoofd Algemene Zaken. *NRC Handelsblad*.
- NRC Handelsblad*. (1 maart 1997). Topambtenaar Ad Geelhoed: 'Marktwerving moet je afdwingen. Dat kan een softe overheid niet'.

- NRC Next. (26 augustus 2017). Een Haagse stille kracht over zijn 25 jaar als adviseur van de macht. *NRC Next*.
- OECD. (2014). *Centre stage: Driving better policies from the centre of government*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2015). *Governance at a glance*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2018). *Centre Stage 2: The organisation and functions of the centre of government in OECD countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Olde Monnikhof, T. (8 oktober 2012). Empathische ambtenaar die van doorpakken houdt: Als secretaris-generaal werkt Richard van Zwol het liefst voor het ministerie van Financiën. *Het Financieele Dagblad*.
- Orieux, J. (1970). *Talleyrand*. Flammarion.
- Page, E.C., & Wright, V. (Eds.). (1999). *Bureaucratic elites in Western European states*. Oxford University Press.
- Patterson, B.H. (2000). *The White House Staff: Inside the West Wing and beyond*. Brookings Institution Press.
- Peters, B.G., Rhodes, R.A.W., & Wright, V. (Eds.). (2000). *Administering the summit: Administration of the core executive in developed countries*. Macmillan.
- Plowden, W. (Ed.). (1987). *Advising the rulers*. Blackwell.
- Podger, A. (2009). *The role of departmental secretaries: Personal reflections on the breadth of responsibilities today*. ANU Press.
- Podger, A. Professional Perspective, What Really Happens: Department Secretary Appointments, Contracts and Performance Pay in the Australian Public Service, *The Australian Journal of Public Administration*, vol.66, pp.131-146.
- Poorthuis, F. (28 augustus 2000). Man met 'hart voor publieke zaak'. *De Volkskrant*.
- Poorthuis, F. (30 juni 2001). Premier Kok en de zijnen. *De Volkskrant*.
- Powell, J. (2011). *The New Machiavelli: How to wield power in the modern world*. Vintage.
- Rehwinkel, J.P. (1991). *De minister-president: Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?* [Proefschrift]. W.E.J. Tjeenk Willink.
- Rehwinkel, J.P., Bovend'Eert, P.P.T., & Hoekstra, R.J. (1994). *De positie van de minister-president*. W.E.J. Tjeenk Willink.
- Rhodes, R.A.W., & Salomonsen, H.H. (2020). Duopoly, court politics, and the Danish core executive. *Public Administration*, 99(2).

- Rhodes, R.A.W., & Tiernan, A. (2014). *Lessons in governing: A profile of prime ministers' Chiefs of Staff*. Melbourne University Publishing.
- Rhodes, R.A.W., & Weller, P. (2001). *The changing world of top officials: Mandarins or valets?* Open University Press.
- Rhodes, R.A.W., Wanna, J., & Weller, P. (2009). *Comparing Westminster*. Oxford University Press.
- Sanders, P. (2009). *Herinneringen*. Sun.
- Savoie, D.J. (1999). The rise of court government in Canada. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 32(4), 635-664.
- Savoie, D.J. (2003). *Breaking the bargain: Public servants, Ministers and Parliament*. Toronto University Press.
- Savoie, D.J. (2008). *Court government and the collapse of accountability in Canada and the United Kingdom*. University of Toronto Press.
- Schermerhorn, W. (1977). *Minister-president van herrijzend Nederland*. Strengtholt.
- Schlaghecke, G.J.C. (24 december 1996). Ad Geelhoed: Een ordenend denker naar Algemene Zaken. *Het Financieele Dagblad*.
- Scholten, W.F. (2012). *Mooie Barend: Biografie van BW Biesheuvel 1920-2001*. Bert Bakker.
- Schreuder, A., & Steketee, H. (30 augustus 2014). Het is niet niks, ineens een rivier in je dorp. *NRC Handelsblad*.
- Seldon, A. (2021). *The impossible office? The history of the British Prime Minister*. Cambridge University Press.
- Shaw, R., & Eichbaum, C. (Eds.). (2018). *Ministers, minders and mandarins: An international study of relationships at the executive summit of parliamentary democracies*. Edward Elgar Publishing.
- Sherwood, R.E. (1950). *De wereldmacht van het Witte Huis: de geheime documenten van Harry Hopkins, Roosevelts rechterhand*. Ad. M.C. Stok Zuid-Hollandsche Uitgevers Maatschappij.
- Sijpersma, P. (2020). *Hans Wiegel: De biografie*. Atlas Contact.
- Smith, M.J. (2010). Intelligence and the core executive. *Public Policy and Administration*, 25(1), 11-28.
- Sorgdrager, W. (1999). *Een verantwoordelijke minister*. De Geus.
- Spruit, J., & De Groot, S. (2021). 'Yes, Prime Minister'. *Bestuurskundige Berichten*, 36(1), 8-11.
- Staal, H., & Versteegh, K. (16 april 2011). De trouwe hulptroepen van Mark Rutte. *NRC Handelsblad*.
- Strike, V.M. (2013). The most trusted advisor and the subtle advice process in family firms. *Family Business Review*, 26(3), 293-313.

- Swint, K. (2011). *The king whisperers: Power behind the throne from Rasputin to Rove*. Union Square Press.
- Te Velde, H., & Smit, D. (2011). *Van Torentje tot Trêvesaal: De geschiedenis van de noordzijde van het Binnenhof*. Uitgeverij De Nieuwe Haagsche.
- Thatcher, M. (1993). *Mijn jaren in Downing Street 10*. Areopagus.
- Thomas, A. (2021). *The heart of the problem: A weak centre is undermining the UK government*. Institute for Government.
- Tiernan, A. (2006). Advising Howard: Interpreting changes in advisory and support structures for the Prime Minister of Australia. *Australian Journal of Political Science*, 41(3), 309-324.
- Tiernan, A., & Pfiffner, J.P. (2014). Chiefs of Staff to Presidents and Prime Ministers: A comparative perspective. *Social Science Research Network*. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2475602> (Draft version, not for citation)
- Tjeenk Willink, H.D. (2019). *Groter denken, kleiner doen*. Prometheus.
- Tjeenk Willink, H.D. (2023). *Het tij tegen: De democratische rechtsorde als fundament*. Prometheus.
- Trangbaek, A. (2021). *Life at the top: Understanding top bureaucrats' roles as the link between politics and administration* [Proefschrift]. Aarhus University.
- Truswell, E., & Atkinson, D. (2011). *Supporting heads of government*. Institute for Government.
- Van Baalen, C., Bovend'eert, P., & Van Twist, M. (2017). *Het inkomen van de Koning: De totstandkoming van het financieel statuut van het koninklijk huis (1972)*. Boom.
- Van den Braak, B.H. (2017). *Zeventig jaar zoeken naar het compromis: Parlementaire geschiedenis van Nederland 1946-2016*. Bert Bakker.
- Van der Malen, K. (7 november 1994). Ton van de Graaf: de man die het licht uitdoet bij Kok. *NRC Handelsblad*.
- Van der Meer, F.M. (Ed.). (2011). *Civil Service Systems in Western Europe*. Edward Elgar Publishing.
- Van der Steen, P. (2004). *Cals: Koopman in verwachtingen 1914-1971*. Uitgeverij Balans.
- Van der Voet, M.J.D. (1974). Enige beschouwingen over de geschiedenis en de taak van het Ministerie van Algemene Zaken. *Bestuurswetenschappen*, 28(3), 142-162.
- Van der Walle, E. (26 augustus 2011). Dit is de belangrijkste vrouw in het leven van Mark Rutte. *NRC Handelsblad*.
- Van der Zwan, B., De Graaff, B., & Hellema, D. (Red.). (2008). *In dienst van Buitenlandse Zaken: Achttien portretten van ambtenaren en diplomaten in de twintigste eeuw*. Boom.
- Van Dorp, E.J. (2022). *Senior civil servants' craftwork* [Proefschrift]. Universiteit Utrecht.

- Van Dorp, E.J., & 't Hart, P. (2019). Navigating the dichotomy: The top public servant's craft. *Public Administration*, 97(4), 877-891.
- Van Gils, F.W. (2020). Open (de) deuren: Bestuurskundig onderzoek naar de succesfactoren van de werkrelatie burgemeester-gemeentesecretaris. *Bestuurskunde*, 29(2), 6-21.
- Van Merriënboer, J.C.F.J., Bootsma, P.R., & Van Griensven, P.G.T.W. (2008). *Van Agt biografie: Tour de force*. Boom.
- Van Nispen tot Pannerden, A.J.M. (1954). De ontwikkeling van het Minister-Presidentschap. *Tijdschrift voor Overheidsadministratie*, 10(459), 159-163.
- Van Nispen tot Pannerden, M. (2019). *Adellijk wild*. Magonia.
- Van Raalte, E. (1972). Overlijden van jhr.mr. A .J. M . van Nispen tot Pannerden – een verlies voor de Nederlandse staat. *Tijdschrift voor Overheidsadministratie*, 28, 332-335.
- Van Seumeren, H. (29 maart 1997). Ad Geelhoed: Koks coach is een radicale marktsocialist. *De Volkskrant*.
- Van Wijnen, H. (22 juli 1999). Andere tijden, andere ambtenaren. *NRC Handelsblad*.
- Velde, H. (2005). *Omtrent de Minister-President: De positie van de Minister-President vanuit historisch perspectief*. Ministerie BZK.
- Versteegh, K. (2021). *Schaduwleiders*. Boom.
- Vrijsen, E. (6 juli 2002). De 100 van Balkenende. *Elsevier Weekblad*.
- Vrijsen, E. (31 mei 2003). De 35 intimi van Balkenende. *Elsevier Weekblad*.
- Vrijsen, E. (24 februari 2007). Minister-president: De 100 van Balkenende. *Elsevier Weekblad*.
- Vrijsen, E. (16 oktober 2010). De 100 van Mark Rutte; Als premier is de leider van de VVD ineens politiek topmanager van Nederland. Wie zijn Ruttés belangrijkste vertrouwelingen? *Elsevier Weekblad*.
- Vrijsen, E. (10 november 2012). De 100 van Rutte; Netwerk VVD-premier Rutte is groot. Waarom zag hij dan de opstand van zijn kiezers niet aankomen? *Elsevier Weekblad*.
- Vrijsen, E. (28 oktober 2017). De 100 van Mark Rutte; Deze week stond zijn derde kabinet op het bordes van Noordeinde. Wie in zijn netwerk zijn, naast de 23 nieuwe bewindslieden, allemaal belangrijk voor minister-president Mark Rutte? *Elsevier Weekblad*.
- Wagenaar, M. (1997). *De Rijksvoorlichtingsdienst: Geheimhouden, toedekken en openbaren* [Proefschrift]. Ten Brink.
- Walcott, C., & Cohen, D. (2021). *Report 2021-220: The office of the Chief of Staff: a brief overview*. White House Transition Project.

Walcott, C., Warshaw, S., & Wayne, S. (2001). The chief of staff. *Presidential Studies Quarterly*, 31(3), 464-489.

Walter, F., & Müller, K. (2002). Die Chefs des Kanzleramtes: Stille Elite in der Schaltzentrale des parlamentarischen Systems. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 33(3), 474-501.

Weenink, W.H. (2014). *Vrouw achter de troon: Marie Anne Tellegen 1893-1976*. Boom.

Weller, P. (1983). Do Prime Ministers' Departments really create problems? *Public Administration*, 61(1), 59-78.

Weller, P. (2001). *Australia's mandarins: The frank and the fearless?* Allen & Unwin.

Weller, P. (2007). *Cabinet government in Australia, 1901-2006*. UNSW Press.

Weller, P., Grube, D., & Rhodes, R.A.W. (2021). *Comparing cabinets: Dilemmas of collective government*. Oxford University Press.

Weller, P., Scott, J., & Stevens, B. (2011). *From postbox to powerhouse: A centenary history of the Department of the Prime Minister and Cabinet*. Allen & Unwin.

Whipple, C. (2017). *The gatekeepers: How the White House Chiefs of Staff define every presidency*. Crown.

WRR. (1987). *Voor de eenheid van beleid: Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Internet, video's, documentaires

Algemene Bestuursdienst. (2013). ABD Blad No. 1/2013. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd van:
<https://www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/magazine/2013/02/21/abd-blad>

Algemene Bestuursdienst. (2015). ABD Blad No. 2/2015. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd van:
<https://www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/magazine/2015/05/21/abd-blad-2-2015>

Algemene Bestuursdienst. (2020). ABD Blad No. 2/2020. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd van:
<https://www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/magazine/2020/06/23/abd-blad-2-2020>

Beckett, A. (27 januari 2016). The most potent, permanent and elusive figure in British politics. *The Guardian*. Geraadpleegd van: <https://www.theguardian.com/politics/2016/jan/27/sir-jeremy-heywood-most-potent-permanent-elusive-figure-british-politics>

Beckett, A. (23 april 2021). How did the UK's most powerful civil servant fall for Lex Greensill? *The Guardian*. Geraadpleegd van: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/apr/23/lex-greensill-jeremy-heywood>

Beesley, I. (9 december 2016). Moments in time – the first 100 years of the Cabinet Office. *Civil Service Blog*. Geraadpleegd van: <https://civilservice.blog.gov.uk/2016/11/10/moments-in-time-the-first-100-years-of-the-cabinet-office/>

Bekkers, H. (30 maart 2021). Algemene Zaken, de kleine spin in het web. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd van: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/algemene-zaken-de-kleine-spin-in-het-web.16491458.lynkx>

Blanchard, J. (4 maart 2021). Cabinet secretaries ... and why Sir Humphrey always wins. *Politico's Westminster Insider Podcast* [Audio]. Geraadpleegd van: <https://www.politico.eu/podcast/cabinet-secretaries-and-why-sir-humphrey-always-wins/>

CBC. (22 februari 2019). Clerk of the Privy Council Michael Wernick: What's his job description? How much power does he hold? Geraadpleegd van: <https://www.cbc.ca/news/politics/michael-wernick-clerk-privy-council-1.5029212>

Cockerell, M. (2011). The Secret World of Whitehall. Episode 1. The Real Sir Humphrey. *BBC* [Video]. Geraadpleegd van: <https://www.youtube.com/watch?v=utDEkUWyQ8Y>.

Department of the Prime Minister and Cabinet. (z.j.). Who we are. Geraadpleegd van: <https://pmc.gov.au/who-we-are>

Die Bundesregierung. (27 september 2020). Podcast 'Aus Regierungskreisen' – 'Arbeitsaufträge vergibt die Kanzlerin rund um die Uhr' [Audio]. Geraadpleegd van: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/podcast-aus-regierungskreisen-1791476>

Die Bundesregierung. (z.j.). Chef des Bundeskanzleramts. Geraadpleegd van: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundeskanzleramt/chef-des-bundeskanzleramts-975036>

Dijkstra, G., & Van der Meer, F. (25 juni 2018). De spanning tussen politiek assistenten en topambtenaren: De ervaring van Wim Kuijken als secretaris-generaal. *De Hofvijver*, 8(87). Geraadpleegd van: https://www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvj72dlowskug/vkpedgvo23xu?pk_campaign=hofv-1806&pk_kwd=vkpedgvo23xu

Frisart, R. (9 april 2021). Mark Rutte dankt zijn ministerie aan Indië-conflict: Ontstaan van het ministerie van Algemene Zaken. *Historiek.net*. Geraadpleegd van: <https://historiek.net/mark-rutte-dankt-zijn-ministerie-aan-indie-conflict/141461/>

Gouvernement français. (z.j.). Fonctions du SGG. Geraadpleegd van: <https://www.gouvernement.fr/fonctions-du-sgg>

Gouvernement français. (z.j.). Histoire du SGG. Geraadpleegd van:

<https://www.gouvernement.fr/histoire-du-sgg>

Hasselbach, C. (13 maart 2018). Helge Braun – the all-rounder. *Deutsche Welle*. Geraadpleegd van: <https://www.dw.com/en/angela-merkels-new-chief-of-staff-helge-braun-the-all-rounder/a-42953099>

Harvard Kennedy School's Institute of Politics. (12 september 2017). Gatekeepers: White House Chiefs of Staff. Geraadpleegd van: <https://www.youtube.com/watch?v=E6mAG7oRdnk>

Heywood, J. (10 november 2016). The Cabinet Office at 100. *Civil Service Blog*. Geraadpleegd van: <https://civilservice.blog.gov.uk/2016/12/09/the-cabinet-office-at-100/>

Hibben, A. (29 september 2015). The role of the modern Cabinet Secretary: a conversation with Sir Jeremy Heywood. *Institute for Government*. Geraadpleegd van: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/role-modern-cabinet-secretary-conversation-sir-jeremy-heywood>

Institute for Government. (z.j.). Cabinet secretary. Geraadpleegd van: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/cabinet-secretary>

Institute for Government. (24 september 2015). The role of the modern Cabinet Secretary: A conversation with Sir Jeremy Heywood [Video]. Geraadpleegd van: <https://www.youtube.com/watch?v=dfdXXPpXdl8>

Institute for Government. (18 april 2018). 100 years of Cabinet Secretaries: six in conversation – IfG Event on 30 November 2016 [Video]. Geraadpleegd van: <https://www.youtube.com/watch?v=-AdU1Jncc6c>

Institute for Government. (13 januari 2020). In conversation with Gavin Barwell [Video]. Geraadpleegd van: <https://www.youtube.com/watch?v=TaVXQCTmdro>

Institute for Government. (6 juni 2020). Leading in an emergency: Cabinet secretaries and crises. *IfG LIVE podcast* [Audio]. Geraadpleegd van: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/events/leading-emergency-cabinet-secretaries-crises>

Jochems, G. (20 juli 2001). Marathoninterview Ad Geelhoed. VPRO. Geraadpleegd van: <https://www.vpro.nl/programmas/marathoninterview/luister/overzicht/g/ad-geelhoed.html>

Jung & Naiv. (8 januari 2016). Kanzleramtschef Peter Altmaier (CDU) – Folge: 251. Geraadpleegd van: <https://www.jungundnaiv.de/2016/01/08/kanzleramtschef-peter-altmaier-cdu-folge-251/>

Kennisbank Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties. (8 mei 2017). Wim Kuijken gehele interview [Video]. Geraadpleegd van: <https://www.youtube.com/watch?v=VPQZaPe62W4&t=709s>

Lange, S. (27 juni 2020). Plötzlich mächtig! Der Aufstieg von Kanzleramtschef Helge Braun. *Augsburger Allgemeine*. Geraadpleegd van: <https://www.augsburger-allgemeine.de/politik/Portraet-Ploetzlich-maechtig-Der-Aufstieg-von-Kanzleramtschef-Helge-Braun-id57796201.html>

Martigny, V., & Beauregard, J. (2020). *L'homme du Président. Siècle Productions* [Video]. Geraadpleegd van: <https://vimeo.com/423144874>.

Martigny, V., & Wieder, T. (2016). *Les secrétaires généraux de l'Elysée: les sentinelles des Présidents. L'Atelier du pouvoir* [Audio]. Geraadpleegd van: <https://www.franceculture.fr/emissions/l-atelier-du-pouvoir/les-secretaires-generaux-de-l-elysee-les-sentinelles-des-presidents>

Moullot, P. (24 juli 2018). Secrétaire général de l'Elysée et directeur de cabinet de Macron : qui fait quoi? *Liberation*. Geraadpleegd van: https://www.liberation.fr/checknews/2018/07/24/secretaire-general-de-l-elysee-et-directeur-de-cabinet-de-macron-qui-fait-quoi_1667864/

Nilsson, T. (1 september 2017). Att vara statssekreterare är att stå mitt i skitstormen. *Expressen*. Geraadpleegd van: <https://www.expressen.se/nyheter/att-vara-statssekreterare-ar-att-sta-mitt-i-skitstormen/>

Nixon Now Podcast. (20 juni 2017). Chris Whipple on White House Chiefs of Staff. *Soundcloud* [Audio]. Geraadpleegd van: <https://soundcloud.com/nixonfoundation/podcast-chris-whipple-on-white-house-chiefs-of-staff>

PDC (z.j.). Drs. D.M. (Derk) Ringnalda. *PDC Informatie Architectuur*. Geraadpleegd van: https://www.parlement.com/id/vg09llzufdnh/d_m_derk_ringnalda?ac=1:lh8:u:Zlxjta%2blUC8vyqgOwVHfZkIH8lg

PDC (z.j.). Drs. G.J. (Gert-Jan) Buitendijk. *PDC Informatie Architectuur*. Geraadpleegd van: https://www.parlement.com/id/vl8lh3mz5xo/g_j_gert_jan_buitendijk?ac=1:lh8:u:gIDBjGTBPW5lhs5%2f%2biiOW5aPYk

PDC (z.j.). Drs. K.H. (Kajsa) Ollongren. *PDC Informatie Architectuur*. Geraadpleegd van: https://www.parlement.com/id/vhe8aqfav3x2/k_h_kajsa_ollongren?ac=1:lh8:u:ffQki37Tw0IBxs%2fdq88fUGnOqVM

PDC (z.j.). Drs. P.H.A.M. (Paul) Huijts. *PDC Informatie Architectuur*. Geraadpleegd van: https://www.parlement.com/id/vjladdr68bzu/p_h_a_m_paul_huijts?ac=1:lh8:u:ak5tk3l6uBhofki82dnjxiKf81c

PDC (z.j.). Drs. R. (Richard) van Zwol. *PDC Informatie Architectuur*. Geraadpleegd van: https://www.parlement.com/id/vib92rhub8yd/r_richard_van_zwol?ac=1:lh8:u:5wgXglvPfhX1Sd6gGDwkV54THiO

PDC (z.j.). Drs. T. (Ton) van de Graaf. *PDC Informatie Architectuur*. Geraadpleegd van: https://www.parlement.com/id/vg09lm00ubr6/t_ton_van_de_graaf?ac=1:lh8:u:5mquriPGmeraolTFUoceKee4ZjA

PDC (z.j.). Drs. W.J. (Wim) Kuijken. *PDC Informatie Architectuur*. Geraadpleegd van: https://www.parlement.com/id/vg09lm01tbr7/w_j_wim_kuijken?ac=1:lh8:u:dCCnqqBD5QiAUhcVBbIqJdqgCOU

PDC (z.j.). Jhr. Mr. A.J.M. van Nispen tot Pannerden. *PDC Informatie Architectuur*. Geraadpleegd van: https://www.parlement.com/id/vhyzbuflzsj/a_j_m_van_nispen_tot_pannerden?ac=1:lh8:u:rvBKa3RVkw9sUWOIluP5jUIru1U

PDC (z.j.). Mr. C.L.W. (Cees) Fock. *PDC Informatie Architectuur*. Geraadpleegd van: https://www.parlement.com/id/vg09llz1gmvp/c_l_w_cees_fock?ac=1:lh8:u:t%2b0xUWZ0dyEn15ogOazoOyd9lQ

PDC (z.j.). Mr. L.A. (Ad) Geelhoed. *PDC Informatie Architectuur*. Geraadpleegd van: https://www.parlement.com/id/vg09llzsaexh/l_a_ad_geelhoed?ac=1:lh8:u:t%2bqRY7KjVGIALglCA4dJMKAZeFo

PDC (z.j.). Mr. R.J. (Rein Jan) Hoekstra. *PDC Informatie Architectuur*. Geraadpleegd van: https://www.parlement.com/id/vg09llymhqyq/r_j_rein_jan_hoekstra?ac=1:lh8:u:mL4684Lp74heT%2fu1fvNHft%2fKCgA

Peacock Politics. (1 maart 2021). Chief of staff. *Apple Podcasts* [Audio]. Geraadpleegd van: <https://podcasts.apple.com/au/podcast/chief-of-staff/id1455591511?i=1000511124294>

Privy Council Office. (12 juli 2017). The responsibilities of the Privy Council Office. Geraadpleegd van: <https://www.canada.ca/en/privy-council/services/publications/responsibilities.html>

Privy Council Office. (z.j.). Interim Clerk and Deputy Clerk. Geraadpleegd van: <https://www.canada.ca/en/privy-council/corporate/clerk/role.html>

Rijksoverheid. (z.j.). Het ministerie van AZ, van 1937 tot nu. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-algemene-zaken/organisatie/geschiedenis>

Stafford, M. (23 november 2020). The 'Cummings' and goings of a Downing Street Chief of Staff. *Political Studies Association* [Blog]. Geraadpleegd van: <https://www.psa.ac.uk/psa/news/%E2%80%98cumplings%E2%80%99-and-goings-downing-street-chief-staff>

Von Hippel, K. (15 februari 2019). Episode 8: Janice Charette. Royal United Services Institute (RUSI). Geraadpleegd van: <https://rusi.org/podcasts/in-context/episode-8-janice-charette>

