

.....

# Voor de eenheid van beleid

---

*Beschouwingen ter gelegenheid  
van vijftig jaar Ministerie van  
Algemene Zaken*

50

**Samengesteld door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid**

De samenstelling en redactie van deze bundel werd verzorgd door de volgende medewerkers van het bureau van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid:

dr. W. van Drimmelen  
mr. J.C.F. Bletz  
drs. P. den Hoed  
drs. J.C. Huisman.

De grafische vormgeving werd voor TD Associatie voor Total Design bv uitgevoerd door:

Jelle van der Toorn Vrijthoff  
Theo Nijssse.

De productie werd technisch begeleid door:

F.W. van Dijk (RVD).

De tekst werd gezet uit de Bembo door zetterij Baston bv te 's-Gravenhage en gedrukt door Koninklijke Van Poll bv te Roosendaal.

ISBN 90 12 05713 2

Copyright (c) 1987 WRR

Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

.....

# Inhoudsopgave

---

## Personalia van de auteurs

### Woord vooraf

*W. Albeda*

### I

## De plaats van Algemene Zaken

*A.M. Donner*

23 ..... 1. De opkomst van het ambt van minister-president

*N. Cramer*

37 ..... 2. Algemene Zaken in de parlementaire geschiedenis

*H. Daalder*

65 ..... 3. Drees als president van de ministerraad: ervaringen  
en opvattingen

*E.M.H. Hirsch Ballin*

87 ..... 4. De ondersteunende dienst van de regeringsleider

*P. den Hoed*

125 ..... 5. Algemene Zaken en analoge instanties in de vader-  
landse geschiedenis

## II

### De eenheid van het regeringsbeleid naar zijn verschillende aspecten

	<i>W. Drees</i>	
151	.....	6. Algemene Zaken en de coördinatie van overheids- uitgaven
	<i>L.A. Geelhoed</i>	
167	.....	7. Algemene Zaken, rechtsstaat en bestuur
	<i>W.K.N. Schmelzer</i>	
183	.....	8. Minister-president en buitenlands beleid

## III

### In retrospectief Interviews door Willem Breedveld

201	.....	Het dualisme is dood, leve het dualisme Willem Breedveld
209	.....	J. Zijlstra, minister-president 1966-1967 Een eerherstel voor het dualisme
219	.....	P.J.S. de Jong, minister-president 1967-1971 Klein maar dapper
229	.....	J.M. den Uyl, minister-president 1973-1977 Het taaie ongerief
238	.....	J. Middelburg, secretaris van de ministerraad 1950- 1973 De geheimschrijver
249	.....	C.L.W. Fock, secretaris-generaal AZ 1949-1962 "Achteruitstrevend" conservatief?
257	.....	D.M. Ringnalda, secretaris-generaal AZ 1972-1986 Sfinx of spin
267	.....	J. Kremers, voorzitter van de WRR 1972-1977 Een toekomst voor ontheemde burgers

276 .....	G. van der Wiel, hoofddirecteur RVD 1968-1982 Niet voor maar met de ministers
-----------	--

#### IV

#### **Epiloog**

*R.F.M. Lubbers*

289 .....	Epiloog
-----------	---------

#### V

#### **Feiten en cijfers**

309 .....	<i>De organisatie van het departement</i>
309 .....	De ontwikkeling 1937-1987
314 .....	De leiding van het departement en de dienstonderdelen
318 .....	<i>Instelling, doelstelling en taken</i>
318 .....	Het ministerie
320 .....	Rijksvoorlichtingsdienst
321 .....	Inlichtingendienst Buitenland
322 .....	Coördinator voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
323 .....	Voorlichtingsraad
323 .....	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
324 .....	<i>Personeel en financiën</i>
324 .....	De personele omvang van het departement
327 .....	De uitgaven volgens de Rijksbegroting
331 .....	<i>Het ministerie en regelgeving</i>

#### VI

#### **Literatuuroverzicht**

344 .....	Ministerraad, Minister-President en Kabinet Minister-President
350 .....	Rijksvoorlichtingsdienst
352 .....	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

#### VII

356 .....	Namenregister
-----------	---------------

#### VIII

362 .....	Personeelssamenstelling
-----------	-------------------------

.....

## Personalia van de auteurs

**Prof.mr. A. M. Donner**

oud-hoogleraar Staatsrecht, RU Groningen

**Prof.dr. N. Cramer**

hoogleraar Historische ontwikkeling van de staatsinstellingen sinds 1813, alsmede de Parlementaire geschiedenis, RU Leiden

**Prof.dr. H. Daalder**

hoogleraar Politieke wetenschap, RU Leiden

**Prof.mr. E.M.H. Hirsch Ballin**

hoogleraar Staats- en administratief recht, KU Brabant

**Drs. P. den Hoed**

stafmedewerker WRR

**Dr. W. Drees**

oud-minister van Verkeer en Waterstaat; oud-hoogleraar Openbare financiën aan de NEH te Rotterdam

**Prof.mr. L.A. Geelhoed**

lid van de WRR

**Drs. W.K.N. Schmelzer**

oud-minister van Buitenlandse Zaken; oud-staatssecretaris van Algemene Zaken

**Drs. W. Breedveld**

parlementair redacteur dagblad Trouw

Besluit van den  
3 Juli 1937

W. J. WILHELMINA, BIJ DE GRADIE GOED,  
KONINGIN DER NEDERLANDEN, PRINSES  
VAN ORANJE-NASSAU, ENZ. ENZ. ENZ.

N.R. 2  
tot instelling van een  
departement van algemeen  
bestuur, het den naam zal  
dragen van Ministerie van  
algemeene zaken.

Op het rapport van den Raad van Ministers van 25 Juni 1937.

No. 225 Eabinet N.R.:

Den Raad van State gehoord (advies van 25 Juni 1937, No. 23);  
Gezien het nader rapport van den Raad van Ministers van 25 Juni  
1937, No. 246 Eabinet N.R.;

Gelet op artikel 77 der Grondwet;

HEEREN COLLEGESVOORZITTER EN VERSTAAEN:

- I. In te stellen een Departement van Algemeen Bestuur, dat den naam zal dragen van "Ministerie van Algemeene Zaken";
- II. Aan het Hoofd van het onder I genoemd Departement de zorg op te dragen voor de zaken betreffende:
  - a. de samenstelling van de hoofdstukken I en II der Rijksbegroting en het beheer dezer hoofdstukken;
  - b. het Voorzitterschap van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal;
  - c. het Vice-Prezidentschap en het lidmaatschap van den Raad van State en het lidmaatschap van de Algemeene Rekenkamer, alsmede het personeel dier colleges, voor zoveel de behandeling dezer aangelegenheid niet aan het college zelf is voorbehouden;
  - d. de behandeling van edelzaken en wapens van publiekrechtelijke lichamen;
  - e. de ridderorden;
  - f. den Regeringsapparaat.

Tweeden dag III. Dit besluit treedt in werking met ingang van den datum-der dagteekening afkondiging van het Staatsblad, waarin het is geplaatst.

Invoeging van de woorden "Onze Ministers, Hoofden der Departementen van Algemeen Bestuur, Tweeden dag" in dien der dagteekening" en doorkaling van de woorden "datum der afkondiging" roedekeurd.

DE MINISTER VAN STAAT,  
VOORZITTER VAN DEN RAAD VAN MINISTERS,

*R. Louys*

sijn besluit met de uitvoering van dit besluit, dat in het Staatsblad zal worden geplaatst en waarvan afschrift zal worden gezonden aan den Raad van State.

Coll.P.

*is Grondwet, den 3 Juli 1937*

*M. Louys*

DE MINISTER VAN STAAT,  
VOORZITTER VAN DEN RAAD VAN MINISTERS,

*R. Louys*

Uitgegeven den *Meeden Juli 1937*  
De Minister van Justitie,

*R. Louys*

Instellingsbesluit Algemeene Zaken, 3 juli 1937.

.....

## Woord vooraf

---

Vijftig jaar geleden kreeg de voorzitter van de ministerraad de beschikking over een eigen ministerie. Met opzet staat hier niet dat het ministerie van Algemene Zaken vijftig jaar oud is, want strikt genomen is dit niet het geval. Enkele maanden voor het einde van de oorlog werd het Londense ministerie van Algemene Zaken opgeheven. Materieel gezien is dit ministerie tijdens de oorlog bovendien een gelegenheidsconstructie geweest, waarbij de facto slechts enkele taken van het vooroorlogse ministerie berustten. Bezien naar de inhoud van zijn taken, bleef het vooroorlogse ministerie van Algemene Zaken echter mede aanwezig onder een andere naam: het ministerie voor de Algemeene Oorlogvoering van het Koninkrijk (AOK). Dit was het coördinerende departement bij uitstek en bevatte het kabinet van de minister-president. Het stond onder leiding van minister-president Gerbrandy en werd in 1945 in bevrijd Nederland overgedragen aan minister-president Schermerhorn.

Maar ook als men zo telt, blijft er een kortstondige leemte omdat de opvolger van Schermerhorn, premier en minister van Binnenlandse Zaken Beel, in 1946 het ministerie voor de Algemeene Oorlogvoering van het Koninkrijk officieel ophief, waarna hij in 1947 weer een nieuw departement van Algemene Zaken instelde. In de tussentijd ging het pas in 1945 te Londen voor het eerst ingestelde ambtelijke secretariaat van de ministerraad over naar het ministerie van Binnenlandse Zaken. De overige delen van het oude ministerie van Algemene Zaken bleven echter, zij het in afgeslankte vorm, gewoon bestaan met zelfs een eigen post op Hoofdstuk II van de rijksbegroting, dat handelt over de Hoge Colleges van Staat. Concluderend kan dan ook worden gesteld dat het ministerie van Algemene Zaken in die zin vijftig jaar oud is, dat het als ministerie vijftig jaar geleden werd ingesteld en sindsdien vrijwel voortdurend heeft bestaan, zij het in en kort na de oorlog mede onder een andere naam, en zij het circa een jaar lang zonder een minister aan het hoofd.



In het Koninklijk Besluit van 3 juli 1937 heet het dat wordt ingesteld "een Departement van Algemeen Bestuur, dat den naam zal dragen van 'Ministerie van Algemeene Zaken'". Opvallend is dat een "departement" wordt ingesteld dat "ministerie" genoemd zal worden, voluit een "ministerieel departement", dat is een gedeelte van de staatsdienst, kortweg een dienstvak, onder leiding van een minister. Dit komt omdat, in tegenstelling tot andere departementen, Algemene Zaken in de beginperiode met name bestaat uit centrale eenheden die in nauw contact staan met de minister en dat gedeelte van een ministerieel departement heet gebruikelijk nu juist ministerie. In die zin gaat dit boek over het "ministerie" en niet over het "departement" van Algemene Zaken. Het departement is immers het geheel van instellingen onder verantwoordelijkheid van de minister, dat wil zeggen het leidinggevende deel, het ministerie, met hiernaast de meer of minder zelfstandige dienstonderdelen, zoals adviescommissies en uitvoerende instellingen. Tot voor kort bestond dit onderscheid nog in de officieel geldende terminologie. Sedert de grondwetsherziening van 1983 is het woord departement evenwel vervallen in de Grondwet en heet het geheel van centrale bureaus met adviescommissies, instellingen en bedrijven zonder enig onderscheid ministerie. Ter toelichting van het Koninklijk Besluit uit 1937 wordt opgemerkt dat sinds lang de wenselijkheid werd gevoeld om de voorzitter van de Raad van Ministers "te ontheffen van de zorg voor het beheer van een departement van de gewone omvang met de daaraan verbonden administratieve arbeid". Dit om te bevorderen dat de voorzitter van de ministerraad voldoende tijd zou hebben voor de coördinatie van de arbeid van de onderscheiden departementen. Al is dus de taak van het ministerie van Algemene Zaken nog zo onbegrensd, zijn identiteit is duidelijk: het staat voor de eenheid van het regeringsbeleid. Naar binnen toe, naar de wereld van de afzonderlijke departementen, heeft het de eenheid van het regeringsbeleid zoals dat uit het handelen van die departementen blijkt, te bewaken en te bevorderen. Naar buiten toe kan het op de bevordering van die eenheid worden aangesproken. Algemene Zaken vertegenwoordigt hierbij niet de eenheid *tegenover* de afzonderlijke departementen, die alleen maar de verdeeldheid van de staatstaak zouden uitdrukken. Het bewaakt en bevordert de handhaving van de algemene regeringsbeginselen *in* het handelen van de individuele ministers, die ieder worden bijgestaan door hun ambtelijke staven.

In de toelichting op het Koninklijk Besluit merkt de regering verder op dat men aanvankelijk gebruik had willen maken van de mogelijkheid om de "leider van het kabinet" te benoemen tot minister zonder portefeuille. Om deze reden had de regering zich beijverd voor een nieuw grondwetsartikel waarbij de mogelijkheid werd geopend voor benoeming van een minister, die niet aan het hoofd van een departement zou staan en dus minister zonder portefeuille zou zijn. Terwijl de grondwetsherziening waarbij ook dit nieuwe artikel betrokken was, nog aanhangig was, werd echter besloten tot een andere maatregel om de voorzitter van de ministerraad vrij te stellen: hij werd, zoals het in de toelichting stond, minister,

hoofd van een, zij het klein, departement dat hem terzijde zou staan in zijn algemene coördinerende werkzaamheid.

De reden voor de opneming van het instituut van de minister zonder portefeuille in de Grondwet was dus niet meer geldig, hetgeen overigens niet verhinderde dat het toen toch in de Grondwet werd opgenomen. De latere geschiedenis van dit instituut is bekend. Van Schaik en Teulings waren nog enigszins in de oorspronkelijke zin ministers zonder portefeuille, al hadden ze wel een bepaalde opdracht. Later ging de titel zo ongeveer een ontkenning van zichzelf inhouden. Men denke aan de minister zonder portefeuille voor ontwikkelingssamenwerking (dus met de facto een portefeuille). De kritiek van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, de Commissie-Vonhoff, op de manier waarop het instituut van de minister zonder portefeuille wordt gehanteerd, verdient ondersteuning. In de praktijk is immers gebleken dat het gebruik van het instituut zeker niet leidt tot heldere verhoudingen bij de leiding van een departement.

Duidelijk is voorts dat men in het Koninklijk Besluit van 1937 de titel minister-president niet tegenkomt, hoewel deze in het spraakgebruik al wel werd gehanteerd. De officiële tekst spreekt alleen over de minister van staat, die voorzitter is van de ministerraad. De titel van minister-president is in het Nederlandse staatsrecht pas enigszins formeel geworden bij de wijziging van het Reglement van Orde van de Ministerraad in 1945. Men zou dan ook kunnen zeggen dat de minister van Algemene Zaken een oudere figuur is dan de minister-president. Dan echter redeneert men louter formeel. Kijkt men naar het karakter van de, officieel tijdelijke, maar in de praktijk bijna altijd permanente voorzitters van de ministerraad, dan valt moeilijk te ontkennen dat Thorbecke, Van Hall, Cort van der Linden, Ruys de Beerenbrouck en Colijn – om er maar enkele te noemen – wel degelijk premiers waren, om maar niet te spreken van Kuyper, die ook formeel, volgens het Reglement van Orde van 1901, permanent voorzitter van de ministerraad kon zijn. Als men materieel redeneert is het instituut van minister-president dus nog wel ouder dan vijftig jaar.

Ditzelfde geldt voor het instituut van de ministerraad. Het stond altijd al in de Grondwet, zij het op een onverwachte plaats. Sedert de grondwetswijziging van 1983 is echter in artikel 45 bepaald dat de ministers te zamen de ministerraad vormen, dat de minister-president voorzitter is van de ministerraad en dat deze beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en de eenheid van dat beleid bevordert. Het instituut van ministerraad en minister-president heeft dus nu een vaste grondslag gekregen. De positie van het ministerie van Algemene Zaken als het departement van de premier heeft er indirect een verankering mee verworven als apparaat dat de minister-president terzijde staat in de bewaking en bevordering van de eenheid van het regeringsbeleid. Waar vroeger op de titel van minister van Algemene Zaken moest worden teruggevallen om een constitutioneel vast punt voor de coördinerende functie van de minister-president te hebben,

ligt dit vaste punt nu in de grondwettelijk erkende positie van de ministerraad en de minister-president; minister van Algemene Zaken is nu de aanduiding van de minister-president in zijn hoedanigheid van hoofd van een departement, dat hem in zijn algemene coördinerende taak moet ondersteunen.

Veel wat in de periode tussen 1937 en nu over de noodzaak van het ministerie van Algemene Zaken is gezegd, draait om de coördinerende rol van de minister-president. Toen de Rijksvoorlichtingsdienst – en zijn voorgangers, de Regeeringspersdienst en de Regeeringsvoorlichtingsdienst – en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid als onderdelen van dit departement werden opgenomen, respectievelijk als zodanig werden opgericht, is dit beargumenteerd met verwijzing naar de zorg voor de eenheid van het regeringsbeleid. Bij de Rijksvoorlichtingsdienst geldt dit de zorg voor de eenheid in de voorlichting naar buiten en bij de WRR de zorg voor de eenheid van het regeringsbeleid in het licht van de, op grond van wetenschappelijke kennis, te verwachten ontwikkelingen op langere termijn.

Tegen deze achtergrond bevat dit boek dan ook juist beschouwingen over het ministerie van Algemene Zaken en de eenheid van het regeringsbeleid. De bijdragen tot dit thema kunnen in drie delen worden onderscheiden.

Het eerste deel handelt over de staatsrechtelijke, historische, rechtsvergelijkende en sociaal-wetenschappelijke aspecten van het thema. Aan de orde komen de vertrouwenspositie van de premier; het ministerie van Algemene Zaken in de parlementaire discussie; het ministerie van Algemene Zaken en zijn tegenhangers in België, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk; de eenheid van het regeringsbeleid en premier Drees en ten slotte de bijzondere administratief-organisatorische functie van Algemene Zaken.

In het tweede deel worden de grensvlakken verkend tussen enerzijds de zorg voor de eenheid van het regeringsbeleid in het algemeen en anderzijds die voor de eenheid van het regeringsbeleid naar zijn verschillende aspecten, zoals de zorg voor de coördinatie van de rijksuitgaven, voor de eenheid van wetgeving en bestuurlijke organisatie en voor de eenheid van het beleid ten opzichte van het buitenland. Naast het algemene coördinatiegebied van het ministerie van Algemene Zaken vormen zij de drie coördinatievelden, die eveneens alle takken van de overheidsdienst raken en dus ook een algemeen karakter dragen.

Het derde deel laat de plaats van het ministerie van Algemene Zaken zien door de ogen van direct betrokkenen. Het geeft een beeld aan de hand van interviews met personen die in verschillende hoedanigheden aan het ministerie van Algemene Zaken verbonden zijn geweest.

De WRR stelt het op prijs dat de huidige minister-president, minister van Algemene Zaken, drs. R. F. M. Lubbers bereid was om deze drie delen af te sluiten met een epiloog.

Dat in een verscheidenheid van beschouwingen een beeld kon worden gegeven van de positie van het ministerie van Algemene Zaken en de zorg voor de eenheid van het regeringsbeleid, is primair te danken aan de inzet van de auteurs en de bereidwilligheid van de geïnterviewden. Zij zijn bereid gevonden om op korte termijn naast hun al bestaande verplichtingen een bijdrage tot dit jubileumboek te leveren. De WRR is de auteurs en de samenstellers van het boek dank verschuldigd voor hun inspanningen. Een boek als dit kan niet tot stand komen zonder de medewerking van velen. Een woord van dank geldt dan ook hen die binnen of buiten het ministerie van Algemene Zaken de samenstellers van het boek ten dienste zijn geweest. Genoemd moeten worden het Kabinet der Koningin, het foto-archief van de Rijksvoorlichtingsdienst, het archief en de bibliotheek van het Kabinet van de Minister-President en van de Rijksvoorlichtingsdienst, de administratieve staf en de bibliotheek van de WRR, de tweede afdeling van het Rijksarchief en de staf Parlementaire Geschiedenis van de Rijksuniversiteit Leiden.

Het boek is niet opgezet vanuit de pretentie van een klassiek gedenkboek. Het doel is slechts om naar aanleiding van vijftig jaar ministerie van Algemene Zaken een beeld te geven van de plaats van het ministerie, met als centraal thema de zorg voor de eenheid van het regeringsbeleid. Andere onderdelen en aspecten van dit ministerie, zoals de overheidsvoorlichting (het in omvang grootste dienstonderdeel), de coördinatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de wetenschappelijke voorbereiding van het lange termijn beleid, komen niet of slechts in verband met het genoemde thema aan de orde. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheden van de minister-president onder buitengewone omstandigheden, die onder meer tot uitdrukking komen in de achter in dit boek opgenomen lijst van (mede) door de minister-president ondertekende wetten. Er is hierbij gestreefd naar een wetenschappelijk verantwoorde aanpak, die niettemin boeiend kan zijn voor, zoals dat nu eenmaal heet, een brede kring van belangstellenden. De samenstellers hebben getracht zowel lofredes, als – tegenwoordig in zwang zijnde – ”zelfevaluaties” te vermijden. Doelbewust is gezocht naar een aanpak waarbij vanaf enige afstand naar de plaats van het ministerie van Algemene Zaken wordt gekeken. Ten slotte is het niet de bedoeling van dit boek om een volledige beschrijving en analyse te geven van de geschiedenis van het ministerie van Algemene Zaken. Wel is er in het laatste gedeelte, dat gewijd is aan een overzicht van de interne organisatie, een genealogie opgemaakt van de onderdelen van het ministerie. Hierbij is dankbaar gebruik gemaakt van het reeds aanwezige historische onderzoek dat in de literatuurlijst aan het einde van het boek vermeld staat. Het ministerie van Algemene Zaken bevindt zich hierbij in een bevoorrechte situatie vergeleken met andere ministeries – enigszins met uitzondering van het ministerie van Binnenlandse Zaken –, waarvan de geschiedenis nog goeddeels geschreven moet worden. Er bestaan te veel witte plekken in de historische kennis van de overheidsorganisatie. Het is wenselijk dat systematischer getracht wordt om deze

lacunes weg te nemen. Historisch bewustzijn wat betreft de onderscheiden organisatorische posities binnen de overheid is mede een voorwaarde voor de bevordering en handhaving van de eenheid van het regeringsbeleid.

Prof. dr. W. Albeda  
*Voorzitter van de Wetenschappelijke  
Raad voor het Regeringsbeleid*



*De Trêveszaal, vergaderzaal van de ministerraad.*



*De vergaderzaal van de ministerraad in het Catshuis.*



*Ministerie van Algemene Zaken, gezien vanaf de  
Lange Vijverberg.*





*Koningin Juliana en Prinses Beatrix met minister-president Den Uyl tijdens een diner in het Amstellhotel ter gelegenheid van het staatsbezoek van president Ferrier van Suriname en zijn echtgenote in september 1977.*

.....  
I

## De plaats van Algemene Zaken

---



*Koningin Wilhelmina en dr. L.J.M. Beel (midden) in het bevrijde Eindhoven, 22 maart 1945.*

# .....1.....

## De opkomst van het ambt van minister-president

---

*A. M. Donner*

Wie in de wereld rondkijkt en regeringsstelsels met regeringsstelsels vergelijkt, stelt vast dat het ambt van minister-president specifiek verknocht is aan het type dat wij parlementaire stelsels hebben leren noemen. Presidentiële stelsels als in de VS en in Midden- en Zuid-Amerika kennen het ambt niet of slechts incidenteel. Een bewijs vormt de Franse Vde Republiek, met haar semi-presidentiële, semi-parlementaire stelsel, dat juist in de "cohabitation" het voorbeeld biedt van een gênante stelselloosheid. In één-partijstelsels, zoals zij achter het IJzeren Gordijn en ook elders worden gepraktiseerd, gaat de minister-president, zoal aanwezig, schuil achter de secretaris-generaal van de partij. Over moeilijker te classificeren zaken als militaire of godsdienstige dictaturen (zijn het regeringsstelsels?) zwijg ik nu maar. Zwitserland lijkt, zoals wel vaker, de uitzondering die de regel bevestigt. Dat het een parlementair stelsel heeft zal men niet gauw ontkennen, maar het heeft zoveel meer: is het niet veel – direct – democratischer en veel federaler dan vrijwel elk ander stelsel dat zich met die epitheta siert? Men kan zich, tussen haakjes, afvragen of dit bewerkt dat de Confederatio Helvetica het zonder minister-president, ministeriële homogeniteit of kabinetsformaties kan stellen. Of zou het komen omdat elk lid van de Bondsraad individueel gekozen wordt?

Het klassieke prototype van een minister-president is dan ook sir Robert Walpole, gedurende twintig jaar (1721-1742) in Groot-Brittannië "First Lord of the Treasury", op den duur als "prime minister" erkend en als de schepper van het "cabinet system" gevierd, het stelsel waardoor een bestendige samenwerking van de regering met het parlement mogelijk bleek. Walpole gold wel als de gunsteling van de koning, doch dankte niet daaraan zijn positie, zoals een Richelieu of Olivares of de Cecils en Buckinghams voor hem of een Kaunitz en Metternich na hem. De kneep zat hem, zo begrepen de tijdgenoten en hijzelf heel goed, ergens anders, namelijk in het zogenaamde vertrouwen van de huizen van het parlement; ook als een meerderheid uit "the King's Friends" bestond.

## *Scheiding van de machten; slechts grondmodel*

Dat de praktijk van Walpole een blijvende en steeds meer kenmerkende plooi in het Britse regeringsstelsel heeft gelegd, is pas op den duur gebleken. Veel tijdgenoten, vooral zijn tegenstanders, zagen vooral de nadelen en het "bederf", zoals dat altijd heet (alsof er enig stelsel is zonder nadelen en bederf!) en in de loop van de 18e eeuw is wel gepoogd ermee te breken, bijvoorbeeld door de jonge koning George III en zijn gunsteling, Lord Bute. Doch de machtslust van de parlementaire groepen was gewekt en de behoefte aan stabiliteit van het land en van zijn regeerders dwong steeds duidelijker in de richting van deze weg. Het kan ons verbazen dat de aandacht van binnen- en buitenlandse beschouwers, bijvoorbeeld Montesquieu, door een ander, meer traditioneel kenmerk van het Engelse voorbeeld, de "machtenscheiding", werd getrokken, dat als verklaring van de stabiliteit werd aangewezen en nagebootst. Wij weten van voren op zijn best maar half hoe wij van achteren leven; die waarheid is de kracht van veel conservatisme: verklarende en maatgevende doctrines en modellen zijn er altijd nàast. Maar het is wel gebleken dat die machtenscheiding, of zij nu in een presidentieel of in een parlementair stelsel wordt betracht, om een sterke "executive" vraagt en een sterke spil, president of minister-president, behoeft. Pas toen een op het parlement steunend kabinet in staat bleek ook de meest fundamentele scrupules van de vorst – tegen emancipatie van Rooms-katholieken en non-conformisten – te overwinnen (Wellington, Peel, 1828, nota bene twee conservatieven, zo gaat dat!) en kort daarop de herverdeling van de kiesdistricten en het begin ener uitbreiding van het kiesrecht kwamen, was het stelsel rond en werd door Bagehot en Dicey de "Sovereignty of Parliament", het parlementaire stelsel – zoals het om ideologische redenen ging heten – duidelijk geprofileerd en geëtiketteerd, klaar om nageaapt te worden op het vasteland en in de Dominions, als het summum van democratisch-rechtsstatelijke wijsheid. De Verenigde Staten echter hielden het op scheiding der machten en bereikten democratie en rechtsstaat met vergelijkbare, maar toch heel duidelijk verschillende middelen.

Het Engelse stelsel is nagebootst, ook bij ons, eerst met betrekking tot de machtenscheiding en toen met betrekking tot het overwicht der volksvertegenwoordiging. Engelsen zelf houden vol dat men beide malen hun stelsel slecht begrepen heeft en dat de resultaten daarom zo onbevredigend waren. Of zij daarin gelijk hebben? In ieder geval heeft men kijkend naar dit grote voorbeeld nooit aan de eigen behoeften en de eigen gewoonten voorbij kunnen gaan. Daarom werkt het parlementaire stelsel, net als de machtenscheiding, in geen twee landen gelijk; het heeft overal zijn eigen identiteit en slechts het grondmodel bewerkt dat wij bij alle verschil toch wel van één type kunnen spreken.

Zo ook bij ons. Het parlementaire stelsel is wel opgekomen met het voorbeeld van een eerste minister (Thorbecke) voor ogen, maar dat is niet krachtig vol-

gehouden. Zo is de minister-president in Nederland als ambt pas in het begin van deze eeuw ontdekt – van Raalte's proefschrift over de minister-president en Dooyeweerd's proefschrift over de ministerraad, allebei van 1917. Als instelling is de ministerraad dan ook veel ouder.

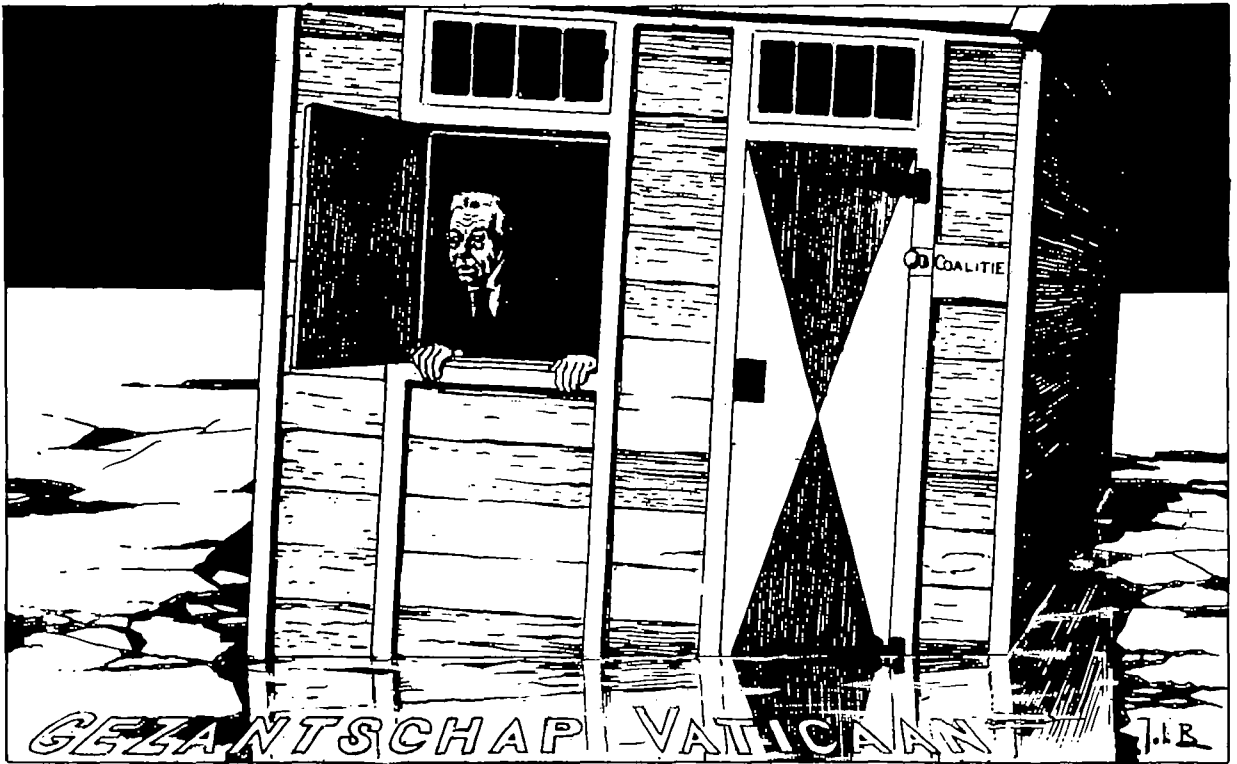
### *Federatie van departementen*

Toen in 1848 de bepaling in de Grondwet kwam dat de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn, was dat een door ieder besepte omwenteling. Zij maakte een eind aan het regime van Koning Willem I, waarbij de vorst zich verantwoordelijk voelde voor het welzijn van de natie en dienovereenkomstig optrad en heerste. De verantwoordelijkheid ging nu over op de ministers en wel op ieder afzonderlijk: artikel 73, 2de lid, bepaalde dat de hoofden der ministeriële departementen zorgen voor de uitvoering der Grondwet en der andere wetten, voor zover die van de Kroon afhangt; artikel 89, 2de lid legde op hen de inlichtingenplicht aan de Kamers en artikel 121 bepaalde dat geen hoofdstuk der begroting van uitgaven meer dan die voor één departement kan behelzen. De eenhoofdige regering van voor 1848 werd vervangen door een federatie van departementen – ieder voor zich soms ook reeds een federatie van afdelingen en dienstvakken – en departementshoofden. Aan Thorbecke komt vooral de eer toe het gevaarlijke gat, dat de herzieners hadden gelaten, zo goed en zo kwaad mogelijk te hebben gedicht door als ongeschreven beginsel van staatsrecht vast te houden aan de homogeniteit van de ministerraad, een college dat de Grondwet slechts terloops noemde op een plaats waar men er niet naar zou hebben gezocht, namelijk in artikel 42, een tekst die reeds uit 1814 dateerde en de ministers samen met de Raad van State verenigde. Pas vanaf 1887 is sprake van "de hoofden der ministeriële departementen in rade verenigd". Zelfs voor de meest ingrijpende beslissingen, bijvoorbeeld een oorlogsverklaring, gaf de tekst der Grondwet de indruk alsof dat een zaak zou zijn tussen de Koning en de betrokken departementshoofden, waar hun ambtgenoten buiten konden staan. De oplossing in de praktijk – tot oorlogsverklaringen is het in de 19de eeuw niet gekomen, al werd er in de Oost genoeg gevochten – was dat besluiten tot zulke structureel-politieke, allen betreffende, stappen, zoals bijvoorbeeld kamerontbinding, dan maar werden gecontrasigneerd door alle ministers (1853, 1866). Pas in 1868 kwam de werkelijkheid aan het licht: de voordracht tot ontbinding werd ondertekend door de "Minister van Binnenlandse Zaken, tijdelijk Voorzitter van de Raad van Ministers" en de "Minister van Koloniën, tijdelijk Secretaris", en dit werd voortaan de gewoonte. Wèl geschiedde de voordracht reeds in 1853 bij een "Rapport van de ministerraad" (in 1866 wordt de laatste benaming met een hoofdletter geschreven).

## HET EINDE VAN HET COALITIE-KABINET

BIJVOEGSEL van „De Groene Amsterdammer”, Weekblad voor Nederland van 19 December 1925

Medruk verboden



COLOPH  
ER WAS EEN MANNETJE, DAT WAS NIET WIJS,  
HIJ BOUWDE ZIJN HUISJE OP HET IJS.  
TOEN BEGON HET TE DOOIEN EN NIET TE VRIEZEN,  
EN MOEST DAT MANNETJE ZIJN HUISJE VERLIEZEN.  
(Oost-Hollandsch liedje).

Aant. Boek- en Steendrukkers, v/b. Elmsloot, Harms & Co.

*J.B. Braakensiek in De Groene Amsterdammer van 19 december 1925. Na de verkiezingen van 1925 trad het eerste kabinet-Colijn op. Dit viel toen een motie-Kersten (SGP), die aandrang op opheffing van het gezantschap bij het Vaticaan, met steun van de linkerzijde van de CHU werd aangenomen. Daarop boden de ministers verwant aan de RKSP hun ontslag aan en viel het kabinet uiteen. Bij de formatie was deze "brandende kwestie" opzettelijk niet geregeld.*

Iets van een verantwoordelijke spil, die naast de onschendbaar verklaarde koning als regering optrad, bleef er dus wel. Heeft men het toentertijd reeds als zo vanzelfsprekend ondervonden dat noch in het parlement, noch in de literatuur – ook niet bij de zo zorgvuldige Buys – aan de onderliggende problemen aandacht is besteed? Pas op den duur werd begrepen dat die eenheid van het kabinet ook meebracht dat dit als een samenhangend geheel optrad en aftrad. De figuur van Forstner van Dambenoy, die als minister van Oorlog rustig overging van de club Thorbecke naar de club Van Hall en vervolgens naar de club Van der Bruggen, demonstreert dat die gedachte zich moest "zetten". Het kabinet bleef aanvankelijk een samenraapsel van vakministers en parlementaire kopstukken. Bij de formatie sprak de vorst soms een duchtig woord mee. Slechts de kabinetten-Thorbecke springen er uit, nog niet eens omdat de samenstelling zo geprofileerd is, als wel omdat deze minister door zijn betekenis, bemoeizucht en karakter duidelijk de leider was, wiens programma van werkzaamheden het geheel domineerde. Met Van Hall was dat minder het geval, maar het kabinet had enige identiteit door het conflict waaruit het voortkwam en door het persoonlijk gezag van de formateur. Andere kabinetten hadden nauwelijks een boegbeeld (meestal de minister van Binnenlandse Zaken); de namen zijn er soms achteraf door de parlementaire geschiedenis opgeplakt. Pas na het overlijden van Thorbecke ziet men een poging van de liberale richting om de eenheid te hervinden teneinde te gaan "regeren". Het kabinet-Kappeyne van de Coppello is het eerste duidelijke voorbeeld van een program-ministerie, dat optreedt met het voornemen een reeks van problemen aan te vatten en tot een oplossing te brengen. Het duurt dan nog meer dan tien of twintig jaar voordat dit experiment wordt herhaald en succes wordt bereikt. Intussen zijn de kabinetten-Van Lynden en -Heemskerk nodig om te voldoen aan de fundamentele regel van ieder, ook het meest stelselloze regeringsstelsel: Er moet geregeerd worden! ("The Kings-" of "Queens-government must go on").

### *Behoeftte aan vaste discipline*

Het heet dat het stelsel pas een bepaalde vorm heeft aangenomen door de opkomst van de partijen. Evengoed zou kunnen worden verdedigd dat de werkbaarheid van het "stelsel", nu men niet naar de pijpen van de koning wilde dansen, om partijen vroeg. Daarbij zijn twee zaken van belang geweest. In de eerste plaats dat de Grondwet van 1887 een vierjaarlijkse vernieuwing van de Tweede Kamer invoerde, zodat er een beslissende stembusstrijd ontstond over het hele land. In de tweede plaats heeft het conflict over de kieswet-Tak, dat scheidslijnen door alle richtingen trok, overal de schrikreactie opgeroepen: "dat moeten wij geen tweede keer hebben!" en de noodzaak van partijdiscipline en meerderheidsvormingen aan alle betrokkenen duidelijk gemaakt. De partijen hebben zich gevestigd als essentiële onderdelen van het systeem, omdat de behoefte aan vaste discipline zo



evident was gebleken. En een echte partij – Abraham Kuiper had het gedemonstreerd – behoeft een partijleider en een program om over het voetlicht te komen! Door de uitbreiding van het electoraat krijgt men de neiging om zich te richten op wat nu "doelgroepen" heten, voor wier belangen moet worden opgekomen, wil men hun stemmen winnen dan wel niet verliezen. De partijen worden sociaal en presenteren zich met "platforms", soms samengesteld uit een wonderlijke verzameling planken van zeer heterogene herkomst; men zou ook kunnen stellen: de samenleving – de "maatschappij", zoals de 19de eeuw het noemt – gaat zich van de partijen bedienen om aan het woord te komen.

Noch de politieke noch de bestuursgeschiedenis zullen Kuiper vieren als de meest effectieve minister-president die wij in de periode 1894-1914 gekend hebben, maar zijn persoonlijkheid, de wijze waarop zijn komst uit de verkiezingsuitslag van 1901 als vanzelf voortvloeide en zijn kunst steeds weer de schijnwerpers naar zich en zijn (niet indrukwekkende) programma te trekken, hebben ertoe bijgedragen het ambt van minister-president in het algemeen politiek bewustzijn vast te zetten als een noodzakelijk, zij het omstreden onderdeel van de regering. Bij volgende kabinetten wordt de eerste vraag: wie formeert het, wie maakt de programmatische keuzen en wie heeft de leiding van de werkzaamheden: Kuiper heeft het ambt tot een onderwerp van kritische bespreking gemaakt.

Het onderwerp had de tijd mee. De uitbreiding en intensivering van de overheidsbemoeiing, die in het laatste kwart van de vorige eeuw aanving en als een rollende sneeuwbal door eigen motoriek en substantie steeds groter werd, deed de werkzaamheid van de departementen flink uitzetten. Ook het toezicht op de om gelijke redenen nog sneller toenemende activiteiten van de plaatselijke besturen werkte de behoefte aan coördinatie en leiding krachtig in de hand. Daardoor werd de traditionele afbakening der departementen vaak doorbroken en soms zo achterhaald, dat een herordening nodig bleek. Kortom, er was in de ministerraad veel meer te bespreken, hoe afkerig individuele ministers en hun ambtenaren daarvan ook zijn mochten. Dat gaf het voorzitterschap, de bepaling van de agenda en het zoeken naar overeenstemming een groter gewicht. Vooral toen de Eerste Wereldoorlog uitbrak en de bekende problemen deels door nieuwe veroving, gold dat wel zeer sterk. Al bleef het buiten de oorlog, ook Nederland is het tijdperk anders uitgekomen dan het er in ging, zeker wat betreft de verhouding tussen de regeringselementen; niet alleen tussen ministers en Kamer, ook tussen ministers en ambtenaren en tussen "Den Haag" en het plaatselijke of gedeconcentreerde bestuur. Als wij zeggen dat de veranderingen veroorzaakt zijn door de invoering van het algemeen kiesrecht, dan lijden wij aan een sterke bijziendheid, die onder politici veel voorkomt. Dat algemeen kiesrecht was de onvermijdelijke consequentie van de toegenomen en veranderende overheidsinterventies. Niet alleen in de moe- en armgestreden staten, ook bij ons kregen door de ontwikkeling de openbare financiën een nieuw gewicht en een nieuwe kleur. De roep om "bezuiniging" behoort tot het politiek jargon van alle tijden en plaatsen, maar nu



*Het kabinet-Ruys (1929-1933) in beraadslaging bijeen.  
Op de foto op de rug gezien Beelaerts van Blokland en  
van links naar rechts Ruys de Beerenbrouck, Reymer,  
De Graaff, Verschuur, Deckers, De Geer, Terpstra.  
De lege stoel is van J. Donner.*

hield die kreet minder een verlangen naar lastenverlaging in, als wel naar beheersing van de uit de hand gelopen kosten der voor, tijdens en na de oorlog aangevatte en voor rekening van de overheden gebrachte taken. Dat geeft – wij beleven het vandaag nog – tenminste zoveel spanningen binnen een kabinet, tussen de onderscheiden departementen en hun hoofden, als tussen dat kabinet en het parlement. Ook daarom werd de ministerraad de spil van de politiek en het bestuur.

### *Op de valreep*

Is het een zegen geweest dat men zich in de jaren na 1918 pas op den duur de verandering geheel bewust is geworden en haar gevolgen heeft begrepen? Men dacht in de termen van "aanpassing", een sterke weliswaar, en ging in beginsel van het oude en bekende uit. De verkiezingen op grondslag van de evenredigheid waren nog tijdens de oorlog gehouden en duidelijke programma's hadden de partijen amper. De formatie van het kabinet-Ruys, dat in 1918 optrad, was rommelig en de minister-president werd door de fractieleiders Nolens en De Savornin Lohman uitgezocht. In Ruys heeft men een man gehad die niet domineerde door zijn fantasie, maar wel door zijn gemoedelijk, verzoenend karakter en door zijn rustige standvastigheid. Mannen als Colijn en De Geer kwamen pas later. Zo zijn de opzienbarende dingen die gebeurden, op de minst opzienbarende wijze tot stand gebracht. Er waren wel ministers met een duidelijk programma (Aalberse, De Visser), maar een kabinetsprogramma als zodanig was er nauwelijks. Dat kwam pas bij het optreden van de kabinetten-Colijn in 1925 en 1933. Zij werden bewust daarop samengesteld, voor zover de samenwerkende partijen het toelieten; in 1925 struikelde het kabinet meteen, omdat het detail van het gezantschap bij het Vaticaan opengelaten en door de formateur onderschat was. Vooral 1933 leek het begin van een nieuwe era. In Colijn had men nu weer een voorzitter van de ministerraad die zich van stonde af aan als minister-president profileerde in de ministerraad, in de verhouding tot de Kamer en naar buiten. Het heeft de hoognodige samenhang gebracht, maar ook veel weerstanden opgeroepen. Bijna van de aanvang af streefde Colijn ernaar zijn positie ook ambtelijk-organisatorisch erkend te krijgen, uit een zekere ijdelheid, maar meer nog omdat hij op goede gronden van de noodzaak overtuigd was.

Het is bijna amusant om na te lezen hoe weinig zorgen men zich blijkbaar gemaakt heeft over de "modus quo". Aanvankelijk schijnt de voorstelling te hebben overheerst dat alles mogelijk was, als in de Grondwet maar de figuur van de minister zonder portefeuille werd opgenomen. Pas toen de herziening van 1937 al een heel eind op streek was, ontdekten de experts dat er toch meer haken en ogen aan de zaak zaten. Met name het punt van de begroting, ook dat van de ambtelijke staf, leverde de moeilijkheid dat de minister-president niet van een collega-depar-

tementshoofd afhankelijk kan zijn en diens (vanzelfsprekende) medewerking zou behoeven voor allerlei besluiten. Zo kwam op de valreep de oplossing van een departement (nu ministerie) van Algemene Zaken op de proppen en aldus is de zaak in het vat gegoten. De minister-president verscheen wel in het reglement van orde van de ministerraad en sinds 1983 staat hij ook in de Grondwet (art. 43, 45, 48), maar zijn volledige titulatuur is gebleven: "de minister-president, minister van Algemene Zaken". Het zou, zeker na 1983, wel te veranderen zijn, maar vooralsnog zijn er dringender zaken en zaken moeten goed dringend zijn voordat zij worden aangepakt; dat geldt niet alleen, zoals zwartkijkers wel beweren, voor Nederland; in alle democratieën is het evenzo.

### *De onmiskenbare tweeslachtigheid van ons regeringsbestel*

Na de ervaring Colijn kwamen De Geer, die voor het ambt niet de gaven had welke in zijn tijd nodig waren, Gerbrandy, die naast de Koningin juist enkele gaven bezat waaraan toen behoefte bestond en het zeer persoonlijke experiment van de "roerganger" Schermerhorn. Er trad daarna in ons steeds collegiaal geregeerde land een zekere premiermoeheid in. Beel en Drees hebben ieder bijgedragen tot het behoud en de aanpassing van het ambt; Beel door het model te schep- pen van een kabinet dat door een formateur tot stand moet worden gebracht, die dan de minister-president wordt. Het model is weliswaar niet overeind gebleven, maar door zijn bestaan heeft het als wrijfpaal gediend, waaraan zich allengs een praktijk kon ontwikkelen; Drees door op onopvallende, maar vaste wijze minister-president te zijn. Doch reeds de laatste miste het geduld, nodig om zelf een kabinet te formeren; dat moesten Burger of Donker voor hem doen. Na hem kwam de periode waarin de partijen een meerderheid zochten, een regeringspro- gram opstelden en daarbij een minister-president zochten (De Quay, Marijnen, De Jong). Alleen het buitenbeentje Cals en de ambitieuze Biesheuvel probeerden het anders, maar met ongelukkige gevolgen. Pas Den Uyl slaagde, met hulp van Burger, beter en sindsdien hebben Van Agt en Lubbers (I) weer zelf de moeizame formatie van de door hen gepresideerde kabinetten ter hand genomen.

De jongste ervaring, waarbij de door verkiezingen aangewezen premier de han- den vrij en schoon tracht te houden door een ander (De Koning) te laten forme- ren, leverde het resultaat op dat de minister-president dan blijft steunen op de for- mateur, die als minister een grote invloed in het kabinet houdt. Daarin komt de onmiskenbare tweeslachtigheid van ons regeringsstelsel goed uit, het blijft bij alle schijnbare eenhoofdigheid toch een min of meer federale samenwerking, die aan één spilfiguur niet helemaal genoeg heeft om te kunnen fungeren. Zoals de Grondwet het zegt, de ministerraad "bepaalt" het regeringsbeleid niet, maar



*F. Behrendt in het Algemeen Handelsblad van 5 juni 1955 over het einde van de korte tussentijdse crisis in het tweede kabinet-Drees; het resultaat kwam niet onverwacht.*

"beraadslaagt en besluit" daarover; met andere woorden de bevoegdheid blijft "open". Dat markeert ook de positie van zijn voorzitter. Het maakt uiteraard verschil of deze zich sterk laat (of wil) profileren, dan wel bewust naar een laag profiel zoekt; dat is niet slechts een kwestie van persoonlijkheid, maar ook van de omstandigheden. Maar van het Engelse voorbeeld blijven wij ver verwijderd. Bij ons hebben wij het voordeel dat een minister-president niet hoger kan stijgen; hij kan geen staatshoofd willen worden, zoals in Frankrijk; hij kan wel streven naar een voortzetting om "zijn werk af te maken". Het nadeel bij ons is dat hij altijd zal moeten steunen op een heterogene meerderheid van partijen met wie hij over programma en samenstelling van zijn kabinet moet onderhandelen en dat hij niet veel meer is dan een primus inter pares, voorzitter van een federatie van departementshoofden en niet een patroon, die met zijn collega's kan schuiven naar voorkeur of bevind van zaken.

Het overleg met de fractieleiders van de meerderheid is vaak meer beslissend dan dat met de afzonderlijke ministers; de zogenaamde "vijfhoek" in de ministerraad is weliswaar "more equal than others", maar er wordt door ieder met argusogen op de gelijkheid gelet.

### *De smeerolie van het vertrouwen*

Men kan het ook korter zeggen: het functioneren van de minister-president is, evenals dat van het parlementaire stelsel, een zaak van "vertrouwen", waarbij er voor ieder een zekere vrijheid blijft om te betogen dat dit of dat moet gebeuren of nagestreefd moet worden, maar waar de verhoudingen pas echt kritiek kunnen worden als het woord "onaanvaardbaar" valt. De machinerie van het stelsel is namelijk zo, dat de macht van ieder onderdeel uiteindelijk zit in de kracht waarmee het zaken kan tegenhouden, méér dan in die om zaken tot stand te brengen. Dat zaken tot stand brengen is soms zeer moeilijk en vraagt van de betrokkenen veel inventiviteit, maar het overheersende adagium "er moet geregeerd worden" helpt langzaam over veel hobbels heen. Echte macht is de macht om de betrekkelijke gemoedelijkheid van het verkeer te doorbreken en het raderwerk stil te zetten. Die macht bestaat binnen en buiten het stelsel. Daarbij denk ik niet eens in de eerste plaats aan stakingen van ambtenaren of artsen, of boycot, door de VNG of de grote "beleggers" en dergelijke pressiegroepen, want dat zijn meestal middelen om de onderhandelingen voort te zetten als de onderhandelingen "afgebroken" zijn. Maar als een kamermeerderheid of bepaalde ministers het woord "onaanvaardbaar" loslaten, dan dreigt de machinerie kapot te lopen en komen er onverwachte consequenties in zicht. Een van de voornaamste taken van de minister-president is te voorkomen dat dat woord valt en er niet meer gesust kan worden, en ervoor te zorgen dat de smeerolie van het "vertrouwen" – in welke dosering dan ook – beschikbaar blijft en "werkt".

Het "vertrouwen" tussen parlement en regering is een grootheid, die bekend genoeg is en welker dimensies vaak en diepzinnig zijn doorvorst. Dat het mede afhankelijk is van het vertrouwen dat èn parlement èn regering bij het "volk" genieten is ook bekend; niet voor niets spelen de uitkomsten van ernstig opinie-onderzoek in de politiek een grote, doch moeilijk te meten rol. Dat bij de waarde van die uitkomsten de omvang van de categorie "geen mening" even belangrijk kan zijn als die van "ja" en "nee", wordt niet steeds beseft; toch werkt het vertrouwen ook zó. Actiegroepen en demonstranten richten zich dan ook meestal minder op de gevestigde autoriteiten dan op zulk opinie-onderzoek; als dat reageert, dan is er iets gewonnen of verloren.

Ook het vertrouwen tussen de ministers, in de ministerraad, is van essentieel belang. Men moet van elkaar weten dat een overrijverige of ambitieuze ambtgenoot de anderen niet voor voldongen feiten zal zetten en zo zal trachten zijn gelijk te halen. Wie het wel doet, bederft de sfeer en verliest zijn standing. Doch ook dit vertrouwen kent verdiepingen. Kan een minister waar maken wat hij zegt en afspreekt? Met andere woorden kan hij op zijn ministerie, op zijn ambtenaren vertrouwen? Die vragen spelen in de ministerraad, maar ook bij de ministeriële verantwoordelijkheid aan de Kamers. Het vertrouwen tussen minister en ministerie – want ook de staf moet de minister kunnen vertrouwen en zeker zijn dat hij hen op de hoogte houdt en waarschuwt, dat hij zich niet achter zijn ambtenaren verschuilen zal en hen erin laat lopen – houdt tenminste drie dingen in. In de eerste plaats dat de departementale diensten hun functies goed, zorgvuldig en wellevend zullen vervullen. In de tweede plaats dat zij tijdig zullen waarschuwen als er iets niet goed en regelmatig verloopt en niet zullen trachten de minister "erbuiten te houden". En ten slotte dat zij loyaal zullen werken aan de verwezenlijking van het ministeriële, meestal politiek gekleurde programma; die loyaliteit moet dezelfde zijn als die van de taxichauffeur, die zijn klant het snelst brengt waar hij wezen wil, waarschuwend voor omleidingen en filevorming, maar volhoudend: wij komen er wel, als u maar niet gaat meesturen. Indien een minister moet vaststellen dat hij zijn departement niet vertrouwen kan, dan doet hij er meestal het best aan heen te gaan, ook al heeft hij zichzelf niets te verwijten.

### *Crisis-management*

De lezer zal wellicht menen dat wij met de laatste uitwijdingen over "vertrouwen" wat ver van ons onderwerp, de minister-president, zijn geraakt. Doch dat zijn wij mijns inziens niet. Zijn rol bestaat maar ten dele in het (helpen) aanpakken van problemen die op tafel liggen of ter tafel komen. Bijna even belangrijk is dat hij degenen die "problemen maken" tot zwijgen en meegaan weet te brengen. Het een hangt met het ander samen: regeren is, als ik mijzelf mag citeren, vooral crisis-management – in het kabinet, in de politiek en in de nationale en internationale



Van droom tot werkelijkheid.

*F. Behrendt in Het Parool over de formatie van het kabinet-Den Uyl, 11 mei 1973.*



samenleving. Zo bezien is de minister-president een centrale figuur – voor het oog wel dirigent, maar in werkelijkheid vaker concertmeester of eerste viool. Tot slot moge ik iets langer bij de uitdrukking "crisis-management" stil staan. Crises ontstaan onophoudelijk omdat men aan elkaar vast zit, zodat de één, hoe graag hij ook zou willen, niet zonder de ander(en) kan. Wij zijn historisch, sociaal en cultureel aan elkaar gebakken en raken met elke poging tot onafhankelijkheid meer en meer van elkaar afhankelijk. Dat is de "postmoderne" ondervinding na het moderne, steeds individualistischer streven naar zelfontplooiing en zelf kiezen. Wij kunnen wel trachten onze omgeving te veranderen – "Die Welt als Wille und Vorstellung" – maar intussen is onze omgeving onopgemerkt bezig ons te veranderen en dat wat wij dachten te willen, te achterhalen en te frustreren. Die waarheid mag door geen wereldhervormer of -verbeteraar ooit worden vergeten, maar wij vergeten het slag op slag. Vandaar vele crises. Vandaar ook de behoefte aan personen die vermanen dat men samen verder moet en niet ieder een eigen weg kan gaan of forceren, alsof wij elkaar niet nodig zouden hebben en elkaar konden negeren. Het veronderstelt regels en afspraken en het vertrouwen dat ieder er zich aan houdt. Houdt men zich er niet aan en zou iemand proberen de ander voor voldongen feiten te plaatsen, dan slinkt het vertrouwen en verdwijnt de basis van samenleven en samenleving. Niet de minste taak van elke minister-president is om dat vertrouwen levend te houden in de ministerraad en vanuit die raad. Dat is geen gemakkelijke opgave: een minister-president zal zich soms gevoelen als de herder van een kudde stekelvarkens, van wezens, die allemaal op de eigen bevoegdheid en vrijheid, op het eigen gelijk en de eigen visie staan en daarom moeilijk bijeen te houden en in dezelfde richting voort te bewegen zijn. Doch het publiek, de Kamers niet in de laatste plaats (hoewel zij ook stekelvarkens zijn) wil van die stekelvarkens niet weten, maar wenst een harmonische en betrouwbare werkelijkheid. Om daaraan tegemoet te komen behoeft de minister-president veel gezag en niet weinig regels. Hij zal die moeten gebruiken om te tonen hoe het behoort en te kunnen waarschuwen voor wat beslist niet behoort en dus niet kan. Het is een taak waarbij ieder binnen kortere of langere tijd "opgebrand" raakt. Gelukkig hij of zij bij wie dat langzaam gaat en naar wie nog wel eens terugverlangd wordt, doch het blijft geluk (genade?) en daar moet men zuinig op zijn en niet op gaan vertrouwen.

## Algemene Zaken in de parlementaire geschiedenis

---

N. Cramer \*

*"De behandeling van de begroting van Algemene Zaken biedt gelegenheid om een aantal inderdaad algemene zaken, die bij andere begrotingshoofdstukken moeilijk aan de orde kunnen worden gesteld en die wellicht ook niet belangrijk genoeg zijn om bij de Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen te behandelen, aan de orde te stellen."*  
(W.F. de Gaay Fortman)

De geboorte van het departement van Algemene Zaken in 1937 kwam als een verrassing. Eigenlijk was iets anders bedoeld. In de voorafgaande jaren had Colijn, de voorzitter van de Ministerraad, ook de portefeuilles van Koloniën en Defensie beheerd. Niet zonder trots liet hij zich er op voorstaan voor drie man te werken.<sup>1</sup> De vraag was of, naarmate hij ouder en zijn gezondheid minder werd, een ander niet ten koste ging van het voorzitterschap van de ministerraad en onderraden. Bij de grondwetsherziening van 1937 werd het ministerschap zonder portefeuille ingevoerd. Vooral met de bedoeling de voorzitter van de ministerraad te verlossen van departementale rompslomp. Een tweede overweging was, dat het nuttig kon zijn om bij de toeneming van de internationale spanningen de oppositieleider in het kabinet op te nemen. Voor het geval deze zijn kamerlidmaatschap met een weinig tijdrovend ministerschap zou willen combineren, werd de onverenigbaarheid van beide functies in de Grondwet vastgelegd. Oud heeft die incompatibiliteit bekritiseerd.<sup>2</sup> Zij sloot immers een ontwikkeling uit van het Nederlandse parlementaire stelsel naar het Engelse stelsel, waarbij de ministers lid van het Hoger- of Lagerhuis behoren te zijn. Opvallend was, dat tot deze principiële keus zonder debat werd besloten; zelfs de socialistische oppositie deed er het zwijgen toe.<sup>3</sup> Toen Colijn zijn vierde kabinet vormde, was dit grondwetsvoorstel echter slechts de eerste lezing gepasseerd. Zo kwam het vrij onverhoeds tot de

\* Met dank aan mr. B.J. Bonenkamp voor zijn medewerking aan de totstandkoming van dit artikel en aan A. van Gameren voor het opzoeken van illustraties.



*Jordaen in De Groene Amsterdammer van 10 juli 1937  
over de oprichting van het ministerie van Algemene Zaken.*

oprichting van een departement van Algemene Zaken, zoals lang geleden al door de oude liberaal Sam van Houten was gesuggereerd. Had deze voorgesteld om de Hoge Colleges van Staat bij dit departement onder te brengen, Colijn beperkte zich, zonder nadere toelichting, tot onder meer de Hoge Raad van Adel en de Regeringspersdienst.<sup>4</sup> De Tweede Kamer vroeg er ook niet naar. In het voorlopig verslag werd geïnformeerd of het nieuwe departement na de grondwetsherziening ten behoeve van een ministerschap zonder portefeuille weer zou verdwijnen. Hoewel Colijn niet wilde ontkennen, dat het instituut eigenlijk was bedacht om de handen van de minister-president vrij te maken, sloeg hij die verwachting aanstonds de bodem in. Waarom? Colijn wilde accentueren dat niet lichtvaardig tot gebruikmaking van het ministerschap zonder portefeuille zou worden overgegaan. Het wekt achteraf verbazing, dat de Tweede Kamer geen nadere uitleg verlangde. Dan zou wellicht zijn uitgekomen, dat de grondwetgever zich onvoldoende rekenschap had gegeven van de vraag hoe zo'n ministerschap zonder portefeuille in de rijksbegroting moest worden verwerkt. Uit het kamerverslag bleek dat de meeste leden wel akkoord konden gaan, mits aan het ministerschap op Algemene Zaken geen vergaande eigen bevoegdheden zouden worden toegekend. Gevraagd werd of de vereiste soberheid wel in acht genomen zou worden; het nieuwe departement mocht niet uitgroeien. Nu, Colijn nam niet zo heel veel meer dan zijn particuliere secretaris W. Reyseger mee; de persdienst werd door twee journalisten, Lievegoed en Lambooy, bemand; totale begrotingskosten f 83.544,-.

### *Verrassing*

De eerste verrassing werd gevolgd door een tweede. Na dit sobere voorlopige verslag werd de eerste begroting zonder debat of stemming aanvaard. Niemand gevoelde blijkbaar behoefte herinneringen op te halen aan de heftig omstreden eerste pogingen van Abraham Kuyper om een premierschap te creëren.

De derde verrassing deed zich voor aan de overzijde van het Binnenhof. De NSB-er Van Vessem achtte de constructie in strijd met het Reglement van Orde voor de ministerraad, dat nog van een wisselend voorzitterschap uitging. Hij zag er een overgang in naar de quasi-autoritaire staat, namelijk de staat van de dictatuur der politieke partijen (sic). Colijn kende de praktijk: hij wees er op dat het wisselend voorzitterschap al jaren in onbruik was geraakt.

Onderstreepte dit verloop van zaken de opvatting, welke vele leden in het voorlopig verslag der Eerste Kamer tot uiting brachten, namelijk dat de Grondwet de oprichting van een nieuw departement van Algemeen Bestuur uitsluitend over laat "aan het welbehagen van de Kroon"?<sup>5</sup>

Beantwoordde het nieuwe departement aan de verwachtingen? Een jaar later toonde Colijn zich tevreden. Maar al in het tweede jaar brak er in zijn christelijke

coalitie-kabinet een twist uit tussen zijn geestverwant De Wilde, de minister van Financiën en de r.k.-minister van Sociale Zaken, Romme, over de financiering van een toegezegd project tot bestrijding der jeugdwerkloosheid. Colijn zag zich genoodzaakt de portefeuille van Financiën op zich te nemen. Ondanks de verzwakking van de positie der RKSP door de affaire-Oss slaagde hij er niet in om tot een financieel compromis te komen. De christelijke coalitie was, definitief zo zou later blijken, uitgeregeerd.

Voor het departement van Algemene Zaken zag het er in het nieuwe brede basis-kabinet-De Geer somber uit. De voorzitter van de ministerraad nam de portefeuille van Financiën van Colijn over; het departement van Algemene Zaken hield De Geer ad interim aan, voor het geval de combinatie hem toch te zwaar zou vallen. Bovendien wilde hij een volgende formateur, die wellicht een andere opvatting zou huldigen, niet noodzaken het departement opnieuw op te richten. Aan een (omvorming tot?) ministerie van Voorlichting, zoals door de katholieke afgevaardigde Schaepman – met het oog op de toenemende buitenlandse propaganda in het internationale spanningsveld – werd bepleit, gevoelde hij geen behoefte.<sup>6</sup>

### *Het departement voor Algemene Oorlogvoering*

Het uitwijken van de Nederlandse regering naar Londen leidde tot een verdere denaturering van het departement van Algemene Zaken. De strijdvaardige anti-revolutionair Gerbrandy, minister van Justitie, die het voorzitterschap van de ministerraad van de defaitistische De Geer zou overnemen, wenste alle energie te concentreren op de oorlogsinspanning in een nieuw overkoepelend departement voor Algemene Oorlogvoering van het Koninkrijk.<sup>7</sup> De Regeringsvoorlichtingsdienst achtte hij voor de opvoering van de morele weerbaarheid van zo'n essentieel belang, dat hij de verantwoordelijkheid daarvoor wilde behouden. Met de waarneming van het nu vrijwel ontledigde departement van Algemene Zaken werd de christelijk-historische minister van Binnenlandse Zaken Van Boeyen belast. Deze had een zo zwakke gezondheid, dat toen de bevrijding van het Nederlandse grondgebied in zicht kwam, Gerbrandy hem eigenlijk niet geschikt achtte om als "kwartiermaker" op te treden. Op Binnenlandse Zaken werd Van Boeyen vervangen door "Engelandvaarder" Burger. Van Boeyen behield de zorg voor het departement van Algemene Zaken, dat voor die gelegenheid werd aangelengd met een aantal onderwerpen die zijn bijzondere belangstelling hadden, zoals de hulpverlening aan oorlogsslachtoffers, de rechtspositie en salariering van ambtenaren en de PTT.<sup>8</sup>

Bij de leiding van het nieuwe departement voor Algemene Oorlogvoering liet Gerbrandy zich sterk inspireren door de figuur Churchill. Daarbij verloor hij uit het oog, dat de sterke positie van de Engelse "Prime Minister" samenhangt met



*Nederlandse ministers in eerste maanden te Londen, dan nog onder leiding van De Geer (tweede van rechts); het kabinet zou zeer kort hierna tot het einde van de oorlog onder leiding komen van Gerbrandy (in het midden).*

de leiding van de meerderheid in het Lagerhuis. Het Nederlandse kabinet te Londen bestuurd echter in een parlementair vacuüm. Wordt een kabinetsleider op het Binnenhof bijna dagelijks geconfronteerd met partijtegenstellingen, die het bereiken van een meerderheidsbesluit bemoeilijken, in de Tweede Wereldoorlog te Londen leken de oude Nederlandse zuilen de nationalistische Gerbrandy achterhaald. Had de vooroorlogse persdienst, naar een recent proefschrift onthulde, zich beijverd de Nederlandse pers te vermanen, als zij zich verstoutte door kritiek op Hitler-Duitsland de Nederlandse neutraliteit in gevaar te brengen, voor radio-Oranje ontzag ook koningin Wilhelmina in woordkeus "de moffen" niet.<sup>9</sup> Het superioriteitsstreven van de premier stuitte op bezwaren, vooral bij die ministers die langer dan hij in het Haagse circuit hadden vertoefd, zoals de katholieke ministers Steenberghe en Welter en de socialistische routinier Albarda. De conflicten spitsten zich vooral toe op de voorlichting. Zo traden Steenberghe en Welter mede af omdat Gerbrandy de bevolking in bezet gebied voorbereidde op Engelse bombardementen in plaats van er bij de Engelse regering op aan te dringen het Nederlandse woongebied te ontzien. Zo voelde Albarda zich als minister van Verkeer en Waterstaat gepasseerd, toen Gerbrandy buiten hem om in 1944 tot steun aan de spoorwegstaking opriep. Was het snaaks verweer van Gerbrandy, dat de SDAP van Albarda toch in 1903 al een spoorwegstaking had ondernomen, een adequate interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid, van zijn kant waardeerde Gerbrandy het niet dat de socialistische minister Burger in januari 1945 vanuit het bevrijde Zuiden opriep bij de rechtspleging onderscheid te maken tussen degenen, die in bezettingstijd "fout" waren geweest en "fout" hadden gehandeld. Al die incidenten droegen bij tot het ontstaan van verschillende kabinetscrisis, waardoor de band met de ministers uit de oude RKSP en SDAP werd doorgesneden. Toen Van Boeyen in het kader van de crisis van februari 1945 aftrad, werd het departement van Algemene Zaken opgeheven en gingen alle taken over naar het departement van Binnenlandse Zaken.

### *De naoorlogse periode*

Hoezeer de naoorlogse opvolger van Gerbrandy, de vrijzinnig-democratische hoogleraar Schermerhorn van hem afweek – bij de Indonesische kwestie zouden zij spoedig onverzoenlijk tegen elkaar optreden –, in bestuurlijk opzicht veranderde er ogenschijnlijk niet zo veel. Het nieuwe kabinet presenteerde zich niet in de volksvertegenwoordiging, maar voor de radio met de strijdleus "herstel en vernieuwing". Regelmatig kwamen de ministers hun beleidsvoornemens voor dit medium toelichten. In het Reglement van Orde voor de ministerraad werd het premierschap geformaliseerd. Ook kreeg de raad een notulist. Het voormalig departement van Algemene Zaken en de secretaris van Colijn wensten Schermerhorn niet terug. Met het oog op de "bevrijding" van Nederlands Indië bleef het

departement voor Algemene Oorlogvoering gehandhaafd. Schermerhorn omringde zich met een schare toegewijde medewerkers – de Schermerhorn-boys – die vol geestdrift het Nieuw-Nederland van de "oude schotjes" wilden bevrijden. Hun voorlichting kreeg zo een zweem van volksopvoeding. De oude partijen en een deel van de pers konden de neiging van de overheid om de publiciteit te monopoliseren nauwelijks waarderen – al school in Schermerhorns opzet om "Oog en Oor" op de bevolking te richten een voorproefje van de ombudsman-functie.<sup>10</sup> Anders dan de meeste ambtsvoorgangers was Schermerhorn een vreemdeling op het Binnenhof. In een rabiaat kamerdebat, waarin de sociaal-democraat Van Kuilenburg de strijd opende, sneuvelde het hoofd van Schermerhorns regeringscommissariaat, het oud-kamerlid Brugmans. Een commissie onder leiding van oud-minister Van Heuven Goedhart, toen hoofdredacteur van Het Parool, floot de overheidsvoorlichting van de propaganda terug binnen de perken van verklaring en toelichting op het regeringsbeleid.

Bij de Kamerverkiezingen van 1946 bleven de verwachtingen van de PvdA op een doorbraak van het zuilenbestel beneden de verwachtingen; de nieuwe katholieke minister-president Beel wenste zich, zo blijkt uit zijn dagboek, te ontdoen van de politieke entourage van Schermerhorn. Handhaving van het departement voor Algemene Oorlogvoering lag na de nederlaag van Duitsland trouwens niet voor de hand. Het was duidelijk dat de verhouding tot Nederlands Indië of Indonesia hoe dan ook een grondwetswijziging zou eisen. Traditiegetrouw placht de leiding van zulk een herziening bij de minister van Binnenlandse Zaken te berusten. Zo besloot Beel in het "Torentje" aan de Hofvijver te blijven zetelen in de hoop dat de geest van illustere voorgangers als Thorbecke en Ruys de Beerenbrouck daar nog zou rondwaren. Het departement van Binnenlandse Zaken was in zijn visie bovendien aangewezen om leiding te geven aan de uitvoering van de eerste paragraaf van het regeringsprogram, gewijd aan "de versterking" der geestelijke en zedelijke grondslagen van ons volksleven, met name aan de versterking van het gezag – de politie! – en het herstel der "diep geschokte publieke moraliteit". Kort gezegd: Beel wilde proberen het premierschap te combineren met het ministerschap van Binnenlandse Zaken en deed daarbij de budget-technische trouvaille "het kabinet van de minister-president" onder te brengen bij Hoofdstuk II: de rijksbegroting der Hoge Colleges van Staat. De toespitsing van het Indonesisch conflict en ziekte van zijn ambtsgenoot Jonkman van Overzeese Gebiedsdelen, "nooten" – een hem typerend woordje – Beel al op 8 september 1947 de ministerraad mee te delen te moeten afzien van zijn functie als minister van Binnenlandse Zaken. Tot onverholen spijt van de ambtelijke top op Binnenlandse Zaken, zoals blijkt uit een artikel van J. M. Kan.<sup>11</sup> Als minister-president was Beel nu niet langer belast met de leiding van een departement. Toen hij dit onder de aandacht van de ministerraad bracht wees vice-premier Drees op de mogelijkheid van (weder)instelling van het departement van Algemene Zaken. Aldus geschiedde. De minister van Algemene Zaken kreeg de zorg opgedragen "voor





*Minister-president Schermerhorn en dr. H. Brugmans (links), regeringscommissaris van de toenmalige Regeringsvoorlichtingsdienst in een onderonsje in de tijd van het kamerdebat over de regeringsvoorlichting in 1946.*

de zaken betreffende het algemeen regeringsbeleid van het Koninkrijk, voor zover deze zorg niet bepaaldelijk wordt behartigd door een der andere departementen van algemeen bestuur".<sup>12</sup> Bracht Beel met deze negatieve taakomschrijving tot uiting, dat zijn ambities zich niet bewogen in de richting van een preponderante rol voor de minister-president, deze formule hield het risico in zich, dat de toekomstige premiers zouden worden opgezadeld met afleidende neventaken (zoals later bij De Quay met de Bezitsvorming en Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie zou gebeuren). Tot de bestuurlijke kwaliteiten van Beel behoorde niet de gave van het gesproken woord. Ietwat houterig in de omgang, voelde hij behoefte aan een scribeur die hem bij het opstellen van zijn redevoeringen behulpzaam zou kunnen zijn. Zijn keus viel op een geestverwant, de oud-parlementair redacteur van De Maasbode, H. G. Hermans, die als een soort politiek secretaris optrad. Deze kreeg ook de leiding van een ambtelijke commissie, die uitvoering moest geven aan het besluit van de ministerraad om meer dan Van Heuven Goedhart c.s. hadden gewild de voorlichting over de diverse departementen te verspreiden en de verantwoordelijkheid terzake bij de afzonderlijke ministers in stand te houden. Een voorlichtingsraad zou voor de coördinatie moeten zorgen, in plaats van concentratie bij een regeringscommissariaat, zoals de commissie-Van Heuven Goedhart had voorgesteld.

### *Een periode van stabiliteit*

Na tien jaar, waarin het departement als een bijna ongewenst kind verweesd was geraakt en een tijdlang geheel uit het gezicht verdwenen was, brak onder minister-president Drees een periode van stabiliteit aan. Als erfenis uit de voorafgaande oorlogsjaren reesterden onder hem drie onderling nogal tegenstrijdige diensten: de Regeringsvoorlichtingsdienst, de Centrale Veiligheidsdienst en de Buitenlandse Inlichtingendienst.

Drees zou achteraf zijn functie van minister-president vergelijken met die van een "olieman".<sup>13</sup> Dat beeld wijkt enigszins af van de herinnering, die hij op het departement heeft achtergelaten. In de woorden van zijn huidige ambtsopvolger Lubbers: "Drees schreef de conclusies van de ministerraad al vóór de vergadering op. Tijdens de vergadering schreef hij dan alles in steno. Aan het slot zei hij dan: 'Ik heb goed geluisterd, dit lijkt me de opvatting van de ministerraad.' En dan las hij de conclusie die hij al van tevoren had opgesteld voor."<sup>14</sup> Dit is een goede karikatuur, in die zin, dat enkele kenmerkende trekjes, die de nadruk krijgen, overdreven worden. Van Nispen tot Pannerden heeft als waarnemer van de ministerraad sedert 1946 geconstateerd, dat de besluitvaardigheid van de kabinetten-Drees verminderde, naarmate de noodzaak bij politici om elkaar te vinden afnam, doordat het herstel van de oorlogsellende vorderde en de omvorming van het Koninkrijk, na de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië, zich voltrok.<sup>15</sup>

Drees beschikte over een zeldzaam lange politieke ervaring, sinds hij aan het begin van deze eeuw als kamerstenograaf de kamerdebatten had verslagen. Langer dan iemand voor of na hem vervulde hij het ambt van minister-president. Drees had geen behoefte aan veel ambtelijke bijstand. Hij hield het departement van Algemene Zaken bewust klein, zodat leden van zijn staf, die het gaarne tot een denktank wilden zien uitgroeien, op het eind van zijn premierschap wel over stagnatie klaagden. Minder ervaren opvolgers als De Quay en Marijnen hebben dat kunnen voelen. Bij de behandeling van de begroting van Algemene Zaken voor 1965 stelde een insider als de socialistische oud-minister Samkalden in de Eerste Kamer de vraag aan de orde of het Kabinet van de minister-president voldoende was toegerust op diens taakuitbreiding. "Op allerlei terreinen van binnenlands en buitenlands beleid, in de verhouding van de ministerraad tot de Koningin en de leden van het Koninklijk Huis, in de vraagstukken van interdepartementaal buitenlands beleid, wanneer belangen, onder verschillende ministeries ressorterend, tegen elkaar moeten worden afgewogen, heeft de minister-president langzamerhand niet zuiver een administratief-leidinggevende, maar coördinerend-leidinggevende taak. Daarnaast is hij voorzitter van de ministerraad en van vijf vaste colleges uit de ministerraad. Voorts zijn er nog vele interdepartementale commissies, waarin niet de minister-president zitting heeft, maar waarin het ministerie van Algemene Zaken is vertegenwoordigd, juist in verband met de coördinerende taak van de minister-president."<sup>16</sup>

Premier Marijnen erkende dat het ambtelijk apparaat dat hem ter beschikking stond klein was. Anderzijds achtte hij dit juist een stimulans voor goede interdepartementale samenwerking.<sup>17</sup> Hij sprak die woorden op 16 februari 1965. Tien dagen later spatte zijn kabinet uiteen op een meningsverschil over de toekomst van het omroepbestel – commercieel of verzuild –, waarvoor hij geen oplossing had kunnen aandragen. Zijn opvolger, minister-president Cals, koesterde stellig wel de ambitie om het departement verder uit te bouwen, maar hij was als gevolg van de "nacht van Schmelzer" te kort aan het bewind om een blijvend stempel achter te laten.

Zoals uit deel V van deze bundel, Feiten en cijfers, blijkt, is het departement van Algemene Zaken in enge zin, dat is de algemene leiding, het Kabinet van de minister-president, het secretariaat van de ministerraad en de centrale diensten, na een matige groei gevolgd door een inkrimping, pas na 1967 snel in omvang toegenomen.

### *Begroting van Algemene Zaken*

Is het mogelijk respectievelijk wenselijk de verantwoordelijkheid van de minister-president en de minister van Algemene Zaken te onderscheiden? Bij de behandeling van de begrotingen van Algemene Zaken voor de jaren 1955 en 1956 in de

Eerste Kamer heeft de hartstochtelijke christelijk-historische senator Prof. Gerretson daar met verve op aangedrongen. Hij vreesde anders allerlei staatsrechtelijke dubia.<sup>18</sup> Minister-president Drees had er weinig behoefte aan. Hij sloot niet uit dat de begroting van Algemene Zaken zou kunnen worden verworpen zonder dat daarmee een afkeuring van het regeringsbeleid werd bedoeld. Hij achtte dit onwaarschijnlijk. In de praktijk werd zelden onderscheid gemaakt. Cals heeft alleen als minister-president soms geantwoord op vragen van kamerleden inzake het Koninklijk Huis. Meer gebruikelijk bleef dat de voorzitter van de minister-raad de kamerleden in beide hoedanigheden van repliek diende. Toen de christelijk-historische senator de Geer van Oudegein in 1976 het verschil in verantwoordelijkheden nog eens ter sprake bracht, antwoordde minister-president Den Uyl dat deze opmerking hem aan het denken had gezet. Hij zegde toe te zullen overwegen om de begroting van het departement voortaan alleen als minister van Algemene Zaken te ondertekenen.<sup>19</sup>

Het communistische kamerlid Wolff heeft in 1981 opgemerkt, dat het ambt van minister-president in zijn uitoefening boeiender is dan zijn begroting.<sup>20</sup> En zo is het. Kamerdebatten met de premier bij de Algemene Politieke Beschouwingen over de rijksbegroting worden tot de hoogtepunten van een parlementair zittingsjaar gerekend. Aan de begroting van Algemene Zaken pleegt kort aandacht te worden besteed. In de eerste twintig jaar van het bestaan van het departement kon het aantal pagina's in de Handelingen jaarlijks op de vingers van één, hoogstens twee handen worden geteld, met uitzondering van de jaren 1955 en 1956, toen Gerretson duistere bedoelingen zocht achter een officieus bezoek van premier Drees aan een Labour-congres in Scarborough en partijpolitieke bedoelingen van de premier meende te bespeuren in een tafelrede tot de Franse president Coty, waarin koningin Juliana de leuze der Franse revolutie over vrijheid, gelijkheid en broederschap had geciteerd. Bij het laatste treffen in 1956 zagen de senatoren hoe Drees boos met de vuist op de regeringstafel sloeg. Het aantal pagina's in de Handelingen van de Eerste Kamer liep in die jaren op tot 17 à 18. In de jaren dat Bezitsvorming en Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie onder Algemene Zaken vielen (1959-1963) zijn records geboekt van 64 en 67 pagina's in de Tweede respectievelijk Eerste Kamer. Maar zelfs in de roerige jaren zestig en zeventig overschreden de sprekers samen de 30 pagina's niet. Over de hele periode van vijftig jaar werden 13 moties ingediend en twee series amendementen, onder andere van de CDA-afgevaardigde De Kwaadsteniet, die kamerbrede steun verwierf bij een poging te voorkomen dat de wetenschappelijke instituten der politieke partijen meer zouden worden gekort dan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Als afgevaardigde voor de PPR heeft Jurgens bij de begroting voor 1974 het bestaan van "Algemene Zaken" ontkend. Het bijeenbrengen van een aantal overgebleven resten van andere departementen onder het hoofd Algemene Zaken wekte de indruk dat alle andere departementen bijzondere belangen behartigen.

||||| VRIJ OP 5 MEI? |||||



*„Het mag niet van Piet”*

*Jordaans in Het Parool (begin december 1955)  
naar aanleiding van de motie-Scheps over de 5e mei als  
nationale feestdag.*

Hij meende dat de wat potsierlijke naam Algemene Zaken bij een volgende formatie zou kunnen worden gewijzigd in het Kabinet van de minister-president. De minister-president moest immers ondersteund worden in zijn voornaamste werk, namelijk het voorzitterschap van de ministerraad. Premier Den Uyl erkende, dat voor het functioneren van de ministerraad een goed functioneren van het Kabinet van de minister-president noodzakelijk was. De rechtvaardiging voor het onderbrengen van diensten als de Rijksvoorlichtingsdienst, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Inlichtingendienst Buitenland bij Algemene Zaken zocht hij in de omstandigheid, dat zij direct van belang waren voor de coördinerende functie van de minister-president.<sup>21</sup>

Voordat hij tot het ministerschap in het kabinet-Den Uyl werd geroepen, heeft de AR-senator De Gaay Fortman opgemerkt dat de behandeling van de begrotingen van Algemene Zaken de gelegenheid bood om een aantal inderdaad algemene zaken, die bij de andere begrotingshoofdstukken moeilijk aan de orde gesteld konden worden en wellicht ook niet belangrijk genoeg waren voor de Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen, toch te bespreken.<sup>22</sup> Na zijn ministerschap betoogde hij dat naar juridische constructie Algemene Zaken een departement is; "intrinsiek is Algemene Zaken geen departement maar het Kabinet van de minister-president". De behandeling van de begroting van Algemene Zaken geeft "de gelegenheid zaken te bespreken, die het regeerbeleid in zijn totaliteit raken en waarvoor de minister-president, als ook in materiële zin leidinggevend voorzitter van het kabinet, in ieder geval een algemene verantwoordelijkheid draagt".<sup>23</sup>

### *De vijfde mei en het decoratiestelsel*

Al deze beschouwingen kenmerken zich door een zekere vaagheid. Het lijkt verantwoord om in dit jubileumboek een poging te ondernemen om tot enige inventarisatie te komen van onderwerpen die de afgelopen vijftig jaar bij de behandeling van de begrotingen van Algemene Zaken aan de orde zijn gesteld. Daarbij zal blijken, dat politieke incidenten oorzaak kunnen zijn van willekeur. De Eerste Kamer grijpt de begroting van Algemene Zaken wel eens aan om actualiteiten te bespreken, die aan de overzijde van het Binnenhof bij een regeringsverklaring of interpellatie aan de orde zijn gesteld.

Bij deze inventarisatie moet onderscheid gemaakt worden. In de eerste plaats zijn er onderwerpen, die met grote regelmaat in beide Kamers aan de orde zijn gesteld: het functioneren van de Rijksvoorlichtingsdienst of de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; met grote hardnekkigheid werd in de Kamers Algemene Zaken aangegrepen om op de viering van de vijfde mei als nationale feestdag en op de democratisering van het decoratiestelsel aan te dringen.

In de tweede plaats zijn er meer tijdgebonden onderwerpen, die bij bepaalde kabinetten aan de orde komen, bijvoorbeeld de Bezitsvorming en de Publiekrecht-

lijke Bedrijfsorganisatie en de Civiele Verdediging onder het kabinet-De Quay. Maar er valt veel meer op te sommen: het gebruik van de Hoge Veluwe als conferentie- en vakantieoord voor ministers; het vlaggen voor reclaimedoeleinden en voor leden van het Koninklijk Huis; de verantwoordelijkheid van de minister-president voor toespraken van het staatshoofd en andere leden van haar Huis; de invoering van een regentschap tijdens staatsbezoeken of vakanties in het buitenland; het optreden van de minister-president op het gebied van de buitenlandse politiek; de vervanging van ministers door staatssecretarissen en vakantiespreiding voor ministers, die er soms tegelijk op uittrekken met uitzondering van één ambtgenoot, die dan alle portefeuilles tegelijk moet waarnemen, maar ook de ministeriële ambtskostuums. Kortom: vaak onderwerpen, die een zekere affiniteit vertonen met de hoofdstukken van de rijksbegroting, handelend over het Koninklijk Huis en de Hoge Colleges van Staat.

Vanaf de jaren zestig ontwaakte grote belangstelling voor de coördinatie van het regeringsbeleid, de coördinerende bewindspersonen, politieke adviseurs en de problemen bij de leiding van de "grote operaties" van het kabinet-Lubbers, zoals het dereguleren en de afslanking van het ambtenarenapparaat.

Het zou een fragmentarisch, maar toch wel aardig stukje parlementaire geschiedschrijving opleveren als het mogelijk zou zijn al die, soms pikante debatjes, te beschrijven en te analyseren. Met het aanstippen van enkele grote lijnen moet in dit bestek worden volstaan.

Opmerkelijk is meteen al, dat bij de begroting van Algemene Zaken betrekkelijk weinig is gezegd over het optreden van de inlichtingen- en veiligheidsdienst. De geheime uitgaven gaven CPN en PSP wel aanleiding om bezwaar tegen de begroting aan te laten tekenen. Maar de kritiek op bijvoorbeeld het afluisteren van telefoons, het penetreren in revolutionaire groepen en de rapportage omtrent politieke betrouwbaarheid van sollicitanten kwam elders aan de orde bij een speciaal daarvoor in het leven geroepen vaste Tweede Kamercommissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, waarin een aantal fractieleiders zitting heeft. Een antwoord waar de PSP-senator Vogt anno 1985 geen enkel positief element in kon ontdekken.<sup>24</sup>

Een kort woord slechts over twee slepende zaken, die telkens weer bij de begrotingsbehandeling van Algemene Zaken aan de orde gesteld "moesten" worden. De jaarlijkse viering van de vijfde mei als nationale feestdag en het decoratiebeleid: onderwerpen, die ook opeenvolgende minister-presidenten zwaar op de maag lagen, maar waarvoor eigenlijk geen bevredigende oplossing werd gevonden. In beide gevallen kwam de kritische inzet vanuit de linkerzijde (PSP, CPN en PvdA). Met name in de nadagen van de kabinetten-Drees besteedde de zeer karakteristieke christen-socialist Scheps er een spraakwaterval van woorden aan. Maar geleidelijk aan breidde het onbehagen zich ook over andere kamerfracties aan beide zijden van het Binnenhof uit. Het compromis, dat in de Stichting van de Arbeid aanvankelijk was bereikt, om eens in de vijf jaar de vijfde mei groots te

vieren, werd niet als bevredigend ervaren. Een motie-Scheps, waarin de regering werd uitgenodigd zodanige maatregelen te nemen, dat zowel een waardige herdenking als algemene viering mogelijk zouden zijn, verzandde in de problematiek van het arbeidsvoorwaardenbeleid.<sup>25</sup> In hoeverre konden werkgevers in het particuliere bedrijfsleven verplicht worden hun werknemers een betaalde vrije dag te verstrekken? Een motie-Koersen (KVP), die deze moeilijkheid ontweek door op hetilstaan van de arbeid van personeel in overheidsdienst aan te dringen, haalde het wel, maar vermocht geen blijvende bevrediging te brengen.<sup>26</sup> Een belemmerende factor was de nabijheid van Koninginnedag (30 april) en de eerste mei en met name de CPN kon zich niet onttrekken aan de indruk, dat de regering ook Duitse gevoeligheden wilde ontzien. Tot in de jaren tachtig zou de communistische afgevaardigde Wolff deze kwestie telkens aan de orde stellen.<sup>27</sup> Het ontstaan van onenigheid tussen werkgevers en werknemers vergemakkelijkte de oplossing niet.

In het decoratiebeleid werd het maatschappelijk "standverschil", dat bij het uitreiken van koninklijke onderscheidingen tot uiting kwam, in toenemende mate als hinderlijk aangemerkt. Dat ministers en staatssecretarissen, ook na een korte ambtsperiode, gelijkelijk hoge onderscheidingen meekregen, werd als discriminerend ervaren. Premier De Jong wilde niet ontkennen, dat de lintjesregen boven het regeringscentrum milder viel dan elders. Maar hij vreesde, dat afschaffing van het gebruik om aftredende bewindslieden min of meer automatisch te onderscheiden, politieke implicaties zou oproepen. Een motie-Franssen, waarbij de regering in overweging werd gegeven in haar onderscheidingenbeleid geen verschil meer te maken op grond van maatschappelijke verantwoordelijkheid, haalde het niet.<sup>28</sup> In de Eerste Kamer zouden de CHU-senator Beerekamp en zijn AR-collega De Gaay Fortman vergeefs blijven aandringen op publikatie van het rapport van de decoratiecommissie-Houben.

### *De roep om openbaarheid*

In antwoord op kritiek van kamerleden ter rechterzijde als Welter (KNP) en Beerink (CHU), die aan de ouderwetse opvatting vasthielden, dat de parlementaire openbaarheid de bevolking voldoende informatie over de publieke zaak verstreekte, verdedigde Drees de noodzaak van een Regeringsvoorlichtingsdienst om moeilijke overheidsmaatregelen toe te lichten. Aldra onderkende Drees ook het nut van "background" informatie aan bijvoorbeeld hoofdredacteurs. Hij legde daarmee een zekere bedrevenheid aan de dag ten tijde van de zogenaamde affaire-Hofmans. Toen de regering lucht kreeg van voorgenomen publikaties in de buitenlandse pers, verschaft Drees Nederlandse hoofdredacteurs vertrouwelijke voorwetenschap om publicistische paniecreacties te voorkomen. Na een kort intermezzo-Landré benoemde Drees zijn perschef op Sociale Zaken, Lammers,



een overtuigd anti-revolutionair, die promoveerde op een proefschrift over De Kroon en de Kabinetsformatie, tot hoofd van de RVD, welke letters, vanaf september 1953, objectiverend Rijksvoorlichtingsdienst zouden gaan betekenen. Drees koos niet voor een geestverwant. Hij kon er op vertrouwen dat de gezagsgetrouwe Lammers voorzichtig te werk zou gaan. Als informateur in 1956 ervoer De Gaay Fortman, dat er van Lammers niets mocht.<sup>29</sup>

Faas, de parlementair redacteur van De Volkskrant, die op de ochtend van Prinsjesdag de inhoud van de Troonrede redelijk wel had aangegeven, werd de toegang tot nieuwsgaring op de departementen ontzegd. Het was vrijwel voor het eerst, dat bijna heel de pers op de bres ging voor het recht op informatie.<sup>30</sup> Korte tijd later stelde Prof. Romme, de fractieleider van de KVP, vragen over het openbaar maken van de adviezen van vaste colleges van advies en bijstand.<sup>31</sup>

Echt moeilijk kreeg Lammers het in de dagen van de "Roman Holiday" van prinses Irene.<sup>32</sup> De politieke entourage van "Don Carlos" zocht de publiciteit om diens pretenties op de Spaanse troon te ondersteunen. Bij herhaling stond de Rijksvoorlichtingsdienst met de mond vol tanden. In de Eerste Kamer spraken bij de behandeling van de begroting van Algemene Zaken de socialistische oud-minister Vos en de PSP-senator Van der Spek van een falen van de Rijksvoorlichtingsdienst. Als overtuigd monarchist noemde de liberale fractieleider Van Riel het best mogelijk, zelfs waarschijnlijk, dat het beter had gekund. Een wezenlijk oordeel achtte hij niet mogelijk, "zonder dat men feiten kent, die men nu niet behoort te kennen ter wille van de positie der monarchie".<sup>33</sup>

De hoofddirecteur van de Rijksvoorlichtingsdienst werd in de positie van dienaar van twee, zelfs drie meesters geplaatst: publiciteitsadviseur van het Koninklijk Huis, hoofddirecteur van de Rijksvoorlichtingsdienst en perschef van de minister-president. De bedoeling was het privéleven van het Oranjehuis zoveel mogelijk af te schermen. "De ministeriële verantwoordelijkheid houdt evenwel op, waar geen staatsbelang meer bestaat".<sup>34</sup> De socialistische senator Samkalden had de verzekering gekregen, dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich uitstreckte over alle drie de functies. De voorlichtingsinstructie van 21 december 1965 is later nog eens ter sprake gekomen toen de Amerikaanse presidentskandidaat ds. Jackson mededelingen had gedaan over een onderhoud met koningin Beatrix. Premier Lubbers vond daarin geen aanleiding de instructie te wijzigen.<sup>35</sup>

Aan het eind van de roerige jaren zestig was de roep om openbaarheid algemeen. De televisie ging zich indringend met de politiek bemoeien. Sommige ministers uit het kabinet-De Jong voelden behoefte aan publicistische bijstand. Waarschijnlijk onder invloed van drugsgebruik wekte een public-relations-manager de indruk alsof hij de mannen in de politiek "maakte". De KVP-afgevaardigde Boot verzocht om een onderzoek naar modernisering van de overheidsvoorlichting.<sup>36</sup> Dit leidde tot de instelling van de zogenaamde commissie-Biesheuvel, die advies moest uitbrengen over een heroriëntatie van de overheidsvoorlichting. Van de noodzaak haar beleid – met het oog op de jonge generatie – beter te presenteren,

was de regering overtuigd geraakt. De commissie-Biesheuvel handhaafde de afwijzing van propaganda, zoals die indertijd door de commissie-Van Heuven Goedhart was aanbevolen. Zij noemde openbaarmaking als eerste taak der overheidsvoorlichting vóór de verklaring en toelichting van het beleid. Het kabinet deinsde terug voor de openbaarmaking van ambtelijke adviezen en vroeg heel ongebruikelijk om een openbaar advies van de Raad van State.<sup>37</sup> Dit college formuleerde bezwaren tegen bepaalde onderdelen van het rapport, maar het bleek wel te voelen voor openbaarmaking van zijn eigen adviezen. Met al zijn reserves nam premier De Jong overigens zelf een voorschot op het rapport-Biesheuvel. In die zin, dat hij vrijdagavond, na afloop van de ministerraad, een persconferentie hield en voor de televisie verscheen. Was zijn oogmerk ongestoord te kunnen dineren, dit optreden maakte dat de premier een publieke persoonlijkheid werd. Het betekende tevens dat de robuuste Van der Wiel, toen hoofd-directeur van de Rijksvoorlichtingsdienst, in de ministerraad verscheen, om met zijn humorvolle politieke intuïtie als betrouwbare *trait d'union* tussen kabinet en parlementaire pers te kunnen fungeren.<sup>38</sup>

Intussen bleef een wetsontwerp op de openbaarheid van bestuur uit. Opeenvolgende premiers als Biesheuvel ("Open Barend") en Den Uyl kregen ook van bevriende relaties in het parlement heel wat kritiek te verduren, dat een zaak waaraan zij als fractieleiders grote waarde hadden gehecht, zolang bleef liggen. De materie bleek weerbarstiger en de ambtelijke weerstand misschien groter dan zij hadden verwacht. Pas het kabinet-Van Agt zou een ontwerp-Den Uyl in het Staatsblad brengen met de bedoeling, dat de uitwerking ervan binnen afzienbare tijd zou worden geëvalueerd. Deze herwaardering zou plaats vinden onder het kabinet-Lubbers. Onder de overheidsvoorlichters ontbrandde de oude strijd-vraag wat ter verbetering van de "public relations" van het kabinet kon worden gedaan. Op enkele departementen werden tegenstribbelende voorlichters zelfs vervangen. De socialistische afgevaardigde Alders wierp bij de begroting van Algemene Zaken voor 1985 de vraag op, of het om een verduidelijking of verfraaiing van het beleid ging. Lubbers antwoordde met een woordspeling: het zou gaan om verduidelijking van een fraai beleid.<sup>39</sup> Raakte het element "openbaarmaking", dat de commissie-Biesheuvel in de voorlichting voorop had gesteld, toch wat op de achtergrond? CDA en VVD toonden zich bij monde van Krajenbrink en Wiebenga weinig gesticht over een aanwijzing uit de Raad van State, dat amendementen van hun partijen tijdens de kabinetsformatie op het regeringsprogramma aan de openbaarheid zouden worden prijsgegeven. Premier Lubbers stelde zich formeel op: een kabinetsformateur is geen overheidsfunctionaris.<sup>40</sup> Aan de overzijde van het Binnenhof toonde D'66-senator Vis zich in januari 1987 over deze "regressie in openbaarheid" verontrust. Door het geheim houden van formatiegegevens na afloop van de onderhandelingen wordt het principe van de openbaarheid langzamerhand uitgehold. Dat was voor premier Lubbers aanleiding zich te verdiepen in de methode, die Steenkamp had gevolgd bij de formatie

van het kabinet Biesheuvel, hoewel ook die niet vlekkeloos was verlopen. Bij de begroting van Algemene Zaken voor 1988 legde hij de verantwoordelijkheid bij de (in)formateur. Het is zijn verantwoordelijkheid dat documenten die daar worden gedeponereerd als relevant voor de discussie, later ook geschikt zijn voor publicatie.

Tot zover de stamgerechten, die bij de begroting van Algemene Zaken plachten te worden geserveerd. Aan de orde komen nu de meer tijdgebonden onderwerpen.

### *Bezitsvorming en Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO)*

Hoewel Drees aan het eind van zijn premierschap ontkennde, dat er behoefte bestond aan het overbrengen van andere taken naar Algemene Zaken, werden bij de formatie van het kabinet-De Quay de Bezitsvorming en de PBO toegevoegd. Dat had een politieke achtergrond.<sup>41</sup> De Quay was minister geweest in het tweede kabinet-Gerbrandy, kort voor de bevrijding van het Noorden des lands. Hij had de Eerste Kamer één keer en de Tweede Kamer twee keer aan het werk gezien. Met de benoeming van zijn jonge geestverwant Schmelzer als staatssecretaris van Algemene Zaken, belast met Bezitsvorming en PBO, werden twee vliegen in een klap geslagen. De minister-president kreeg een assistent die politiek Den Haag goed kende en deze kreeg zelf een troostprijs voor een misgelopen ministerschap. De debatten met betrekking tot Algemene Zaken vertoonden plotseling een sterk economische inslag. Met het opkomend socialistisch kamerlid Den Uyl debatteerde Schmelzer over de betekenis van Bezitsvorming en PBO voor de maatschappelijke hervorming. Anti-revolutionairen als Aantjes (Tweede Kamer) en De Gaay Fortman (Eerste Kamer) spraken over het "dood tij" waarin de PBO juist in die periode terecht was gekomen. De liberale afgevaardigde Geertsema, voordien medewerker van Schmelzer, mocht in de Tweede Kamer betogen, dat de PBO in de liberale gedachtenwereld paste, zijn geestverwant Witteveen in de Eerste Kamer sprak onverholen zijn voorkeur uit voor privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. De plotselinge opkomst van de Boerenpartij, dankzij een televisie-uitzending over de ontruiming van een boerderij op vordering van het Landbouwschap, onderstreepte het terreinverlies van de PBO-gedachte in de openbare meningsvorming. Bij de volgende formatie gingen beide onderdelen van Algemene Zaken over naar Sociale Zaken.

### *Civiele Verdediging*

De coördinerende taak betreffende de civiele verdediging is gedurende vele jaren



*Minister-president De Quay en minister van Buitenlandse Zaken Luns tijdens het Nieuw-Guinea-debat in de Tweede Kamer in januari 1962.*

onderdeel van Algemene Zaken geweest, maar pas bij de begroting voor 1960 kreeg het in de kamerdebatten bijzondere aandacht. Aan minister-president De Quay werd een "staf voor de Civiele Verdediging" op het departement van Algemene Zaken terzijde gesteld. Zo voerden oud-militairen als de KVP-afgevaardigde Moorman, de liberaal Couzy en de socialist Wierda strijd bij Algemene Zaken tegen het ongelooft van de PSP in de mogelijkheid bescherming te bieden tegen de atoombewapening. De PSP-afgevaardigde Van der Spek kwam met een originele motie om de bevolking op de mogelijkheden van burgerlijk verzet voor te bereiden jegens een binnen- of buitenlandse onderdrukker.<sup>42</sup> In deze debatten viel ook de ontwikkeling bij de PvdA waar te nemen van de constructieve kritiek van de militaire specialist, Wierda, naar de atoompacifist Franssen, die verschillende moties indiende, waarin bezuiniging en kritisch deskundigenonderzoek werden verlangd.<sup>43</sup>

Bij de formatie-Biesheuvel werd de staf voor de Civiele Verdediging naar Binnenlandse Zaken overgeplaatst.<sup>44</sup>

### *Europese top*

De aanval, waarover we al schreven, van de christelijk-historische senator Gerretson op de bemoeienissen van Drees met de buitenlandse politiek, was in die zin symptomatisch, dat naarmate de Europese eenwording vorm kreeg, topconferenties van Europese regeringsleiders talrijker werden. In de Eerste Kamer beklemtoonde Van Riel, dat de continuïteit van de buitenlandse politiek bij een vakman als de minister van Buitenlandse Zaken in betere handen was.<sup>45</sup> Maar zo'n betoog kon de internationale ontwikkeling niet stuiten, al maakte zij de relatie tussen Algemene Zaken (De Quay) en Buitenlandse Zaken (Luns) wel tot een zeer gevoelige.

Opschudding veroorzaakte premier De Quay door in september 1960 op een cocktailparty voor buitenlandse journalisten ten huize van rijksvoorlichter Lammer, zonder vooroverleg met het kabinet, een poging tot internationalisatie van het Nieuw-Guinea-vraagstuk aan te kondigen.<sup>46</sup> Bijna was een kabinetscrisis uitgebroken. Maar het was toch opnieuw De Quay die na het bezoek van Robert Kennedy aan Den Haag, waaruit bleek dat op Amerikaanse bijstand niet te rekenen viel, in het pas geopende perscentrum Nieuwspoort aankondigde, dat Nederland alsnog bereid was tot bilateraal overleg over Nieuw-Guinea met Indonesië.

### *De Irene-affaire*

De Irene-affaire, waarmee het kabinet-Marijnen te kampen kreeg, had niet alleen

een publicistische kant, maar ook een binnenlands politiek aspect. De protestantse kerken voelden zich gegriefd, omdat kardinaal Alfrink de prinses te Rome in stilte de doop had toegediend. Een viermanschap uit de ministerraad, waarin zitting hadden de katholieke premier Marijnen, de anti-revolutionaire minister Biesheuvel, de liberale bewindsman Toxopeus en de christelijk-historische minister Scholten, bracht de zaak tot een goed einde, zonder twist over de vraag of het premierschap zo niet wat werd uitgehold. Met het oog op de politieke ambities van prins Hugo zag prinses Irene af van de troonopvolging. Onder de kortstondige kabinetten-Cals en -Zijlstra kwam het huwelijk van prinses Beatrix bij de begrotingen van Algemene Zaken niet ter sprake. Dat stond elders op de agenda. Onder het kabinet-De Jong keerde de vraag naar de ministeriële verantwoordelijkheid voor de leden van het Koninklijk Huis in volle hevigheid terug. Voor haar huwelijk had prinses Irene zich aan de ministeriële verantwoordelijkheid onttrokken. Maar haar naam prijkte wel in de Staatsalmanak onder het Koninklijk Huis. Moest er voor de prinses worden gevraagd? Dit werd een grote strijdvraag voor degenen die daarin een sympathiebetuiging aan het totalitaire staatsbestel in Spanje zagen. Ontkend werd niet, dat de prinses deel bleef uitmaken van de Koninklijke Familie. Minister-president De Jong verklaarde dat de regering instemde met het vlaggen op de verjaardag van prinses Irene "als dochter van haar moeder". Hij trachtte te ontkomen aan de noodzaak tot definiëring van het begrip Koninklijk Huis. Van Riel wierp zijn volle gewicht in het debat om premier De Jong te doen zwichten.<sup>47</sup> Hoe gevoelig deze kwestie lag, kan blijken uit het feit, dat het tien jaar duurde eer het kabinet-Van Agt met een wetsontwerp in de Tweede Kamer kwam. Het werd zodanig geamendeerd, dat de regering de behandeling niet afmaakte. Pas in 1985 wist het kabinet-Lubbers een wettelijk compromis te bewerkstelligen.

### *Coördinatie-problemen*

Anderzijds heeft het kabinet-De Jong enige initiatieven ontplooid, die de staatsrechtelijke discussie – zoals die door D'66 was geëntameerd – de komende jaren zouden beheersen. Behalve de commissie-Biesheuvel, werd de Staatscommissie-Cals-Donner ingesteld en kreeg een commissie onder leiding van de christelijk-historische staatssecretaris Van Veen de opdracht om knelpunten in de interdepartementale taakverdeling op te sporen en mogelijkheden tot een betere coördinatie aan te wijzen. Zij beijverde zich om bij de kabinetsformatie van 1971 voorstellen te doen, die onder meer de werkwijze van de ministerraad en de onderraden zouden kunnen verbeteren en de bevoegdheid van de minister-president met betrekking tot competentiegeschillen tussen zijn collega's zouden uitbreiden. Tussen haakjes: zij adviseerde ook de Hoge Colleges van Staat naar het departement van Algemene Zaken over te hevelen.<sup>48</sup>

Zo lag er bij de formatie van het kabinet-Biesheuvel voor het eerst een goed gedocumenteerd rapport over de bestuursorganisatie van de centrale overheid op tafel. Enkele voorstellen werden meteen overgenomen. De civiele verdediging werd overgeheveld naar Binnenlandse Zaken. Twaalf jaar was gediscussieerd, hoe de politiek van de opkomst der sociale wetenschappen profijt zou kunnen trekken met het oog op toekomstig beleid. Bij het departement van Algemene Zaken werd nu een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid geïnstalleerd. Zou het departement dan toch als denktank – het oude ideaal van de ambtelijke staf – kunnen gaan fungeren? Leek de weg naar verwetenschappelijking van het regeringsbeleid hiermee geopend, de politiek liet zich niet uitschakelen. De liberaal-confessionele regeringscombinatie had bij de verkiezingen de meerderheid verloren. Zij was aangewezen op samenwerking met DS'70 van Drees Jr., die zich had afgescheiden uit de – onder invloed van Nieuw Links – gepolariseerde PvdA. Dat had invloed op de samenstelling van het kabinet. Zo kwam er bijvoorbeeld – in afwijking van het advies van de commissie-Van Veen – een nieuw departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne tot stand. Maar het regeringsbeleid leverde meer meningsverschil op. Over de noodzaak tot bezuinigingen en de beheersing der lonen koesterde DS'70 opvattingen die afweken van de andere regeringspartijen. Binnen een jaar was dit kabinet van de met zoveel verwachting begroete premier Biesheuvel ter ziele.

Ook het kabinet-Den Uyl, rood met een witte rand, had een andere samenstelling dan de premier had gewild. De progressieve drie hadden een "keerpunt" in de geschiedenis aan willen brengen, maar zij beschikten niet over een parlementaire meerderheid en de confessionele partijen bleken niet bereid een progressief minderheidskabinet-Den Uyl te gedogen. Zo kwam door toedoen van Den Uyls geestverwant Burger ook het confessionele programma op de regeringstafel terecht, waaraan tevens confessionele bewindslieden zitting namen. De vergaderingen van de ministerraad liepen uit. Sommige ministers voorzagen zich van "politieke adviseurs", met wie zij meer affiniteit gevoelden dan met hun ambtelijke staf. In het parlement werd over deze politieke functionarissen zeer verschillend gedacht. De premier wilde voor zijn achterban herkenbaar blijven en bevocht de progressieve programmapunten met taaie volharding. Deze minister-president was een man vol visie, een inspirator. De anti-revolutionaire senator Boukema merkte eens op dat hij de indruk had dat de minister-president zich pas echt in zijn element voelde als hij alle portefeuilles zou kunnen beheren. Het christelijk-historisch Eerste Kamerlid De Geer van Oudegein kreeg echter een "rommelige" indruk van wat er in de Ministerraad aan de orde kwam. De KVP-senator Teijssen kantte zich tegen de neiging van het kabinet om met nota's te gaan regeren. Daardoor dreigde naar zijn opvatting de Eerste Kamer buitenspel te worden gezet.<sup>49</sup>

## *Terugkeer naar het oude*

De instelling van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid leek een indicatie dat het departement toch tot een soort denktank zou uitgroeien. Anderzijds waren garanties geschapen, dat de regering de onafhankelijkheid van de raad niet zou kunnen belagen. Bij de liberale oppositie in de Tweede Kamer ontstond de indruk, dat de regering zich te weinig aan de rapporten van de raad gelegen liet liggen. Mevrouw Kappeyne van de Coppello kwam met een motie waarin de regering werd uitgenodigd haar (voorlopige) voornemens met betrekking tot de beleidsadviezen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid binnen drie maanden aan de Kamer mee te delen.<sup>50</sup>

Bij de behandeling van de begroting voor 1975 had de PPR-afgevaardigde Jurgens betoogd, dat de minister-president nog steeds onvoldoende was geutiliteerd voor zijn taak, met name ten aanzien van de coördinatie van het regeringsbeleid. Hij klaagde, dat het stelsel van de coördinerende bewindslieden en onderraden zich geheel aan de waarneming van het parlement onttrok. Hij verlangde een jaarlijks overzicht, waarin de minister-president verslag zou doen van zijn bemoeienissen terzake van het bevorderen van de eenheid van beleid. En hij diende een motie in, waarin werd geconstateerd dat de minister-president onvoldoende gelegenheid had om met de Staten-Generaal overleg te plegen over de interdepartementale taakverdeling en de coördinatie van het regeringsbeleid. De regering werd uitgenodigd om verslag uit te brengen over wat sinds het rapport van de commissie-Van Veen was gebeurd.<sup>51</sup> De motie werd van de agenda afgevoerd. Maar kort voor zijn aftreden zond premier Den Uyl de Kamer een rapport toe van een ministeriële commissie, waarin een aantal knelpunten op het gebied van de interdepartementale taakverdeling en coördinatie werden gesignaleerd. Dit zogenaamde MITACO-rapport had vooral de bedoeling dat een volgend kabinet er lering uit zou kunnen trekken.

De verhuizing van het departement van Algemene Zaken naar het Binnenhof had iets symbolisch: van terugkeer naar het oude. Was Den Uyl vooral geïnteresseerd in maatschappelijke hervorming, minister-president Van Agt was voor alles jurist. Wekte hij de indruk een zekere afkeer van de politiek te hebben en markeerde hij zich als minister-president tot voorvechter van een ethisch reveil (de abortus), bij de behandeling van de begroting van Algemene Zaken was zijn wens orde op zaken te stellen kenmerkend: er werd een nieuw Reglement van Orde voor de ministerraad tot stand gebracht, waarin onder meer werd vastgelegd welke onderwerpen daar ter sprake gebracht dienden te worden. Zijn collega's roemden de goede sfeer, waarin onder zijn leiding werd vergaderd. Zijn liberale vice-premier Wiegel ging zo ver te beweren, dat juist die goede sfeer de VVD had weerhouden de minister van Financiën Andriessen te volgen, toen deze uit zorg over de financiële ontwikkelingen aftrad.<sup>52</sup> In de Tweede Kamer had dit liberaal-confessionele kabinet het niet makkelijk. De CDA-fractie wierp nogal eens "tak-



kenbossen” bij het uitzetten van het Bestek; de zogenaamde loyalisten veroorzaakten grote spanningen. Maar juist in stress-situaties toonde Van Agt een grote koelbloedigheid. Veel aandacht schonk hij voorts aan een verbetering van de procedures bij het wetgevingsproces. Daarbij kwam ook de relatie met de volksvertegenwoordiging ter sprake. Dit gaf de socialistische afgevaardigde Patijn aanleiding aan te dringen op meer direct contact tussen kamerleden en ambtenaren; een gedachte waar de minister-president niet voor voelde. Hij ging de wildgroei van adviesorganen te lijf. Hij vermocht de bezorgdheid van de PPR-senator Trip, die in het kabinet-Den Uyl minister zonder portefeuille belast met het Wetenschapsbeleid was geweest, dat de regering weinig adequaat op de adviezen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid reageerde, niet wegnemen.<sup>53</sup> In het regeerakkoord van het kortstondige kabinet-Van Agt-Den Uyl werd opnieuw de mogelijkheid van de politieke adviseur opengelaten. De VVD, toen in de oppositie, kwam met een motie-Evenhuis, waarin tegen dat instituut stelling werd genomen.<sup>54</sup> Zij werd verworpen. Gelaten verklaarde de premier de verdere ontwikkeling door de praktijk des levens te willen laten bepalen.

### *Grondwetswijziging*

Onder het kabinet-Lubbers kwam in 1983 de nieuwe Grondwet tot stand, waarin uiteindelijk de minister-president en ministerraad in de hoogste staatsregeling werden opgenomen. De Staatscommissie-Cals-Donner had met een kleine meerderheid voorgesteld als taak van de ministerraad aan te duiden “de ministerraad bepaalt het algemeen regeringsbeleid”. De Raad van State oordeelde, dat in deze tekst het koninklijk aandeel in de regering onvoldoende tot uitdrukking kwam. Tenslotte werd als taakomschrijving in art. 45 GW aanvaard: de ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid (lid 3).<sup>55</sup> De minister-president is voorzitter van de ministerraad (lid 2). Die bepaling gaf geen nadere aanduiding van de specifieke taak van de minister-president. Feitelijk trad premier Lubbers ook op als voorzitter van de onderraden, beslechtte hij competentiegeschillen met – naar het oordeel van de liberale afgevaardigde Wiebenga – soms te grote intensiteit<sup>56</sup> en riep hij ministers en staatssecretarissen soms bij zich om “mee te denken”. Met zijn “kennisvoorsprong” leidde dat ook wel tot een wezenlijke beleidsbeïnvloeding. De beëindiging van de RSV-enquête en het onderzoek naar de visfraude voegden daar nog een probleem aan toe: werd bij een dichtgroei aan coördinatie de individuele ministeriële verantwoordelijkheid van de minister niet uitgehouden?

De coördinatie van het regeringsbeleid bleef – ondanks de coördinerende bewindslieden – een probleem. De christen-democratische senator De Gaay Fortman slaakte als oud-minister de hartekreet, dat het interdepartementaal overleg een uitvinding van de duivel was.<sup>57</sup> De problematiek werd in de Eerste Kamer

door de socialistische fractieleider Vermeer onder woorden gebracht met de rethorische vraag: wie coördineert al de coördinatoren?<sup>58</sup> In de Tweede Kamer stelde de liberale afgevaardigde Wiebenga zich op het standpunt, dat die coördinatie een taak van de minister-president is. Met een motie signaleerde hij een dysfunctionering. Sinds een aantal jaren was het de Raad van State onmogelijk gemaakt om op reële wijze advies uit te brengen over de ontwerpen van de rijksbegroting.<sup>59</sup> De christen-democratische senator Kaland stelde dat de "grote operaties" van het kabinet-Lubbers niet primair in het teken van het financieringstekort moesten worden gezien. Het ging om de kwaliteit van het openbaar bestuur, om te constateren dat de overheid niet alles kan, om de wetenschap dat de klassieke taken de overheid al de handen vol geven.<sup>60</sup>

Zo zou deze vogelvlucht over vijftig jaar Algemene Zaken bijna in mineur moeten eindigen: heeft het departement zijn taak om de minister-president in de coördinatie van het regeringsbeleid de behulpzame hand te bieden wel waargemaakt? Het is mogelijk ook positief te eindigen: dit is de grote uitdaging voor de tweede jeugd van de jubilaris.

### *Tot besluit*

Laten zich aan dit overzicht conclusies verbinden? Mij dunkt van wel.

1. De oude gedachte van Van Houten, de budgettaire trouvaille van Beel en het voorstel van de commissie-Van Veen om de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet van de minister-president te verenigen, waren zo slecht nog niet: de ontwerpen vertonen een duidelijke affiniteit.
2. De positie van de minister-president is versterkt onder meer door zijn optreden, wekelijks, voor de televisie na afloop van de ministerraad en voorts op Europese topconferenties. Intern lijkt onder Den Uyl en Lubbers een ontwikkeling gaande van coördinator tot inspirator van het kabinet. Die rol kan overigens een polariserend effect hebben.
3. De coördinerende functie is daarmee niet uitgespeeld; de vervulling kan bemoeilijkt worden door het optreden van andere coördinerende bewindslieden. Keerzijde is de uitholling van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Niet zonder reden klaagde De Gaay Fortman interdepartementaal overleg aan als een uitvinding van de duivel.
4. De schroom waarmee de volksvertegenwoordiging zich vroeger veelal onthield van bemoeienis met de indeling van de departementen en de organisatie van de Raad van Ministers is verdwenen.
5. De openbaarheid van bestuur is sterk uitgebreid, maar leeft niet onbedreigd voort.

.....

## Noten

---

1. mr. P.J. Oud, *Het jongste verleden. Parlementaire Geschiedenis van Nederland*; Deel V 1933-1937, Assen, Van Gorcum & Comp. N.V., 1968, blz. 414.
2. t.a.p., blz. 453.
3. t.a.p., blz. 453.
4. Aan het departement werd bij Koninklijk Besluit van 3 juli 1937, Stb. no. 140, de zorg opgedragen voor de zaken betreffende:
  - a. de samenstelling van de hoofdstukken I (Huis der Koningin) en II (Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin) der rijksbegroting en het beheer van deze hoofdstukken;
  - b. het voorzitterschap van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal;
  - c. het vice-presidentschap en het lidmaatschap van de Raad van State en lidmaatschap van de Algemene Rekenkamer, alsmede het personeel van die colleges, voor zoveel de behandeling dezer aangelegenheid niet aan het college zelf is voorbehouden;
  - d. de behandeling van adelszaken en wapens van publiekrechtelijke lichamen;
  - e. de ridderorden;
  - f. de Regeringspersdienst.
5. Hand. I, zitting 1937-1938, Bijlage A, 2, Hoofdstuk IIA, blz. 1.
6. Hand. II, zitting 1939-1940, blz. 207.
7. In 1942 werd het departement voor Algemene Oorlogvoering opgericht, waarin de taken, die met de oorlogvoering te maken hadden, geconcentreerd werden. Dit nieuwe departement nam de plaats van Algemene Zaken in.
8. Enquêtecommissie Regeringsbeleid 1940-1945, *Verslag houdende sw uitkomsten van het onderzoek*; deel 5A, 's-Gravenhage, Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf, 1950, IX De crisis Van Boeyen, blz. 98.
9. P. Stoop, *Niederländische Presse unter Druck. Deutsche auswärtige Pressepolitik und die Niederlande 1933-1940*; München, K.G. Saur, 1987.

10. De dienst "Oog en Oor" was aanvankelijk een deel van de Regeringsvoorlichtingsdienst; later fungeerde zij rechtsstreeks onder de minister-president. Met deze dienst werd beoogd een direct contact te bewerkstelligen tussen regering en bevolking. Het mislukken van het voorlichtingsbeleid leidde er toe, dat "Oog en Oor" werd opgeheven. Op 1 september 1946 was de liquidatie van deze dienst voltooid.
11. J.M. Kan, "Minister-president – Minister van Binnenlandse Zaken", in: *Bestuurswetenschappen*, 's-Gravenhage, Vereniging van Nederlandsche Gemeenten, 1948, blz. 37-44.
12. De wederinstelling van het departement van Algemene Zaken vond plaats bij Koninklijk Besluit van 11 oktober 1947, Stb. no. 346. Dit is een algemene aanduiding en laat ruimte voor interpretatie. De taak van het nieuwe departement is niet, zoals onder Colijn of Van Boeyen, puntsgewijs omschreven.
13. W. Drees, *De vorming van het regeringsbeleid*; Assen, Van Gorcum, 1965, blz. 27.
14. J. van Tijn/M. van Weezel, *Inzake het kabinet Lubbers*; Amsterdam, Sijthoff/Vrij Nederland, 1986, blz. 101.
15. Jhr. mr. A.J.M. van Nispen tot Pannerden, "De Ministerraad sedert 1945", in: *Opstellen aangeboden aan Prof. mr. B.H.D. Hermesdorf*, Deventer, Kluwer, 1965, blz. 243.
16. Hand. I, zitting 1964-1965, blz. 443
17. Hand. I, zitting 1964-1965, blz. 447.
18. Hand. I, zitting 1954-1955, blz. 316-317 en Hand. I zitting 1955-1956, blz. 247-249.
19. Hand. I, zitting 1975-1976, blz. 1235 en 1240; Zie ook: Hand. I, zitting 1975-1976, Bijlage 12668 nr. 113a, blz. 3 en nr. 113b, blz. 5 en 6.
20. Hand. II, zitting 1981-1982, blz. 511.
21. Hand. II, zitting 1973-1974, blz. 462 (Jurgens) en blz. 487 (Den Uyl).
22. Hand. I, zitting 1968-1969, blz. 321.
23. Hand. I, zitting 1980-1981, blz. 343
24. Hand. I, zitting 1984-1985, blz. 509
25. Hand. II, zitting 1955-1956, Bijlage 4100 IIA nr. 10. Deze motie sprak van het zoveel mogelijk stilstaan van de arbeid.
26. Hand. II, zitting 1955-1956, Bijlage 4100 IIA nr. 12.
27. Hand. II, zitting 1979-1980, blz. 320-321.
28. Hand. II, zitting 1970-1971, Bijlage 10900 III nr. 8.
29. *Van de hoed en de rand*. Een afscheidsbundel voor Gijs van der Wiel, Den Haag, Sijthoff, 1983, blz. 56.
30. Hand. II, zitting 1957-1958, Aanhangsel nr. 8.
31. Hand. II, zitting 1957-1958, Aanhangsel nr. 38.
32. Vergelijk: *De zaak Irene*, samengesteld door D. Schaap en B. Pasterkamp, Amsterdam, N.V. De Arbeiderspers, 1964.
33. Hand. I, zitting 1963-1964, blz. 331.
34. Hand. I, zitting 1964-1965, blz. 450.

35.  
Hand. II, zitting 1983-1984, blz. 552.
36.  
Hand. II, zitting 1967-1968, Aanhangsel nr. 49 en nr. 546.
37.  
Vergelijk: N. Cramer, "De commissie-Biesheuvel en de openbaarheid"; in: *Openbaarheid. Essaybundel voor mr. W. van Ham-Wagner bij haar afscheid van de Juridische Faculteit te Leiden, Deventer, Kluwer, 1981, blz. 7 e.v. en meer in het bijzonder blz. 8 en 9.*
38.  
*Van de hoed en de rand*, op. cit., blz. 93 en 94.
39.  
Hand. II, zitting 1984-1985, blz. 528.
40.  
Hand. II, zitting 1986-1987, blz. 907.
41.  
R. Ammerlaan, *Het verschijnsel Schmelzer. Uit het dagboek van een politieke teckel*, Leiden, A.W. Sijthoff, z.j., blz. 78.
42.  
Hand. II, zitting 1968-1969, Bijlage 9800 III, nr. 13.
43.  
Hand. II, zitting 1967-1968, Bijlage 9300 III en VII, nr. 9.;  
Hand. II, zitting 1969-1970, Bijlage 10300 III en VII, nr. 8.
44.  
Koninklijk besluit 1 november 1971, Stb. no. 643.
45.  
Hand. I, zitting 1962-1963, blz. 336.
46.  
*Het verschijnsel Schmelzer*, op. cit., blz. 102.
47.  
Hand. I, zitting 1969-1970, blz. 428 e.v.
48.  
Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1971, blz. 92.
49.  
Hand. I, zitting 1975-1976, blz. 405-407.
50.  
Hand. II, zitting 1976-1977, Bijlage 14000 III, nr. 8.
51.  
Hand. II, zitting 1974-1975, Bijlage 13100 III, nr. 8
52.  
J. Tromp/P. Witterman, *Voor de duivel niet bang. mr. Dries van Agt van weerzien tot wellust*, Haarlem, De Haan, 1980, blz. 158.
53.  
Hand. I, zitting 1979-1980, blz. 278-280.
54.  
Hand. II, zitting 1981-1982, Bijlage 17100 III, nr. 9.
55.  
Vergelijk: R.J. Hoekstra, *De Ministerraad in Nederland*, preadvies Vereniging voor de vergelijkende Studie van het recht in België en Nederland, Tjeenk Willink, Zwolle, 1983.
56.  
Hand. II, zitting 1985-1986, blz. 797.
57.  
Hand. I, zitting 1980-1981, blz. 344
58.  
Hand. I, zitting 1984-1985, blz. 507.
59.  
Hand. II, zitting 1983-1984, Bijlage 18100 III, nr. 10.
60.  
Hand. I, zitting 1984-1985, blz. 506.

## Drees als president van de ministerraad: ervaringen en opvattingen

---

*H. Daalder*

Op 7 augustus 1948 trad Drees, 62 jaar oud, voor het eerst aan als minister-president. Hij was toen al ruim drie jaar minister van Sociale Zaken en vice-minister-president geweest. Ook voor hem zelf onverwacht zou hij nadien ruim tien jaar, tot 22 december 1958, als minister-president in functie blijven. Zijn ambtsvervulling bestreek een aaneengesloten periode langer dan enig premier voor of na hem. De wijze waarop hij zijn ambt vervulde en zijn opvattingen over de manier waarop een ministerraad bij voorkeur zou moeten functioneren, hadden voor de ontwikkeling – anderen zeggen achteraf eerder: de niet-ontwikkeling – van het ministerie van Algemene Zaken onmiskenbaar betekenis.

Drees heeft zich, op de hem kenmerkende lapidaire wijze, in geschriften en interviews frequent geuit over zijn ervaringen met het ambt van minister-president en zijn opvattingen dienomtrent<sup>1</sup>. Deze bijdrage geeft daarvan een beknopte analyse. Zij biedt eerst een opsomming van de gevarieerde ervaring die Drees had voordat hij in 1945 minister werd. Vervolgens wordt ingegaan op de politieke context van de kabinetten waarover hij presideerde. Daarna komt de wijze aan de orde waarop hij zijn ambt als minister-president uitoefende. Ten slotte worden (onvermijdelijk luttele) bladzijden gewijd aan de betekenis die het ministerie van Algemene Zaken voor hem had, en hij voor de ontwikkeling van dat ministerie. Twee, op zich belangrijke zaken blijven buiten beschouwing. De minister-president vervult een speciale rol in de verhouding tot de Koningin en het hof. Drees heeft dat, meer dan enig minister voor of na hem, ervaren. Het thema wordt in dit stuk niet behandeld. Dat is evenzeer het geval wat betreft zijn rol als woordvoerder van opeenvolgende kabinetten in de beide Kamers van de Staten-Generaal – een onderwerp waaraan Drees op hoge leeftijd nog een succesrijk boek heeft gewijd<sup>2</sup>.



*De eerste bijeenkomst van het kabinet-Beel op 4 juli 1946, rechts naast de minister-president zit minister van Sociale Zaken Drees.*

## *Een ongekend veelzijdige activiteit*

Drees had, toen hij voor het eerst als minister in 1945 optrad, een lang leven in de Nederlandse politiek achter zich. Hij was al ruim veertig jaar, sinds 1904, lid van de SDAP. Bijna even zovele jaren geleden had hij voor het eerst in de raden van de drie grote steden en de Tweede Kamer debatten tussen politieke prominenten meegemaakt, die hij al stenograferend versloeg. Hij werd zelf in 1913 verkozen als lid van de Haagse gemeenteraad en was daarna veertien jaar wethouder in Den Haag (1919-1933). Hij werd in 1933 gekozen in de Tweede Kamer. Daar werd hij spoedig opgenomen in de leiding van de SDAP-fractie en volgde hij Albarda als fractieleider van de SDAP op, toen deze in 1939 in het kabinet-De Geer minister werd. Hij ontplooipte daarna in de periode van de bezettingstijd een ongekend veelzijdige activiteit, spoedig vooral gericht op de voorbereiding van maatregelen nodig om te komen tot politiek, economisch en sociaal herstel van Nederland na de bevrijding<sup>3</sup>. Hij was in 1945 voorzitter van het Vaderlands Comité en het Politiek Convent, Voorzitter van de Contact-Commissie van de Illegaliteit, lid van het College van Vertrouwensmannen en waarnemend voorzitter van de SDAP. Hij was bij uitstek een exponent van het vertrouwvol beraad dat tussen politieke leiders van alle partijen in oorlogstijd had plaats gevonden. Ofschoon hij naar het twijfelend oordeel van Koningin Wilhelmina minder "vernieuwd" was dan bijvoorbeeld Schermerhorn, was hij toch van zo'n centrale betekenis, dat de Koningin hem vroeg te zamen met Schermerhorn het eerste naoorlogse kabinet te formeren.

Drees liet in het eerste naoorlogse kabinet het minister-presidentschap met overtuiging aan Schermerhorn over. "De Koningin", zo zei hij later in een interview, "liet aan ons over wie minister-president zou worden. Toen heb ik me erover verheugd dat Schermerhorn bereid was dat te doen. Ik wilde veel liever het ministerie van Sociale Zaken hebben. Daar had ik bepaalde denkbeelden voor ogen, daar waren allerlei dingen al voor besproken. Het was iets dat mij lag, terwijl het minister-presidentschap mij het gevoel gaf dat het me zakelijk minder zou bevredigen. Bovendien voelde ik mij niet zo geroepen als Schermerhorn om op dat ogenblik tot de bevolking te spreken. Daarnaast was ook een representatieve taak, die meer ligt op de minister-president dan op andere ministers behalve Buitenlandse Zaken, iets dat me niet aantrok".

In hetzelfde interview ging Drees voort: "Dus ik stond er vrij negatief tegenover. En dat is eigenlijk zo gebleven, hoewel het natuurlijk wel wat veranderd is naarmate ik het jaren deed. In '48 is het ook mijn wens niet geweest, had ik liever Sociale Zaken voortgezet. Ik heb het gevoel gehouden ook verder, dat het onbevredigende is in het systeem van de minister-president, zoals dat nu is, zonder een departement van enige omvang (wat ik op zichzelf juist acht), dat je weinig initiatieven kunt nemen om belangrijke dingen tot stand te brengen"<sup>4</sup>.

Lag tussen 1945 en 1948 Drees' hoofdtak op het terrein van Sociale Zaken, dat



neemt niet weg dat hij tevens als eerste onder de socialisten in het kabinet en als vice-minister-president, ook in zaken van algemeen regeringsbeleid een essentiële rol vervulde<sup>5</sup>. Exacte kennis van zaken, niet alleen op het terrein van zijn eigen departement, maar over het hele veld van het regeringsbeleid, had hem al veel eerder gekenmerkt: het was mede die kwaliteit die hem binnen de fractie van de SDAP na 1933 zo snel deed opvallen, dat hij met voorbijgaan van anderen eerst tot ondervoorzitter en later tot fractievoorzitter werd gekozen, zoals het opnieuw die eigenschap was die hem in 1944 en 1945 een steeds centralere plaats had gegeven in de vele kringen waarin mede in contact met Londen beraad over naorlogse ontwikkelingen werd gevoerd.

### *De politieke context van de kabinetten-Drees*

Drees werd minister-president in 1948 in een kabinet waarvan de basis in vergelijking met het voorgaande kabinet-Beel verbreed was. De Partij van de Arbeid had, ondanks haar verlies van enkele kamerzetels, gepoogd vast te houden aan het exclusief Nieuw Bestand met de KVP, zoals dat tussen 1946 en 1948 had bestaan, maar zij was daarin niet geslaagd. De benoeming van Drees als minister-president – in belangrijke mate gevolg van een initiatief van de regentes Juliana, die hem via Martine Tjeenk Willink daartoe persoonlijk liet polsen – vond mede daarin een verklaring, dat een optreden van Drees als premier het voor de PvdA gemakkelijker zou maken een kabinet met ook andere partijen dan de KVP te aanvaarden<sup>6</sup>. In 1948 trad de VVD-er Stikker op als minister van Buitenlandse Zaken, terwijl daarnaast enkele wisselende ministers uit de CHU lid van het kabinet werden. In 1952 bleef de VVD weer buiten het kabinet, maar maakte de ARP voor het eerst na 1945 in de personen van Zijlstra en Algera weer deel van het kabinet uit. In de vier kabinetten waarover Drees presideerde zouden derhalve steeds ministers uit vier partijen zitten. Bijna zou in 1956 zelfs een vijf-partijenkabinet zijn ontstaan. Bij de vorming van kabinetten uit veel partijen ontstond als vanzelf een druk tot uitbreiding van het aantal bewindslieden. Was Stikker tussen 1948 en 1952 nog de enige liberaal geweest, CHU en ARP insisterden al spoedig op tenminste twee portefeuilles. Hanteerde men een evenredigheids criterium, dan veronderstelde dat al gauw kabinetten met vijf of zes ministers uit PvdA en KVP en telkens twee van ARP en CHU. Drees' kabinetten telden dan ook steeds vijftien of zestien ministers. Dit stond dwars op zijn verlangen zo mogelijk het aantal ministers te verminderen. Toen hem in 1970 door de Commissie Interdepartementale Taakverdeling (Commissie-Van Veen) werd gevraagd of het naar zijn opvatting niet wenselijk was het aantal ministers te verminderen "terwille van de bestuurskracht van de ministerraad en het voorkomen van steeds meer scheidingsvlakken binnen de rijkdienst", verklaarde hij het met die opvatting "hartroerend eens te zijn". Het verslag van dit gesprek geeft zijn visie in de volgende woorden weer: "Er zijn

(...) twee kanten aan deze kwestie. Ten eerste de grootte van de ministerraad. Ten tweede het aantal scheidingsvlakken binnen de Rijksdienst. Wat het eerste betreft weet spreker uit eigen wethouderservaring dat een college van 6 mensen vruchtbare mogelijkheden tot gesprek biedt. In dit opzicht is er reeds een groot verschil tussen een raad van 6 of een van 14 personen. Dit komt tot uiting in de mogelijkheden tot vlotte uitwisseling en precisering van gedachten”<sup>7</sup>.

Toch geloofde Drees geenszins in een formeel kernkabinet en was hij voorstander van een ministerraad van louter departementshoofden. Van het tweede bezwaar gaf hij als voorbeeld het instellen van een apart ministerie van Maatschappelijk Werk in 1952 dat, zo betoogde hij, meer coördinatieproblemen had veroorzaakt dan opgelost (de origine van dit departement komt hierna nog ter sprake). Politieke factoren hadden derhalve de overhand in de opeenvolgende kabinetsformaties. Daalde het aantal departementen aan de ene kant door het samenvoegen van Oorlog en Marine en het op den duur inkrimpen van wat ooit Koloniën was, in 1952 kwam het nieuwe departement van Maatschappelijk Werk erbij. Tegelijk was de meet-, weeg- en balanceerkunst in de formaties een van de factoren waardoor steeds weer ministers zonder portefeuille optraden: soms bekleedden aparte vice-ministers-presidenten dit ambt, zoals Van Schaik tussen 1948 en 1951 en Teulings van 1951 tot 1952. Maar ook anderen verkregen deze functie, zoals Götzen (1948-1951), Albrechts (1951-1952) en de katholieke vakbondsman De Bruyn, die tussen 1952 en 1956 als minister zonder portefeuille belast werd met de Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en de Bezitsvorming. Dat laat nog onvermeld de verdubbeling, in 1952, van ministers aan Buitenlandse Zaken; Romme eiste toen dit departement op voor een katholiek (waardoor Luns zijn intree in het kabinet zou doen), maar Drees hield even hardnekkig vast aan een niet-katholiek voor Europa (het werd Beyen). In kabinetten waarin Drees zitting had was het optreden van een minister zonder portefeuille naast de minister van Buitenlandse Zaken overigens niet uitzonderlijk. Al direct in 1945 hadden zowel Van Kleffens als Van Royen deel van het kabinet uitgemaakt en in 1951 was de benoeming van de oud-gouverneur-generaal van Nederlands-Indië, Tjarda van Starckenborgh Stachouwer, naast minister Stikker bijna rond toen het voorstel op het laatste moment afsprong. Drees zou zich later duidelijk negatief over het instituut van ministers zonder portefeuille uitlaten: "Een minister zonder portefeuille voor de coördinatie zal de neiging hebben zich met een eigen staf te omringen voor zijn coördinatie-arbeid. Dit kan uitgroeien tot een eigen departement", verklaarde hij voor de Commissie-Van Veen<sup>8</sup>. Politieke verhoudingen dwongen hem niettemin steeds weer ministers zonder portefeuille te accepteren.

### *Een nieuw soort bewindslieden*

Het jaar waarin Drees voor het eerst minister-president werd, was ook het jaar

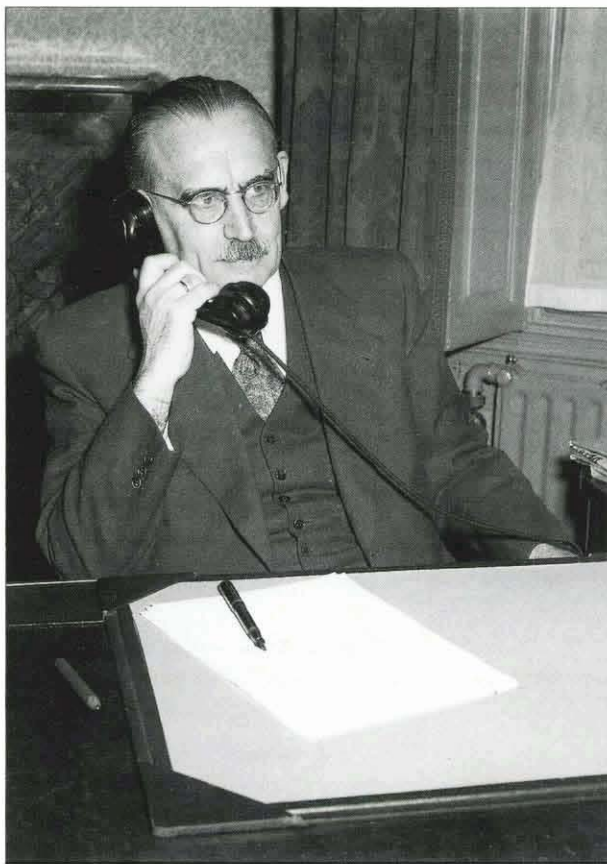


*Minister-president Drees en de vice-minister-president Van Schaik tijdens een van hun laatste samenkomsten voor hun vertrek naar respectievelijk Indonesië en Suriname.*

van de grondwettelijke invoering van het ambt van staatssecretaris. Drees had tegen deze figuur minder bezwaar dan tegen uitbreiding van het aantal departementen of de benoeming van ministers zonder portefeuille. Zij schiep onder meer de mogelijkheid de politieke leiding over concrete deelgebieden binnen bestaande departementen te versterken en kon een oplossing geven voor bepaalde coördinatietaken. Zo prefereerde Drees bij verre een staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, belast met de coördinatie van de besluitvorming in Europese organisaties, boven een extra minister aan dat departement. Maar echt enthousiast leek hij over deze nieuwe soort bewindslieden niet. Hij zag er nadrukkelijk op toe dat deze niet anders dan bij zeer specifieke zaken op hun eigen terrein zittingen van de minister-raad bijwoonden en signaleerde met ongenoegen de tendentie tot een onnodige uitbreiding van hun aantal. Men kan zijn irritatie proeven ten aanzien van de ontwikkelingen op en rondom zijn eigen vroegere departement van Sociale Zaken. Had hij de leiding daarvan zelf gecombineerd met een actief vice-minister-presidentschap, zijn opvolger Joekes bleek behoefte te hebben aan een staatssecretaris op het gespecialiseerde terrein van de sociale verzekeringen. Joekes vond Van Rhijn (ooit zelf minister, daarna weer secretaris-generaal) bereid hem als staatssecretaris bij te staan. Maar dit leidde tot ongenoegen bij Muntendam, directeur-generaal van de Volksgezondheid, die evenzeer het ambt van staatssecretaris begeerde (en vervolgens, zij het nog zonder succes, aandrang op de vestiging van een apart departement voor Volksgezondheid). Was zo de politieke top aan Sociale Zaken al spoedig uitgegroeid tot een minister en twee staatssecretarissen, druk van de KVP zou in 1952 tot gevolg hebben dat voornamelijk ten koste van Sociale Zaken (en in mindere mate van Binnenlandse Zaken en Onderwijs en Wetenschappen) een nieuw departement van Maatschappelijk Werk zou worden gecreëerd. Drees verzette zich sterk daartegen, maar ging uiteindelijk met de instelling van een nieuw departement akkoord toen Beel te kennen gaf zelf als vice-minister-president en minister van Maatschappelijk Werk te willen optreden. Het nieuwe departement vormde een sluitstuk van de formatieperikelen en Beel was, zo wist Drees uit ervaring, zuinig en zakelijk. Maar kort daarna bleek Beel toch liever minister van Binnenlandse Zaken te zijn. Van Thiel volgde hem op als minister van Maatschappelijk Werk. Deze was, ervoer Drees, minder zuinig, om van diens opvolger, de eerste vrouwelijke minister Klompé, niet te spreken. Zij zou rusteloos streven naar uitbreiding van haar taken en verantwoordelijkheden. Toen zij daarin succes had, werd de vergrote omvang van het departement vervolgens reden een aparte staatssecretaris te benoemen, voor: Maatschappelijk Werk!

### *Gemengde kabinetten, dualisme en regeerakkoorden*

Partijpolitieke verhoudingen hadden ook anderszins invloed op de kabinetten die Drees voorzat. Ooit formuleerde hij het kernachtig: "Romme kon wel zonder



*Minister-president Drees in zijn werkkamer op Plein 1813  
nr. 4.*

mij. Ik niet zonder Romme". Ook al belette dit hem niet een krachtig veto uit te spreken over Romme's mogelijke benoeming tot minister voor Overzeese Gebiedsdelen in 1948 en hield hij meer algemeen een grote afstand tot Romme, het dwong hem wel in de formulering van regeringsprogramma's toe te geven aan een aantal specifiek Rommeaans-katholieke desiderata. Het versterkte Drees' opvatting, dat gedetailleerde regeerakkoorden hoogst onwenselijk waren. Hij werd, en bleef, een uitgesproken kampioen van een dualisme tussen de regering enerzijds en de kamerfracties, ook van de regeringspartijen, anderzijds. Hij spiegelde zich daarbij aan de ontaarding van Weimar, waar ministers steeds meer tot mandatarissen van hun fracties in het kabinet vervielen. Opeenvolgende PvdA-fractieleden, als Van der Goes van Naters en Burger, zouden stuiten op Drees' afweer tegen overleg met de fractie over belangrijke twistpunten, voordat het kabinet tot besluitvorming kwam. Die weigering van Drees kwam voort uit zijn welbewust verlangen in een kabinet van gemengde samenstelling zo veel mogelijk een vrije besluitvorming te behouden. Zou hij zelf intensief contact onderhouden met kamerleden van de PvdA, dan zou dit gemakkelijk leiden tot even hechte contacten van ministers van andere partijen met hun fracties. Dat zou tot onmogelijke bindingen en patstellingen leiden.

Drees markeerde een dergelijk verlangen ook binnen het kabinet, waar hij zich zo weinig mogelijk liet leiden door partijpolitieke bindingen. Dat trok hij tot in het sociale vlak door. Zijlstra heeft daarvan een typerende karakteristiek gegeven. Lunchten tijdens de pauzes van de ministerraad ministers in groepjes, geestverwanten bij geestverwanten ("Ik lunchte in Corona met Staf, Algera en Kernkamp. ARP en CHU dus. In een andere hoek zaten de PvdA-ministers. De KVP lunchte in een ander etablissement, ietsje weelderiger denk ik!"), Drees schorste om kwart voor één precies de vergadering, liet zich naar zijn huis in de Beeklaan rijden en hoorde als enige van de ministers het ANP-nieuws van 13.00 uur <sup>9</sup>.

### *Minister-president en president van de ministerraad*

Als minister-president toonde Drees een duidelijk respect voor de eigen ministeriële verantwoordelijkheden van zijn medeministers: hij heeft het zelf zo geschetst, maar de herinneringen van ministers die in zijn kabinetten hebben gediend stemmen met zijn beeld overeen <sup>10</sup>. Hij had weinig sympathie in 1945 voor het experiment met een grote staf, zoals die korte tijd rond Schermerhorn was gevormd, al had hij begrip voor de noodzaak dat in de chaos en verwarring van dat jaar een poging gedaan was om althans op één punt te komen tot een krachtig regeringscentrum. Ook zelf had hij, tot zijn ergernis, ervaren dat een dienst als Oog en Oor zich op terreinen had begeven waarvoor zijn eigen departe-

ment bij uitstek bevoegd was. Wel miste hij als minister-president de mogelijkheden van direct handelen, die een gewoon minister wel had. Een minister-president had – wij signaleerden het al – weinig gelegenheden om zelf initiatieven te nemen, of het nu om wetgeving ging of om ander beleid. Hij zou blijven getuigen vaak meer voldoening te hebben gevonden in zijn wethouderschap, waar men de vruchten van zijn werk direct in de eigen omgeving van mensen kon zien, en in zijn periode aan Sociale Zaken dan in het schijnbaar meer prestigieuze ambt van minister-president.

Dat wil niet zeggen dat hij de betekenis van de ministerraad onderschatte. Drees was zich sterk bewust van de groei van het aantal staatszaken, die steeds meer in elkaar grepen. Dit maakte de betekenis van het overleg in de ministerraad van veel groter betekenis dan vroeger. Respect voor individuele verantwoordelijkheden kon niet inhouden dat ministers volledig vrij waren hun gang te gaan. Daarom zorgde hij ervoor het overleg in de ministerraad reëel inhoud te geven. Daartoe droeg hij zelf vooral in twee opzichten bij.

Drees zag er in de eerste plaats op toe dat zaken zoveel mogelijk in grondige schriftelijke stukken werden voorbereid, voordat hij deze op de agenda van de ministerraad wilde plaatsen. Dit soort procedurele geboden hield de garantie in van stevig vooroverleg op ambtelijk niveau en dus vooral ook van reëel overleg van vakdepartementen met Financiën. Pogingen deze procedures te doorbreken door directe mondelinge interventies in de ministerraad sneed hij zo hardnekkig mogelijk af. (Wel vermeldden velen dat een minister als Luns in zijn gebruikelijk exposé in de ministerraad over buitenlands-politieke kwesties verhoudingsgewijs veel tijd en ruimte kreeg, maar dat dan wel voor zaken die gewoonlijk geen formele besluiten van de ministerraad eisten!)

In de tweede plaats zag Drees het als de taak van de minister-president zich bovenal zelf grondig in te werken in aangelegenheden die besluitvorming in de ministerraad behoefden. Drees' kennis van zaken, zijn vermogen zich snel de essentie van tal van kwesties eigen te maken, op elk moment de direct relevante informatie paraat te hebben, was spreekwoordelijk. Men kon, aldus vertelde ooit Van Nispen aan de schrijver van dit artikel "om half elf een vrachtauto met papier bij Drees binnen zenden en al die stukken om drie uur weer laten ophalen. Zij waren dan niet alleen van een paraaf voorzien, maar het was ook zeker dat Drees wist wat in de stukken stond" <sup>11</sup>. Dit vermogen een grote verscheidenheid aan informatie te verwerken en daarbij tot de kern door te dringen, placht andere ministers steeds weer te imponeren. Men kan zich afvragen of de reden hiervoor, naast een combinatie van "common sense", intelligentie en een haast nimmer falend geheugen, niet mede in Drees' vroegtijdige training in de stenografie moet worden gezocht. Dwong niet juist het weergeven van complexe vertogen in kortschrift tot zowel snelheid als exactheid en alertheid? Zeker is dat de stenografie voor Drees een heel leven lang een essentieel instrument is gebleven voor de verwerking van schier eindeloos materiaal.

Recent is in een naar het lijkt apocrief verhaal het beeld verspreid dat Drees, al voor de vergaderingen van de ministerraad plaatsvonden, de te nemen besluiten in steno klaar had liggen. Na dan eerst anderen te hebben laten praten, zou Drees vervolgens "zijn" samenvattingen "avant la lettre" als besluiten van de ministerraad hebben gepresenteerd. Het verhaal symboliseert eerder de afstand tussen de mate van voorbereiding van de minister-president en vele van zijn ministers dan de werkelijke gang van zaken. Drees' grote kwaliteit – in kabinetten en in vrijwel alle besturen waarvan hij deel heeft uitgemaakt – was zijn bekwaamheid hoofdzaken en bijzaken gescheiden te houden en mede langs de weg van vereenvoudiging en depolitisering te komen tot "besluiten" in de letterlijke zin van het woord. Besluiten waarbij zoveel mogelijk recht gedaan werd aan de essentie van de discussies zonder in vage compromissen te vervallen. Drees leek altijd weer in het midden te staan. Men kan dit niet alleen toeschrijven aan een frappant vermogen te voorzien wie welke standpunten in de discussies zouden innemen, maar ook aan een unieke gave complexe zaken tot de kern terug te brengen en tot een zo aanvaardbaar mogelijke synthese te komen. Ook Drees kon niet altijd oplossingen vinden. Hij kon bovendien duidelijk "grenzen" stellen. Wanneer een minister te zeer aan de opvattingen van de minister-president raakte, kon Drees soms, ongewoon, een sigaret opsteken; "dan werd het spannend", aldus Van Nispen<sup>12</sup>. Mansholt, die als wel zeer geprononceerd ressortminister van Landbouw vaak met Drees in de slag ging, formuleert het harder en persoonlijker: "Drees was iemand die wist dat het in Nederland noodzakelijk is compromissen te bereiken, omdat we buiten een coalitieregering niets kunnen verwezenlijken. Maar compromissen en compromissen zijn twee dingen. Bij Drees wist je precies waar de grens van het compromis lag, dat voelde je aan als het ware. Hij liet dat eigenlijk al direct blijken, wanneer er een moeilijk vraagstuk aan de orde was. Dat had tot gevolg dat hij grote duidelijkheid creëerde. Hij gaf al aan waar en in welke geest een compromis bereikt kon worden, en hij deed dat dan altijd op een manier van: laat eerst anderen maar praten, dan weet ik hoe de kaarten liggen. Daarna nam hij het woord en dat werd dan eigenlijk geen samenvatting, maar hij gaf al direct de grenzen aan van wat mogelijk was, waardoor hij een grote invloed op de beslissing had. (...) Drees was rechtlijnig, en hij was een typisch nationale figuur. (...) Er was een schijnbare tegenstelling. Aan de ene kant: Vader Willem, de vertrouwenwekkende, eenvoudige figuur van de Beeklaan, met een diepe bewogenheid. En aan de andere kant een keihard politicus. (...) Als Drees werkelijk iets wilde en hij zag het fout lopen, dan zag je die felle prikogen, dan verstarde dat gezicht (...) en dan wist je wel: nou is het afgelopen, daar is de grens"<sup>13</sup>.

### *De punt van een wig*

Met alle respect die hij andere ministers toonde, kon Drees zeer ver gaan in zijn



interventies. Hoe ver, kan worden toegelicht aan de volgende twee ervaringen, die de jonge, intelligente minister van Onderwijs Cals ooit opdeed. Drees achtte het de taak van de minister-president, evenzeer als die van de minister van Financiën, toe te zien op een zuinige besteding van overheidsgelden en ontzag zich niet de begrotingen van andere ministers met een stofkam door te nemen. Cals heeft in een gesprek met Puchinger uiting gegeven aan zijn ergernis dat Drees ooit op zijn begroting een subsidie aan een Vereniging van mondharmonica'spelers had geschraapt<sup>14</sup>. Drees zag dit, anders dan Cals, niet als een voorbeeld van een onmogelijk detaillisme: "Men zou het bespelen van mondharmonica's wel actieve vrijetijdsbesteding kunnen noemen, en die is mij zeker sympathiek. Ik was echter overtuigd dat de liefhebbers deze weinig kostbare vorm van ontspanning zelf zouden kunnen betalen, zoals ze altijd gedaan hadden, en dat hier geen taak voor het rijk lag. Een dergelijke subsidie is de punt van een wig: gaat men eenmaal deze weg op, dan komt men er toe, zoals ook gebeurd is, tal van verenigingen te steunen omdat wat ze doen sympathiek is, terwijl rijkssteun niet werkelijk noodzakelijk is"<sup>15</sup>.

De punt van een wig ... Drees gaf zich daarvan steeds weer rekenschap, zoals blijkt uit een tweede ervaring die Cals opdeed. Toen hij zijn ontwerp van de Mammoetwet aan de ministerraad voorlegde, onderwierp Drees in drie lange kabinetszittingen, onder ademloos toezien van de andere ministers, de volledig in het wetsontwerp geverseerde minister van Onderwijs punt voor punt aan een waar kruisverhoor<sup>16</sup>. Hij dwong hem op tal van punten – niet zelden in het licht van te verwachten financiële consequenties – tot concessies, voordat hij instemde met indiening van het wetsontwerp bij de Tweede Kamer. De kamerbehandeling vond pas plaats na Drees' aftreden. Bevriende kamerleden dienden tal van amendementen in, die Cals des te gretiger overnam naarmate zij meer met zijn oorspronkelijke bedoelingen correspondeerden. De gebeurtenissen tonen zowel de potentie als de grenzen van de invloed van een minister-president. Drees in de ministerraad vermocht veel. Tegenover een minister die tijdens een volgend kabinet samen met betrokken kamerleden een eigen beleid voert, was, zo zou hij spijtig constateren, geen kruid gewassen.

Het voorval illustreert een meer algemene ervaring die Drees opdeed en die hij helder heeft beschreven. De minister van Financiën en de ministerraad, gesteund door formele bevoegdheden en de werking van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid, kunnen in een bepaald jaar grenzen stellen aan de omvang van de begroting. Dat weerhoudt noch ministers van "spending departments", noch gespecialiseerde kamerleden ervan om te zamen en in interactie met elkaar te pleiten voor meer overheidsgelden voor specifieke sectoren – een samengaan dat de positie van de vakminister tegenover de minister van Financiën bij volgende begrotingsronden politiek versterkt. Drees sr. zou dit verschijnsel in kamerdebatten en in latere geschriften hekelen, terwijl Drees jr. zou spreken van "gesloten circuits"<sup>17</sup> in een beeldspraak die aan latere stellingen over het bestaan van

”de ijzeren ring”<sup>18</sup>, ”het sectorbeleid”<sup>19</sup>, de ”verkokering” of een ”neocorporatisme” vooraf ging.

De kracht van deze gesloten circuits schuilt mede in de omstandigheid dat, zoals Drees evenzeer heeft gesignaleerd, de minister van Financiën in vergaderingen van de ministerraad veelal alleen staat in zijn strijd tegenover een naar verhoging van uitgaven strevende vakminister. Dit is het gevolg van wat men het ”non-interventie beginsel” is gaan noemen – de aarzeling van veel ressortministers partij te kiezen tegenover een andere vakminister uit een begrijpelijk vrees dat men zelf in een vergelijkbare situatie geen medestanders zou vinden<sup>20</sup>. Het lijdt geen twijfel dat Drees als minister-president normaliter naast opeenvolgende ministers van Financiën stond. In het besef dat ook een dergelijke steun onvoldoende kon zijn, heeft hij voor de Commissie-Van Veen daarnaast voorzichtig beraad buiten de ministerraad bepleit. ”Het is zijn ervaring,” aldus het verslag, ”dat vooral bij de begrotingsvoorbereiding relatief onbelangrijke zaken veel discussie kunnen uitlokken. In dergelijke gevallen zou afhandeling door bijvoorbeeld een commissie van vijf ministers (de minister-president, de vice-minister-president, de minister van Financiën, de betreffende vakminister en eventueel een andere minister) nuttig kunnen zijn”<sup>21</sup>.

### *Coördinerende taken*

Niet alleen de minister-president, maar ook andere ministers vervullen coördinerende taken; de minister van Financiën bovenal, maar ook de minister van Buitenlandse Zaken voor de coördinatie van het in contact met andere landen te voeren beleid en de minister van Binnenlandse Zaken wat betreft de algehele apparaatzorg en de contacten tussen rijk en gemeenten. Dat houdt niet in dat de minister-president op dergelijke terreinen geen functie heeft. De minister-president zit niet alleen de ministerraad voor, maar ook de meer gespecialiseerde onderraden. En zijn optreden kan verder gaan. Drees had vooral speciale bemoeienis met de coördinatie van het buitenlands beleid. Al als vice-minister-president placht hij meer stukken op dit terrein te ontvangen dan de overige ministers. Eenmaal minister-president verving hij de ministers van Buitenlandse Zaken tijdens hun verblijf buitenslands. Hij presideerde de Raad voor Europese Zaken van de ministerraad. Een onderraad was echter een te log lichaam voor bijna dagelijks rijzende coördinatieproblemen. Veel werd daarom bepaald in een ambtelijke coördinatiecommissie, waarbinnen frequent tegenstellingen bleken tussen Buitenlandse Zaken en andere departementen met belangen in internationaal overleg. In het bijzonder namen de tegenstellingen tussen de BEB (het directoraat-generaal voor Buitenlandse Economische Betrekkingen van Economische Zaken) en Buitenlandse Zaken sterk toe, waarbij ook andere ministers partij waren. Drees beschrijft deze problemen onder meer in zijn boek *De Vorming van het Rege-*

ringsbeleid: "In het kabinet is in de tijd toen ik minister-president was, zoals bekend, groot meningsverschil ontstaan over de vraag wie de leiding moest hebben bij de interdepartementale coördinatie. Volgens de pers, klaarblijkelijk ingelicht door ambtenaren, zou zelfs over en weer de portefeuillekwestie worden gesteld, waarvan in de Ministerraad nog niets was gebleken. Intussen vergemakkelijken dergelijke publikaties het vinden van een oplossing niet. Overwegend gaat het natuurlijk om economische kwesties, die echter ook sterke politieke elementen hebben, ook met betrekking tot derde landen". En hij schetst de dilemma's van sterke inhoudelijke betrokkenheid van meer en meer departementen. Andere departementen dan Economische Zaken toonden "de neiging (...) de coördinatie liever toe te vertrouwen aan Buitenlandse Zaken, dat geen eigen economische taak heeft". Maar op zich was Buitenlandse Zaken niet goed toegerust voor een inhoudelijke coördinatietaak. "Wil Buitenlandse Zaken nu kunnen coördineren, dan moet het op verschillende gebieden goed georiënteerd zijn. Dat leidt er toe dat Buitenlandse Zaken op die terreinen deskundigen aantrekt. Dat mag weer niet zover gaan, dat men zich in gaat richten alsof men zelf de belangrijke economische vraagstukken, landbouwvraagstukken, enzovoort volledig wenst te behandelen. Er moet worden voorkomen, dat die afdelingen meer bezet worden dan voor de coördinerende taak nodig is. Men begrijpt dat hier de stof voor conflicten opgehoopt ligt" <sup>22</sup>.

Een echte oplossing kon ook Drees niet bereiken. Het voorzitterschap van de coördinatiecommissie kwam formeel te liggen bij de minister van Economische Zaken, maar zou bij diens afwezigheid worden uitgeoefend door de vice-voorzitter, de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, belast met Europese aangelegenheden; het secretariaat kwam te berusten bij Buitenlandse Zaken. De problematiek zou ook na Drees' aftreden zowel opeenvolgende kabinetten als commissies, zoals de Commissie-Van Veen, blijven bezighouden. Soms heeft Drees met de gedachte gespeeld dat de minister-president zelf, ook anders dan in zijn functie van voorzitter van de REZ (Raad voor Economische Zaken), tot een coördinerende rol op dit terrein geroepen zou zijn. Zeker is dat hij, gewoonlijk te zamen met de vice-minister-president, over standpunten die ingenomen moesten worden door buitenslands verblijvende onderhandelaars beslissingen heeft moeten nemen die hoogstens achteraf dekking van de ministerraad konden krijgen. Het groeiende probleem van afwezige ministers maakte het nodig de tijdelijke vervanging van afwezige ministers duidelijker te regelen. Daarbij stond vast dat alleen andere ministers als vervangend minister konden optreden, hoe veel ook in de praktijk kon worden overgelaten aan staatssectorarissen van de betrokken departementen. Drees zelf was daarbij vooral vervanger van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie. Bij Koninklijk Besluit van 27 september 1950 werd meer algemeen bepaald dat de minister-president bij ontstentenis van een minister voor deze kon kontrasigneren.

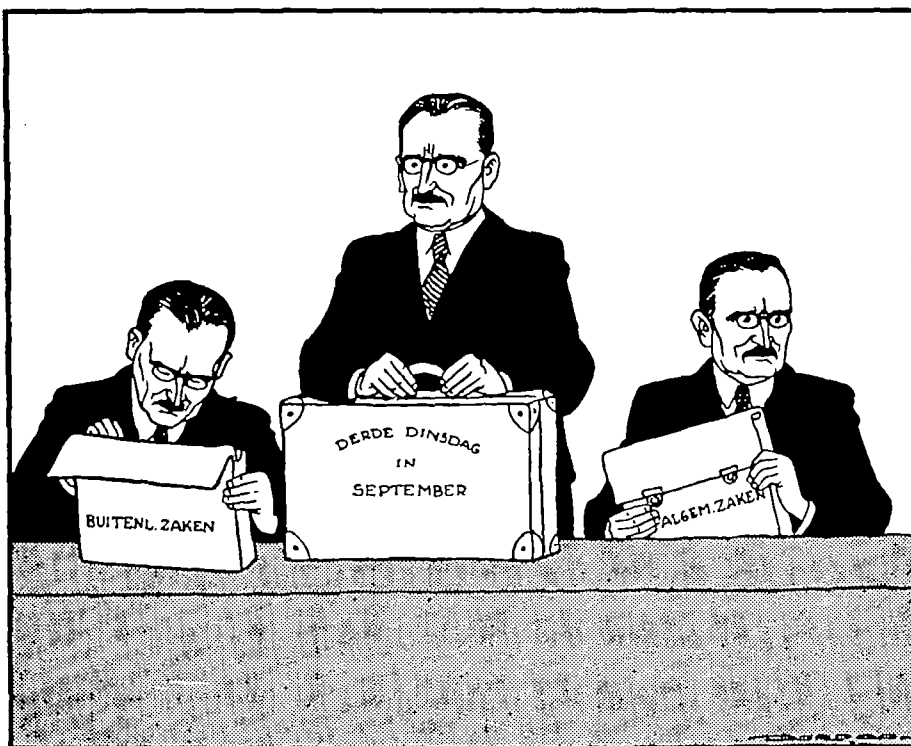
De afwezigheid van veel ministers had gevolgen voor de kabinetsnotulen. Drees'

voorkeur was op dit punt duidelijk: notulen dienden vooral zakelijk te blijven, zonder onnodige uitweidingen over persoonlijke opvattingen van ministers. Zij waren van belang voor de besluitvorming, niet voor de geschiedschrijving. En dan nog dienden zij alleen maar in uiterst beperkte kring, als zeer vertrouwelijke documenten, te circuleren. Toch kon ook Drees de notulen niet volledig naar zijn hand zetten. Notulen vormden een essentiële bron van informatie, juist voor afwezige ministers. En als gevolg van diezelfde afwezigheid konden zulke ministers niet in persoon de noodzakelijke functie van "trait d'union" tussen minister-raad en het eigen departement vervullen. Notulen werden daardoor telkens weer langer en in breder kring verspreid dan Drees voor wenselijk hield.

### *Sceptisch ten aanzien van omvangrijke ambtelijke staven*

Als minister, en lang daarvoor, gaf Drees steeds weer blijk van een sceptische houding ten aanzien van de rol van omvangrijke ambtelijke staven. Er zijn daarvan talrijke voorbeelden. Al tijdens zijn wethouderschap in Den Haag had hij maatregelen genomen om de groei van het gemeentelijk apparaat in te dammen. Hij doet daarvan verslag in een typerende passage. "De neiging tot uitbreiding is bij openbare lichamen bijna altijd aanwezig. Bij tijdelijke drukte wordt personeel aangesteld dat gehandhaafd wordt ook als de omvang van het werk afneemt. Afdelingchefs willen soms liever veel dan weinig personeel, omdat ze menen dan grotere kans op promotie te hebben. Men wil soms ook familie en kennissen aan een baan helpen. [Drees deed daarom als wethouder het voorstel vacatures bij de gemeente alleen te vervullen nadat deze eerst bij de arbeidsbeurs waren aangemeld, H.D.] (...) Er was medewerking van het gehele college van B en W, en in het bijzonder van de actieve gemeentesecretaris, maar mijn waakzaamheid droeg er toch toe bij dat in tien jaar, van 1920 tot eind 1929, het gemeentepersoneel buiten het onderwijspersoneel, terugliep van 8800 tot 8400, terwijl de bevolking met 84.000 toenam, en de gemeentelijke bemoeiingen aanzienlijk werden uitgebreid" <sup>23</sup>.

Ook was Drees' zuinige hand merkbaar in de terugloop van het personeel van Sociale Zaken. "Als minister had ik voor de aan een talrijk personeel verbonden kosten evenzeer aandacht als indertijd als wethouder. De aantallen [ambtenaren van Sociale Zaken en daaronder werkende diensten, H.D.] liepen als volgt terug: 1 januari 1945: 6430; 1 januari 1946: 5702; 1 januari 1947: 4075; 1 januari 1948: 3960. Voor het departement zelf heb ik alleen de cijfers over 1947. De sterkte liep in dat jaar terug van 564 tot 520. Het werk heeft er niet onder geleden" <sup>24</sup>. De Gaay Fortman, onder Drees op Sociale Zaken werkzaam in die tijd, schetst het beeld van de andere kant. Drees, zo beschrijft hij, begon op het departement met



**Driemaal Drees op de derde Dinsdag**

*Jordaan in Het Parool van 18 september 1951.*

een duidelijk wantrouwen ten aanzien van zijn naaste medewerkers, maar raakte spoedig overtuigd van de loyaliteit van de meeste Nederlandse ambtenaren jegens de zittende bewindsman. Maar hij was niet altijd overtuigd van de ijver van zijn ambtenaren. "Wanneer je hem in de gang tegen kwam, zag je hem denken: waarom zit die man niet achter zijn bureau?" En van een ding moest hij al helemaal niets hebben: de door Van Rhijn ingevoerde wekelijkse stafvergadering van hoofden van afdelingen. "Drees vond dat voor de betrokkenen en in de eerste plaats voor hem zelf tijdsverspilling. Hij kwam er nooit. Ieder afdelingshoofd kon hem zijn problemen voorleggen, en aangezien hij met de leiding van het departement was belast, was dat voldoende"<sup>25</sup>.

Een zelfde scepsis kon Drees ten toon spreiden toen hij minister-president was. Drees stelde hoge eisen aan de mate van voorbereiding van ministers voor vergaderingen van de ministerraad en onderraden. Daarbij konden ambtenaren een duidelijke rol spelen. Maar in het eigenlijk ministerieel beraad hadden zij geen plaats. Toen onderraden naar zijn gevoel door te veel ambtenaren werden bijgevoerd, was dat voor hem een reden van een actief benutten van deze raden af te zien. Hij haatte de sfeer van wat Engelsen een "bear garden" noemen en had tegen het onnodig vergaderen en voorvergaderen een even groot bezwaar als tegen de grote tros Nederlandse ambtenaren die meenden "hun" departement toch vooral te moeten representeren bij internationaal overleg.

### *Drees en Algemene Zaken*

Het wekt dan ook geen verbazing dat Drees weinig gedaan heeft aan de uitbouw van het ministerie van Algemene Zaken. Behalve een kamerbewaarder en de onvermijdelijke statige marechaussee, iemand die zijn gewoonlijk korte brieven kon typen, de zekerheid van een telefoon, en zo nu en dan advies (vooral van iemand als Van Nispen in juridische zaken) leek hij voor zijn eigen werk weinig nodig te hebben. Natuurlijk, er was een klein apparaat nodig voor de werking van de ministerraad, waarbij zowel de secretaris-generaal van het departement als de secretaris van het kabinet elk een eigen inbreng hadden. De minister van Algemene Zaken was voorts direct verantwoordelijk voor enkele diensten: de Regeeringsvoorlichtingsdienst, die in zijn tijd de minder pretentieuze naam Rijksvoorlichtingsdienst kreeg, en enkele diensten op het gebied van de binnenlandse veiligheid en de buitenlandse inlichtingen. Maar al bleef de minister-president wel voorzitter van de coördinatiecommissie van de vier inlichtingendiensten, Drees ontdeed zich binnen een jaar na zijn aantreden van de Centrale Veiligheidsdienst (later BVD), die overging naar Binnenlandse Zaken. In een interview in 1968 verklaarde Drees deze ontwikkeling als volgt: "Ik was er niet op gesteld dat te houden en Binnenlandse Zaken stelde er wel veel prijs op, die zag dat in verband met de binnenlandse veiligheid wat de politie betreft. De Binnenlandse Veiligheids-

dienst werkte ook voor een groot deel op basis van politierapporten, dus het was wel logisch (...) Ik had het liever niet, en ik denk dat Eindhoven [één van de drie leden van het Driemanschap van de door Drees in 1940 sterk bestreden Nederlandse Unie, na 1945 directeur van de latere BVD, H.D.] ook wel van mij af wilde" <sup>26</sup>. De omvang van het werk en van de staf van de BVD, zo voegde Dreeser in het zelfde interview aan toe, zou nadien veel sterker groeien dan hij zelf wenselijk achtte!

Stoote hij de Binnenlandse Veiligheidsdienst af, er bleef steeds weer druk bestaan andere diensten bij de minister-president onder te brengen. Drees noemde zelf de gedachte dat het Centraal Planbureau en de Rijksdienst voor het Nationale Plan bij Algemene Zaken zouden worden ondergebracht "verleidelijk" <sup>27</sup>. Maar hij bood daar toch weerstand aan. Om twee, elkaar versterkende redenen: "Het is beter dat de minister-president zich niet in allerlei vraagstukken tevoren op grond van contacten met zijn diensten heeft uitgesproken, maar dat hij wel de tijd heeft zich zoveel mogelijk in alle problemen te verdiepen om goed te kunnen presidenten, op verschillend gebied suggesties te kunnen geven, waar nodig te kunnen bemiddelen, ook afwezige ministers te kunnen vervangen" <sup>28</sup>. Wel was hij van mening, dat de begrotingen van het Koninklijk Huis en de Hoge Colleges van Staat onder de minister van Algemene Zaken behoorden te ressorteren. Hij wilde daarop tijdens zijn minister-presidentschap niet insisteren, maar liet bij zijn vertrek in 1958 een aantekening in deze zin voor zijn opvolgers achter. Hij zou het punt opnieuw naar voren brengen voor de Commissie-Van Veen in 1970, die het voorstel overnam. Daarna werd uiteindelijk de door Drees gewenste regeling getroffen.

Voor het overige was Drees zichzelf als minister-president genoeg. Aan persoonlijke adviseurs, noch aan een uitgebreid departement, noch aan een omvangrijke staf toonde hij ooit behoefte.

De ambtenaren van Algemene Zaken hebben het geweten, toen zij bij de komst van minister-president De Quay voor het eerst opdracht kregen het antwoord van de minister-president te schrijven op opmerkingen gemaakt tijdens het debat over de regeringsverklaring van het nieuwe kabinet!

.....

## Noten

---

1. Zie vooral het boek *De vorming van het regeringsbeleid*; Assen, Van Gorcum, 1965, dat een uitwerking vormt van een voordracht die Drees kort na zijn aftreden hield voor de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek. Voorts: W. Drees, *Zestig jaar levenservaring*; Amsterdam, Arbeiderspers, 1963, blz. 287 e.v.; *Drees: neerslag van een werkzaam leven*; Assen, Van Gorcum, 1972, blz. 135-152; "Over het minister-presidentschap", interviews met G. Puchinger, opgenomen in *Drees 90: geschriften en gesprekken*; Naarden, A.J.G. Strengholt's Boeken, 1976, blz. 21-96; niet gepubliceerde gesprekken met H. Daalder en R.P. Schuurmsma, op de band vastgelegd voor het Documentatiecentrum Stichting Film en Wetenschap, Utrecht, najaar 1968; en *Verslag van de vierde vergadering van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling (Commissie Van Veen) op donderdag 19 maart 1970: Gesprek met Dr. Drees*; C.I.T., 47, Archief ministerie van Algemene Zaken. Indirecte informatie is vooral te vinden in J.J. van Galen en H. Vuijsje, *100 jaar Drees: Wethouder van Nederland*; Houten, De Haan, 1987 en een begin 1988 bij dezelfde uitgever te verschijnen bundel studies over Drees die hun oorsprong hadden in een *Symposium Drees 1886-1986*, gehouden aan de Rijksuniversiteit te Leiden op 13 juni 1986.
2. W. Drees sr., *Het Nederlandse Parlement: vroeger en nu*; Naarden, A.J.G. Strengholt's boeken, 1975.
3. Nog tijdens zijn minister-presidentschap legde hij verslag daarvan af in het boek *Van Mei tot Mei; persoonlijke herinneringen aan bezetting en verzet*; Assen, Van Gorcum, 1958.
4. Verslag van gesprek met H. Daalder en R.P. Schuurmsma d.d. 19 december 1968.
5. E. van Raalte, heeft in *De ontwikkeling van het minister-presidentschap in Nederland, België, Frankrijk, Engeland en enige andere landen: een studie van vergelijkend staatsrecht*; Leiden, Universitaire Pers, 1945, blz. 45 ten onrechte geconcludeerd, dat het vice-premierschap pas van 1948 dateerde. Van Schaik, formateur van het kabinet in 1948 waarin hij zelf Minister zonder portefeuille werd, zou toen voor het eerst apart briefpapier met het hoofdje "Vice-Minister-President" hebben laten drukken. Drees hierover: "Ik weet niet of het later gebeurd is. Ik betwijfel of het weer gebeurd



- is door bij voorbeeld de ministers Teulings en Beel, die minister van Binnenlandse Zaken waren. In elk geval, toen ik in '45 vice-minister-president werd, toen had ik op mijn briefpapier minister van Sociale Zaken en ik zou het een beetje wonderlijk, aanmatigend gevonden hebben, om er nog eens onder te zetten Vice-Minister-President. Tenslotte was het secundair vergeleken bij mijn ministerschap van Sociale Zaken" (*Verslag van gesprek met H. Daalder en R.P. Schuurisma, 19 december 1968*).
6.  
Voor de nieuwste gegevens zie A.E. Visser, ; Amsterdam, Bert Bakker, 1986, hoofdstuk 1.
7.  
*Verslag van de vierde vergadering van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling (Commissie Van Veen) op donderdag 19 maart 1970; op. cit., blz. 1.*
8.  
Ibid.; blz. 5.
9.  
J.J. van Galen en H. Vuijsje, op. cit., blz. 146. Drees zelf geeft overigens een ietwat afwijkende lezing: "Dat had voor mij een dubbel belang. Vooreerst het contact met mijn gezin, dat ik overigens dikwijls een beetje miste, maar ook het feit dat ik door mijn maagkwaal een dieet moest houden. Het was gemakkelijker thuis een vaste eetgewoonte te houden, dan dat ik met de andere ministers in een restaurant ging eten" (...) "ik had toch al zoveel contact met de andere ministers. Ik was op de beste voet met hen allemaal. De verhoudingen binnen het kabinet waren heel goed en dan natuurlijk in het bijzonder met de partijgenoten. Je kunt dus bepaald niet zeggen dat ik contacten miste door niet naar de gezamenlijke lunch te gaan", geciteerd door F. Huis en R. Steenhorst, *Bij monde van Willem Drees; levensschets van een groot Nederlander*, Utrecht, Het Spectrum, 1986, blz. 78.
10.  
Zie bijvoorbeeld J.J. van Galen en H. Vuijsje, op. cit., blz. 142 e.v., passim.
11.  
Mededeling van A.J.M. van Nispen tot Pannerden aan schrijver (december 1970).
12.  
Ibid.
13.  
S. Mansholt, tijdens forum over Drees als Minister en Minister-President, *Symposium Drees 1886-1986*, Rijksuniversiteit te Leiden, 13 juni 1986.
14.  
Zie *Drees '90*, op. cit., blz. 79-80.
15.  
Ibid., blz. 79-80.
16.  
Mededeling I. Samkalden aan schrijver (mei 1961).
17.  
W. Drees jr., *On the level of government expenditure in the Netherlands after the war*, Leiden, Stenfert Kroese, 1955.
18.  
Zie hiervoor J.Th.J. van den Berg en H.A.A. Molleman, *Crisis in de Nederlandse Politiek*; Alphen aan den Rijn, Samsom Uitgeverij, 1974, blz. 38.
19.  
Zie hierover vooral de rapporten van de Commissie-Vonhoff, bijvoorbeeld *Elk kent de laan die derwaart gaat*. Rapport nr. 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, i.h.b. hoofdstuk 3.
20.  
Zie L. Koopmans, *De beslissingen over de rijksbegroting*; diss. RU Groningen, Deventer, Kluwer, 1968.
21.  
*Verslag van de vierde vergadering van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling op donderdag 19 maart 1970; op. cit., blz. 10.*
22.  
*De vorming van het Regeringsbeleid*; op. cit., blz. 64 e.v.

23.

*Drees: Neerslag van een werkzaam leven*; op. cit.,  
blz. 32.

24.

Ibid., blz. 142-143.

25.

W.F. de Gaay Fortman tijdens forum over Drees  
als minister en minister-president, *Symposium  
Drees 1886-1986*, Rijksuniversiteit te Leiden,  
13 juni 1986.

26.

Drees in een interview met H. Daalder en R.P.  
Schuursma, 19 december 1968.

27.

*De vorming van het regeringsbeleid*; op. cit., blz. 27.

28.

Ibid., blz. 27.



*Secretaris-generaal Fock overhandigt minister-president Drees een afscheidscadeau bij diens vertrek op 21 december 1958.*

## De ondersteunende dienst van de regeringsleider

---

*E. M. H. Hirsch Ballin* \*

Het vijftigjarig bestaan van het ministerie van Algemene Zaken geeft aanleiding om in een rechtsvergelijkend perspectief in te gaan op de betekenis van de dienst van de regeringsleider. Dit rechtsvergelijkend onderzoek heeft betrekking op onze nabuurstaten, tevens belangrijkste Europese partners België, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk \*\*. Zoals vaak is ook bij dit onderzoek een der lastigste problemen het vinden van termen die uitdrukking geven aan de vergelijkbaarheid van de toch van land tot land verschillende juridische instellingen.

Alhoewel de juridische betekenis van het "leiden" der regering ongelijk is en in Frankrijk naast – tot op zekere hoogte zelfs boven – de Premier Ministre een leidende rol wordt vervuld door de Président de la République, duiden wij de Premier Ministre evenzeer als de Belgische Eerste Minister, de Duitse Bondskanselier, de Britse Prime Minister en de Nederlandse minister-president als "regeringsleider" aan. Voor de ambtelijke organisatie die de regeringsleider ten dienste staat, kiezen wij de neutrale term "dienst".

De taken en de politieke en ambtelijke betekenis van deze dienst worden op de eerste plaats bepaald door de positie van zijn politieke hoofd, de regeringsleider.

\* Deze bijdrage is verzorgd door leden van de onderzoeksgroep vergelijkend staats- en bestuursrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Brabant. Prof. mr. E. M. H. Hirsch Ballin schreef de inleidende en uitleidende beschouwing, mr. J. P. de Jong de paragraaf over de Bondsrepubliek Duitsland, mevrouw mr. A. J. C. de Moor-van Vugt de paragrafen over België en Frankrijk en mevrouw mr. C. J. M. Verkleij de paragraaf over het Verenigd Koninkrijk.

\*\* De WRR en de auteurs danken de ambassades van België, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk voor hun medewerking bij het verzamelen van documentatie voor dit artikel.

De inrichting van de met een bepaald deel van de overheidstaak belaste ministeries (departementen) en van hun samenwerking zijn andere voor de hand liggende factoren. Toch zijn de staatsrechtelijke positie van de regeringsleider en de departementale organisatie uiteindelijk niet alleen bepalend. Zonder dat er in de staatsrechtelijke regels destijds iets veranderde – dat gebeurde pas in 1983 met de opening van artikel 45, tweede lid, in de Grondwet – werd in 1937 het ministerie van Algemene Zaken ingesteld: het waren de veranderingen in de politieke en maatschappelijke "omgeving" van de departementen en in de te vervullen taken, die aanleiding gaven tot de instelling van een eigen dienst van de minister-president (en de vrijstelling van de taak een vakdepartement te leiden).

Op die achterliggende veranderingen in de politieke en maatschappelijke omgeving kunnen wij hier niet uitgebreid ingaan. Volstaan moet worden met de constatering dat een taak van een als regeringsleider optredende minister in een moderne geïndustrialiseerde samenleving niet meer kan worden gemist. Wij onderzoeken voor elk van de vier genoemde landen (België, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) tegen de achtergrond van de staatsrechtelijke positie van de regeringsleider binnen welke departementale indeling en organisatie de dienst van de regeringsleider gesitueerd is, hoe de dienst van de regeringsleider is opgebouwd en welke rol hij speelt in interdepartementale overleg- en coördinatiestructuren. Een rechtsvergelijkende beschouwing sluit deze bijdrage af.

## **Het Koninkrijk België**

### *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Minister*

In België is de Eerste Minister weliswaar het hoofd van de regering, maar formeel is hij geen voorzitter van de Ministerraad. Nog altijd komt die functie toe aan de Koning, die echter zelden gebruik maakt van het recht de vergadering voor te zitten. In tijden van grote moeilijkheden en spanning is het echter wel voorgekomen, dat Koning Boudewijn zelf de leiding nam. De laatste maal gebeurde dit in 1957.

Traditioneel is de betrokkenheid van de Koning bij het regeringsbeleid groot. Alle staatszaken worden met hem besproken; hij krijgt de agenda voor de vergaderingen van de Ministerraad vooraf toegestuurd, om hem in de gelegenheid te stellen opmerkingen te maken en adviezen te geven. Hij krijgt de volledige notulen toegezonden, in tegenstelling tot de ministers, die slechts een besluitenlijst krijgen.

De Eerste Minister is degene die de regering heeft geformeerd. Een formatieopdracht is in België geen eenvoudige zaak, omdat naast de problemen die het vormen van een coalitieregering meebrengt, zich grote moeilijkheden voordoen

in verband met de taalstrijd en de toestand van de economie. Evenals in Nederland sluiten de coalitiepartners een regeerakkoord, waaraan lange, uitputtende onderhandelingen vooraf gaan. Het resultaat is veelal een zeer gedetailleerd stuk, dat vaak als een te strak keurslijf een soepele houding en een alerte reactie op plotseling opdoemende problemen belemmert. Na het slagen van een formatieopdracht benoemt de Koning de voorgestelde ministers (art. 65 Grondwet). Artikel 86bis Grondwet schrijft voor dat de Ministerraad bestaat uit evenveel Nederlandstalige als Franstalige ministers, afgezien van de Eerste Minister. Voor 1970, toen dit artikel in de Grondwet werd opgenomen, was de Eerste Minister niet terug te vinden in het geschreven constitutionele recht.

Evenals in Nederland dragen de ministers verantwoordelijkheid voor het handelen van de Koning (art. 63) en contrasigneren ze zijn besluiten (art. 65). België kent een parlementair stelsel; een nieuwe regering moet het vertrouwensvotum van de Kamers verkrijgen. Verlies van vertrouwen leidt tot ontslag van de regering.

De Grondwet maakt onderscheid tussen de Ministerraad en de regering. De staatssecretarissen zijn lid van de regering, maar maken geen deel uit van de Ministerraad (art. 91bis). Zij worden ook niet toegelaten tot de wekelijkse vergadering, tenzij het onderwerp hun inbreng vereist.

### *De departementale indeling en organisatie*

België kent op dit moment zestien departementen, namelijk die van Tewerkstelling en Arbeid; Justitie; Buitenlandse Zaken; Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking; Sociale Voorzorg; Landsverdediging; Brussels Gewest; Financiën; Economische Zaken; Volksgezondheid en Leefmilieu; Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt; Verkeerswezen; Landbouw; Openbare Werken; Middenstand; Onderwijs; alsmede Education nationale. Het aantal departementen wisselt wel eens bij het aantreden van een nieuwe regering. Het komt voor dat een nieuwe regering departementen samenvoegt of nieuwe departementen vormt om partijpolitieke problemen bij de kabinetsformatie op te lossen.

Gewoonlijk staat één minister aan het hoofd van een departement. In België doet zich in verband met de partijpolitieke situatie soms de bijzondere omstandigheid voor dat meer ministers verantwoordelijk zijn voor deeltaken van een departement, of dat één minister deeltaken van verschillende departementen beheert. Zo kent men in de, op het moment van het schrijven van dit artikel demissionaire, regering Martens VI een minister van Sociale Zaken, die de portefeuilles Sociale Voorzorg en Volksgezondheid beheert, een minister van Verkeerswezen en Buitenlandse Handel, en een minister van Buitenlandse Betrekkingen. Daarnaast zijn ter ondersteuning van de ministers nog verschillende staatssecretarissen werkzaam, bijvoorbeeld voor Pensioenen, voor Openbaar Ambt en voor Ontwikke-



*Wetstraat 16, zetel van de Eerste Minister.*

lingssamenwerking. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is het algemene bestuursdepartement dat bevoegd is voor alle bestuurlijke zaken die niet aan andere departementen zijn toegewezen.

De departementen zijn georganiseerd in verschillende administraties, diensten of directoraten, met aan het hoofd een directeur-generaal. Er kan onderscheid gemaakt worden in de uitvoerende diensten, de stafafdelingen, zoals de juridische dienst en de onderzoeksafdeling, en de ondersteunende diensten, zoals personeelszaken, begroting en financiën, en materieel. Boven deze diensten staat de secretaris-generaal. Deze coördineert de werkzaamheden van de diensten en is intermediair tussen de diensten en de minister. Daarenboven voert hij het dagelijkse financiële en bestuurlijke beheer van het departement. De minister wordt daarnaast ondersteund door zijn persoonlijk, politieke kabinet.

### *De opbouw van de diensten van de Eerste Minister*

De Eerste Minister heeft belangrijke coördinerende en leidinggevende taken binnen de regering. Hij wordt daarbij niet ondersteund door een departement, maar door zijn diensten. Deze omvatten de kanselarijdiensten en twee kabinetten. De kanselarijdiensten verzorgen de administratieve ondersteuning voor de werkzaamheden van de Eerste Minister en van zijn kabinetten, met name wat betreft het secretariaat van de Ministerraad en de Ministeriële Comité's. De ambtenaren van de kanselarij brengen advies uit over de voorstellen die aan deze organen worden voorgelegd. Daarnaast hebben zij taken op het gebied van onderzoek en documentatie, personeelswerving en -beleid, controle op leveringen, aanbestedingen en alle handelingen waarbij het belang van de staat betrokken is. Zo kan men de volgende diensten onderscheiden: Logistiek bestuur (personeelsbeleid en -werving), Dienst voor Studie en economische coördinatie, Hoog Comité voor toezicht (aanbestedingen enz.), Diensten voor Programmatie van het wetenschapsbeleid.

Van groter belang zijn de kabinetten van de Eerste Minister: het kabinet voor algemene zaken en het kabinet voor economische zaken.

De samenstelling en de werkwijze van de kabinetten van de ministers zijn geregeld in een Koninklijk Besluit van 20 mei 1965. Voor de kabinetten van de Eerste Minister geldt in grote lijnen hetzelfde. Het kabinet bestaat gewoonlijk uit een kabinetschef, een adjunct-kabinetschef (die van een andere taalgroep moet zijn dan de chef), een aantal adviseurs, attachés (waaronder een privé-secretaris) en ondersteunend personeel. De chef en de adjunct-chef worden door de Koning benoemd.

De taken van een kabinet zijn onder meer: het onderhouden van contacten met de politieke achterban, het voeren van het privé-secretariaat van de minister, dossiers en conceptbrieven van commentaar voorzien voordat de minister zich



erover buigt, het voorbereiden van het parlementaire werk, het bijstaan van de minister bij de behandeling in het parlement van de begroting, wetsontwerpen, nota's enzovoort, het maken van nota's en voorstellen voor de Ministerraad en de Ministeriële Comités. Bij het voorbereidend werk voor het parlement en de Ministerraad behoort het kabinet ondersteuning te krijgen van de gewone diensten, die zoals gezegd onderzoek doen, voorstellen maken en adviezen geven. Vaak bestaat er echter een zekere animositeit tussen diensten en kabinet, omdat de diensten menen dat hun voorstellen ten onrechte door het kabinet getorpedeerd worden nog voor ze de minister bereiken.

De kabinetschef is de rechterhand van de minister: hij coördineert en leidt de werkzaamheden van het kabinet en draagt zorg voor de bestuurlijke organisatie ervan. Hij ziet toe op een goede samenwerking met de gewone diensten en vormt de intermediair naar het parlement en de kabinetten van de andere ministers. De kabinetschefs van de Eerste Minister voeren het secretariaat van de Ministerraad en de Ministeriële Comité's. Traditioneel is de kabinetschef algemene zaken secretaris van de Ministerraad en van de meeste Ministeriële Comité's. De kabinetschef economische zaken voert het secretariaat voor de economisch gerichte comité's.

*De rol van het ondersteunend apparaat  
in interdepartementale overleg- en coördinatie-  
structuren*

Overleg tussen ministeries en coördinatie van het beleid geschiedt in België vooral binnen de Ministeriële Comité's. Dit zijn commissies die zich bezighouden met een bepaald beleidsterrein dat zich uitstrekt over meer departementen. In iedere commissie hebben die ministers en staatssecretarissen zitting wier portefeuille bij het onderwerp betrokken is. Men kent in België ongeveer dertien van dergelijke comité's, waarvan het Kernkabinet voor algemeen beleid, het Ministerieel Comité voor economische en sociale coördinatie, het Ministerieel Comité voor de begroting, het Ministerieel Comité voor de institutionele hervormingen en het Ministerieel Comité voor buitenlands beleid de belangrijkste zijn. De comité's worden ingesteld bij Koninklijk Besluit. Het kernkabinet voor algemeen beleid houdt zich bezig met grote beleidsvragen, bijvoorbeeld ook wat betreft internationale politiek en ontwikkelingssamenwerking. Het Ministerieel Comité voor economische en sociale coördinatie spreekt zich uit over de economische, financiële en sociale aspecten van het regeringsbeleid, bepaalt de programma's van de openbare investeringen en regelt de uitvoering ervan. Het huidige comité oefent ook de taken uit van het Ministerieel Comité voor de begro-

ting. Dit comité bereidt de begroting voor, ziet toe op de uitvoering ervan en buigt zich over begrotingsvraagstukken. Het Ministerieel Comité voor de institutionele hervormingen spreekt zich uit over maatregelen ter uitvoering en toepassing van de herziene Grondwet op het gebied van staatsvormingen als gevolg van de taalstrijd. Het Ministerieel Comité voor buitenlands beleid bespreekt de economische, financiële en sociale aspecten van alle aangelegenheden waarbij het buitenlands beleid betrokken is.

Een opmerkelijke commissie is het Ministerieel Comité voor de status van de vrouw. Dit comité bestaat uit de vrouwelijke leden van de regering en de Eerste Minister. Het buigt zich over problemen die verband houden met de maatschappelijke positie van de vrouw, en over vraagstukken inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

Alle comité's staan onder voorzitterschap van de Eerste Minister. Het secretariaat ervan wordt gevoerd door diens kabinetschefs. Dit brengt met zich mee dat de kabinetten en met name de kabinetschefs van de Eerste Minister een zeer belangrijke rol spelen bij de onderlinge afstemming van het beleid. Zij zijn van alle belangrijke zaken op de hoogte en hebben een spilfunctie in het geheel. Daarbij komt dat ook het secretariaat van de Ministerraad bij het kabinet algemene zaken berust en de kabinetschef feitelijk de agenda voor de vergaderingen van de Raad en de belangrijkste comité's opstelt. De kabinetschef vervult dan ook een in hoge mate politieke functie. Toch kan hij geen eigen politiek voeren. Te allen tijde moet hij de opvatting van zijn minister vertolken en respecteren. Vast staat dat met name het kabinet van algemene zaken veel werk verzet om de regering zoveel mogelijk geïntegreerd en gecoördineerd te laten functioneren.

## **De Bondsrepubliek Duitsland**

### *De staatsrechtelijke positie van de Bondskanselier*

Als regeringsleider neemt de Duitse Bondskanselier een staatsrechtelijke positie in die moeilijk met die van andere regeringsleiders in Europa of daarbuiten te vergelijken valt. Voor een deel is dit te verklaren uit tradities die tot in de 19e eeuw teruggaan, voor een ander deel als een reactie op de gebeurtenissen in de jaren '30 en de wens herhaling daarvan zoveel mogelijk uit te sluiten. De Bondskanselier wordt, aldus Artikel 63 Grundgesetz (GG), op voorstel van de Bondspresident door de Bondsdag zonder voorafgaand debat gekozen, waarna een benoeming door de Bondspresident volgt. Hoewel het Grundgesetz hiertoe niet verplicht, moet de Bondskanselier om politieke redenen tevens lid van de Bondsdag zijn. Zoals bij vrijwel alle regeringsleiders in een staat met een parlementair stelsel het geval is, komen aan de Bondskanselier een aantal bevoegdheden toe die typerend

zijn voor de functie van regeringsleider: zo zit hij de vergaderingen van de Bondsregering voor en heeft hij het recht het staatshoofd voordrachten te doen voor de benoeming en het ontslag van ministers en staatssecretarissen (Art. 64 GG). Een eigenaardigheid van het parlementaire stelsel van de Bondsrepubliek Duitsland is echter dat de vertrouwensrelatie tussen Bondsdag en -regering zich richt op de persoon van de Bondskanselier. Wil de Bondsdag zijn vertrouwen in de regering opzeggen, dan kan dit slechts op één wijze worden geformaliseerd: door het aannemen van een motie van wantrouwen waarin om het ontslag van de Bondskanselier wordt gevraagd en waarbij tegelijk een voorgedragen kandidaat tot nieuwe Bondskanselier wordt gekozen. Dit is het zogenaamde "konstruktives Misstrauensvotum" (Art. 67 GG). Het is formeel niet mogelijk een individuele Bondsminister (of staatssecretaris) het vertrouwen op te zeggen. Deze aparte positie van de Bondskanselier impliceert echter niet dat hij als meerdere of opdrachtgever van de ministers moet worden beschouwd. Het gemeenschappelijk functioneren van de Bondskanselier en de Bondsministers (gezamenlijk vormen zij de Bondsregering) wordt beheerst door drie beginselen. Het voornaamste beginsel is het "Kanzlerprinzip". Dit houdt in dat aan de Bondskanselier de zogenaamde "Richtlinienkompetenz" toekomt. Hij bepaalt de hoofdlijnen van het door de regering te voeren binnenlandse en buitenlandse beleid en is hiervoor verantwoordelijk tegenover de Bondsdag (Art. 65 GG). Hieruit mag echter niet worden afgeleid dat de Bondskanselier bevoegd is de ministers in dit kader opdrachten of bevelen te geven. Volgens het tweede beginsel, het "Ressortprinzip", heeft elke minister namelijk een eigen verantwoordelijkheid tegenover kanselier en parlement, met betrekking tot het hem of haar toegewezen ministerie of beleidsterrein. Het derde beginsel, het "Kabinettsprinzip", wil dat over alle zaken betreffende het algemene regeringsbeleid, over alle anderszins vereiste gemeenschappelijke besluitvorming en over het beslechten van politieke geschillen binnen de regering, de Bondsregering als collectief beraadslaagt en besluit. In bepaalde omstandigheden kan aan de Bondskanselier echter wel een beslissende stem toekomen (bijv. wanneer de stemmen staken, par. 24 GOBReg).

Het functioneren van de Bondsregering wordt bepaald door het ingewikkelde samenspel van deze drie beginselen. Nu eens valt in de praktijk het accent op de leidende positie van de kanselier, dan weer op de eigen positie van de betrokken minister. Hierbij is het belang van de concrete zaak dikwijls niet doorslaggevend. Van veel groter gewicht is de persoonlijkheid van de Bondskanselier en de wijze waarop hij zijn bevoegdheden weet te gebruiken om zijn regering bijeen te houden, het vertrouwen van de parlementaire meerderheid te behouden en zijn beleidsvoornemens in daden om te zetten.

Alle regeringen van de Bondsrepubliek Duitsland zijn coalitieregeringen geweest. Daarom is de Bondskanselier steeds de eerste man van zijn partij binnen de regering en binnen de Bondsdag. Dikwijls is hij dan ook landelijk voorzitter van zijn partij. De huidige Bondskanselier, Dr. Helmut Kohl, is tegelijk voor-

zitter van de CDU. (Zijn voorganger, Helmut Schmidt, was echter geen SPD-voorzitter.) De voorzitter van een van de coalitiepartners is dikwijls plaatsvervangend Bondskanselier. (Op het ogenblik niet: nu is Hans-Dietrich Genscher (FDP) vice-kanselier, terwijl het voorzitterschap van de FDP bij de minister van Economische Zaken Dr. Martin Bangemann berust.) Het bekleden van het voorzitterschap van de coalitieregering betekent voor de Bondskanselier dat hij voortdurend met zijn coalitiepartners moet onderhandelen, waarbij de sterkte van zijn eigen positie mede afhankelijk is van die van zijn partners. Het politieke bedrijf in de Bondsrepubliek maakt een hardere indruk dan het Nederlandse politieke bedrijf. Geschillen in de coalitie worden er veel meer in de openbaarheid gebracht dan in ons land gebruikelijk is. Ook daarom zijn de persoonlijkheid en het karakter van de Bondskanselier zaken van het allergrootste belang, wil hij de voortdurende conflicten en meningsverschillen het hoofd kunnen bieden.

Aan het begin van iedere kabinetsperiode wordt tussen de coalitiepartners, vertegenwoordigd door hun partijvoorzitters, onderhandeld over de hoofdlijnen van het beleid. De "Richtlinienkompetenz" van de Bondskanselier is dus object van onderhandeling tijdens de kabinetsformatie. Elke coalitiepartner wil zoveel mogelijk van het eigen verkiezingsprogramma inbrengen in het regeringsbeleid. Het feit dat men steeds een coalitieregering kent, beperkt aldus de bevoegdheid van de Bondskanselier om de hoofdlijnen van het beleid vast te stellen. Ook tijdens de kabinetsperiode worden regelmatig "Koalitionsgespräche" door de Bondskanselier, de voorzitters van de regeringspartijen, enkele betrokken ministers en soms ook de secretarissen-generaal van de partijen gehouden om de lopende zaken en meningsverschillen door te spreken. Vanzelfsprekend komt hierbij de uitoefening van de "Richtlinienkompetenz" aan de orde.

### *De departementale indeling en organisatie*

De Bondsregering bestaat volgens Artikel 62 GG uit de Bondskanselier en de Bondsministers. De rechtspositie van de leden van de Bondsregering is geregeld in een aparte wet, het Bundesministengesetz. In beginsel hebben alle ministers een gelijkwaardige positie, maar de politieke omstandigheden kunnen en zullen er vanzelfsprekend ook toe leiden dat er feitelijke verschillen bestaan. Het Grundgesetz noemt enkele ministers in het bijzonder. Een van de ministers wordt door de Bondskanselier als vice-kanselier aangewezen. Voorts noemt het Grundgesetz nog de Bondsministers van Defensie en Justitie, maar uit deze vermeldingen kunnen geen bijzondere posities worden afgeleid. Dat ligt anders ten aanzien van de Bondsminister van Financiën. Hij kan ingevolge het Grundgesetz het doen van uitgaven door zijn ambtgenoten blokkeren, voor zover deze uitgaven niet in overeenstemming zijn met de begroting. Ook kan hij een kabinetsbesluit waaraan bijzondere financiële gevolgen verbonden zijn, zonder dat van zijn uitdrukke-

lijke instemming is gebleken, hernieuwd in stemming doen brengen. Verder heeft hij bevoegdheden wat betreft het inrichten van de begroting en het beheer van financiële middelen. Dit alles maakt de minister van Financiën, zoals ook in Nederland het geval is, tot een minister aan wiens stem toch een zeker extra gewicht toekomt.

Het functioneren van de Bondsregering als geheel is geregeld in het reglement van orde, de Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg). Deze Geschäftsordnung maakt de bijzondere leidende positie van de Bondskanselier nog eens duidelijk. Zo wordt herhaald dat de Bondskanselier de hoofdlijnen van het regeringsbeleid bepaalt, en bovendien wordt aangegeven dat hij belast is met het beslissen in twijfelgevallen over de interpretatie van de "Richtlijnen" en tevens voor de uitvoering ervan garant moet staan (par. 1 GOBReg). De Bondskanselier kan op verzoek van een minister de "Richtlijnen" uitbreiden of wijzigen. In verband met de uitvoering van de "Richtlijnen", en de te betrachten eenvormigheid bij die uitvoering, hebben de ministers de plicht de Bondskanselier voortdurend alle informatie te verschaffen.

Ook in de regeling van de verhouding tussen de Bondskanselier en de ministers noemt de Geschäftsordnung nog een bijzonder punt. De Bondskanselier stelt de uiteindelijke omvang van de ministersportefeuilles (Geschäftsbereich) vast; bij competentieconflicten beslist echter de Bondsregering als geheel.

Dat de genoemde bevoegdheid van de Bondskanselier uiterst belangrijk is, behoeft nauwelijks betoog. Deze bevoegdheid stelt hem in staat de regering te reorganiseren wanneer hij dit nodig oordeelt. In 1986 bijvoorbeeld ontrok Bondskanselier Kohl de verantwoordelijkheid voor "Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit" (milieu- en natuurbeschermingszaken en nucleaire veiligheid) aan de portefeuille van minister Zimmermann van Binnenlandse Zaken, lid van de CSU, kennelijk naar aanleiding van diens falend beleid ten tijde van de kernenergicatastrofe van Tsjernobyl. De genoemde onderdelen werden tot een nieuw ministerie samengevoegd onder de leiding van een partijgenoot van de CDU-kanselier.

Overigens beslist de regering volgens het "Kabinettsprinzip", collegiaal: er wordt dus – indien nodig – gestemd. Er bestaan echter voor diverse terreinen, net als in Nederland, onderraden (Kabinettsausschüsse). Deze onderraden hebben tot taak kabinetsbeslissingen voor te bereiden. Voorzitter is steeds de Bondskanselier, vice-voorzitter steeds de vice-kanselier. Daarnaast is er telkens een "Beauftragter Vorsitzender", een soort coördinerend minister.

Thans bestaan er naast de Bondskanselarij, 17 ministeries, te weten die van Buitenlandse Zaken; Binnenlandse Zaken; Justitie; Financiën; Economische Zaken; Duits-Duitse Betrekkingen; Landbouw, Bosbouw en Voedselvoorziening; Arbeid en Sociale Zaken; Defensie; Jeugd-, Familie-, Gezondheids- en Vrouwenzaken; Verkeer; Milieu- en Natuurbeschermingszaken en Nucleaire Veiligheid; Post en Telecommunicatie; Ruimtelijke Ordening, Bouwnijverheid en Stede-

bouw; Onderzoek en Technologie; Onderwijs en Wetenschappen; Economische Samenwerking.

Deze ministeries worden alle geleid door een "Bundesminister mit Geschäftsbereich", een minister met portefeuille. Benoeming van "Bundesminister ohne Geschäftsbereich", ministers zonder portefeuille, is mogelijk en komt voor. In het verleden werden deze benoemingen gedaan om een partijpolitiek evenwicht binnen de regering te verzekeren (een voorbeeld is de huidige minister-president van Beieren, Strauss, die in de jaren '50 minister zonder portefeuille belast met het kernenergiebeleid was). Van groter politiek gewicht zijn de benoemingen van politieke medestanders van de kanselier tot minister zonder portefeuille die met bijzonder vertrouwelijke taken worden belast. Meestal dragen zij de titel van "Bundesminister für besondere Aufgaben beim Bundeskanzler". (Een voorbeeld was Egon Bahr, die in die hoedanigheid door Bondskanselier Brandt onder meer was belast met de contacten met de DDR.) Ook nu is er een "Bundesminister für besondere Aufgaben". Deze minister, Dr. Wolfgang Schäuble, is door Bondskanselier Kohl belast met de leiding van de Bondskanselarij.

Naast de ministers worden op elk departement één of meer "parlamentarische Staatssekretäre" benoemd. Zij hebben geen direct leidinggevende taak op het ministerie waar zij zijn benoemd, maar staan de minister bij in zijn parlementaire taak. Zij mogen bijvoorbeeld antwoorden op door parlementsleden gestelde vragen. Het contrasigneren is hun echter niet toegestaan. In sommige gevallen mag een "parlamentarischer Staatssekretär" de titel "Staatsminister" dragen. Bevoegdheden zijn hieraan echter niet verbonden. De ambtelijke leiding van elk departement berust bij een of meer "beamtete Staatssekretäre". Deze figuur is in zoverre niet met de Nederlandse secretaris-generaal te vergelijken, dat hij de minister bij diens afwezigheid in vergaderingen van de Bondsregering mag vertegenwoordigen (een stem uitbrengen is echter niet mogelijk). Bovendien is een benoeming tot Staatssekretär, hoezeer deze ook ambtenaar is, in de regel een politieke benoeming: lidmaatschap van een politieke partij speelt dikwijls een rol (al komt dit in Nederland ook wel voor), bovendien geldt dat deze functionaris "jederzeit in den Ruhestand versetzt werden kann" (er kan elk moment van hem gevraagd worden de functie ter beschikking te stellen, hetgeen de betrokkene dan verplicht is te doen).

Over de organisatie van de departementen ten slotte nog dit. De ministeries zijn alle volgens het klassieke staf-lijn-patroon opgebouwd. De beleidsafdelingen worden daarbij geleid door hoofdamttenaren die aan de Staatssekretär(e) ondergeschikt zijn. Daarnaast bestaan er de traditionele stafafdelingen voor begrotingszaken, personeel, juridische zaken enzovoort, die rechtstreeks aan de ambtelijke leiding rapporteren.



*Het nieuwe Bundeskanzleramt.*

## *De organisatie van het Bundeskanzleramt*

Het Bundeskanzleramt is geen ministerie. Het is niet belast met een complex van taken dat als "Geschäftsbereich", ditmaal te vertalen als beleidsterrein, kan worden aangeduid, en waar als zodanig een minister politieke verantwoordelijkheid voor draagt. Het moet uitsluitend worden beschouwd als een zeer omvangrijk bureau dat de Bondskanselier in zijn taken terzijde staat. Hierbij moet dan vooral worden gedacht aan de centrale bevoegdheid van de Bondskanselier de hoofdlijnen van het beleid vast te stellen.

Er bestaan geen wettelijke voorschriften voor de taak van het Bundeskanzleramt. De Geschäftsordnung der Bundesregierung bepaalt alleen dat de Staatssekretär van het Bundeskanzleramt tevens belast is met de verzorging van het secretariaat van de Bondsregering (par. 7 GOBReg). Hieruit mag niet worden afgeleid dat de Staatssekretär de enige leidende positie inneemt binnen het Bundeskanzleramt. Het Bundeskanzleramt onderscheidt zich ook van de ministeries door de aparte structuur van de leiding. Het politieke element is daarin sterk vertegenwoordigd. Afgezien van de Bondskanselier zelf, berust de centrale leiding thans bij de reeds genoemde Bundesminister für besondere Aufgaben Dr. Wolfgang Schäuble. Hij draagt tevens de formele titel "Chef des Bundeskanzleramtes", en is daarmee de hoogste autoriteit van de Bondskanselarij. Hij is op deze post benoemd in 1985. Voordien was de hiervoor genoemde Staatssekretär van het Bundeskanzleramt, Prof. Dr. Waldemar Schreckenberger, tegelijk Chef des Bundeskanzleramtes. Bondskanselier Kohl bleek echter behoefte te hebben aan een meer politieke vervulling van dat ambt en benoemde toen zijn partijgenoot Schäuble tot minister en chef van de Bondskanselarij. Schreckenberger behield zijn post als Staatssekretär en werd met een andere taak belast.

Naast deze beide personen opereert onder verantwoordelijkheid van de Bondskanselier nog een Staatsminister die in het bijzonder is belast met zorg voor de relaties met de deelstaten en met de Bondsraad en de Bondsdag. Voorts is er nog een "parlamentarischer Staatssekretär" die belast is met aangelegenheden betreffende Berlijn en die zich "Bevollmächtigter der Bundesregierung in Berlin" mag noemen. Deze post onderstreept dat de bijzondere positie van de stad-deelstaat Berlijn onder de zorg van de Bondskanselier zelf staat. De Bevollmächtigter heeft zijn bureau in Berlijn en niet in Bonn. Als volgende politieke figuur is er de "Regierungssprecher", de officiële regeringswoordvoerder (momenteel: Friedhelm Ost). Deze regeringswoordvoerder heeft de rang van Staatssekretär en is in deze hoedanigheid belast met de leiding van het "Presse- und Informationsamt der Bundesregierung". Hij houdt zich in het bijzonder bezig met de relaties tussen de regering en de pers, maar ook met het publiek in het algemeen. Dikwijls is hij degene die de besluitvorming van de regering toelicht en verdedigt. Hij heeft dan ook het recht de vergaderingen van de regering bij te wonen. Hoewel hij geen minister, parlementair staatssecretaris of parlementslid is, is zijn positie nauw



verbonden met die van de Bondskanselier, en moet hij in zijn positie meer als politicus dan als ambtenaar worden gezien.

Ten slotte is er de bijzondere vertrouwenspositie van de "ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der Deutschen Demokratischen Republik". Deze Staatssekretär, die in feite een soort ambassadeursrol vervult, is belast met de uitvoering van de zeer gevoelige Duits-Duitse betrekkingen. Ook dit terrein valt wegens zijn bijzondere aard onder de verantwoordelijkheid van de Bondskanselier. Als vertegenwoordiger van de Bondsrepubliek bij de DDR houdt de "ständiger Vertreter" kantoor in Oost-Berlijn.

De organisatie van het ambtelijke apparaat van het Bundeskanzleramt wijkt eveneens af van die van een ministerie. Er zijn – onder de Chef des Bundeskanzleramtes – zes hoofdafdelingen werkzaam met een ongelijke status. Amt I (Recht und Verwaltung) werkt in het bijzonder ten behoeve van de Bondsregering zelf. Het verzorgt de circulatie van kabinetsstukken, stelt de agenda's en de besluitenlijsten op, kortom, het verzorgt het secretariaat van de regering. Daarnaast is het verantwoordelijk voor de adviesverlening aan de Bondskanselier over juridische en staatsrechtelijke kwesties en is het werkzaam ten behoeve van de Staatsminister. De Ämter II, III en IV hebben een adviserende taak. Zo stellen zij onder meer adviezen op en werken zij politieke oplossingen uit ten behoeve van de Bondskanselier en ter uitvoering van de door hem vastgestelde Richtlijnen. Zij doen dit op de volgende terreinen: Auswärtige und Innerdeutsche Beziehungen, Entwicklungspolitik, äussere Sicherheit (II), Innere Angelegenheiten, Sozialpolitik, Planung (III), Wirtschafts- und Finanzpolitik (IV).

De hoofdafdeling Gesellschaftliche und politischen Analysen und Kommunikation (V), komt hierna nog aan de orde. De laatste hoofdafdeling, Amt VI, is een bijzondere. Onder deze vlag vaart de Bundesnachrichtendienst, de buitenlandse inlichtingendienst van de Bondsregering. Deze valt als enige inlichtingendienst rechtstreeks onder de Bondskanselier (dus niet onder het ministerie van Buitenlandse Zaken). De overige inlichtingendiensten zijn aan de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Defensie of aan de deelstaatregeringen ondergeschikt. Onder Amt VI valt echter tegelijk het totaalbeleid ten aanzien van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Tegenwoordig is dit beleidsterrein de verantwoordelijkheid van de Staatssekretär van het Bundeskanzleramt. De organisatie van de kanselarij ligt niet vast. Vooral de verdeling van de taken over de politieke functionarissen is afhankelijk van de politieke omstandigheden. De totale omvang van de personeelsbezetting moet op ongeveer 450 personen worden geschat. De inlichtingendienst is daarbij niet meegerekend, de organisatie, omvang en samenstelling zijn geheim. De omvang van het Presse- und Informationsamt bedraagt ongeveer 700 personen.

## *De rol van het Bundeskanzleramt in interdepartementale overleg- en coördinatiestructuren*

Dat de rol van het Bundeskanzleramt in interdepartementale overleg- en coördinatiestructuren een zeer centrale is, kan gezien het voorgaande geen verwondering meer wekken. Zoals steeds is ook deze rol weer terug te voeren op de positie van de Bondskanselier en de bij hem berustende "Richtlinienkompetenz". De Bondskanselier is verantwoordelijk voor de gang van zaken rondom de organisatie van het "regeringsbedrijf" (vgl. par. 2 en 6 GOBReg).

Het Bundeskanzleramt is uit dien hoofde belast met de administratieve coördinatie en afhandeling van regeringszaken. Daarnaast vervult het nog een administratieve taak in de wetgevingsprocedure. Politiek belangrijke wetsontwerpen dienen te worden aangemeld bij het Bundeskanzleramt, zodat besloten kan worden welke stappen er ten aanzien van zo'n ontwerp moeten worden genomen. Ook de afhandeling van een tot wet verheven ontwerp geschiedt grotendeels onder de zorg van het Bundeskanzleramt. Politiek van groter gewicht is dat de Bondskanselier over de gang van zaken binnen alle ministeries en het daar gevoerde beleid geïnformeerd dient te worden (par. 3 GOBReg). Hier spelen de Ämter II, III en IV een belangrijke rol. In elk van deze hoofdafdelingen zijn groepjes ambtenaren werkzaam die in nauw contact staan met de afzonderlijke ministeries. Elke hoofdafdeling "behandelt" een aantal departementen. Deze ambtenaren dienen te zorgen voor een constante stroom van informatie van de afzonderlijke beleidsvelden naar de centrale leiding. Omgekeerd moeten zij de uitvoering van de "Richtlinien der inneren und äusseren Politik" zoveel mogelijk verduidelijken. Het "Ressortprinzip" en het "Kabinettsprinzip" verhinderen echter dat zij daadwerkelijke bevelen of opdrachten geven.

De vijfde hoofdafdeling, Amt V, Gesellschaftliche und politische Analysen und Kommunikation, heeft een vergelijkbare functie, maar lijkt zich meer te concentreren op de beleidsplanning als geheel en op de beleidsplanning op de middellange termijn.

Over de effectiviteit waarmee het Bundeskanzleramt deze taken uitvoert, bestaan twijfels. Veel is, zoals gezegd, afhankelijk van de wijze waarop de Bondskanselier persoonlijk zijn ambt vervult en zijn bevoegdheden weet te benutten. Het hele systeem schijnt onder Bondskanselier Dr. Adenauer – een, hoewel niet onomstreden, zeer gezaghebbende persoonlijkheid – nog het best gefunctioneerd te hebben. De steeds verder voortschrijdende polarisering in de Duitse politiek doet afbreuk aan de werking van het informatiesysteem. Bovendien ligt het voor de hand dat, waar de Bondskanselarij niet de bevoegdheid bezit tot het geven van opdrachten, de afzonderlijke ministeries sneller geneigd zullen zijn verzoeken om informatie of uitleg van het beleid als bemoeizucht of inmenging te beschouwen. Bovendien lijkt de rol van de onderraden uit de Bondsregering slechts beperkt te zijn.

Het staatsrecht komt eerst tot leven in politieke verhoudingen. Ook het Duitse staatsrecht vormt geen uitzondering op deze regel. Dit heeft zijn weerslag op de positie van het Bundeskanzleramt. Regelmatig komt het voor dat puur politieke beleidscoördinatie niet in handen is van de bevoegde minister, maar bij de leiding van het Bundeskanzleramt of elders berust. Op dit ogenblik berust het beleid met betrekking tot de DDR bijvoorbeeld bij de Chef van het Bundeskanzleramt, dit ondanks het bestaan van een ministerie voor Duits-Duitse betrekkingen, terwijl de Beierse minister-president en CSU-partijvoorzitter Franz-Josef Strauss zich op dit terrein ook niet onbetuigd heeft gelaten. (De regeringen van de deelstaten hebben enige beperkte bevoegdheden op het gebied van de buitenlandse politiek.) Al met al moet de rol van de Bondskanselarij ten opzichte van andere ministeries niet worden overschat. Veel lijkt afhankelijk te zijn van politieke feiten en omstandigheden.

## **De Franse republiek**

### *De staatsrechtelijke positie van de Premier*

#### *Ministre*

Het hoofd van de Franse regering, de Eerste Minister (Premier Ministre), neemt in het stelsel van de Ve Republiek een positie in tussen het gekozen staatshoofd, de President, en het parlement, de Assemblée Nationale en de Sénat. Enerzijds dienen hij en zijn regering het vertrouwen te genieten van het parlement (art. 20 io art. 49 Constitution 1958), anderzijds dienen zijn beleid en zijn werkzaamheden in overeenstemming te zijn met de opvattingen van de President dienaangaande. De Eerste Minister wordt na de parlamentsverkiezingen benoemd door de President (art. 8 Constitution). Bij die benoeming houdt de President gewoonlijk rekening met de parlementaire meerderheid. Hij is daartoe grondwettelijk echter niet verplicht. De Eerste Minister en de President werken nauw samen, daar de President voorzitter is van de Ministerraad (art. 9 Constitution) en van de ministeriële onderraden. Deze samenwerking verloopt het best, wanneer zij beiden van dezelfde politieke kleur zijn. Tot voor kort leverden de parlamentsverkiezingen steeds een meerderheid op voor de politieke richting waartoe ook de President behoorde. Deze kon zo een medestander tot Premier Ministre benoemen. Het zwaartepunt van het regeringsstelsel lag toen bij de President. In handboeken voor constitutioneel recht werd wel eens gefilosofeerd over de hypothese dat President en parlementaire meerderheid tot verschillende politieke partijen zouden behoren. Algemeen was de opinie dat in zo'n geval de Constitution in meer "parlementaire zin" uitgelegd zou moeten worden en dat het zwaartepunt zou verschuiven naar de Assemblée.

In 1986 werd de hypothese werkelijkheid: de socialistische President Mitterrand zag zich geconfronteerd met een rechtse parlementaire meerderheid. Hij was genoodzaakt Chirac tot Eerste Minister te benoemen, die op zijn beurt conform artikel 8 van de Constitution politieke medestanders voor benoeming tot minister voordroeg. Deze "cohabitation" houdt nu al enige tijd stand. Men ziet de Premier Ministre thans inderdaad meer op de voorgrond treden bij het bepalen van de regeringspolitiek, terwijl de President zich in het algemeen terughoudend lijkt op te stellen. Ten aanzien van het buitenlands beleid is dat in mindere mate het geval, ofschoon de regering-Chirac wel pogingen doet het buitenlands beleid naar zich toe te trekken.

Bij een conflict tussen President en regering heeft de President een aantal mogelijkheden om zijn opvattingen door te zetten. Als voorzitter van de Ministerraad formuleert hij de besluiten van de Raad. Hij kan besluiten een zaak aan te houden, totdat de regering overstag gaat. Hij kan ook weigeren decreten en ordonnances van de regering te bekrachtigen (art. 13 Constitution), wetten die door het parlement zijn aangenomen voor hernieuwde behandeling terugzenden (art. 10) of zich in het uiterste geval beroepen op zijn plicht te waken voor "le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat" (art. 5). Daarnaast is de President bevoegd om – na advies van de Eerste Minister – het parlement te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven.

De President wordt bij zijn werkzaamheden ondersteund door het Secrétariat général de la Présidence. Dit ondersteunend apparaat staat onder leiding van de Secrétaire général, die geassisteerd wordt door een secrétaire général adjoint. Behalve de woordvoerder van de President en de persattaché omvat het secretariaat een aantal beleidsadviseurs (conseillers techniques) en een aantal zaakgelastigden (chargés de mission), die elk een deelgebied van het regeringsbeleid bestrijken. Zij onderhouden contacten met de regering, met name met het Secrétariat général du Gouvernement, onder meer ter voorbereiding van de vergaderingen van de Ministerraad.

De Constitution geeft de Eerste Minister een aantal belangrijke bevoegdheden. Op grond van artikel 20 is het aan de regering het nationale beleid te bepalen en te sturen. Aan de Eerste Minister is de leiding van de werkzaamheden van de regering opgedragen (art. 21). Hij is verantwoordelijk voor de defensie, heeft het recht van initiatief inzake wetgeving en draagt zorg voor de uitvoering van wetgeving. Hiertoe beschikt hij over het bestuursapparaat en het leger, ofschoon de President opperbevelhebber van het leger is (art. 15 Constitution). De Premier Ministre beschikt daarnaast exclusief over de bevoegdheid tot regelgeving, dat wil zeggen de bevoegdheid decreten en ordonnances uit te vaardigen, dit onder inachtneming van de prerogatieven van de President (art. 13). De ministers hebben slechts regelgevende bevoegdheden op grond van delegatie door de Eerste Minister of op grond van attributie bij wet. Zij zijn mede-ondertekenaar van de wetgeving die hun taakgebied bestrijkt. De Eerste Minister kan de President

vervangen als voorzitter van de onderraden en van het Comité Supérieur de la Défense Nationale. Bij wijze van uitzondering vervang hij de President als voorzitter van de Ministerraad.

De beleidsvoorstellen en ontwerpen van regelingen worden wekelijks besproken in de Ministerraad, de onderraden of in interdepartementale commissies. De President kan de Eerste Minister aanwijzingen geven voor het beleid. In sommige gevallen maakt hij zijn aanwijzingen openbaar in het Journal Officiel, zodat de regering moreel verplicht is om er gehoor aan te geven. Op zijn beurt geeft de Eerste Minister instructies aan zijn ministers.

### *De departementale indeling en organisatie*

De regering (Gouvernement) bestaat uit de Eerste Minister, de ministers (met en zonder portefeuille), de onderministers (ministres délégués), en de Secrétaires d'Etat. De huidige regering kent de volgende departementen: Economie; Finances et Privatisation; Justice; Défense; Culture et Communication; Affaires étrangères; Intérieur; Départements et Territoires d'outre-mer; Education nationale; Affaires sociales et Emploi; Industrie; Postes, Télécommunications et Tourisme; Agriculture; Coopération. Daarnaast functioneren de minister zonder portefeuille "chargé des relations avec le Parlement", een groot aantal onderministers, zoals de "ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Fonction publique et du Plan", en dertien Secrétaires d'Etat. Drie Secrétaires d'Etat werken onder de Eerste Minister en zijn belast met Francophonie, Droits de l'homme en Jeunesse et sports.

Elk departement kent een hiërarchische structuur. De minister staat aan het hoofd en wordt ondersteund door zijn persoonlijke kabinet. Onder zijn leiding werken de eventuele onderministers en Secrétaires d'Etat, die elk afzonderlijk een eigen kabinet hebben. De ambtelijke ondersteuning is verdeeld over een aantal directoren-generaal of directies. Daaronder functioneren weer afdelingen, die verdeeld zijn in bureaus. Enigszins los van de hiërarchie functioneren adviescommissies, die verbonden zijn aan het ministerie. Het geheel wordt geleid en gecoördineerd door de directeur-generaal en zijn of haar secretariaat.

Tot de Ministerraad hebben alleen de ministers en de Eerste Minister toegang. De onderministers en de Secrétaires d'Etat nemen alleen deel aan de vergadering wanneer er een onderwerp aan de orde is dat behoort tot hun taakgebied.

### *De opbouw van de Services du Premier Ministre*

De Eerste Minister heeft geen departement onder zijn beheer, maar wordt bij zijn werkzaamheden ondersteund door de "Services du Premier ministre". Deze



*Hôtel Matignon, zetel van de Premier Ministre.*

diensten kunnen in vier groepen worden verdeeld. Een van deze groepen is betrokken bij de activiteiten van de regering. Zij omvat het kabinet van de Eerste Minister, het Secrétariat général du Gouvernement en het Secrétariat général de la Défense nationale. Deze diensten maken het Hôtel Matignon, waar de Eerste Minister zetelt, tot het regeringscentrum. Daarnaast zijn er de bestuursdiensten, die een onderdeel van de overheidstaak onder hun beheer hebben. De organisatie ervan lijkt sterk op die van een departement: een hiërarchische structuur onder leiding van een directeur-generaal, directeur of chef. Zo is er een directoraat-generaal Administration et Fonction publique, dat zich bezighoudt met de bestuursorganisatie. Onder de bestuursdiensten vallen ook verschillende directies op het gebied van voorlichting en documentatie, bijvoorbeeld La Documentation Française (een equivalent van de Staatsuitgeverij), Journaux Officiels en de Service d'information et de diffusion. Daarnaast zijn er diensten die zelfstandig opereren op een bepaald vakgebied, maar die evengoed verbonden zouden kunnen zijn aan een vakministerie. Ze werken onder namen als Commissariat, Délégation of Centre National. Een voorbeeld is de Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), die zich bezighoudt met ruimtelijke ordening, een onderwerp dat in het algemeen bestreken wordt door het Ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports. Tot slot is er een restgroep van taakgebieden met bijbehorende structuren, die niet ongebracht kunnen worden bij een departement of die de Eerste Minister bijzonder ter harte gaan, zoals bijvoorbeeld de Médiateur (de Franse Ombudsman), de Haut Conseil de la Francophonie of de Délégation à la Condition Féminine. Sommige diensten staan niet rechtstreeks onder de Eerste Minister, maar zijn verbonden aan een onderminister of aan een Secrétaire d'Etat. Zo staat het directoraat-generaal Administration et Fonction publique onder leiding van de onderminister die belast is met de Fonction publique.

Het Secrétariat général du Gouvernement coördineert de werkzaamheden van de diensten, met uitzondering van die van het kabinet. Het ondervindt hierbij ondersteuning van de Direction des Services Administratifs et Financiers. Al met al bedraagt het aantal personeelsleden van de Services du Premier Ministre zo'n 5400.

Twee diensten zijn een nadere beschouwing waard, omdat zij een grote rol spelen bij de coördinatie van het regeringsbeleid, te weten het kabinet van de Eerste Minister en het Secrétariat général du Gouvernement.

Het kabinet levert de persoonlijke ondersteuning van de Premier Ministre. Het bestaat uit politieke vertrouwenslieden en mensen uit de ambtelijke wereld, waaronder een groot aantal afgestudeerden van de Ecole Nationale d'Administration en met name leden van de zogenaamde Grands Corps. Onderzoek heeft uitgewezen dat bij een regeringswisseling veel kabinetsleden aanblijven, ook als de politieke kleur van de regering verandert. In mindere mate dan in België is het kabinet een politiek kabinet. Het is eerder een verzameling van vakspecialisten, al

brengt een nieuwe Premier Ministre wel zijn eigen vertrouwenslieden mee. Het kabinet wordt geleid door een directeur, bijgestaan door een kabinetschef en een adjunct-directeur. De afdelingen – Economische Zaken, Sociale Zaken, Diplomatieke aangelegenheden en Binnenlandse Zaken/Justitie – staan onder leiding van een afdelingschef. Er werken beleidsadviseurs en chargés de mission. Daarnaast is er het militaire kabinet, onder leiding van een generaal, en de Persdienst. De persoonlijke adviseurs van de Premier Ministre en zijn privé-secretaris vallen hier buiten.

Het Secrétariat général du Gouvernement wordt geleid door een lid van de Conseil d'Etat, die in de organisatie een volstrekt ambtelijke rol speelt. Naast diens eigen kabinet en een privé-secretariaat omvat het secretariaat een directeur – eveneens een lid van de Conseil d'Etat –, een adviseur voor economische aangelegenheden en een aantal chargés de mission, die belast zijn met de coördinatie en de bestudering van bepaalde onderdelen van de staatstaak. Daarnaast is er een afdeling wetgeving, die de wetgevingsprocedure bewaakt en zorg draagt voor publikatie in het Journal Officiel, een documentatiedienst, een wetgevingsarchief, een afdeling die de contacten met het parlement onderhoudt en een afdeling die belast is met de organisatie en het functioneren van de Services du Premier Ministre.

*De rol van het ondersteunend apparaat  
in interdepartementale overleg- en coördinatie-  
structuren*

Het Secrétariat général du Gouvernement bereidt de vergaderingen van de Ministerraad voor. In overleg met de Eerste Minister en het Secrétariat général de la Présidence stelt het de agenda op. Wekelijks doet de Secrétaire général de Présidence voorstellen voor de komende vergadering. Deze voorstellen worden in het Hôtel Matignon voorbereid in samenwerking met het kabinet van de Eerste Minister. De agenda bevat niet alleen onderwerpen die dringend de aandacht vragen, maar ook de hoofdlijnen van het regeringsbeleid.

Deze hoofdlijnen zijn neergelegd in een regeringsprogramma – een soort actieprogramma –, dat de aandachtspunten voor zes maanden vooruit bevat. Het programma wordt voorbereid door de Secrétaire général du Gouvernement, de Secrétaire général de la Présidence en de directeur van het kabinet van de Eerste Minister. Voorheen werden voorafgaande aan de vaststelling van het programma de ministers geraadpleegd, ofschoon ze verder niet bij de totstandkoming ervan betrokken waren. Onder Mitterrand vraagt de Eerste Minister de ministers welke wetsontwerpen en belangrijke kwesties naar hun mening in de komende periode



aan de orde moeten komen. Uit deze voorstellen concipiëren bovengenoemde functionarissen het programma, dat vervolgens door de Eerste Minister en de President wordt goedgekeurd. Tijdens de looptijd ervan wordt het programma vele malen gewijzigd en bijgesteld.

De Secrétaire général du Gouvernement notuleert de vergaderingen van de Ministerraad. De beraadslaging is geheim. Aan de hand van de notulen, die alleen worden toegezonden aan de President en de Eerste Minister, maakt de Secrétaire général de besluitenlijst. De ministers krijgen hiervan geen exemplaar, maar kunnen de lijst inzien. Alleen het officiële perscommuniqué wordt openbaar gemaakt.

Het Secrétariat général du Gouvernement draagt zorg voor de afwikkeling van de genomen besluiten. Wetsontwerpen worden ingediend bij het parlement, decreten gepubliceerd in het Journal Officiel. De uitvoering van de overige besluiten geschiedt door de ministers, zij het dat het Secrétariat général du Gouvernement nagaat of dit ook werkelijk gebeurt. De desbetreffende chargé de mission van het Secrétariat neemt na een bepaalde termijn contact op met het departement om naar de stand van uitvoering te vragen. De verkregen informatie wordt gerapporteerd aan de Eerste Minister, die indien nodig maatregelen neemt.

Veel werkzaamheden worden voorbereid door middel van interdepartementaal overleg in zogeheten réunions interministérielles, comité's interministériels en conseils restreints.

Een réunion interministérielle vindt plaats op ambtelijk niveau ter bespreking van onderwerpen waarbij meer departementen betrokken zijn. De Secrétaire général du Gouvernement nodigt de ministers uit hun ambtelijke vertegenwoordigers of kabinetsleden te zenden. De vergadering wordt voorgezeten door een lid van het kabinet van de Eerste Minister of door de directeur van het Secrétariat, bijgestaan door een zaakgelastigde. Een verslag van de bijeenkomst wordt toegezonden aan de Eerste Minister.

In de comités interministériels komen ministers en Secrétaires d'Etat bijeen onder leiding van de Eerste Minister. Veelal worden hier onderwerpen besproken die al zijn voorbereid in de réunions interministérielles. Er zijn vaste comité's, zoals het Comité Interministériel de Sécurité Nucléaire, de Promotion d'Emploi, de la Politique Industrielle en het Comité Economique Interministériel. Andere comité's worden ad hoc gevormd wanneer een bepaald onderwerp meerdere malen op ministerieel niveau besproken moet worden. Ook bijeenkomsten van deze comité's staan onder voorzitterschap van de Eerste Minister. De ministers worden geassisteerd door hoge ambtenaren of beleidsmedewerkers van hun eigen kabinet. Alle vergaderingen van comité's worden bijgewoond door een vertegenwoordiger van het Secrétariat général du Gouvernement en van het Secrétariat général de la Présidence. De eerste draagt zorg voor het bijeenroepen van de vergadering en de verslaglegging.

De conseils restreints zijn te vergelijken met de onderraden van de ministerraad in Nederland. Ze staan onder voorzitterschap van de President en komen bijeen ter voorbereiding van de Ministerraad. Het secretariaat wordt gevoerd door de Secrétaire général de la Présidence. Ook hier zijn vaste en tijdelijke conseils. De vaste zijn bijvoorbeeld de Conseil Supérieur de la Défense Nationale en de Conseil Central de Planification Economique. Alleen de ministers op wier vakgebied de conseil zich beweegt, nemen deel aan de vergaderingen.

Het zwaartepunt van de coördinatie van het regeringsbeleid ligt, zo blijkt uit het voorgaande, bij het Secrétariat général du Gouvernement. In mindere mate leveren het kabinet van de Eerste Minister en het Secrétariat général de la Présidence hieraan een bijdrage.

## **Het Verenigd Koninkrijk**

### *De staatsrechtelijke positie van de Prime Minister*

De staatsrechtelijke positie van de regeringsleider van het Verenigd Koninkrijk kan alleen goed worden begrepen als men de constitutionele en partijpolitieke context kent waarbinnen de regeringsleider opereert.

Het Verenigd Koninkrijk heeft geen Grondwet. Dat wil zeggen dat er geen document is dat de betrekkingen regelt tussen de staatsorganen onderling en tussen de staatsorganen en de rechtsgenoten. Wanneer we onder constitutie verstaan een samenstel van regels dat het bestuur van een land ordent, dan beschikt het Verenigd Koninkrijk wel over een constitutie. Deze constitutie bestaat enerzijds uit rechtsregels, zoals parlementaire wetgeving ("legislation") en rechterlijke beslissingen ("case law"), en anderzijds uit andere regels, zoals de politieke praktijk en procedures die door de verschillende staatsorganen worden vastgesteld ten behoeve van de uitoefening van hun taken (gewoonteregels of "constitutional conventions"). Het zijn deze gewoonteregels die de ontwikkeling naar en de verdere ontwikkeling van het "cabinet government" hebben bepaald. De wijze waarop het Verenigd Koninkrijk wordt bestuurd, hangt niet alleen af van de constitutionele rechtsregels en gewoonten, maar wordt ook beïnvloed door het partijpolitieke stelsel en het kiesstelsel. Het twee-partijensysteem en het districtenstelsel hebben ervoor gezorgd dat vanaf 1906 tot op heden in iedere verkiezing, op twee na (namelijk de verkiezingen van 1931 en van 1935), één van de politieke partijen de absolute meerderheid in het Lagerhuis heeft behaald. Coalitiekabinetten zijn in de Britse politiek dan ook een nauwelijks bekend fenomeen. Dit betekent dat de Prime Minister aan het hoofd staat van een kabinet dat uitsluitend bestaat uit politieke geestverwanten, hetgeen van invloed is op zijn positie tegenover de andere staatsorganen.

## *Het ambt van Prime Minister*

De regering van het Verenigd Koninkrijk wordt gevormd door de Prime Minister, de leden van het kabinet ("cabinet") ministers, en andere ("junior") ministers en politieke ambtsdragers, zoals staatssecretarissen en parlementaire (onderstaats)secretarissen. De Prime Minister is de voorzitter van dat deel van de regering dat wordt aangeduid als het kabinet ("cabinet").

De positie van Prime Minister ten opzichte van regering, parlement en het staats-hoofd wordt bepaald door gewoonteregels. In incidentele wetgeving wordt de functie wel genoemd (vgl. *The Ministerial and other Salaries Act 1975*), maar voor de plaatsbepaling van het ambt van Prime Minister zijn wetgeving en case law niet relevant.

Het ambt van Prime Minister is in de achttiende eeuw ontstaan en heeft zijn huidige vorm gekregen gedurende de periode waarin de moderne politieke partijen opkwamen en het centrale regeringsapparaat uit departementen ging bestaan. De functie wordt, zoals ook in het verleden soms het geval was, gecombineerd met andere functies. Vanaf het begin van deze eeuw is de Prime Minister tevens eerste Lord van het ministerie van Financiën ("First Lord of the Treasury"). Sinds 1968 is hij ook Minister for the Civil Service. Net als de ministers is de Prime Minister lid van een van de huizen van het parlement; wat de Prime Minister betreft is dat, op basis van een gewoonteregel, het Lagerhuis.

De Prime Minister doet aan de Koningin de voordracht tot benoeming en ontslag van de ministers of stelt voor een minister een andere post in de regering te geven. De Koningin volgt deze voordrachten en benoemt de ministers. Met de bevoegdheid tot het doen van voordrachten tot benoeming van ministers heeft de Prime Minister een beslissende invloed op de samenstelling van de regering en op de promotiekansen binnen de regering. Verder stelt hij de agenda van de kabinetsvergaderingen samen en bepaalt hiermee in hoge mate wat in het kabinet wordt besproken en besloten en wat in de kabinetscommissies ("cabinet committees") aan de orde zal komen. De gewoonte dat bepaalde zaken in vaste kabinetscommissies worden behandeld, versterkt de positie van de Prime Minister. De Prime Minister stelt vast welke kabinetscommissies er zijn en door wie ze worden voorgezeten. Indien in een kabinetscommissie onenigheid bestaat over een bepaalde kwestie, wordt deze kwestie alleen in het kabinet behandeld indien de voorzitter van de commissie daarmee instemt. Als voorzitter van de kabinetsvergaderingen kan de Prime Minister de discussies sturen en beslissingen formuleren, zonder het op een stemming te laten aankomen. De flexibiliteit van de gewoonteregels maakt het de Prime Minister mogelijk zijn positie ten koste van die van de ministers te versterken. Vele belangrijke beslissingen kunnen buiten het kabinet worden genomen, zonder dat dit in strijd komt met de verdeling van de bevoegdheden tussen Prime Minister en het kabinet.

De Prime Minister kan een aanzienlijke invloed uitoefenen op het bestuurlijk

apparaat van de decentrale overheid. Hij verdeelt de regeringstaken over de verschillende departementen en beslist over de instelling, samenvoeging en opheffing van departementen.

Zo werd in 1981 het Civil Service Department opgeheven en werden de taken van dit departement verdeeld over de Treasury en het nieuwe Management and Personnel Office van het kabinetsbureau. De Prime Minister is echter wel Minister for the Civil Service gebleven. Voor de benoeming van topambtenaren van de departementen is toestemming van de Prime Minister vereist. Hiermee kan hij een zekere invloed uitoefenen op het benoemingsbeleid dat wordt gevoerd bij het aanstellen van topambtenaren.

Jegens het parlement is de Prime Minister degene die het algemeen regeringsbeleid presenteert en verdedigt. Ook ten aanzien van specifieke beleidsbeslissingen kan het parlement de Prime Minister ter verantwoording roepen. De Prime Minister op zijn beurt heeft de bevoegdheid op ieder moment te interveniëren in een debat dat in het Lagerhuis wordt gevoerd. Tevens heeft de Prime Minister de bevoegdheid het Lagerhuis te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven. De beslissing om tot ontbinding van het Lagerhuis over te gaan en het tijdstip van de ontbinding worden door de Koningin genomen op voorstel van de Prime Minister. De Prime Minister is ook degene die bepaalt welke informatie over het regeringsbeleid op welk moment aan het parlement wordt verstrekt.

De Prime Minister is het enige lid van de regering dat regelmatig contact heeft met de Koningin en verantwoordelijk is voor het verstrekken van informatie aan de Koningin omtrent het regeringsbeleid. Over deze zaken behoeft hij op geen enkele wijze van tevoren met het kabinet of individuele ministers te overleggen. De positie van de Prime Minister kan, gelet op het voorafgaande, worden vergeleken met de plaats van een spin die in het centrum van het web zit en vandaar uit aan de draden trekt. Als centrale figuur in het bestuurscentrum regeert de Prime Minister van het Verenigd Koninkrijk met regering, parlement en staatshoofd. Deze positie is gebaseerd op de unieke integrerende rol van de Prime Minister op drie terreinen: leiding van het kabinet, van het regeringsapparaat en van zijn partij. De Prime Minister is ten opzichte van de andere leden van het kabinet dan ook veel meer dan een primus inter pares.

De constitutionele gewoonteregels bieden aan de Prime Minister veel ruimte deze positie op eigen wijze gestalte te geven, of om met Asquith's woorden te spreken: "The office of Prime Minister is what the holder chooses and is able to make of it".

### *De departementale indeling en organisatie*

De departementale indeling en de organisatie van de centrale overheid vallen in beginsel onder de verantwoordelijkheid van de Prime Minister. Omdat de Prime Minister, binnen zekere grenzen, kan bepalen welke departementen nodig zijn

voor het uitvoeren van het regeringsbeleid en welke taken aan de departementen worden opgedragen, kunnen de departementale indeling en organisatie onderhevig zijn aan verandering.

De departementale indeling van het centrale regeringsapparaat omvat:

- a. de vakdepartementen; dit zijn Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening, Kunsten en Bibliotheken, Invoerrechten en Accijnzen, Defensie, Onderwijs en Wetenschappen, Werkgelegenheid, Energie, Milieuzaken, Exportkredietgarantie, Buitenlandse Zaken en Gemenebest, Volksgezondheid en Sociale Voorzieningen, Binnenlandse Zaken, Belastingen, Lord Chancellor's Department, Topografische dienst, Overzeese ontwikkeling, Bevolkingsregister, Volkstellingen en Onderzoek, Telecommunicatie, Handel en Industrie, Transport, Financiën en het departement dat vele zaken betreffende Wales behartigt;
- b. de departementen die zich met Schotland en Noord-Ierland bezighouden;
- c. de departementen die taken uitoefenen ten behoeve van de andere departementen; dit zijn het Central Office of Information, de Juridische afdeling, belast met de advisering aan de regering over de Engelse wet en vertegenwoordiging van de Kroon in bepaalde nationale en internationale rechtszaken door Kroonjuristen voor Engeland en Wales, de Algemene Betaalmeester, belast met de verschaffing van bankdiensten aan vrijwel alle andere departementen, de Procureur-Generaal en het Rechtskundig Bureau van Financiën, belast met het geven van juridische adviezen aan een groot aantal departementen, de Staatsuitgeverij ("Her Majesty's Stationary Office") en de Parlementaire Adviesdienst, belast met het opstellen van wetsontwerpen van de regering, met uitzondering van Schotland.

De departementale organisatie kan per departement verschillen. Sommige departementen hebben een regionale organisatie, zoals het ministerie van Handel en Industrie; andere departementen werken met plaatselijke kantoren, zoals het Ministerie van Werkgelegenheid. De organisatiestructuur van de departementen is als volgt te kenschetsen: aan het hoofd van een of enkele departementen staat een minister. Indien hij lid is van het kabinet, wordt hij in het algemeen Secretary of State genoemd. De minister wordt bijgestaan door staatssecretarissen die geen lid zijn van het kabinet en Ministers of State worden genoemd. De minister en staatssecretarissen worden op hun beurt weer bijgestaan door Parliamentary Private Secretaries van wie de hoofdtaak het contact met het parlement is. Zij kunnen direct verantwoordelijk zijn voor bepaalde aspecten van het departementale werk. Aan het hoofd van de ambtelijke dienst staat de Permanent Secretary. Hierna komen de verschillende directeuren-generaal, de Deputy Secretaries, en de lagere ambtenaren.

Niet ieder vakdepartement heeft het Verenigd Koninkrijk als werkterrein. Het



*10 Downing Street, zetel van de Prime Minister.*

werkerterrein kan beperkt zijn tot Engeland of tot Engeland en Wales. Ook treft men wel de combinatie aan van Engeland en Wales met Schotland of met Noord-Ierland.

Schotland heeft een grote mate van autonomie binnen het Verenigd Koninkrijk. Er bestaan negen Schotse departementen, waarvan er vijf tezamen het Scottish Office vormen. Deze departementen staan onder leiding van de minister voor Schotland, die tevens lid is van het kabinet. De vier kleine Schotse departementen ondersteunen het Scottish Office. Sinds in Noord-Ierland het gedecentraliseerde bestuur niet meer functioneert, is dit deel van het Verenigd Koninkrijk in 1972 weer onder direct Brits bestuur geplaatst. De minister voor Noord-Ierland, lid van het kabinet, staat aan het hoofd van de zes Noordierse departementen, het Northern Ireland Office.

### *De organisatie van de instellingen die de Prime*

#### *Minister bij zijn taak ondersteunen*

In het Verenigd Koninkrijk zijn er enkele instellingen die werken ten behoeve van de Prime Minister of ten behoeve van Prime Minister en het kabinet.

Deze instellingen zijn geen departementen van de Prime Minister. De naamgeving van deze instellingen, eindigend op Office, geeft dit al aan.

Allereerst is er het Prime Minister's Office, gevestigd te Londen in 10 Downing Street. Dit bureau bestaat uit een aantal diensten. Het omvat onder meer het privésecretariaat ("Private Office"), een politiek secretariaat ("Political Office") en een beleidseenheid ("Policy Unit"), die sinds 1974 bestaat en adviezen geeft omtrent alle mogelijke politieke vraagstukken. Zowel het privé- en het politieke secretariaat, als de beleidseenheid staan uitsluitend ten dienste van de Prime Minister en worden bezet door politieke geestverwanten. Daarnaast maakt ook het Persbureau van de Prime Minister deel uit van het Prime Minister's Office. Het Persbureau ("Press Office") coördineert de presentatie van het regeringsbeleid en is voor de media de officiële bron van informatie.

Ten slotte zijn bij het Prime Minister's Office ondergebracht de afdelingen Benoemingen, de Efficiency Unit en de adviseur voor de buitenlandse betrekkingen. In totaal omvat de staf van het Prime Minister's Office ongeveer tachtig mensen.

Als tweede instelling moet het kabinetbureau ("Cabinet Office") worden genoemd. Het kabinetbureau bestaat sinds 1916. In tegenstelling tot het Prime Minister's Office staat dit bureau ten dienste van het gehele kabinet. De organisatorische opbouw van het kabinetbureau kan als volgt worden weergegeven. Aan het hoofd staat de Prime Minister, doch de dagelijkse leiding van het bureau ligt in handen van degene die ook secretaris is van het kabinet ("Secretary of the

Cabinet”). De secretaris woont de vergadering van het kabinet bij en ook van de kabinetscommissies, indien dit wenselijk is. Sinds 1984 is de secretaris tevens Permanent Secretary van het Bureau voor management en personeel en hoofd van de Home Civil Service. Tevens is hij adviseur van de Prime Minister. De kabinetssecretarissen hebben altijd een belangrijke rol gespeeld met betrekking tot de organisatie en reorganisatie van het regeringsapparaat.

Het kabinetsbureau bestaat uit het kabinetssecretariaat, het Bureau voor de centrale statistiek (CSO), het Bureau voor management en personeel (MPO) en de Historische dienst. Het kabinetssecretariaat wordt hierna behandeld. Het Bureau voor de centrale statistiek verzorgt de samenstelling en interpretatie van de statistieken die als basis worden gebruikt voor het economische en sociale beleid. Tevens coördineert dit bureau het statistische werk van de departementen. Het Bureau voor management en personeel is verantwoordelijk voor de organisatie, management en efficiency van de Civil Service. Daartoe werft het bureau nieuwe ambtenaren aan, verzorgt de opleidingen, de personeelsadministratie en ten slotte de benoemingen in de leidinggevende posities. De Historische dienst is belast met de beschrijving van de officiële geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog en is ook verantwoordelijk voor de officiële geschiedenis van bepaalde gebeurtenissen in vreedstijd.

Vanaf 1970 tot juli 1983 heeft de Central Policy Review Staff (CPRS) deel uitgemaakt van het kabinetsbureau. De CPRS werd in het leven geroepen om een onafhankelijke en hoog gekwalificeerde denktank te creëren, die zou worden belast met de planning op lange termijn. De CPRS zou ten dienste staan van het kabinet.

In de praktijk bleek de CPRS sterk afhankelijk van het vertrouwen van de Prime Minister. Het wantrouwen vanuit de Civil Service ten opzichte van een onafhankelijke denktank, het uitlekken van een vertrouwelijk concept-rapport over de lange termijn uitgaven van de regering juist voor de aanvang van de partijconferenties in september 1982 en de opvattingen van de toenmalige Prime Minister over de wenselijkheid van een onafhankelijke denktank hebben geleid tot de opheffing van de CPRS in juli 1983. Hiermee verdween de enige dienst die zich bezighield met planning op lange termijn.

Op het kabinetsbureau werken ongeveer 1500 ambtenaren. In tegenstelling tot de staf van het Prime Minister's Office betreft het hier geen politieke geestverwanten, maar gewone ambtenaren.

### *De rol van de ondersteunende instellingen in inter-departementale overleg- en coördinatiestructuren*

Van de vier genoemde diensten van het kabinetsbureau is het kabinetssecretariaat



de belangrijkste wanneer het gaat om de coördinatie van kabinetsaangelegenheden.

Het secretariaat heeft tot taak de agenda van de kabinetsvergaderingen op te stellen, de ministers te voorzien van de stukken voor deze vergaderingen, de kabinetsbesluiten vast te leggen en toezicht uit te oefenen op de uitvoering van deze besluiten. De door het secretariaat opgemaakte kabinetsbesluiten zijn de enige officiële stukken over de uitkomst van de kabinetsvergaderingen. Zij zijn vertrouwelijk en worden pas na dertig jaar openbaar. De leden van het kabinet hebben de plicht geen informatie te verstrekken over de kabinetsvergaderingen. Het vastleggen van de kabinetsbesluiten en het verschaffen van documentatie aan de leden van het kabinet beoogt vooral de interdepartementale coördinatie te verzekeren. Op het terrein van interdepartementale overlegstructuren speelt echter noch het kabinetssecretariaat, noch het kabinetsbureau een rol. Het kabinetsbureau heeft geen uitvoerende taken, zoals departementen die hebben.

Omdat het kabinetsbureau werkzaam is voor het gehele kabinet, is het voor de wijze van uitoefening van zijn taken verantwoording verschuldigd aan het kabinet. In de dagelijkse praktijk zal de secretaris van het kabinet degene zijn die namens het kabinet toezicht houdt op de uitoefening van de taken door het kabinetsbureau.

## Rechtsvergelijkende beschouwing

Inrichting en omvang van de diensten die de regeringsleiders ter zijde staan, vertonen in de onderzochte staten grote verschillen. Hieruit blijkt dat de omvang en de taakstelling van de dienst van de regeringsleider eerst en vooral verklaard moeten worden uit de positie die deze ingevolge staatsrechtelijke normen, partijpolitieke situatie en tradities van het betrokken land ten opzichte van de andere ministers inneemt. Om deze globale vergelijking te preciseren, kunnen de potentiële taken van de dienst van de regeringsleider als volgt worden gerubriceerd.

- a. De procedurele zorg voor het algemeen regeringsbeleid. Deze omvat het agenderen van onderwerpen voor de ministerraad, de verslaglegging daarvan en het bewaken van de tijdige uitvoering van de besluiten. Verder vallen tot deze procedurele zorg te rekenen het organiseren van overleg over geschilpunten tussen ministers betreffende de inhoud van het beleid en eventueel ook het zelf beslechten van competentiegeschillen.
- b. Inhoudelijke zorg voor het algemeen regeringsbeleid. Hierbij gaat het om het ontwikkelen en uitwerken van het regeringsprogramma, het geven van richting aan activiteiten van de vakdepartementen en het beslechten van geschilpunten tussen ministers over de inhoud van het beleid.
- c. Interdepartementale coördinatie van facetbeleid, dat wil zeggen het op elkaar afstemmen van elkaar rakende activiteiten van vakdepartementen.

- d. Het vervullen van ondersteunende functies voor de regering als geheel, in het bijzonder de voorlichting over het algemeen regeringsbeleid, de coördinatie van het voorlichtingsbeleid van de departementen en de organisatie van het regeringsapparaat als geheel.
- e. De vervulling van bijzondere taken betreffende de buitenlandse betrekkingen.
- f. De voorbereiding van beleid voor de middellange en lange termijn.

Naast deze zes taken is er nog een bijzondere taak voor elke regeringsleider en zijn dienst, namelijk het onderhouden van de relaties met het staatshoofd. Op die taak gaan wij hier niet verder in; duidelijk is dat het karakter ervan verschilt al naar gelang van de staatsrechtelijke positie van het staatshoofd.

In alle onderzochte landen spelen de onder a, c en d vermelde taken een belangrijke rol. Van de vier eenheden waaruit het Nederlandse ministerie van Algemene Zaken is opgebouwd – het Kabinet van de minister-president, de Rijksvoorlichtingsdienst, de Inlichtingendienst Buitenland en het bureau van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – is het Kabinet van de minister-president belast met de taken a en c. Voor zover het gaat om het functioneren van de ministerraad en zijn onderraden, is binnen het Kabinet van de minister-president in het bijzonder het secretariaat van de ministerraad belast met de procedurele zorg en de verslaglegging. De Rijksvoorlichtingsdienst is in Nederland belast met de onder d vermelde taken betreffende de voorlichting, met dien verstande dat de wetgeving en het uitvoeringsbeleid betreffende de openbaarheid van bestuur door het Kabinet van de minister-president worden behartigd, in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken. Vraagstukken van de organisatie en reorganisatie van de rijksdienst zijn, eveneens in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken, sinds 1971 een vast onderwerp van activiteiten van het Kabinet van de minister-president; sinds een zevental jaren geldt dat ook voor algemene wetgevingsvraagstukken, in samenwerking met het ministerie van Justitie. In Nederland is de minister-president wegens zijn verantwoordelijkheid voor de Inlichtingendienst Buitenland institutioneel met één van de onder d bedoelde bijzondere taken belast.

De onder e vermelde taak omvat traditioneel een representatieve component. Daarnaast heeft zij als gevolg van veranderingen in het internationaal politiek verkeer inhoudelijk meer betekenis gekregen: in kaders als dat van de Europese Raad en het overleg van regeringsleiders van de belangrijkste geïndustrialiseerde staten treedt niet de minister van Buitenlandse Zaken, maar de regeringsleider als vertegenwoordiger van zijn land op. In Frankrijk en in het Verenigd Koninkrijk komt deze rol overigens overeen met de tussen de regeringsleider en de vakministers bestaande politieke gewichtsverdeling. Dit geldt voor de Bondsrepubliek Duitsland in mindere mate, omdat de Bondsminister van Buitenlandse Zaken tevens vice-kanselier en een van de voorlieden van de grootste coalitiepartner pleegt te zijn; daaraan ontleent hij een aanzienlijk politiek gewicht. Daar staat tegenover

dat de Bondskanselier in de Duits-Duitse betrekkingen een sleutelrol speelt. De verschuiving van verantwoordelijkheden op het terrein van de buitenlandse betrekkingen naar de minister-president, als gevolg van de reeds genoemde internationale ontwikkelingen, komt in deze bundel in de bijdrage van W.K.N. Schmelzer (hoofdstuk 8) uitgebreid aan de orde. De ontwikkeling in België is in hoge mate vergelijkbaar.

De opvallendste verschillen tussen de diensten van de regeringsleiders in de onderzochte landen betreffen de onder b bedoelde taken. In de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is de organisatie erop afgestemd de regeringsleider een sturende rol ten opzichte van de andere ministers te doen vervullen. Het Bundeskanzleramt, het Secrétariat général du Gouvernement en het Cabinet Office zijn daartoe voorzien van deskundigen op de diverse beleidsterreinen. In Frankrijk en in het Verenigd Koninkrijk stelt de gebruikelijke homogeniteit van de regering – al is deze in Frankrijk soms betrekkelijk – de regeringsleider in staat zich met de inhoud van het beleid van de vakministers in te laten. In de Bondsrepubliek Duitsland pleegt vorming van een coalitie nodig te zijn. De Grondwet kent weliswaar aan de Bondskanselier een "Richtlinienkompetenz" toe, maar in een coalitiekabinet is zijn armslag bij de uitoefening van die bevoegdheid beperkt. Vandaar dat de praktisch-politieke betekenis van het Bundeskanzleramt geringer is dan zijn opbouw uit omvangrijke gespecialiseerde hoofdafdelingen zou kunnen doen vermoeden. Van tijd tot tijd komen belangrijke tegenstellingen tussen de Bondskanselarij en een vakdepartement – met name het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarvan al werd vermeld dat het gewoonlijk wordt geleid door een minister uit een andere partij dan die van de Bondskanselier – in de publiciteit. In België daarentegen, waar coalitievorming onmisbaar is, zijn de kabinetten van de Eerste Minister behalve op directe ondersteuning van de regeringsleider vooral gericht op het oplossen van politieke knelpunten en tegenstellingen, en niet op het bewaken van de taakvervulling door de afzonderlijke vakdepartementen. Voor het Nederlandse ministerie van Algemene Zaken geldt iets dergelijks, al kunnen – al naar gelang de taakopvatting van de fungerende minister-president – in meer of mindere mate ook duwende taken worden vervuld; de besluitvorming over de voorstellen van de Commissie-Dekker inzake de financiering van de gezondheidszorg biedt daarvan een voorbeeld.

Naarmate de onder a bedoelde procedurele coördinatie intensiever en ingewikkelder wordt, wordt het voor een dienst van de regeringsleider moeilijker buiten een inhoudelijke waardering van het algemeen regeringsbeleid te blijven. Het gewicht en de onderlinge vertakkingen van de problemen maken een inhoudelijk-coördinerende bemoeienis van de regeringsleider onmisbaar. Dit neemt niet weg dat de Nederlandse politieke cultuur van pluriformiteit en compromis in vergelijking met bijvoorbeeld Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk een barrière vormt voor een ontwikkeling van het ministerie van Algemene Zaken tot een centrale sturingseenheid voor het regeringsbeleid. De institutionele verankering

van de primaire beleidsverantwoordelijkheid bij de vakdepartementen vormt een belangrijke bijdrage tot continuïteit van het algemene regeringsbeleid, met alle voor- en nadelen van dien. Dat het Kabinet van de minister-president met een in vergelijking tot het buitenland bijzonder kleine personele omvang (tussen de 10 en 15 personen) erin slaagt de onder b bedoelde taken met de procedurele zorg te combineren, is een indrukwekkende prestatie.

Eén taak bleef nog onbesproken, namelijk die inzake het middellange en lange-termijnbeleid. Terwijl in andere landen de met de voorbereiding van het algemene middellange en lange-termijn beleid belaste eenheden ontbreken of zijn gemarginaliseerd, functioneert te onzent de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid volwaardig. De onderschikking van het betrokken onderdeel van het ministerie van Algemene Zaken – het bureau van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – aan een orgaan waarvan het karakter geheel beantwoordt aan de Nederlandse traditie van collegialiteit en pluriformiteit, kan daartoe naast aard en onderwerpkeuze van de door de Raad uitgebrachte rapporten hebben bijgedragen. Een probleem blijft echter dat voor het aanpakken van problemen die pas in de toekomst acuut zullen worden, hoogst zelden voldoende politieke druk kan worden ontwikkeld. Een nauwere relatie tussen degenen die zich met beleidsproblemen op lange en middellange termijn bezighouden enerzijds, en de dienst van de regeringsleider anderzijds behoort tot de weinige mogelijkheden om hierin verbetering te brengen.

## Gebruikte literatuur

---

### België

G. Craenen, "Het Koninkrijk België", in: L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Deventer 1981.

R. Senelle, *De Ministerraad in België*, preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Zwolle/Antwerpen 1983.

A. Mast, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, 1983.

A. Molitor, *L'Administration de la Belgique*, Brussel, 1974.

R. Urbain, *La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique*, Brussel, 1958.

P. van Orshoven, *Centrale politieke structuren en werkwijzen in België*.

A. Vandevoorde, "De functie van de kabinetschef", *Res Publica* 1985, blz. 297, e.v.

G. Eyskens, "De functie van eerste minister in België, in de periode 1945-1976", *Res Publica* 1983, blz. 533 e.v.

### Bondsrepubliek Duitsland

M.C. Burkens, "De Bondsrepubliek Duitsland" in: L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Deventer, 1981.

T. Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Aufl., Opladen, 1973.

N. Johnson, *Government in the Federal Republic of Germany*, Oxford, 1973.

*Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Alternativkommentar, A. Azzola e.a. (red.), Neuwied, 1984.

Theodor Schramm, *Staatsrecht*, 2 Aufl. Köln, 1977-1980.

E.N. Junker, *Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers*, Tübingen, 1965.

O. Model, C. Creifelds, *Staatsbürgertaschenbuch*, 22. Aufl. München, 1985.

E. Hübner, H.H. Rohlf's, *Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1985-1986*, München, 1985.

J.W.M. Engels, "De Kanzleramtsminister, een Duitse superminister?" *Tijdschrift voor Overheids-administratie*, 1985, blz. 96-100.

C.G. Schweitzer, D. Karsten, R. Spencer, R.T. Cole, D.P. Kommers, A.J. Nicholls (ed.), *Politics and Government in the Federal Republic of Germany*, Basic Documents, Leamington, 1984.

### Frankrijk

C.A.J.M. Kortmann, "De Franse republiek", in: L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Deventer 1981.

A. Claisse, *Le Premier Ministre de la Ve République*, Parijs 1972.

J. Massot, *Le Chef du Gouvernement*, Notes et Etudes no. 4537-4538, La Documentation française, Parijs, 1979.

J.L. Bodiguel/J.L. Quermonne, *La Haute Fonction Publique*, Parijs, 1983.

R. Py, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Notes et Etudes no. 4779, La Documentation française, Parijs, 1985.

Conseil d'Etat, *Structures gouvernementales et organisation administrative*, Notes et Etudes no. 4818, La Documentation française, Parijs, 1986.

*Organisation du travail gouvernemental et Service du Premier Ministre*, Recueil de notices "L'administration centrale: Fonctions et structures des ministères", La Documentation française, Parijs, 1986.

J.L. Quermonne, *La légitimité respective du Président et du Gouvernement en période de cohabitation*, Regards sur l'actualité 1987, no. 132, La Documentation française.

D. Turpin, "La présidence du Conseil des ministres", *Revue du Droit Public*, 1987, blz. 873 e.v.

### Verenigd Koninkrijk

E.C.S. Wade and A.W. Bradley, *Constitutional and administrative law*, 10th Edition, Longman, London and New York, 1985.

James Barber, "The Power of the Prime Minister", in: R.L. Borthwick and J.E. Spence, *British Politics in Perspective*, Leicester University Press, 1984.

L. Prakke, "Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland", in: L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Deventer, 1981.

*Regeringsstelsel van het Verenigd Koninkrijk*, publicatie van het ministerie van Buitenlandse en Gemenebestzaken, Reference Services, Central Office of Information, London, 1986.

Peter Hennessy, *Cabinet*, Blackwell, Oxford 1986. Zie voor een bespreking van dit boek E.

Janse de Jonge, "Het Britse kabinet onder mevrouw Thatcher", in: *Bestuurswetenschappen*, 1987, nr. 2, blz. 124-128 (Buitenlandse kroniek).

Constantin Zilemenos, "Angleterre", in: *Naissance et évolution de la fonction de Premier ministre dans le régime parlementaire*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tôme LIV, Parijs 1976, blz. 52-76.

E. Janse de Jonge, "The Central Policy Review Staff; Opkomst en ondergang van het adviesorgaan van de Britse regering (1970-1983)" in: *Staatkundig Jaarboek 1987*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1987, blz. 215-229.



*Het voormalige paleis Kneuterdijk, vanaf 1937 gedurende enkele jaren in gebruik van het ministerie van Algemene Zaken.*



*"Stratton House", zetel van de Nederlandse regering te Londen 1940-'45 (schilderij van A. van Anrooy).*





*Plein 1813 nr. 4, zetel van de minister-president tot medio 1977; nu in gebruik van de WRR.*

## Algemene Zaken en analoge instanties in de vaderlandse geschiedenis

---

*P. den Hoed*

Zolang er in de lage landen centraal bestuurlijk gezag is uitgeoefend, is er een algemene instantie geweest waarbij de zorg voor de samenhang van het bestuur berustte. In de vaderlandse geschiedenis zijn als zodanig bijvoorbeeld aan te wijzen: de Geheime Raad die in 1531 werd opgericht naast de landvoogd, de Secretarie van Staat onder de Koning (ingesteld in 1813) en het ministerie van Algemene Zaken.

Direct valt op dat deze instanties zeer verschillend zijn, maar zij zijn dan ook uitdrukking van uiteenlopende typen van staatkundige stelsels. De Geheime Raad is niet los te zien van de centralisatie van het staatsbestuur aan het einde van het landsheerlijke bestel, de Secretarie van Staat onder koning Willem I kan weer niet buiten de context worden gezien van de constitutionele monarchie, evenmin als het ministerie van Algemene Zaken losgemaakt kan worden van het systeem van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Maar ondanks deze verschillen stemmen ze in één opzicht overeen. Ze vormen alle drie binnen hun staatssystemen het meest algemene punt, de meest algemene instantie van de bestuursdienst. Op grond van hun functie binnen de diverse stelsels zijn zij dus als gelijksoortige instellingen te beschouwen. Dit ziet men ook als men de feitelijke taken bekijkt. Dan blijkt dat het telkens gaat om het functioneren van de interne bestuurlijke betrekkingen als geheel. De taken hebben betrekking op de voor een bestuursstelsel centrale procedurele functies. Ze omvatten bijvoorbeeld de zorg voor de agenda, voor de redactie en uitgifte van staatsbesluiten, voor de informatie-uitwisseling tussen centrale en lokale bestuurders en tussen centrale bestuurders onderling, voor de geheimhouding of, omgekeerd gedefinieerd, voor de openbaarheid, voor het centrale archief, voor de verzending van "missives", voor de beslechting van competentieconflicten binnen de regering en voor de behandeling van beroepen tegen het bestuur. Kort samengevat zouden we kunnen zeggen dat het gaat om de adviserende en secretariële – daarin zit het

woord geheim, secreet – werkzaamheden ten behoeve van het regeringsbeleid en de bewaking van de eenheid daarvan.

In het onderstaande geef ik in het kort een beeld van de ontstaansgeschiedenis van de genoemde organen, waarbij ik telkens tracht om de oprichting te plaatsen in de institutionele ontwikkelingen er voor en er na. Hierbij worden soms ook nog andere analoge organen betrokken, zoals de griffie van de Staten-Generaal ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden. Met deze beschrijvingen wil ik aantonen dat de bewaking van de eenheid als functie telkens een andere institutionele vorm krijgt, dat er tegelijkertijd continuïteit en verandering is. Aan het slot kan dan de balans worden opgemaakt van de specifieke positie en het bijzondere karakter van de bedoelde instanties.

Vooraf moet in die zin een voorbehoud worden gemaakt, dat de ontwikkelingen slechts in grote lijnen, als het ware in vogelvlucht kunnen worden aangegeven. Bovendien zijn de interpretaties van de ontwikkelingen soms niet meer dan aannemelijke veronderstellingen, bijvoorbeeld omdat er geen onderzoek naar gedaan is of naar gedaan kan worden vanwege het ontbreken van archieven. Ten slotte is er in een analyse als deze altijd een probleem met de terminologie en dat geldt zeker in dit geval. Een veel gebruikte term is immers "bestuur". Dit begrip duidt op gezagsuitoefening. In vroeger tijden kende men hierbij echter niet de – overigens betrekkelijke – zekerheden die wij nu kennen dank zij erkende institutionele onderscheidingen, zoals die tussen rechtspraak, wetgeving en uitvoering. In de zestiende eeuw verloopt "uitvoering" door uitspraken in geschillen en gelden deze uitspraken vaak weer als algemene regels voor soortgelijke gevallen.

## **De Geheime Raad**

In 1981 herdacht de Raad van State het feit dat hij vierhonderdvijftig jaar geleden werd opgericht. Deze oprichting was vervat in de "ordonnanties en instructies" van 1 oktober 1531, waarbij behalve de Raad van State, ook de Financiële Raad en de Geheime of "Secreete" Raad werden ingesteld.

Deze gebeurtenis was de bevestiging van een centralisatieproces dat al door Karel de Stoute in de vijftiende eeuw begonnen was, maar dat na zijn dood in 1477 zo'n reactie had opgeroepen, dat aanvankelijk het centrale bestuur over de Nederlanden vrijwel te niet werd gedaan. Bij het Groot Privilege van 1477 werden het Algemeen Rekenhof en het Parlement van Mechelen – een soort centraal gerechtshof – opgeheven. Dit waren afsplitsingen van de Hofraad of (oude) Grote Raad, die fungeerde als centraal adviserend en secretarieel apparaat van de Vorst. De Grote Raad zelf was het enige lichaam dat grotendeels gespaard bleef voor de provinciale verlangens tot afschaffing, al leidde het decentrale verzet tot een sterke inperking van zijn bevoegdheden en moest de provinciale



*Het Hof van Brussel gezien vanuit het park omstreeks de tijd van Karel V, getekend door Barend Orley (± 1491-1542).*

representatie voortaan meer in de samenstelling tot uitdrukking komen. Na enige jaren bleek zich echter al weer een centraal rechterlijk orgaan binnen de boezem van de nieuwe Grote Raad te ontwikkelen. Dit was weliswaar een commissie van de Grote Raad, maar haar taak leek veel op die van het eerder afgeschafte Parlement van Mechelen. In 1504 leidde deze ontwikkeling zelfs tot de oprichting van de "Grote Raad van Mechelen". Hierdoor werd het centrale gerechtshof weer afgesplitst van de Grote Raad, die nu Geheime Raad of Grote Raad naast de Vorst ging heten. Inmiddels had zich ook al een financiële commissie uit de oude Grote Raad gevormd, die onder meer belast was met het beheer van de domeinen en de overige inkomsten, met name de bedden (een soort heffingen). De Grote Raad bestond aldus aan het begin van de zestiende eeuw nog alleen uit de algemene adviseurs, de edelen-raadadviseurs van de vorst, die zich lieten bijstaan door secretarissen-adviseurs met een juridische scholing. Onder het bewind van Karel de Vijfde ging het differentiatieproces verder. Er werd steeds meer onderscheid gemaakt tussen leden van de Grote Raad naast de Vorst, die hij zo nu en dan bij elkaar kon roepen, en een vaste kern, vooral bestaande uit beroepsambtenaren-juristen.

Deze situatie wordt als het ware bevestigd door de institutionele hervorming in 1531. Behalve dat nu de positie van de Financiële Raad wordt vastgelegd, worden de edelen in de Raad van State ondergebracht en de juristen-ambtenaren in de nieuwe Geheime Raad. Aan de Raad van State komt formeel de hoogste plaats toe. De activiteiten van de juristen zijn nu duidelijk afgezonderd van de beraadslagingen van de edelen. Het belang van de reorganisatie van 1531 is dat de drie nieuwe raden niet meer worden opgezet als afdelingen van de persoonlijke raad van de Vorst, maar als zelfstandige raden naast en dus op gelijke hoogte met de landvoogd, die het gezag namens de Vorst uitoefent. Op deze manier verwerven de adviseurs formeel ook een minder ondergeschikte positie, zonder dat ze overigens geheel buiten de invloed van de Vorst komen. Hij benoemt hen en houdt toezicht op hun functioneren. Het is te danken aan hun positie *naast* de landvoogd dat deze raden gewoonlijk worden aangeduid als de collaterale raden. De aanleiding tot deze hervorming is vooral het optreden van spanningen binnen de Hofraad tussen enerzijds de juristen en anderzijds de vertegenwoordigers van de hoge adel, die hun traditionele machtspositie aan het Hof steeds meer aangetast zagen door de eerstgenoemden. In verband hiermee waren ook wrijvingen ontstaan tussen de landvoogdes Margaretha van Oostenrijk en de adel, die de landvoogdes verweet te zelfstandig te zijn opgetreden. De functie van de Raad van State is dan ook de invloed van de adel op het beleid van de landvoogdes zeker te stellen. Karel de Vijfde wilde hun invloed kanaliseren en hen tegelijkertijd binden aan het centrale beleid. De mogelijkheid hiertoe doet zich in 1531 voor, onder meer omdat Margaretha kort tevoren was overleden en Karel de Vijfde zijn zuster Maria van Hongarije als nieuwe landvoogdes onder enige vorm van toezicht van

de lokale machthebbers wilde stellen. Door functies als kamerheer, raadsheer, provinciegouverneur en militair bevelhebber had de hoge adel immers nog altijd belangrijke machtsposities in handen.

### *Een ondersteunend advieslichaam*

Zoals gezegd neemt de Geheime Raad binnen de collaterale raden de positie in van een ondersteunend advieslichaam of, om het nog moderner te zeggen, van een soort algemeen professioneel staforgaan naast de landvoogd. De taak van de Geheime Raad wordt in zeer algemene termen omschreven en bevat ongeveer de advisering over alles wat de justitie en de politie van het land betreft. In de ordonnantie heet het dat de Geheime Raad dagelijks aanwezig moet zijn, dat de chef van de raad ervoor moet waken dat leden en personeel zich niet te veel committeren aan de belangen van anderen en dat hij toezicht zal houden op de expeditie van de dépêches en op de stipte naleving van de regels door leden en secretarissen van de raad.

M. Baelde noemt het hoofd van de Geheime Raad de spil van de administratieve organisatie; een typering die ook kan worden aangetroffen bij een oudere auteur die de Geheime Raad heeft bestudeerd, P. Alexandre<sup>1</sup>. De administratieve bevoegdheden van de raad betreffen de inrichting van de hofhouding, van het centraal en lokaal bestuur en van de kerkelijke administratie. De Geheime Raad is vooral betrokken bij benoemingen en bij plannen voor bestuurlijke hervorming. Op het terrein van de wetgeving is de raad belast met de redactie van nieuwe ordonnanties; iets waartoe zijn leden als juristen beter in staat zijn dan de leden van de Raad van State, waar weer de ervaring met militaire en buitenlandse politieke zaken groter is. Behalve voor de redactie moet de raad ook zorg dragen voor het onder het grootzegel uitvaardigen van de ordonnanties. De ordonnanties moeten worden gekopieerd en de kopieën moeten worden afgeleverd bij de verschillende provinciale hoven. Voorts moet hij, indien nodig, bijdragen tot de juiste interpretatie van de regels en is hij belast met de optekening van plaatselijke rechtsgewoonten, met de codificatie en homologatie van de "costuymen". De raad heeft enkele rechterlijke taken op het gebied van, wat men nu zou noemen, de geschillen van bestuur, op dat van conflicten tussen het hofpersoneel en van misdrijven tegen de trouw aan de Vorst. Ten slotte moet de Geheime Raad adviseren over het al dan niet toestaan van privileges of octrooien.

Binnen de raad is de belangrijkste functie die van hoofd. Vooraanstaande juristen als Jan Carondelet, Lodewijk van Schore en – niet in de laatste plaats – de als rechtsgeleerde en bestuurder befaamde Viglius, eigenlijk de Wigle van Aytta van Zwichem geheten, vervullen deze functie. Naast de chef wordt in 1531 ook een raadsvoorzitter benoemd, die belast is met het afwerken van de agenda en het opmaken van de besluiten. Hij heeft de procedurele leiding van de vergadering.

Naast de chef en de voorzitter bestaat de raad uit vijf leden, allen juridische raads-heren. De Geheime Raad vergadert volgens de bevindingen van Baelde twee maal daags, alle dagen. De raad klaagt vaak over overbelasting en heeft meermalen verzocht om uitbreiding van het aantal leden. Als personeel kent de raad de audiëntier, die het secretariaat van de vergaderingen voert, voorts de secretaris van state die primair belast is met de expeditietaken, circa tien gewone secretarissen en ten slotte een groot aantal klerken, die weer in dienst zijn van de secretarissen. De inkomsten worden deels individueel verkregen uit de depêchegelden <sup>2</sup>.

Met de scheiding tussen een adellijke raad, de Raad van State, en een raad van beroepsambtenaren, de Geheime Raad, zijn de conflicten tussen beide groepen uiteraard niet opgeheven. De hoge adel – de graven, de markiezen, de heren – lieten zich niet zomaar opzij zetten. Zij waren de seigneurs d'épée en vertegenwoordigden het – deels door het ontstaan van een staand leger – achterhaalde feodaal-militaire ambtenarentype. Als kleine vorsten achtten zij zich even waardig als de landsheer zelf <sup>3</sup>. Ze waren ook meestal vertegenwoordigd in de statenvergaderingen en lieten zich hun posities niet zo maar afnemen. Ze hadden bovendien ook grote financiële belangen, die ze veilig gesteld wilden zien tegen de toenemende financiële verlangens van het centrale gezag.

De meeste auteurs zijn het erover eens dat de Raad van State ten opzichte van de Geheime Raad tot het eind van de jaren vijftig van de zestiende eeuw terrein heeft verloren. Er worden hiervoor verschillende oorzaken genoemd, zoals het autoritaire optreden van de landvoogden die weinig gebruik maakten van hun facultatief recht om de Raad van State bijeen te roepen; het te beperkt houden van het aantal leden van deze raad; het tegen elkaar uitspelen van de leden en de veelheid van gewestelijke en uit eigen titel voortvloeiende taken van de adel, waardoor zij geen tijd hadden voor het werk van de Raad van State. De juristen-ambtenaren waren daarentegen afkomstig uit de burgerij die door pre-kapitalistische en commerciële activiteiten vermogend was geworden en zich dus de laag betaalde ambtelijke functies wel kon permitteren. En ten slotte achtten de edelen zich niet bestemd voor het "porter la plume", gewend als zij waren met het zwaard om te gaan.

### *Oppositie tegen het centrale gezag*

Al voordat Filips de Tweede in 1555 zijn vader opvolgt zijn er tekenen van oppositie van de leden van de Raad van State tegen het centrale gezag. In de jaren dat Filips de Tweede in de Nederlanden verblijft ontstaan er spanningen tussen de hem begeleidende raden en de Nederlandse collaterale raden. Vervolgens neemt de oorlog met Frankrijk in hevigheid toe en treedt op wat men wel noemt het Spaanse Bankroet. In deze situatie van beslissingen over oorlog en vrede wordt de

Raad van State, die ook al bijeen was geroepen ter gelegenheid van de troonsbestijging van Filips de Tweede, steeds vaker geraadpleegd. Er ontstaan protesten tegen de beperkte samenstelling van de raad en de geringe bevoegdheden. Er worden brieven naar Filips verzonden. De adel wil wel medeverantwoordelijkheid dragen voor het beleid, waartoe zij door de Raad van State is uitgenodigd, maar wil dit beleid dan ook mede kunnen bepalen. Hun geringe invloed op het centrale bestuur wijten zij met name aan de positie van Granvelle, de eerste raadadviseur, de eerste "minister" van Filips de Tweede in de Nederlanden. Hij zou de Koning onjuist inlichten over de toestand in de Nederlanden. In de Raad van State wekt hij door zijn autoritaire optreden de ergernis van de andere leden, terwijl hij buiten de raad steeds meer de touwtjes in handen neemt. Baelde wijst er in dit verband op dat de woede van de adel deels ook voortkwam uit naijver over de hoge waardigheid – het kardinaatschap – die Granvelle in 1561 ten deel viel. Wanneer de Koning aarzelt met het ontslag, wordt aan de landvoogdes meege-deeld dat de leden van de hoge adel niet meer in de Raad van State zullen verschijnen zolang Granvelle nog in functie is. Kort hierna behaalt de adel de overwinning en wordt Granvelle van zijn functie ontheven.

Kritiek bestond ook op een ander lid van de Raad van State, Viglius, tevens hoofd van de Geheime Raad. Enkele edelen willen een verbod op lidmaatschap van leden van de Geheime Raad. Voorts stellen zij dat de Geheime Raad ondergeschikt moet worden gemaakt aan de Raad van State – als uitvoerend lichaam hiervan – en dat het aantal leden van de Raad van State sterk moet worden uitgebreid. Oranje dringt er bij Egmont op aan zich hiervoor bij Filips de Tweede te beijveren. Viglius bevindt zich in een moeilijke situatie en de Geheime Raad raakt ingeklemd tussen de Koning en de standen. Tussen hen groeit allengs een situatie van wederzijds wantrouwen, waardoor de marges van handelen voor de Geheime Raad sterk worden ingeperkt. Uit de correspondentie van Viglius als chef van de Geheime Raad wordt duidelijk hoe hij geprobeerd heeft om zijn intermediaire positie tussen Koning en edelen te behouden. Van beide zijden nam de druk toe om zich aan hun gezag te onderwerpen. Vanuit de nu veelvuldig samenkomende Raad van State worden voorstellen gedaan om de Geheime Raad tot een uitvoerend college van deze raad te maken. De Koning in Spanje verlangt daarentegen van Viglius uitingen van onvoorwaardelijke loyaliteit. Alexandre meldt dat de klachten over de besluiteloosheid en inefficiëntie van de Geheime Raad in deze tijd sterk toenemen<sup>4</sup>.

Aan de Geheime Raad met zijn oorspronkelijke taken en samenstelling komt een einde wanneer de Hertog van Alva in 1567 in de Nederlanden arriveert. Binnen de Raad van State was al bekend geworden dat de Koning gekant was tegen versterking van de invloed van deze raad. Een aantal leden, onder wie Willem van Oranje, trekt hieruit zijn consequenties en weigert de eed van trouw aan de Koning af te leggen. In deze machtsconstellatie lijkt de Geheime Raad steeds meer ondergeschikt te raken aan de gouverneur-generaal. Een deel van de leden en het



personeel gaat over naar de nieuw ingestelde Raad van Beroerten, die ook een aantal taken – met name op kerkelijk gebied – van de Geheime Raad overneemt.

## **De Secretarie van Staat**

”De Koning pleegt alle de daden van Koninklijke Waardigheid in Zijnen Geheimen Raad”, zo luidt artikel 5 van de schets voor een nieuwe Grondwet voor het koninkrijk, zoals G.K. van Hogendorp die in 1813 opstelt. In de derde redactie heeft hij de naam Geheime Raad vervangen door Raad van Staten, waarbij de meervoudsvorm lijkt te verwijzen naar de gebruiken uit de Republiek der Verenigde Nederlanden, waar de leden van deze raad door de staten werden voorgedragen<sup>5</sup>. Ook een ander voorstel dat Van Hogendorp aan de Grondwetscommissie doet, roept herinneringen op aan de praktijk van de vroegere republiek. Het gaat hier om de functie van ”Raadpensionaris”, een soort algemeen ministerschap waarbij het beleid van de Staten-Generaal zou berusten. Deze zou door de Soevereine Vorst worden benoemd voor een termijn van vijf jaar. Het ambt doet onder meer denken aan een griffier van de Staten-Generaal uit de republiek, maar dan met uitgebreidere bevoegdheden, zoals die typerend waren voor de bekende raadpensionarissen van Holland. Beide voorstellen verwijzen naar ambten met een algemene adviserende en ondersteunende opdracht.

De Staten-Generaal zijn, zoals men weet, na het wegvallen van de landvoogd met de collaterale raden en na het beëindigen van experimenten met monarchale of semi-monarchale regeringsvormen, gedurende circa twee eeuwen het hoogste en meest algemene bestuursorgaan van de republiek geweest. Deze instelling beschikte over een griffie bestaande uit een griffier, een commies en een aantal andere algemene en provinciale functionarissen, terwijl ze belast was met – uiteraard – de verslaglegging van de vergaderingen, de redactie van resoluties, de verzending en openbaarmaking van besluiten, het beheer van de buitenlandse correspondentie en de zorg voor het archief. De griffier trad op als adviseur van de commissies uit de Staten-Generaal en dat gold met name voor de belangrijkste commissie, namelijk die voor de buitenlandse zaken; de hoofdtaken van de Staten-Generaal, als hoogste orgaan van een in oorsprong verdedigend verbond van zelfstandige gewesten, lagen bijna vanzelfsprekend op buitenlands en defensiegebied. De griffiers behoorden in de republiek tot de hoogste ambtenaren in algemene dienst. Na de bekende griffier Musch hebben leden uit het geslacht Fagel gedurende 125 jaar de functie van griffier bezet.

De andere algemene instelling waarnaar Van Hogendorp terug verwijst, de Raad van State, had in de republiek echter een minder belangrijke plaats gekregen. Als generaliteitscollege was het onder meer het hoogste en meest algemene advieslichaam van de Staten-Generaal, maar als het er op aan kwam lieten de Staten-Generaal hun hogere positie gelden.



*Een gedeelte van het gebouw van de Secretarie van Staat in het begin van de 19e eeuw, die gehuisvest was in het voormalig Stadhouderslijk Kwartier aan het Buitenhof, aquarel uit 1818 door A.M. van Roijen.*

Het is misschien wel typerend voor de republiek geweest dat er hiernaast meer plaatsen zijn aan te wijzen die als bestuurlijk middelpunt konden fungeren, zoals de positie van raadpensionaris en niet te vergeten die van stadhouder, die vanaf 1774 erfelijk was geworden en waarbij zich een stadhouderlijk kabinet had gevormd. Er zijn dus vele bestuurlijke middelpunten in de republiek aanwijsbaar; iets dat nu eens gezien is als voordeel, dan weer als nadeel.

Hoe dit ook zij, Van Hogendorp is in 1813 op zoek naar de bepaling van het meest algemene punt in de rijksadministratie, waarbij hij zoveel mogelijk wil aansluiten bij de instellingen van voor de omwenteling van 1795. Spoedig blijkt echter dat noch de Soevereine Vorst, noch de meerderheid van de Grondwetscommissie veel voelt voor zijn plan. In de Grondwet wordt duidelijk vastgelegd dat de Koning beslist, niet in overleg met de Raad van State, maar slechts na advies van dit college en dan nog alleen wanneer het gaat om wetten en algemene maatregelen van bestuur. De Koning heeft ook wat betreft het bestuurscentrum een ander plan. Zo benoemt hij – na eerst getracht te hebben een lid van het griffiersgeslacht Fagel voor deze post te strikken – A.R. Falck tot algemeen secretaris van staat. Falck is op dat moment nog secretaris van het Algemeen Bestuur, dat in hetzelfde jaar de onafhankelijkheid had uitgeroepen.

De functie van een algemeen bestuurlijk secretaris is niet nieuw. Zo komen in de Bataafse Republiek al algemene secretarissen voor – in de staatsregelingen van 1798 en 1801 – en in 1805, in het (bijna) presidentiële stelsel van de raadpensionaris R.J. Schimmelpenninck, wordt de algemeen secretaris belast met het tekenen van alle uit te vaardigen akten. Ook onder Koning Lodewijk blijft de functie bestaan en wordt dan vervuld door W.F. Roëll, die later onder koning Willem I korte tijd minister zou worden. In 1808 wordt de functie opgeheven en gaan de werkzaamheden over op het Kabinet des Konings. In die tien jaar van haar bestaan lijkt de functie van secretaris zich te hebben ontwikkeld van een "verlengde arm" van het uitvoerend bewind van 1798 tot een secretaris met "zelfstandige" procedurele bevoegdheden in 1808.

In 1813 stelt Willem I weer een staatssecretarie in. Voor de vaste vergaderingen van de Koning met enkele ministers en andere adviseurs – de ministeriële conferentie – benoemt hij de genoemde staatssecretaris. In deze vergadering moeten concept-besluiten worden voorgelegd "welke van onze bekrachtiging voorzien, op de Algemeene Staatssecretarie dienen zullen ter opmaking en expeditie der finale besluiten" <sup>6</sup>. Op 31 december 1813 tekent koning Willem I het Soverein Besluit waarin officieel de grondslag wordt gelegd voor de Algemeene Staatssecretarie; enkele jaren later, wanneer andere secretarissen van staat inmiddels de titel van minister hebben gekregen, vervalt het woord "Algemeen" in de aanduiding van de Staatssecretarie.

J. Steur, aan wie veel over de Staatssecretarie kan worden ontleend, spreekt van een bestuursmiddelpunt; een term die ook tijdgenoten graag gebruiken als ze over

de Staatssecretarie spreken<sup>7</sup>. De taken van de Staatssecretarie bestaan met name uit het maken van notulen van de ministeriële conferentie – die later de Kabinet-raad gaat heten – en het opmaken van Soevereine, later – als erfprins Willem het koningschap heeft aanvaard – Koninklijke Besluiten. Hoewel de Staatssecretarie in de staatsalmanak als departement is opgenomen te midden van de andere departementen, is er toch een verschil in positie. De term "departement" heeft aanvankelijk geen uniforme betekenis; dat is pas gekomen nadat de departementen door samenstelling, inrichting en werkwijze eenvormiger waren geworden<sup>8</sup>. Dat de secretaris van staat niet de gelijke is – althans in formele zin – van de overige ministers, blijkt alleen al uit het feit dat hij slechts als penvoerder toegang heeft tot de Kabinet-raad: de vergadering van de Koning met zijn adviseurs, waaronder zijn ministers, leden van de Raad van State en eventuele ministers van staat. Wanneer Falck in 1818 door de Koning ontslagen wordt als secretaris van staat en benoemd wordt tot minister van het nieuw gevormde departement van Publiek Onderwijs, Nationale Nijverheid en Koloniën, beschouwen beiden dit formeel als een bevordering. Bij deze gelegenheid heft de Koning ook het ambt van secretaris van staat op. J.G. de Mey van Streefkerk wordt dan belast met de directie van de Staatssecretarie. Hij krijgt tot taak het opmaken, contrasigneren en uitvoerdigen van koninklijke besluiten en resolutiën.

### *Het ontslag van Falck*

Overigens bestaan er verschillende visies op de achtergronden van het ontslag van Falck. Falck zelf ziet blijkens zijn nagelaten verslag als reden dat hij uiteindelijk niet geschikt bleek voor de steeds meer toegenomen hoeveelheid bureauwerk. Nu de Koning besloten had de functie van staatssecretaris te verlagen tot die van directeur van de Staatssecretarie, leek dit bureauwerk eerder meer dan minder gewicht te krijgen. Omdat evenwel de taken van deze directeur dezelfde bleven als die welke hij had gehad, meende hij aanvankelijk dat dit een gelegenheidsargument was om het leed wat voor hem te verzachten<sup>9</sup>. Volgens De Pater echter is Falck niet ontslagen omdat hij het tegendeel zou zijn van een bureauleerling, maar louter om redenen van buitenlandse staatkunde<sup>10</sup>. Hij zet uiteen hoe Falck zich rondom 1816 inlaat met de buitenlandse politiek, waarmee dan de (conservatieve) minister van Buitenlandse Zaken Van Nagell is belast. De bemoeienis van Falck met de buitenlandse politiek is naar zijn mening te liberaal en te toeschietelijk tegenover de vooral in Brussel vertoevende Franse refugiés en ontlokt hierdoor veel kritiek van de grote mogendheden op het te eigengereide Nederlandse beleid. In deze visie is Falck overgeplaatst onder druk van de grote mogendheden en van Van Nagell, die in verband met het gedrag van Falck meermalen met ontslag bedreigd heeft. Falck was te ver gegaan en had zijn hand overspeeld, zo is zijn conclusie. Een derde interpretatie geeft Colenbrander, die stelt dat Falck te veel

invloed op 's Konings denkbeelden wilde uitoefenen en dat daarom de Koning uiteindelijk de voorkeur gaf aan De Mey die, naar gebleken was, veel machinaler werkte <sup>11</sup>.

De aangegeven redenen lijken mij minder onderling strijdig dan De Pater stelt, indien althans op het ambt van de staatssecretaris wordt gelet. De Staatssecretarie is immers niet zo zeer een particuliere verzameling personen ten dienste van de Vorst, maar meer een instelling ten dienste van de verschillende ministers, als uitdrukking van de heersende bestuursverhoudingen. Zoals De Pater ook aangeeft, ontstaan onder de ministers coalities die voor en die tegen Falck zijn. Maar van een secretaris van staat wordt verwacht dat deze zich buiten de dagelijkse bestuurlijke partijstrijd bevindt om het unificerende en bemiddelende karakter van zijn positie – en hiermee de eenheid van bestuur – niet in gevaar te brengen. Deze positie is nu duidelijk wel in gevaar gekomen. Kortom, Falck heeft gelijk wanneer hij in feite stelt dat hij wellicht niet zo geschikt is voor een ambtelijke functie en De Pater heeft gelijk wanneer hij stelt dat Falck zijn hand overspeelde, als we althans rekening houden met de aard van zijn positie. Colenbranders visie interpreteer ik in die zin, dat de Koning uiteindelijk de positie van Falck onhoudbaar acht, nu ook belangrijke ministers als Van Maanen het niet meer voor hem opnemen. Bovendien zal voor de Koning wel hebben meegewogen dat Falck de administratieve werkzaamheden, die een steeds groter deel gingen uitmaken van het secretarisschap, niet of half uitvoerde. Dit vond Falck zelf trouwens ook en Gerretson bevestigt het op basis van bestudering van de naar zijn mening vaak zeer slechte notulen van Falck <sup>12</sup>. De soepele en pragmatische Falck voelde zich, zoals hij zelf zei, niet zo aangetrokken tot de steeds groeiende administratieve besognes van het ambt – de Koning komt in 1818 nog met het ene bestuurshervormingsvoorstel na het andere –, maar meer tot de grote lijn.

De opvolger van Falck, De Mey, wordt door Colenbrander omschreven als plooibaar, vlug en nauwkeurig en als een rusteloos werker en voortreffelijk redacteur van 's Konings denkbeelden. In 1823 krijgt hij weer de titel van secretaris van staat, wat wellicht samenhangt met zijn benoeming tot lid van de ministerraad. Wanneer in september 1823 door de Koning een ministerraad wordt ingesteld, wordt de secretaris van staat hierin benoemd als lid. Hiermee is de titel van secretaris van staat weliswaar teruggekeerd, maar de aard van de functie is daardoor nog niet dezelfde geworden als voor 1818. Onder Falck heeft de functie meer een werking naar buiten, terwijl deze onder De Mey vooral een administratieve betekenis heeft binnen het overheidsapparaat. Bosscha wijst er dan ook op dat de ministerraad wordt ingesteld om meer eenheid te brengen in de administratie en in de uitvoering van wetten. De secretaris van staat heeft dezelfde taak. Hij moet er immers voor zorgen dat alle departementen dezelfde beginselen van bestuur volgen <sup>13</sup>.

Steur merkt op dat de werkzaamheden van de Staatssecretarie en het Kabinet van de Koning, niet altijd gescheiden zijn<sup>14</sup>. Dat is juist waar hij wijst op de behandeling van tot de Koning gerichte verzoekschriften, maar het is niet zo dat ook andere taken onderling uitwisselbaar zijn geworden<sup>15</sup>. In grote lijnen lijkt tot het einde van de jaren twintig een duidelijke scheiding te hebben bestaan tussen het Kabinet van de Koning en de Staatssecretarie. Het Kabinet is primair belast met de particuliere zaken van de Vorst en voorts met het ondersteunen van de Vorst persoonlijk, zoals het behandelen van verzoekschriften, het maken van agenda's, uittreksels van rapporten en dergelijke. De Staatssecretarie blijft belast met het opmaken van besluiten, het notuleren, het archiveren én het bevorderen van de eenheid van bestuur tussen de departementen. Van Maanen en de latere secretaris van staat Van Doorn van Westkapelle hebben er dan ook op gewezen dat de Staatssecretarie een soort rijksgriffie was en dus primair een rijksambt, te onderscheiden van de persoonlijke secretarissen van de Vorst die te zamen het Kabinet van de Koning vormden<sup>16</sup>.

Dat het Kabinet van de Koning en de Staatssecretarie zo door elkaar worden gehaald is overigens niet verwonderlijk. Het bewind van koning Willem I had immers een sterk "monarchaal" karakter. Het is dan ook verleidelijk om voortdurend louter vanuit de Koning het bestuursstelsel te bezien en zo het onderscheid te veronachtzamen tussen de persoonlijke secretarissen van de Koning en de Staatssecretarie. Het is daarom ook enigszins paradoxaal dat wanneer de "minder monarchale" koning Willem II aantreedt, de Staatssecretarie wordt opgenomen in het Kabinet van de Koning, terwijl men dit nu juist eerder van koning Willem I had mogen verwachten.

### *De laatste secretaris van staat*

Nadat De Mey in 1835 eervol ontslag heeft gevraagd en verkregen, benoemt de Koning graaf Schimmelpenninck tot secretaris van staat, maar deze moet al binnen een jaar – officieel om gezondheidsredenen, maar vermoedelijk ook vanwege het voor deze ondernemende bestuurder te formele karakter van het werk – ontslag nemen, waarna de laatste secretaris van staat wordt benoemd, de oud-minister van Binnenlandse Zaken H.J. baron Van Doorn van Westkapelle.

De verhoudingen lijken dan inmiddels veranderd te zijn. De Koning wordt in die tijd veel bekritiseerd vanwege zijn uitzichtloze België-politiek en de hiermee samenhangende zeer grote begrotingstekorten. In de Tweede Kamer, waarvan de vergaderingen openbaar zijn, groeit de financieel-liberale oppositie tegen zijn bewind, dat naar men toen zei een steeds autocratischer karakter kreeg. Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat tegen een secretaris van staat werd aangekeken als een "grootvizier" van de Koning. Een kwalificatie die Van Doorn van Westkapelle slecht vond passen bij zijn functie die hij, evenals Falck overi-

gens, zeer vermoeiend en betrekkelijk saai vond vanwege de grote hoeveelheid kleine administratieve beslommeringen. Bovendien lijken dan enerzijds de departementen zelf de taak tot zich te hebben getrokken om voorstellen in de vorm van koninklijke besluiten aan te bieden, zo merkt Van Doorn van Westkapelle in 1840 op, terwijl anderzijds het Kabinet van de Koning met succes een taakuitbreiding wist te verkrijgen ten koste van de Staatssecretarie. Het lijkt er dan op dat het koninklijke bestuursstelsel en het departementale bestuursstelsel uit elkaar groeien. De kritiek op de persoon van de Vorst biedt zijn persoonlijke adviseurs meer kansen op vergroting van hun taakgebied, omdat de Koning in deze zaken nu persoonlijke ondersteuning behoeft. De "professionalisering" op de departementen accentueert de individuele identiteiten van de ministers. De Staatssecretarie wordt op deze manier teruggedrongen tot een procedurele positie en moet de inhoudelijke zaken afstaan aan departementen enerzijds en het Kabinet van de Koning anderzijds. Ten opzichte van beide behoudt ze nog een soort toezichthoudende rol. De waarde van de instelling ligt nu in het centrale archief, in het overzicht en de kennis die men van het bestuurlijk stelsel als geheel heeft opgebouwd, en meer in het algemeen in de aanwezigheid van een klein apparaat als een soort geweten van de bestuurlijke principes en als belichaming van de idee van eenheid van bestuur.

Ondanks de poging van de secretaris van staat Van Doorn van Westkapelle, gesteund door minister Van Maanen, om de Staatssecretarie in beperkte vorm te behouden, wordt deze toch in 1840 door koning Willem II opgeheven. De overgebleven taken worden ondergebracht in het Kabinet van de Koning. Dooyeweerd ziet deze poging, in navolging van Bosscha, als een aanwijzing dat Van Doorn en Van Maanen nog niet toe zijn aan de idee van de individuele (strafrechtelijke) ministeriële verantwoordelijkheid die in de Grondwet van 1840 wordt opgenomen<sup>17</sup>. Daaraan kan worden toegevoegd dat de Secretarie van Staat in 1840 een anachronisme is geworden, omdat zij zich niet laat inpassen in het schema van enerzijds – tijdelijke – ministers en anderzijds – permanente – secretarissen-generaal; een scheiding die is mogelijk gemaakt in 1823 en waarbij de departementale hiërarchie met een permanente secretaris(-generaal) aan het hoofd is vastgelegd<sup>18</sup>. Tot 1840 is de erkenning van het gegroeide onderscheid tussen secretarissen-generaal en ministers weer een stap verder gekomen door de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij voor tijdgenoten het aspect van verantwoordelijkheid zwaarder weegt dan dat deze alleen strafrechtelijk is<sup>19</sup>. De secretaris van staat verkeert formeel gezien op het niveau van ministers, maar zijn werkzaamheid is materiëel gezien veel ambtelijker, meer op het niveau van een secretaris-generaal. Deze combinatie valt rondom 1840 langzamerhand buiten het staatsrechtelijk referentiekader van die tijd. Men kan haar hierin niet meer plaatsen. Een kabinet van een minister of een kabinet van de Koning zijn nu de meer passende vormen. Zou men bovendien de Secretarie van

Staat toch willen behouden door er een minister boven te stellen, dan zou dit weer een minister boven de ministers – een soort eerste minister – geworden zijn en hiervoor was in de toenmalige verhouding tussen Koning en ministers – zeker formeel – geen plaats<sup>20</sup>.

Later, in 1894, zou een ambtenaar opmerken dat deze opheffing haar doel voorbij schoot. De verzamelplaats voor alle overheidsstukken – waar ze naar toe werden gezonden, van waaruit ze voor wederzijds commentaar werden rondgezonden en waar naar toe ze weer werden teruggestuurd – werd voortaan gevormd door de kabinetadviseurs van de Koning<sup>21</sup>.

## Het ministerie van Algemene Zaken

Wat in ons omringende landen, zoals Engeland en Frankrijk al eerder gebeurd is, geschiedt in 1937 ook in Nederland. Er ontstaat een, zij het klein, algemeen departement. In de toelichting bij het instellingbesluit heet het dat aldus wordt voldaan aan de behoefte om "de Voorzitter van den Raad van Ministers, ter bevordering van de coördinatie van den arbeid der onderscheidene departementen, te ontheffen van de zorg voor het beheer van een Ministerie van den gewonen omvang met de daaraan verbonden administratieve arbeid". Hoewel ongetwijfeld toevallige en persoonlijke factoren een rol gespeeld hebben, kan het ontstaan van het departement toch ook worden geplaatst in een langere structurele ontwikkeling in het departementale bestel.

In de negentiende eeuw is de "minister-president" – zoals bekend moet men deze titel voor de vorige eeuw met meer voorzichtigheid hanteren dan thans – meestal minister van Binnenlandse Zaken. Als departement dat onder meer verantwoordelijk is voor de grondwet, organieke wetgeving en het binnenlands bestuur is dit in feite het meest algemene departement. Dat is nog steeds zo wanneer aan het einde van de negentiende eeuw het takenpakket van dit departement sterk begint te groeien als gevolg van de nieuwe sociale en economische wetgeving, waartoe het initiatief vaak op gemeentelijk niveau ontstaat. De groei van het departement vertoont een grote verwantschap met de groei van de gemeentelijke overheden. Rondom de eeuwwisseling ontstaan echter naast het in 1877 ingestelde departement van Waterstaat – in de Nederlandse bestuurlijke geschiedenis altijd al een enigszins op zich zelf staande tak van dienst – nieuwe afsplitsingen van de taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit departement heeft nu nog maar een deel van de taken op binnenlands bestuurlijk gebied en wordt in feite ook een departement met een bepaalde inhoudelijke identiteit, zij het een bredere dan de andere met een binnenlandse taak belaste departementen.

Wil Binnenlandse Zaken in deze situatie toch zijn positie behouden als meest algemeen bestuurlijk departement, dan moet het of wel afzien van inhoudelijke taken,





*Dr. H. Colijn, minister van Algemeene Zaken  
1937-1939.*

of wel trachten om de "afgesplitste" vakken weer onder zijn hoede terug te brengen. Het aantal wetten dat op het binnenlands bestuur betrekking heeft, is dan echter al zodanig gegroeid, dat de hiermee verbonden taken moeilijk alle bij Binnenlandse Zaken ondergebracht kunnen worden.

De noodzaak om te komen tot een algemeen departement wordt vooral in en kort na de Eerste Wereldoorlog sterk gevoeld. Onder de moeilijke buitenlandse en economische omstandigheden vergt het crisisbeleid meer coördinatie tussen de afzonderlijke ministers. Minister-president Ruys de Beerenbrouck is de eerste die voor deze behoefte in de nieuwe departementale verhoudingen een voorziening treft door het ministerie van Binnenlandse Zaken te ontdoen van zijn inhoudelijke taken. In die tijd ontstaat ook een vast, klein bureau voor de werkzaamheden van de ministerraad, dat de minister-president en de minister die secretaris is van de ministerraad ondersteunt in vooral procedurele werkzaamheden, zoals agendering, notulering, enzovoort. Het bureautje staat onder toezicht van de secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken, tevens secretaris-generaal in algemene dienst; een functie die dan wordt vervuld door de latere minister J.B. Kan.

Toch blijkt in het interbellum dat niet het departement van Binnenlandse Zaken het coördinerend departement bij uitstek is, maar dat van Financiën. Binnenlandse Zaken was het "centrale" departement in de tijd van de grote organieke wetgeving en later in de tijd van de expansie van de gemeentelijke overheidstaken. Maar in en na de Eerste Wereldoorlog treedt door internationale en economische problemen een sterke mate van centralisatie van bestuur op. Het centrale departement is dan niet zozeer dat van het binnenlands bestuur, maar het meest algemene departement van het centrale bestuur zelf, en dat is in die tijd het departement van Financiën. Ook in het Verenigd Koninkrijk treedt in de periode tussen de beide oorlogen de Treasury als het meest algemene en bestuurlijk coördinerende departement op. Zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Nederland heeft het de bezuinigingswind mee. Er worden in die tijd in Nederland veel bezuinigings- en reorganisatiecommissies ingesteld en er verschijnen even zo vele rapporten die vrijwel zonder uitzondering in de richting wijzen van een uitbreiding van de bevoegdheden van de minister van Financiën<sup>22</sup>. Het gaat dan met name om bevoegdheden van de Generale Thesaurie, door G.A. van Poelje beschreven als de coördinerende instantie van het rijk bij uitstek<sup>23</sup>. Binnen de Thesaurie wordt na aanneming van de motie-Rink, die de regering oproept tot een doelmatiger aanpak van de bezuinigingen, in 1921 een zogeheten bezuinigingsinspectie ingesteld met een aanvankelijk zeer ruime taak. Het was het begin van wat de Inspectie der Rijksfinanciën zou worden<sup>24</sup>.

Het prototype voor de op het financiële aspect gerichte coördinatie is eigenlijk in Nederland geboden door Colijn en door De Geer, die onder meer de Comptabiliteitswet van 1927 tot stand heeft gebracht.

Ondanks de genoemde mogelijkheden tot coördinatie werd in 1937 toch het ministerie van Algemene Zaken ingesteld; net zoals eerder in Frankrijk het Secrétariat Général en in het Verenigd Koninkrijk het Cabinet Office ontstonden. Dit lijkt vooral te zijn beïnvloed door de opkomst van de sociaal-economische coördinatie. De beheersing van de overheidsfinanciën kon niet meer als een zuiver interne overheidstaak worden gezien, maar moest ook worden beschouwd naar de macro-economische gevolgen. Dit hield een steeds frequenter overleg in tussen de ministers van Financiën, Sociale Zaken en "Economische Zaken". Zo werd er al voor de Tweede Wereldoorlog een sociaal-economische commissie uit de ministerraad ingesteld. Het departement van Financiën was partij in deze commissie, waardoor het niet aanvaardbaar was dat dit departement tegelijkertijd het voorzitterschap voor het overleg zou leveren. Een minister zonder portefeuille, hetgeen de minister van Algemene Zaken voor de oorlog in feite was, bood hiervoor de geëigende oplossing. Aan het eind van de jaren dertig had dit bovendien als voordeel dat de minister-president meer aandacht kon besteden aan de internationale ontwikkelingen, die toen ook voor Nederland een steeds dreigender karakter aannamen.

### *Drie ontwikkelingen*

Vanaf de Tweede Wereldoorlog tot het begin van de jaren zeventig hebben drie ontwikkelingen de functie van het coördinerend ministerie van de minister-president beïnvloed. De eerste ontwikkeling is de behoefte aan staatkundige *leiding* in en kort na de Tweede Wereldoorlog. Representanten van deze ontwikkeling zijn minister-president Gerbrandy tijdens de oorlog en minister-president Schermerhorn in het eerste jaar na de oorlog. Deze ontwikkeling ziet men ook goed weerspiegeld in de literatuur over de organisatie van de staat, zoals het plan van de hoofdambtenaar van het ministerie van Handel en Nijverheid, dr. A. Winsemius<sup>25</sup>. Hij wil aan het ministerie van de minister-president de taak geven om het gehele overheidsapparaat vanuit één centraal punt te leiden. De secretaris-generaal van de "Staatssecretarie" moet dan de hoogste ambtenaar van het rijk worden. Hij zorgt voor de uitvoering van door de ministers, die dan ontlast zijn van de administratieve leiding, aangegeven beleidsrichtingen. Ook Van der Goes Van Naters laat zich in zijn bekende boek "De leiding van den Staat" in 1945 in soortgelijke zin uit, zij het dat hij meer nadruk legt op de voorlichtende en planningsactiviteiten van een ministerie van Algemene Zaken<sup>26</sup>. Het verst in zijn plannen gaat echter Boisot, pseudoniem voor J.G. de Beus, die tijdens de oorlog secretaris van Gerbrandy was. Hij stelt voor dat de minister-president – ook wel aangeduid als raadpensionaris – boven de andere ministers komt te staan, de leider wordt van de landspolitiek<sup>27</sup>.

Achteraf zijn de ideeën over een minister-president als politiek leider aan het



*Minister-president Cals en secretaris-generaal  
jhr. mr. A.J.M. van Nispen tot Pannerden  
bij Cals' afscheid, november 1966.*

hoofd van een – groot – departement voor de administratieve organisatie te zien als typerend voor die bijzondere (oorlogs)tijd. Deze ontwikkeling heeft zich dan ook in die zin na 1946 niet voortgezet.

De tweede ontwikkeling komt tot uiting in de taakomschrijving van het in 1947 opnieuw ingestelde ministerie van Algemene Zaken. Hierin worden aan het ministerie taken van algemeen regeringsbeleid opgedragen, voor zover deze niet berusten bij andere departementen. *Specifieke onderwerpen van algemeen regeringsbeleid* kunnen dan bij de minister-president worden ondergebracht, hetgeen in feite ook – meestal tijdelijk – gebeurd is. In dit verband kan worden gewezen op de opdracht tot herziening van de grondwet, die toen bij het departement van Algemene Zaken werd ondergebracht. Ook de benoeming van ministers zonder portefeuille naast de minister-president moet in dit verband worden gezien. Het waren ministers zonder portefeuille in de betekenis van minister zonder verantwoordelijkheid voor een deel van de departementale overheidswerkzaamheid. Ze kregen een bepaalde opdracht, bijvoorbeeld het ontwerpen van nieuwe wetgeving, zoals minister Van Schaik, die belast was met het ontwerp voor onder meer het Koninkrijksstatuut.

De derde ontwikkeling wordt wellicht het meest gesymboliseerd door de instelling in 1969 van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Commissie-Van Veen). In de jaren hieraan voorafgaand worden steeds vaker problemen gesignaleerd bij de samenhang in de voorbereiding van het overheidsbeleid, bij de *beleidscoördinatie*. Het thema van deze commissie is vooral het brengen van meer eenheid in de vorming van beleid bij de verschillende departementen. Nieuwe departementen, zoals dat van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk, zijn sterk gericht op beleidsontwikkeling en er wordt gepleit voor nieuwe bureaus met een sterk accent op beleidsontwikkeling in hun taak. Het gaat nu niet zozeer om de coördinatie van de feitelijke gezagsuitoefening door de ministers, maar om de coördinatie van de besluitvorming of, zoals anderen zeggen, de beleidsvorming of beleidsvoorbereiding. Voor ingewijden kwam de instelling van deze commissie zeker niet uit de lucht vallen. Vele jaren had de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken, de in bestuurlijke kring gezaghebbende Jhr. mr. A.J.M. van Nispen tot Pannerden, zich ingezet voor de instelling van een commissie die het vraagstuk van de besluitvorming binnen de organisatie als geheel zou bestuderen; een plan dat vooral onder het kabinet-Cals de wind van bestuurlijke vernieuwing in de zeilen begon te krijgen<sup>28</sup>. Dat dit plan van het ministerie van Algemene zaken kwam, is een blijk van de zorg voor het functioneren van de rijksoverheid als geheel, die juist kenmerkend is voor dit ministerie.

## Conclusies

Op grond van de bovenstaande momentopnamen tracht ik hieronder nog enkele algemene conclusies te trekken.

De eerste is dat een ministerie van Algemene Zaken als een bepaald type instelling zeker niet nieuw is. Op vele momenten in de vaderlandse geschiedenis zijn er instanties geweest die het meest algemene punt binnen de bestuursdienst belichaamden. Wellicht kan men zelfs stellen dat instellingen voor algemene zaken binnen de bestuursdienst het oudste type van de coördinerende functie vertegenwoordigen. Telkens vormen zich nieuwe coördinatiegebieden in of bij deze algemene instanties om er later weer van afgesplitst te worden, zoals bijvoorbeeld telkens is gebeurd met de juridische en financiële coördinatie. Op dit moment nemen we wellicht waar dat de zorg voor de beheersing van de regelgeving zich zover specialiseert en institutionaliseert, dat er een nieuwe coördinatietitel ontstaat die gedelegeerd kan worden aan de minister van Justitie; een proces dat gelijkenis vertoont met de delegatie van de begrotingsbeheersing aan de minister van Financiën, die zestig jaar geleden in de Comptabiliteitswet werd vastgelegd. Ten tweede kan worden geconcludeerd dat wat onder het algemene verstaan wordt, verschilt naar de institutionele omgeving waarin het zich voordoet. Zo bevindt de desbetreffende instantie zich binnen de landsheerlijke context in de spanningsrelatie tussen landsheer en hoge adel, in de context van het begin van het Koninkrijk der Nederlanden in de spanningsrelatie tussen eenhoofdig, monarchaal gezag en zich professionaliserende ministerschappen, en in de context van het systeem van ministeriële verantwoordelijkheid in de spanningsverhouding tussen verantwoordelijkheid van de ministerraad voor het overheidsbeleid als geheel en de individuele ministeriële bevoegdheden. In het eerste geval betekent het begrip "algemeen" niet-adellijk en niet-militair, in het tweede geval duidt het begrip op niet-ministerieel, en in het derde geval staat het voor niet-sectoraal; in de republiek stond het trouwens voor niet-provinciaal.

De derde conclusie is dat instanties als het ministerie van Algemene Zaken zich altijd in een spanningsrelatie bevinden tussen de Scylla van de inhoudelijke betrokkenheid en de Charibdis van de procedurele afzijdigheid. Een oplossing wordt meestal in die zin gevonden dat men, indien nodig, zijn algemene positie gebruikt om te interveniëren, maar hierbij altijd tracht te voorkomen dat de interventie zich institutionaliseert, waardoor de algemene instantie er een bepaalde inhoudelijke taak permanent bij zou krijgen en zijn intermediërende positie voor de toekomst op het spel zou komen te staan.

De laatste conclusie is dat uit het gegeven overzicht blijkt hoe lastig het is om een instantie als het ministerie van Algemene Zaken thuis te brengen in de bekende schema's die van het overheidsapparaat worden gehanteerd. Het ministerie heeft geen materiële taak die vergelijkbaar is met die van andere departementen. Het is evenmin de overkoepelende instantie voor alle departementen. Het is in de huidige verhoudingen veeleer de institutionele voorziening om te kunnen voldoen aan de behoefte aan een algemene coördinatie van het regeringsbeleid. In de praktijk blijkt het ministerie met zijn op het eerste gezicht moeilijk grijpbare positie in het staatsapparaat een belangrijke functie te vervullen.

.....

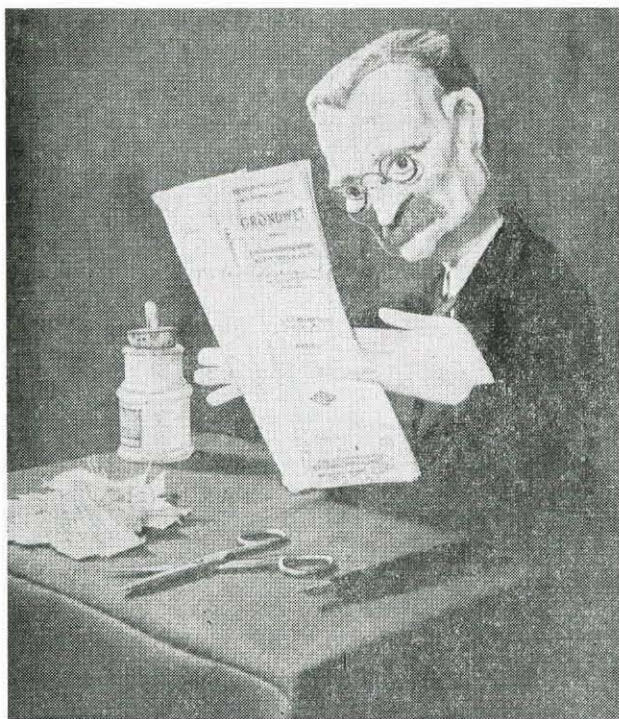
## Noten

---

1. M. Baelde, *De collaterale Raden onder Karel V en Filips II (1531-1578), bijdrage tot de geschiedenis van de centrale instellingen in de zestiende eeuw*; verhandelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Klasse der Letteren, jaargang XXVII, nr. 60, Brussel, WLSK, 1965, blz. 41; P. Alexandre, *Histoire du Conseil Privé, dans Les Anciennes Pays-Bas*; z.pl., 1894.
2. M. Baelde, "De kwestie van de "Gemeenschappelijke Beurs" in de Geheime Raad onder de landvoogdes Maria van Hongarije (1531-1555)"; *BMGN XVIII*, 1963/1964, blz. 27-39.
3. H. de Schepper, "De Raad van State in de Landsheerlijke Nederlanden en zijn voortgang op gescheiden wegen, 1531-1588 /1948"; *Raad van State 450 jaar, 's-Gravenhage*, Staatsuitgeverij 1981, blz. 9.
4. P. Alexandre, *op. cit.*, blz. 70.
5. W.F. Prins, *De Raad van State, 1814-1862*; in: *Raad van State 450 jaar, 's-Gravenhage*, Staatsuitgeverij, 1981, blz. 155.
6. Souverein Besluit van 7 december 1813, nr. 2.
7. J. Steur, "Staatssecretarie en Kabinet des Konings onder Willem I", *BMGN* 1969, jaargang 84, blz. 88 t/m 138.
8. W.M. de Brauw, *De departementen van Algemeen Bestuur in Nederland sedert de omwenteling van 1795*, Utrecht, Kemink en Zoon, 1864.
9. H.T. Colenbrander, *Willem I Koning der Nederlanden*; Amsterdam, Meulenhof, MCMXXXV, tweede deel, blz. 22 en 23.
10. J.C.H. de Pater, "Het ontslag van Anton Reinhard Falck als secretaris van staat in 1818"; *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 1949, 62e jaargang, blz. 211 t/m 234.
11. H.T. Colenbrander, *op. cit.*; blz. 22.
12. C. Gerretson en A. Goslinga, *Groen van Prinsterer schriftelijke nalatenschap. Eerste deel, Bescheiden 1820-1876*; eerste stuk bewerkt door C. Gerretson, Rijks Geschiedkundige publicatiën, 's-Gravenhage, 1951, blz. 484.

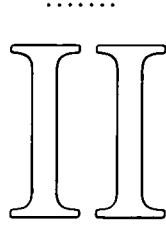
13.  
J. Bosscha, *Kroon en ministers*; Amsterdam, 1863, blz. 35.
14.  
J. Steur, *op. cit.*, blz. 99.
15.  
H. Bonder, *De Archieven van de Algemeene Staatssecretarie*; 's-Gravenhage, 1938, herzien in 1982.
16.  
ARA, archief Secretarie van Staat, inv. nr. 5859, geheim La A61.
17.  
H. Dooyeweerd Hzn., *De Ministerraad in het Nederlandsche Staatsrecht*; Amsterdam, Wed. G. van Soest, 1917, blz. 131; J. Bosscha, *op. cit.*; blz. 38-39.
18.  
K.B. van 4 september 1823, nr. 7.
19.  
J.A. Bornewasser, "Ministeriële verantwoordelijkheid voor en na 1948"; in: *Vaderlands verleden in veelvoud*, 's-Gravenhage, Martinus Nijhoff, 1980, deel II, 19e en 20e eeuw, blz. 71-99.
20.  
E. van Raalte, *De Minister-President*; 's-Gravenhage, Martinus Nijhoff, 1917, blz. 107.
21.  
ARA, archief Kabinet des Konings, inv.nr. 4283, exh. 10 oktober 1894, La J.
22.  
Zie het *Eerste* tot en met het *Tiende Verslag van de Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 20 december 1920 nr. 81 (Bezuinigings-commissie)*; 's-Gravenhage, Algemeene Landsdrukkerij, 1921-1931. Tot en met de wijziging van het instellingsbesluit in 1925 (KB van 29 september 1925, nr. 32) stond deze commissie bekend als de Commissie-Rink, daarna als de Commissie-Pop. Zie daarnaast ook het *Rapport van de staatscommissie voor de verlaging van de Rijksuitgaven, Commissie-Welter*, 's-Gravenhage, Algemeene Landsdrukkerij, 1932.
23.  
G.A. van Poelje, *Algemeene Inleiding tot de bestuurskunde*, Alphen aan den Rijn, Samsom 1942, blz. 61.
24.  
D.A.P.W. van der Ende, "De Nederlandse inspectie der rijksfinanciën"; *Bestuurswetenschappen*, januari 1965, blz. 24-25.
25.  
A. Winsenius, *De opbouw van het bestuursapparaat*; Amsterdam/Brussel, 1945, blz. 91.
26.  
M. van der Goes van Naters, *De leiding van den staat*; Amsterdam, Querido's uitgeversmaatschappij, 1945.
27.  
Boisot, *De wedergeboorte van het Koninkrijk*; z.pl., z.j. (uit de Tweede Wereldoorlog).
28.  
E. van Raalte, "Overlijden van jhr.mr. A.J.M. van Nispen tot Pannerden – een verlies voor de Nederlandse staat"; *Tijdschrift voor overheidsadministratie TVO*, 1972, jaargang 28 nr. 1201, blz. 332-335.





**D**rees neust in de grondwet. Je kunt nooit weten of er nog iets in veranderd kan worden.

*Minister-president Drees belast met de verdediging van de grondwetswijziging in 1948. Uit het archief van jhr. mr. A.J.M. van Nispen tot Pannerden; herkomst onbekend.*



## **De eenheid van het regeringsbeleid naar zijn verschillende aspecten**

---



*Formateur De Koning met de fractieleiders van CDA en VVD, zomer 1986.*

## Algemene Zaken en de coördinatie van overheidsuitgaven

---

*W. Drees*

Het ontstaan van de parlementaire democratie hangt samen met het budgetrecht, oorspronkelijk in die zin dat de vertegenwoordiging van de belastingbetalers hun belang zou kunnen beschermen tegen de hoge uitgaafwensen van de uitvoerende macht. Advertenties in verkiezingstijd concentreren de aandacht op onderdelen van de overheidsfinanciën welke het besteedbaar inkomen raken, zoals belastingen en overdrachtsinkomens. Verkiezingsprogramma's geven ook aandacht aan andere uitgaven.

Deze bijdrage streeft ernaar om te beschrijven hoe, sinds 1945, beslissingen inzake uitgaven van het Rijk – en, tot op zekere hoogte, van andere overheden zoals gemeenten en sociale fondsen – tot stand komen en welke functie de minister-president en zijn staf, in de voorbereidingsfase, vervullen. Getracht wordt om aan te geven in hoeverre veranderingen in de wijze van besluitvorming in de jaren zeventig en later zijn afgedwongen door de feitelijke situatie, in hoeverre deze berusten op persoonlijke keuzen van coördinerende ministers en of deze veranderingen de kwaliteit van het bestuur hebben geschaad.

*De minister van Financiën*

De Grondwet bepaalt in het tweede lid van artikel 105: "Jaarlijks worden voorstellen van algemene begrotingswetten door of vanwege de Koning ingediend" en in het vierde lid: "De wet stelt regels omtrent het beheer van de financiën van het Rijk". Deze wet is de Comptabiliteitswet 1976, welke onder meer de coördinerende functie van de minister van Financiën regelt. Tegenover het parlement is de vakminister verantwoordelijk; hij mag zich nimmer beroepen op de invloed op hem van ambtenaren of collega's. De vakminister dient, volgens artikel 8 van de Comptabiliteitswet 1976, jaarlijks het wetsontwerp voor "zijn" begrotings-

hoofdstuk vóór 1 mei te zenden aan de minister van Financiën. "Deze maakt bezwaar een wetsontwerp in het ontwerp van de begroting op te nemen voor zover hem dit met het oog op het algemene financiële beleid en een doelmatig beheer van 's-Rijks gelden niet toelaatbaar voorkomt." Zoals de Memorie van Toelichting vermeldt, beslist de ministerraad over eventuele punten van geschil. Artikel 9, eerste lid, bepaalt: "Het ontwerp van de begroting wordt Ons jaarlijks ter indiening bij de Tweede Kamer aangeboden door Onze minister van Financiën". In de praktijk biedt deze minister de rijksbegroting namens het staatshoofd aan de Tweede Kamer aan; zo komt zijn coördinerende taak even naar buiten. De wetgeving is minder expliciet inzake de taak van de minister van Financiën ten aanzien van basiswetten die aanspraken scheppen op overheidsgeld, zoals sociale verzekeringen en Algemene Bijstandswet.

De invloed van vakminister, staatssecretarissen, minister van Financiën, minister-president en andere ministers wisselt, evengoed als die van voorzitters van (aanstaande) regeringsfracties in de Tweede Kamer en pressiegroepen. Een deel van het gebeuren speelt zich in de openbaarheid af, zoals schriftelijke stukkenwisseling tussen vakminister en beide Kamers en het openbare debat. Formaties geschieden binnenskamers, evenals het overleg tussen vakminister en minister van Financiën of in de ministerraad. Af en toe verschijnen studies met informatie <sup>1</sup>. Een oppervlakkige waarnemer krijgt de indruk dat de wil van de ministerraad beslissend is, omdat de Tweede Kamer een begrotingsvoorstel slechts in geringe mate amendeert en de Eerste Kamer slechts enkele malen per eeuw zo'n voorstel verwerpt. Het parlement heeft invloed op andere wijze: bij het sluiten van een regeerakkoord, bij het tot stand komen van basiswetten, en bij de bespreking van een begrotingshoofdstuk voor het komende jaar, door tot uiting te brengen wat op iets langere termijn van de vakminister wordt verwacht.

### *De minister-president*

De coördinerende functie van de minister-president vindt zijn basis in artikel 45 van de Grondwet. Het tweede lid daarvan luidt: "De minister-president is voorzitter van de ministerraad" en het derde: "De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid". Het Reglement van Orde voor deze raad bepaalt onder andere dat alle ontwerpen van wet de raad passeren. Voorts bepaalt het: "De Minister-President stelt de agenda vast" en "De Minister-President regelt de orde der werkzaamheden tijdens de vergaderingen". De raad beslist over geschilpunten tussen een vakminister en de minister van Financiën, niet alleen bij onderwerpen die regelmatig de raad passeren – zoals wetten en instructies voor overleg met andere landen – maar ook bij verschil van inzicht over bijvoorbeeld aanbestedingen of verlening van subsidies welke gewoonlijk buiten de raad om worden geregeld.



*Driemanschap in de tuin van het Catshuis (1982).*

Vakministers hebben weinig neiging om zich met geschillen van anderen bezig te houden. De tijd om zich in het probleem te verdiepen ontbreekt gewoonlijk; partij kiezen kan de relatie met collega's nadelig beïnvloeden. L. Koopmans bespreekt de situatie in de jaren vijftig, mede aan de hand van een uitspraak van een toenmalig premier, en daarna. Hij concludeert: "De non-interventiehouding van de andere bewindslieden leidt tot een sterke positie van de minister-president" <sup>2</sup>.

Een algemene regel voor de richting waarin de premier zijn invloed doet gelden is niet te geven. In een enkel geval zijn beide coördinerende functies in één hand, bijvoorbeeld bij J. Zijlstra in 1966-1967. P.F. Maas merkt op: "Voor de bezetting van de als uiterst invloedrijk ervaren sociaal-economische driehoek maakt het bovendien verschil of de premier ter zake deskundigheid en gezag bezit, dan wel meer algemeen bestuurlijk georiënteerd is (Drees, Zijlstra, Den Uyl versus De Quay, Cals, De Jong of Van Agt)" <sup>3</sup>. De eerstgenoemden hadden een economie-diploma, wat wel als een middenstandsdiploma voor politici is beschouwd.

De positie van de premier kan worden beïnvloed door het feit dat hij lijsttrekker was en/of zal worden van zijn partij, dan wel een minder prominente plaats in electorale verhoudingen inneemt. De KVP-premiers van de jaren zestig hadden in dit opzicht een andere positie dan de beide genoemde PvdA-premiers die herhaaldelijk lijsttrekker waren, of dan Van Agt en Lubbers. Een lijsttrekker-fractie-voorzitter speelt een rol bij het sluiten van het regeerakkoord en heeft zo al invloed; hij staat ook sterker bij interpretatie van toen gemaakte afspraken. Overigens is zo'n positie geenszins garantie voor succes bij de beslissing over een "claim" van een vakminister. Zo kreeg Mansholt bij de formatie in 1956 200 miljoen gulden per jaar voor de boeren extra, tegen de wens van "zijn" lijsttrekker-premier in. Over claims schrijft L. Koopmans: "De sectorminister neemt een sterke positie in, wanneer hij een beroep kan doen op bepaalde afspraken, die bij de kabinetsformatie zijn gemaakt. Wij noemen de gevallen van Mansholt die bij de kabinetsformatie in 1956 een claim voor landbouw stelde van ongeveer f 200 miljoen, van Veldkamp die bij de formatie van 1963 eisen stelde met betrekking tot de sociale zekerheid en van Biesheuvel, die hetzelfde deed met betrekking tot de landbouw" <sup>4</sup>.

Anderzijds kan een minister van Financiën sterk staan dank zij bij de formatie afgesproken besnoeiingen, zoals in 1971, 1982 en 1986. Zijn verhouding tot de premier kan zijn dat de minister van Financiën "makkelijker" is dan de minister-president (wellicht was dit de situatie in het midden van de jaren vijftig), of dat de twee coördinatoren nauw met elkaar samenwerken (bijv. Biesheuvel en Nelissen). Het is ook mogelijk dat een premier royaler is en opstuwend werkt, denk aan Den Uyl en projecten als doorlaatbare afsluiting van de Oosterschelde, subsidies aan Nederhorst, of de subsidiëring van de woningbouw <sup>5</sup>. Soms gedragen premiers zich nogal afstandelijk ten aanzien van financiële geschillen.

## *Van Lieftinck tot Witteveen*

Van de bevrijding tot de zomer 1971 werd het overleg, op bewindslidenniveau, gekenmerkt door enkele constanten:

- a. regeerakkoorden waren kort en globaal; voor zover er afspraken waren over concrete uitgaven betrof dit, met een enkele uitzondering, nieuwe uitgaven of verhoging van bestaande;
- b. de aandacht van ministers en ambtenaren concentreerde zich op het bilaterale overleg tussen vakminister en minister van Financiën;
- c. slechts een gering aantal geschilpunten werd aan de ministerraad ter beslissing voorgelegd, de rol van de minister-president kwam zelden tot uiting;
- d. beslissingen over de komende begroting werden, in de raad, uiterlijk half juli genomen;
- e. afspraken werden gemaakt voor tenminste één jaar;
- f. bij exogene schokken, zoals de Korea- en de Suezcrisis, werd tussentijds ingegrepen, echter niet op grond van andere schattingen van inkomsten of uitgaven in het lopende begrotingsjaar;
- g. de aandacht concentreerde zich op de uitgaven van het Rijk. De sociale verzekeringsfondsen speelden een rol als er rijksbijdragen in het geding waren en bij het tot stand komen van basiswetten, maar niet bij het jaarlijkse begrotingsoverleg;
- h. geheimhouding werd door de raad betracht tot de Derde Dinsdag van September.

Binnen deze periode bestaat een tweedeling; enkele elementen lagen in de jaren zestig anders dan daarvoor. De aandacht in het overleg verschoof van afzonderlijke begrotingsartikelen (een paar duizend) naar homogene groepen van uitgaven (minder dan honderd), met zo veel mogelijk afspraken voor langer dan een jaar<sup>6</sup>. Sinds het kabinet-Marijnen werd soms, na een formatie, tussentijds overleg gevoerd tussen voorzitters van de regeringsfracties in de Tweede Kamer en een afvaardiging van het kabinet. Voordien was er tussentijds contact tussen een voorzitter en een geestverwante minister, maar niet tussen twee "delegaties".

Het bilaterale overleg werd soms al op ambtelijk niveau afgerond. Waar dit bij grote zaken, zoals nieuwbouw voor universiteiten en hogescholen, niet mogelijk was, werd de uitwisseling van informatie op ambtelijk niveau voltooid vóór de twee ministers de knoop doorhakten. De ambtelijke staf van de minister-president stond buiten zulk bilateraal overleg, maar was aanwezig wanneer in de Centrale Economische Commissie adviezen werden uitgebracht. Deze betroffen het totale kader van de begroting (tijdens het kabinet-Cals), tussentijdse ingrepen in verband met exogene schokken (ook bij forse stijging van de werkloosheid) en informatie ten behoeve van een toekomstige kabinets(in)formateur. De staf van de minister-president is door kwaliteit en functie van belang. Zij was in de jaren



vijftig en zestig klein, minder dan één gekwalificeerde medewerker "per departement".

Eind van de jaren vijftig merkte M. Klompé in de raad op, tijdens overleg over enkele begrotingshoofdstukken, dat zij het onbevredigend achtte dat andere ministers dan vakminister en minister van Financiën, zo laat vernamen van soms belangrijke afspraken tussen die twee collega's. Deze opmerking heeft bevorderd dat de minister van Financiën in een vroeg stadium van de jaarlijkse begrotingscyclus een brief aan de raad zendt met de hoofdlijnen van hetgeen hij wenselijk acht. L. Koopmans beschrijft de behandeling van deze brief in de raad en deelt mede: hierover "wordt in de regel geen beslissing genomen" <sup>7</sup>. De nota is van belang als grondslag voor standpunten die ambtenaren van Financiën vervolgens in bilateraal overleg innemen.

### *Ombuigende regeerakkoorden*

In deze acht elementen van besluitvorming tot 1971 zijn in de jaren zeventig en tachtig grote wijzigingen aangebracht. Enkele daarvan waren noodzakelijk op grond van gewijzigde omstandigheden, andere zijn gebaseerd op persoonlijke smaak of gewoonte en zouden een tijdelijk karakter kunnen dragen.

In de eerste tijd na de bevrijding waren weinig uitgaven gebaseerd op basiswetten, zoals pensioenwetten. De jaarbegroting was veelal de grond voor autorisatie van de uitgaaf. Tal van wetten bevatten "kan" bepalingen van het type "de minister kan studietoelagen" verlenen. Sindsdien zijn vele overdrachtsuitgaven gebaseerd op wetten, zoals bijvoorbeeld voor oorlogsgetroffenen en individuele huursubsidie. Rechten en beroepsmogelijkheden zijn algemener geworden.

De Tweede Kamer ging zich intensiever met "beleid" en "uitvoering" bemoeien; het aantal leden werd in 1956 met de helft uitgebreid en nevenfuncties werden minder. Een wijziging in een basiswet krijgt meer aandacht dan een kabinetsbeslissing neergelegd in een begrotingswet en vergt actieve medewerking van het parlement. Nieuwe sociale verzekeringen werden ingevoerd. Op sommige daarvan, zoals de Wet Arbeidsongeschiktheid werknemers, werd een uitgebreider beroep gedaan dan door de verantwoordelijke minister was voorspeld <sup>8</sup>. Het feit dat werkgevers en werknemers de premies van werknemersverzekeringen moesten opbrengen, bleek geen rem te vormen. Velen beschouwden deze premies op dezelfde wijze als belastingen, wat zowel in ontwijking en ontduiking als in afwenteling tot uiting kwam. De wetgever ging minder denken in termen van bruto inkomen en meer in termen van "netto" en "koopkrachtplaatjes" <sup>9</sup>.

Bij ongewijzigd beleid gingen de uitgaven in de jaren zestig, in procenten, sneller omhoog dan het nationale inkomen. Consumentensubsidies konden nog worden verlaagd zonder wetswijziging, maar voor compensatie van stijgende uitgaven door herziening van basiswetten was meer nodig. Parlementaire woordvoerders



*Een overvloed aan stukken op tafel tijdens de  
Rijksministerraad, juli 1971; de hoofddirecteur van de  
RVD luistert aan zijn eigen tafeltje in verband met  
de a.s. persconferentie van de minister-president.*

hebben de gewoonte om te pleiten voor méér, hetgeen soms een reële belemmering voor wijziging van basiswetten vormde en in elk geval een argument voor vakministers om pleidooien daartoe van de minister van Financiën tegen te houden. Deze kon het onderwerp in de ministerraad aan de orde stellen, maar stond hierbij zwakker dan wanneer hij op een voorgestelde begrotingspost kritiek uitoefende.

Een uitweg was het afspreken van concrete besnoeiingen bij de formatie. Dat is namelijk een periode waarin "generalisten", zoals fractievoorzitters in de Tweede Kamer, grote invloed hebben. Na het sluiten van het akkoord worden bewindslieden uitgenodigd die, als ze de benoeming aanvaardden, daarmee de besnoeiing hebben aanvaard. De specialisten in het parlement hoeven niet zelf met voorstellen of amendementen het initiatief tot bezuiniging te nemen. Het is voldoende als zij instemmen met hetgeen de bewindspersoon voorstelt. Dat is zuur, maar dan ontstaat toch een beeld dat "het akkoord" of "het kabinet" de pijn veroorzaakt bij de belangengroep, niet zozeer "hun" kamerlid. Zulke akkoorden kunnen ook de sociale verzekeringen betreffen.

De coördinerende taak van de premier wordt verlicht door zo'n concreet "snoei"akkoord. Voor zover onverwachte tegenvallers gaan optreden of nieuwe initiatieven urgent wenselijk worden geacht, herleeft echter de behoefte aan coördinatie snel, terwijl ook de concretisering van zo'n regeerakkoord een probleem kan zijn, vooral als het vrij globaal is geformuleerd (zoals bijv. in 1986 vergeleken met 1971).

### *Kwaliteit van de besluitvorming*

Een minister is "de eenhoofdige directie van een grote NV. ...De directeur is ook nog commissaris in een stuk of twaalf andere grote ondernemingen" <sup>10</sup>. Alle wetsvoorstellen passeren de ministerraad, maar ook tal van andere zaken, zoals grote aanschaffingsprogramma's, projecten waarover verschil van mening bestaat en voorstellen van de minister van Financiën voor tussentijdse besnoeiingen of voor meerjarencijfers ter informatie van het parlement. Zijn er uitspraken te doen over de wenselijke frequentie waarmee uitgaafstromen worden gezien? Er is een voorschrift inzake jaarlijkse begrotingen en een gewoonte dat de inkomstenbelasting jaarlijks wordt herzien. Niets staat echter meerjarenafspraken of tussentijdse ingrepen in de weg.

De eerste kwart eeuw na 1945 lag het accent op bilateraal overleg met afspraken voor tenminste één jaar. In de jaren zestig namen het aantal meerjarenafspraken en de vastlegging van aanspraken op overheidsuitkeringen in basiswetten, toe. Het regeerakkoord-Steenkamp van juni 1971 bevatte concrete afspraken voor ombuiging van tal van uitgaafstromen. Het accent lag daarbij op de langere termijn, omdat ombuiging vaak tijd vergt, maar ook voor 1972 kon een aantal

afspraken voor forse bezuiniging worden gemaakt. Nadat het kabinet op 6 juli 1971 was beëdigd, begon de gedetailleerde voorbereiding van de begroting 1972, waarbij verdere besnoeiingen werden afgesproken. Na deze tweede ronde vond in augustus 1971 overleg plaats over bezuinigingen in verband met de wiebeltax-operatie 1972. De nieuwe minister van Financiën stuurde ook voorstellen aan het kabinet over besnoeiingen op de nog lopende begroting 1971. Hij voerde zo de frequentie van herziening van uitgaafstromen op. Dit drukt het zwaarst op Financiën, dat weinig tijd beschikbaar houdt voor bilateraal overleg en dan voorstellen inzake anderen goeddeels zonder vooroverleg aan de ministerraad zendt <sup>11</sup>.

De gewoonte om afspraken met hoge frequentie te herzien, is door latere ministers van Financiën voortgezet, zowel onder kabinetten die de uitgaven fors opvoerden (zoals het kabinet-Den Uyl), als onder kabinetten die op basis van concreet snoeiende akkoorden werkten. Dit belast de ministerraad en de premier. Ten dele leidt dit tot nota's aan het parlement dat ook vaker dan vroeger over dezelfde uitgaven spreekt.

Kort zal worden geschetst wat dit betekent voor:

- de tijd beschikbaar voor ander werk van ministers ("bestuur" in tegenstelling tot "bezuinigen")<sup>12</sup>;
- de kwaliteit van de besluiten;
- andere overheden, bedrijven en burgers.

Daarna zal worden ingegaan op de oorzaken van tussentijdse ingrepen en op de gevolgen voor de premier.

Ministers, althans de meeste van hen, zijn druk bezet. Ze onderhouden contact met het parlement, met andere overheden in Nederland, ook wel met andere landen en soms met internationale organisaties. Zij ontvangen vertegenwoordigers van belangengroepen op hun terrein, houden stafbesprekingen met de top van hun departement en onderhouden contact met de diverse diensten, in het hoofdbouw maar ook in het land. Vergaderingen van de ministerraad komen als een welkom moment van rust – een vergadering waar men geen voorzitter is – zolang er geen punten op de agenda staan die de eigen zaken betreffen. Voor zaken van andere departementen heeft men geen staf en weinig tijd.

De werkwijze sinds juli 1971 leidt tot opvoering van de frequentie van vergaderen, nu meer dan eens per week, en van de duur ervan, soms tot diep in de nacht. De tijd beschikbaar voor het leiden van het departement neemt af.

De kwaliteit van de besluitvorming wordt gediend door tijdige voorbereiding en door tijd voor discussie. Dan is het mogelijk voor een minister om aandacht te geven aan een terrein van zijn collega en is het mogelijk voor de raad om gevolgen voor aanverwante gebieden te bezien. Er zijn ongeveer honderd homogene groepen van uitgaven. Bij een frequentie van behandeling eens per jaar zouden er elke week twee in de raad kunnen worden besproken. Indien de gewoonte zou bestaan van besluitvorming in twee rondes, zouden er per week ongeveer vier op de agenda moeten komen.

De praktijk sinds zestien jaar is dat dezelfde materie bijvoorbeeld drie maal in een jaar aan de orde komt. Dit leidt niet alleen tot overbelasting van de agenda, maar ook tot een situatie waarbij vakministers hun aandacht nodig hebben voor hun eigen terrein en weinig reserve hebben voor dat van een ander. Oppervlakkige besluitvorming leidt tot gebrek aan aandacht voor gevolgen, zoals verliezen op andere terreinen ("wegleffecten"), tot gebrek aan samenhang bij besnoeiingen en tot vaagheid. Vrijwel hopeloos wordt de procedure indien de minister van Financiën van alles tegelijk aan de orde stelt. De raad raakt ondergesneeuwd, vrijwel elke minister wordt teruggeworpen op eigen gebied, schriftelijke informatie over de gevolgen van voorstellen ontbreekt en mondelinge dringt nauwelijks door. De procedures van de jaren zeventig en daarna zijn behandeld in het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte waarvan paragraaf 3.4 gewijd is aan "De kwaliteit van de besluitvorming; de wijze van prioriteitenstelling" en hoofdstuk 8 aan verbetering.

Provincies, gemeenten, bedrijven die met de overheid te maken hebben (bijv. wegenbouwers) en gesubsidieerde instellingen worden geconfronteerd met snel wisselende beslissingen van de centrale overheid, hetgeen schade toebrengt aan de kwaliteit van het bestuur.

### *Optische trucs*

De vermaning van Alice Rivlin blijft van toepassing: "The biggest single improvement that could be made in the budget decision process would be a drastic reduction in the number and frequency of budget decisions to be made. It is just that hundreds of programs and thousands of budget accounts cannot and should not be examined every year"<sup>13</sup>. Zijn er wetsartikelen gewijzigd of ingevoerd die tot de frequente tussentijdse herzieningen hebben geleid? De Comptabiliteitswet 1976 bevat een nieuw artikel 14. Dit schrijft voor dat de minister van Financiën in de eerste helft van het jaar aan de Staten-Generaal een nota aanbiedt over de uitvoering van de begroting van dat jaar en over de betekenis van wijzigingen voor het voorgenomen beleid. Dit artikel schrijft echter geenszins tussentijdse compensaties voor. Het streven om tussentijds afwijkingen te compenseren leidt zowel tot optische trucs als tot bestuurlijke schade<sup>14</sup>.

Oorzaken in de reële sfeer, zoals acute tekorten aan deviezen of plotseling oplopende spanning op de arbeidsmarkt, zijn er evenmin.

De verschuiving naar het financieringstekort als norm heeft bijgedragen tot opvoering van de frequentie van ingrepen, tot uitstel van besluitvorming en tot optische trucs. Dit tekort, een saldo van gigantische totalen aan uitgaven en inkomsten, is uiterst labiel. Kleine wijzigingen in de dollarkoers, de olieprijs of de werkloosheid, leiden tot forse veranderingen van inkomsten uit aardgas en belastingen, of van uitgaven voor werkloosheid. Rapportages over miljarden aan mee-

vallers of tegenvallers wisselen elkaar af. De samenhang tussen raming van tekort en macro-economische perspectieven leidt tot uitstel van besluitvorming. De Commissie-Le Blanc wijst op "de steeds verdere verschuiving in de tijd die in de besluitvorming optreedt. Een steeds substantiëler deel van de besluitvorming vond plaats in augustus, met alle gevolgen van dien voor een zorgvuldig besluitvormingsproces, een goede bestuurlijke afwerking en adequate adviesprocedures. Met name kan daarbij worden gewezen op de uiterst krappe tijd die de Raad van State .. heeft toegemeten gekregen .." <sup>15</sup>.

Het financieringstekort is een "bruto" norm en wordt ook beïnvloed door uitgaven die rechtstreeks rendabel zijn, zoals financiering van woningbouw (wel te onderscheiden van subsidiëring), investeringen van de PTT of eventuele aanleg van tunnels waarvoor tol geheven wordt. Het is geenszins zo dat een groter tekort automatisch leidt tot hogere rentelasten van de overheid; dat geldt slechts voor zover het tekort *onrendabele* uitgaven betreft. Het regeerakkoord 1986 vermeldt onder "Maatregelen tot beperking van het financieringstekort" bijvoorbeeld ook "verkoop staatsdeelnemingen", waardoor echter de inkomsten van de Staat zouden dalen. De Miljoenennota 1988 vermeldt als ombuiging "dat met ingang van 1988 de woningwetwoningen rechtstreeks op de kapitaalmarkt zullen worden gefinancierd". Als "Overige tekortbeperkende maatregelen" wordt uitstel van betalingen vermeld, zoals "uitstel van de risicoverevening voor ambtenaren tot 1 januari 1989 en het spreiden van de uitbetaling van de WIR-premies over twee jaren" <sup>16</sup>. De hogere frequentie van beslissingen sinds de zomer van 1971 heeft de budgettaire rol van de minister-president verzaard, zowel door deze toename op zich, als omdat dit leidde tot minder aandacht van andere ministers voor punten van bilateraal geschil.

De nerveuze aanpak in deze zestien jaar is vrijwel samengevallen met de invoering van de gewoonte dat de minister-president regelmatig publiekelijk informatie verschaft over de terreinen waarvoor zijn collega's verantwoordelijk zijn <sup>17</sup>. In den beginne betrof dit slechts (althans in de raad) voltooide besluitvorming; Biesheuvel zweeg over extra zittingen in verband met budgettaire discussies, laat staan over het daar besprokene. Dit is in de jaren tachtig anders. Het gevolg is dat de belanghebbende groepen, reagerende op vage berichten aan het eind van de week, in het geweer komen over iets dat hen bedreigt (bijv. besnoeiing van het politiebudget of wijziging van de algemene weduwenpensioenen). De sfeer zou rustiger zijn indien de verantwoordelijke minister in de volgende week schriftelijk zijn ideeën aan de Tweede Kamer zou zenden.

### *Sfeer en staatkunde*

L. Koopmans merkte op: "De andere bewindslieden vinden het onaangenaam te worden betrokken bij een conflict tussen een collega en de minister van Finan-

ciën”, en dat “...het brengen van een conflict in de ministerraad een verslechtering van de persoonlijke verhoudingen binnen het kabinet ten gevolge kan hebben; de overige bewindslieden raken er door geïrriteerd”. Even later wijst hij op de bezwaren tegen “bezuinigingsronden” na het maken van afspraken over de begroting voor het volgende jaar: “Ze zijn funest voor de stemming in het kabinet; ze ontnemen elke waarde aan de in het bilaterale overleg gemaakte afspraken; ze werken in de hand, dat in versterkte mate marges worden ingebouwd; ze stellen een premie op majoreren....”<sup>18</sup>.

Het is geen toeval dat na de wijziging in procedures zomer 1971, twee maal een kabinet intern brak op budgettaire kwesties<sup>19</sup>. Bij het kabinet-Biesheuvel betrof dit de begroting 1973, bij het tweede kabinet-Van Agt de Voorjaarsnota 1982. Ook in het eerstgenoemde geval was de “voorjaarsnota-problematiek”, de tegenvallers die zouden kunnen optreden bij uitvoering van de begroting, een kernprobleem. De minister van Financiën was bezorgd over tegenvallers bij de openbare vervoersbedrijven. Het Rijk nam sinds kort de tekorten voor zijn rekening. Dit was een homogene groep van uitgaven, een andere dan de uitgaven voor wegen of voor rail-infrastructuur. Hij wilde deze uitgaven samenvoegen opdat tegenvallers bij openbaar vervoer (bijv. door loonsverhoging of toename van het bezit aan eigen vervoermiddelen) zouden leiden tot verlaging van uitgaven voor weg en rail. De minister van Verkeer en Waterstaat achtte het onmogelijk om tegenvallers, die geheel buiten hem om konden ontstaan (des te meer bij de lage raming die zijn collega van Financiën voor tekorten openbaar vervoer in de komende jaren voorstelde), onmiddellijk en ten volle te verhalen op rail en weg (wellicht zou de aanleg van infrastructuur dan spoedig geheel moeten worden beëindigd). Staatkundig is interessant dat dit geschil niet als afzonderlijk punt, schriftelijk toegelicht door de twee ministers, op de agenda van de raad verscheen, maar slechts als één van de vele voorstellen van Financiën. Dit laatste werd bevorderd door de gewoonte van Biesheuvel om, indien in de raad verschil van inzicht bestond, geen beslissing te doen nemen, ook niet in een volgende vergadering. Hij schoof, als een sneeuwschuif, de kwestie voor zich (en de raad uit), “sine die”. Dit leidde tot overbelasting van de agenda en van de tassen van de ministers. Ook droeg dit er toe bij dat hij ten slotte met een ultimatieve “package deal” kwam. De tegenwerping van twee ministers dat wetsvoorstellen, volgens het Reglement van Orde, afzonderlijk dienen te worden behandeld, werd verworpen door de veertien andere. Het ultimatum werd daarop door deze twee afgewezen en de breuk was een feit. Het feit dat de eindstemming een “package” betrof, droeg er toe bij dat sommige aanwezigen niet zeker wisten wat eigenlijk het onaanvaardbare was. Verwant aan 1965, waarover Vondeling schreef: “nog belangrijker is (...) dat in de laatste kabinetsvergadering Marijnen had nagelaten de geschilpunten en standpunten duidelijk vast te leggen”<sup>20</sup>. Biesheuvel publiceerde het ultimatum niet, in de zomer niet in verband met de gewoonte van geheimhouding inzake de voorbereiding van de begroting, en na de Derde Dinsdag evenmin. Ietwat in strijd met

de gewoontes na het formeren van een kabinet en met de adviezen van de Commissie Openheid/Openbaarheid (Van Agt zond in 1982 besluiten en tegenvoorstel PvdA-ministers wel aan de Tweede Kamer) <sup>21</sup>.

Eigenaardig was dat het rompkabinet-Biesheuvel in augustus het interne besluit over dat eindvoorstel wijzigde, de combinatie "tekorten openbaar vervoer" met "infrastructuur" schrapte, en de ramingen voor die tekorten verhoogde. Waarom toen werd afgezien van een uitnodiging aan de uitgetreden partij om het kabinet voort te zetten, is onduidelijk. Het rompkabinet besloot tot vervroegde ontbinding van de Tweede Kamer. Vervroegde ontbinding van de Kamer en het uitschrijven van vervroegde verkiezingen wordt gemotiveerd met het scheppen van de mogelijkheid voor de kiezer om zich uit te spreken over het gerezen conflict. Het is voor dat electoraat echter slechts mogelijk om zich over het conflict te oriënteren, indien de minister-president het door hem ingediende ultimatum publiceert.

De breuk na vier jaar in het kabinet-Den Uyl had niet rechtstreeks met budgettaire ingrepen te maken. Sinds 1982 heeft de frequentie van besluitvorming géén politieke gevolgen gehad.

### *Heroverweging van huidige gebruiken*

De invloed van de minister-president bij budgettaire geschillen tussen een vakminister en de minister van Financiën is vermoedelijk toegenomen in de jongste decennia; concretisering van afspraken over uitgaven in een regeerakkoord doet deze last verminderen. Er is weinig discussie over de elementen die typerend zijn voor de huidige procedures: compensatie bij de Voorjaarsnota; het financieringstekort als norm; publiciteit over beslissingen en over herziening van beslissingen, soms over verschil in standpunten binnen de raad, gedurende het hele jaar.

Evenzo is er weinig analyse van vragen als: dienen uitgaven in laatste instantie te worden behandeld per wetsvoorstel of kan dit in een "package" gebeuren; mag een meerderheid van de raad besluiten dat afgeweken wordt van het Reglement van Orde; dient een eindvoorstel dat tot een breuk leidt te worden toegezonden aan de Tweede Kamer (mede omdat fractievoorzitters het staatshoofd van advies gaan dienen over de volgende stap) <sup>22</sup>? Er bestaan rapporten over procedures en over het optimale tijdschema van de voorbereiding van de begroting, van de Commissie-Simons tot de Commissie-Le Blanc. Sinds zestien jaar worden beslissingen frequent herzien, worden het parlement en andere betrokkenen daardoor overbelast en hebben ministers onvoldoende rust voor goed doordacht bestuur. Heroverweging van huidige gebruiken is zinvol.



.....

## Noten

---

1.

Over de periode 1945-1960 biedt het rapport van de Commissie-Simons informatie: *Rapport van de commissie tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1960.

Het boek van L. Koopmans, *De beslissingen over de rijksbegroting*; Deventer, 1967, behandelt ook de jaren zestig.

Procedures in de jaren zeventig en beginjaren tachtig worden besproken in *Beleersbaarheid van de collectieve uitgaven*; zevende rapport van de Interdepartementale Studiegroep begrotingsruimte, onder voorzitterschap van L.J.C.M. Le Blanc als Directeur-Generaal van de Rijksbegroting, 1983.

Over kabinetsformaties en minister-presidenten is veel te vinden in F.J.M. Duynstee, *De kabinetsformaties 1946-1965*; Deventer, 1966; en P.F. Maas, *De kabinetsformaties 1959-1973*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

2.

Op. cit., blz. 136.

3.

Op. cit., blz. 26.

4.

Op. cit., blz. 134, waar hij zich met name baseert op Duynstee.

5.

De minister van Financiën in het kabinet-Den Uyl getuigde in september 1987 voor de parlementaire enquêtecommissie bouwsubsidies. Hij vertelde hoe hij zich verzet had tegen de voorstellen van zijn collega Gruijters maar in het kabinet die slag had verloren.

Van der Stee hierover: "In het algemeen signaleert hij (Van der Stee, W.D.) halverwege het kabinet-Den Uyl een ommekeer in de rolverdeling tussen premier en minister van Financiën. Aanvankelijk was Den Uyls rol dominant – de 'oude rot naast de politieke nieuwelings, die bovendien te maken kreeg met de sterk stijgende inkomsten uit het aardgas...'. Het leidde tot expansie van de collectieve sector, maar toen de gevolgen van de oliecrisis duidelijk werden, probeerde Duisenberg 'dwars tegen de minister-president in' de uitgavenstijging die in gang was gezet weer af te remmen". F. van Empel & J. Jansen van Galen, "Begrotingsspecial-Het falende beleid van de BV Nederland"; *Haagse Post*, 25 september 1982, blz. 38.

6.

In de Miljoenennota 1988 omschrijft Ruding "homogene groep" als een "Groep van begrotingsposten met een zodanige samenhang, dat

het doelmatig is een voor het geheel geldende meerjarige afspraak c.q. raming te maken”.

7.

Op. cit., blz. 111 en 112.

8.

Vgl. mijn *Uitgaven en uitgevers. Kanttekeningen bij overheidsuitgaven*; 's-Gravenhage, 1984, blz. 20.

9.

Vgl. mijn *Nederlandse overheidsuitgaven*; 's-Gravenhage, 1985, blz. 109.

10.

A. Vondeling, *Nasmaak en voorproef. Een handvol ervaringen en ideën*; Amsterdam, 1968, blz. 148.

11.

Vgl. mijn "Begrotingstaken en uitvoeringsbeheersing – de nadelen van een 'stringent begrotingsbeleid'"; *Openbare Uitgaven*, 1973, nr. 2.

12.

"De ministers gingen met vakantie, mijmerend over besturen in plaats van bezuinigen", M. Kranenburg in "De begroting van het geven en nemen"; *NRC/Handelsblad*, 15 september 1987, blz. 21.

13.

"Budget-making in the US-Congress"; *Economic Impact*, 1981, nr. 1. Zij was directeur van het Budget Office van het Congres.

14.

De Commissie-Simons bepleitte "dat in normale omstandigheden dit aspect (macro-economie) niet meer dan eenmaal per jaar .. in bespreking wordt genomen" en kritiseerde de gedachte aan tussenijdse beschouwingen over de begroting in het algemeen (op. cit., blz. 144). Kritiek op voorjaarsnota's wordt af en toe gepubliceerd, bijvoorbeeld door P.B. Boorsma. Vgl. ook J.M.M.J. Clerx en P.F. Maas, "Meer rust in het begrotingsbeleid"; *Economisch Statistische Berichten*, 15 februari 1984.

15.

Op. cit., blz. 23. De commissie pleit er op blz. 158 voor om, in normale omstandigheden, de

normering te doen plaatsvinden op basis van trendmatige uitgangspunten. De B.M. Teldersstichting publiceerde in 1987 als Geschrift 62, *De noodzaak van normen. Een beschouwing over begrotingsbeleid* van J. de Haan en C.G.M. Sterks met als conclusies o.a.: "Op grond van bestuurlijke en macro-economische omstandigheden moet de normering betrekking hebben op de structurele in plaats van de feitelijke omvang van deze grootheden" (blz. 34, "deze" zijn tekort en uitgavenpeil) en "stellen wij voor het internationaal veel meer gangbare vorderingensaldo te normeren. Dit is het financieringssaldo exclusief de netto kredietverlening door de overheid" (blz. 35).

16.

Op. cit., blz. 23 en 25.

17.

Vgl. mijn "Voorlichting of verwarring?"; *Economisch Statistische Berichten*, 11 april 1984.

18.

Op. cit., blz. 142-143.

19.

"Bovendien veroorzaakt het tussentijdse bij- en ombuigen – nodeloos – méér politieke instabiliteit en sociale onrust. De val van het kabinet-Biesheuvel, het vertrek van Andriessen en het uiteenvallen van het kabinet-Van Agt/Den Uyl is wel een zeer hoge prijs voor vaak optische en marginale correcties." Clerx en Maas, op. cit., blz. 155.

20.

Op. cit., blz. 127.

21.

Kabinetscrisis 1982, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 420.

22.

Vermoedelijk is het in de raad net als in de Tweede Kamer zo dat bij formele besluitvorming de reglementen dienen te worden gevolgd, waarbij alle vrijheid bestaat om buiten de vergadering op informele wijze ("in de wandel-

gangen”, “in de tuin van het Catshuis”) overleg te plegen tussen enkele bewindslieden of kamerleden. Een voorbeeld tijdens het kabinet-Marijnen: “Ik wilde, in 1965 meen ik, de aow structureel verhogen tot het sociaal minimum”, vertelt Veldkamp.. “Maar Witteveen wilde belastingverlaging, Van Aartsen wilde een wegenplan, Marijnen.. wou iets aan de ruilverkaveling doen.. Toen hebben we een avond lang bij Toxopeus thuis.. gestoeid bij een glas wijn, en hebben een consensus bereikt.. Zulk soort informele discussies werden door het kabinet geaccepteerd”. Van Empel & Jansen van Galen, op. cit., blz. 38.

## Algemene zaken, rechtsstaat en bestuur

---

*L. A. Geelhoed*

Justitie, politie en het openbaar bestuur hebben in Nederland decennia lang in de luwte van de politieke belangstelling verkeerd. Het waren geen onderwerpen die als zodanig aanleiding gaven tot diepgaande controverses tussen de politieke hoofdstromingen in ons land. Het is opvallend dat verschillende van de vraagstukken die in de loop des tijds op het bestuurlijk-justitiële terrein hebben gespeeld, zoals het politievraagstuk en de reorganisatie van het binnenlands bestuur, politieke winkeldochters zijn geworden, die onopgelost en wel van kabinet tot kabinet zijn overgegaan. Vreemd is dat niet, want waar deze kwesties onopgelost geen ernstige politieke of beleidsmatige risico's voor de verantwoordelijke bewindslieden meebrachten, maar bij iedere energieke poging tot oplossing onvoorzienbare, voor politisering vatbare tegenstellingen konden oproepen, bleef voorzichtigheid de beste raadgever.

Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat sinds het eind van de Eerste Wereldoorlog de justitiële en bestuurlijke velden geen voorwerpen van bestendige aandacht voor de minister-president hoefden te zijn, zeker niet waar diens aandacht met de geleidelijke evolutie van de laat-negentiende eeuwse rechtsstaat naar de moderne sociale rechtsstaat door tal van politiek en maatschappelijk veel gevoeliger liggende onderwerpen gevangen werd gehouden.

Wat huiselijk uitgedrukt: de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken waren verantwoordelijk voor het onderhoud van het rechtsstatelijke en bestuurlijke kader, waarbinnen en waarmee het overige regeringsbeleid moest plaatsvinden. Zolang dit kader zelf niet principieel ter discussie stond, kon de minister-president het zich veroorloven de justitiële en bestuurlijke kanten van het regeren aan de periferie van zijn aandacht te houden.

## *Het justitiële terrein*

Het beleid van het ministerie van Justitie heeft als centraal aandachtspunt de actieve handhaving van de rechtsorde met, vooral, strafrechtelijke repressieve middelen.

De feitelijke uitvoering van deze taak is opgedragen aan het onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie opererende Openbaar Ministerie. Dit sterk geprofessionaliseerde orgaan, dat deel uitmaakt van de rechterlijke macht, paarde tot diep in de jaren zestig een zekere geslotenheid aan een sterk bewustzijn van betrekkelijke onafhankelijkheid bij het uitoefenen van zijn wettelijke bevoegdheden. De verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de "faits et gestes" van het Openbaar Ministerie bij de rechtshandhaving kan worden gekenschetst als een reserveverantwoordelijkheid die op afstand werd uitgeoefend, en alleen werd geactiveerd als met de beslissingen van het Openbaar Ministerie politieke kwesties in het geding waren. Iets dat zelden voorkwam, maar daarover later. Sinds de tweede helft van de jaren zestig tracht de minister van Justitie zijn invloed op de tot dan toe sterk geïndividualiseerde en gefragmenteerde besluitvorming binnen het Openbaar Ministerie te versterken. De aanleiding daartoe was in laatste instantie dat in het maatschappelijke en culturele klimaat van die tijd de strafrechtelijke repressie als zodanig ter discussie kwam te staan en dat de bij de strafrechtspleging betrokken instanties, in laatste aanleg de minister van Justitie, steeds dringender rekening en verantwoording werden gevraagd voor hun optreden. De roep om meer eenheid en gelijkheid in, en meer voorspelbaarheid van, de vervolgingsbeslissingen van het Openbaar Ministerie, dwong tot de ontwikkeling van een "vervolgings"beleid" dat, in overleg tussen het departement en het Openbaar Ministerie tot stand te brengen, door de minister van Justitie als "beleid" kon worden gepresenteerd en in politicus kon worden verdedigd.

Zo evolueerde de taak van de minister van Justitie van het passen op het meubilair van de rechtsstaat tot een meer actief herschikken van en werken met dit meubilair. Een ontwikkeling die jarenlang voor het oog van de brede politiek bijna onopgemerkt en zonder controverses is verlopen.

Voor de ingewijden in het justitiële en strafrechtelijke circuit was de geleidelijke ontpopping van de beleidsmatige pretenties van het departement van Justitie uiteraard heel wat meer enerverend, al was het slechts omdat zij onvermijdelijk een herschikking van de verhoudingen binnen het justitiële apparaat met zich meebracht. Heel pregnant samengevat, heeft deze ontwikkeling twee aspecten:

- de positie van het Openbaar Ministerie werd minder die van een relatief zelfstandig onderdeel van de rechterlijke macht en meer die van een gedeconcentreerd orgaan van de centrale overheid;
- met de groei van de beleidsmatige pretenties van het departement van Justitie nam ook de politieke gevoeligheid van dat beleid en de omvang van de politieke verantwoordelijkheid voor de strafrechtspleging toe.

Kortom, naarmate de rechtsorde een minder rustig bezit bleek, werd ook het politieke bestaan van de ervoor verantwoordelijke bewindslieden onrustiger. Een vergelijking van de Memories van Toelichting op de justitiebegroting van respectievelijk de jaren 1960-1965 en van 1970-1975 illustreert deze ontwikkeling treffend.

### *Majeure incidenten*

De geleidelijke ontwikkeling van een justitieel rechtshandhavingsbeleid was geen specifiek onderwerp in het algemene regeringsbeleid. Zij heeft zich grotendeels onafhankelijk van de politieke signatuur van de verschillende kabinetten vanaf ongeveer 1965 tot op heden voltrokken. Een groot beslag op de aandacht van de verschillende ministers-presidenten is er tot 1982 niet van uitgegaan. In vergelijking met de problematiek van, onder meer, het sociaal-economisch beleid en het veiligheidsbeleid bleven het opkomende justitiële beleid en de daarmee samenhangende vragen nog lang van ondergeschikt politiek belang. Dit wil niet zeggen dat de minister-president zich nooit op het justitiële terrein heeft hoeven te bewegen.

De handhaving van het strafrecht en de handhaving van de openbare orde hebben gemeen dat, zolang zij betrekking hebben op "gewone" delicten en incidenten, hoe ernstig deze op zich zelf beschouwd ook zijn, zij zelden een directe politieke relevantie krijgen.

Het ongewone echter blijkt hier, zo leert de ervaring, gemakkelijk tot grote maatschappelijke en politieke beroering aanleiding te geven. Het ongewone kan liggen in een bepaalde geladenheid van justitiële beslissingen en handelingen. Men denke slechts aan de beroering die iedere beweging ten aanzien van de "drie" van Breda heeft gewekt, of aan de politiek ver reikende gevolgen van de affaire-Menten. Het ongewone kan ook liggen in de buitengewone ernst en omvang van de inbreuken op de rechtsorde en op de bijzondere achtergronden en nevengevolgen hiervan. Voorbeelden hiervan zijn betrekkelijk talrijk: de ernstige ordeverstoringen in Amsterdam bij de troonswisseling, de omvangrijke krakersrellen, de door militante Molukkers gepleegde gijzelingen en de uit de hand gelopen demonstraties tegen kernenergie en kruisvluchtwapens.

Majeure incidenten als de bovengenoemde plegen ook de minister-president in het geding te brengen. In de eerste plaats zal hij als teamleider en collega het niet zelden heel delicate karakter van bepaalde justitiële beslissingen en handelingen moeten kunnen onderkennen en met de betrokken bewindspersoon de te volgen gedragslijn moeten uitwerken. Zo nodig zal hij de aanvullende politieke dekking moeten verschaffen die hij krachtens zijn status en invloed kan opbrengen. Dit kan ook inhouden dat hij de hem voorgelegde inzichten van zijn collega op Justitie bijstelt en in de ministerraad tempert. Tot het laatste kan een bijzondere aan-



*Minister-president Den Uyl in het Haagse crisiscentrum tijdens de gijzeling in De Punt (Dr.), mei 1977.*

leiding bestaan, wanneer over de te nemen justitiële beslissing sterk uiteenlopende opvattingen binnen de ministerraad leven, persoonlijke opvattingen die lang niet altijd met politieke voorkeuren of scheidslijnen behoeven samen te vallen. De immer gevoelige problematiek van de gratiëring van oorlogsmisdadigers is een voorbeeld van zo'n kwestie.

Soms zal de minister-president pas kunnen optreden nadat het incident heeft plaatsgevonden en de minister van Justitie al het middelpunt van ernstige politieke beroering is geworden. Indien de minister-president zich dan te weinig realiseert dat het ministerschap van Justitie als zodanig een grote kwetsbaarheid meebrengt voor dit soort onvoorspelbare en oncontroleerbare incidenten, stelt hij zijn collega, en wellicht ook zijn kabinet, aan (te) grote politieke risico's bloot. Dit is wellicht de moraal van de affaire-Menten.

De betrokkenheid van de minister-president en van zijn medewerkers bij de hier ter sprake zijnde voorvallen kan ook voortvloeien uit zijn "gewone" coördinerende taak. Dat was heel duidelijk het geval bij de Molukse gijzelingszaken, waar niet alleen moest worden gelet op de binnenlands-politieke repercussies, maar ook op de gevolgen voor het buitenlandse beleid. De laatstgenoemde consequenties gaven daar de marges aan waarbinnen deze ernstige inbreuk op de rechtsorde moest worden beëindigd.

Een vergelijkbare achtergrond kan de tussenkomst van de minister-president hebben wanneer voorgenomen of ten uitvoer gelegd beleid van andere bewindslieden blijkt te stuiten op grote, tot ernstige verstoringen van de openbare orde aanleiding gevende, maatschappelijke weerstanden. Bij dergelijke incidenten, die vaak worden veroorzaakt door georganiseerde groepen die over de middelen beschikken om grote maatschappelijke en economische schade te veroorzaken, moeten de risico's van een politieel en justitieel optreden nauwkeurig worden afgewogen tegen het gevaar van chantage dat het beleid in de desbetreffende sector duurzaam immobiliseert. Bij het doornemen van de annalen van de laatste vijftien jaar zijn tal van incidenten te vinden waarin de argumenten van "big ships" of "big cars" werden aangevoerd om het regeringsbeleid onder druk te zetten.

Met het laatste komen we op de gemeenschappelijke noemer van de incidentele betrokkenheid van de minister-president bij ernstige justitiële en openbare-orde-incidenten. Zij berust niet op het belang van het justitiële beleid als onderdeel van het regeringsbeleid. In essentie ging het steeds om het medebewaken en bewaren van het rechtsstatelijke kader – de rechtsorde – waarbinnen ieder beleid moet plaatsvinden. Omdat dit kader als vanzelfsprekend werd voorondersteld en de als zodanig politiek onomstreden zorg daarvoor van typische vakministeriële competentie werd geacht, kon de minister-president lang zijn bemoeienis ermee beperkt houden tot overigens lastige incidenten.



## *De wetgeving*

Het overgrote deel van de materiële wetgeving waarvoor de minister van Justitie verantwoordelijk is, is een rustig bezit, althans politiek. Het gecodificeerde materiële en formele privaatrecht en het materiële en formele strafrecht vormen weliswaar het voorwerp van, soms zeer omvangrijke, wetgevingsoperaties, maar het zijn operaties die buiten de kring van de direct belanghebbende juristen weinig stof doen opwaaien. Hetzelfde geldt voor de Wet op de rechterlijke organisatie en de wettelijke inrichting van onze zo divers geregelde administratieve rechtsbescherming. Het schriftelijk en mondeling verkeer tussen de minister van Justitie en de Tweede Kamer over dit vaste meubilair van onze rechtsorde pleegt wat gekunsteld te zijn. De betrokkenen menen dat zij het gewichtig behoren te vinden en geven niet zelden een weinig pertinente, maar geleerd ogende diepzinnigheid aan hun vragen en beschouwingen, koud vuur waaraan men zich in politiek noch rechtspraktijk gemakkelijk kan branden. Het is de eigen wereld van de vakjuristen waarin veel van groot gewicht is, in beperkt juridisch perspectief, maar dat daarbuiten nauwelijks wordt opgemerkt. Zeker dringt het niet door op de toch al overvolle tafel van de minister-president.

Evenals de justitiële rechtshandhaving tot voor kort als beleid een perifeer deel van het regeringsbeleid was, maar incidenten daarin een grote politieke dimensie konden hebben, is dit met het justitiële wetgevingsbeleid het geval. In de sfeer van het materiële strafrecht betreft het vrijwel altijd kwesties ten aanzien waarvan essentialistische normatieve opvattingen met elkaar botsen. Verlopen deze verschillen in opvatting congruent met de verdeling van de belangrijkste politieke hoofdstromingen, dan ontstaan langdurige, moeilijk op te lossen politieke kwesties, die van kabinet tot kabinet worden meegezeuld en die daar met de grootst mogelijke omzichtigheid moeten worden behandeld en ontzien. Tot elementen van het regeringsbeleid worden ze niet, kunnen ze ook niet worden. Naar hun aard lenen verschillen van inzicht over, bijvoorbeeld, de strafbaarstelling van euthanasie of abortus, en over de vraag of het verbod van discriminatie wegens seksuele geaardheid ook aan gesubsidieerde particuliere instellingen moet worden opgelegd, zich niet voor een coördinerende, plooiende en accomoderende beleidsmatige aanpak. Hoogstens kunnen hiervoor ongemakkelijke compromissen worden gevonden, die geen der betrokken partijen helemaal tevreden stellen. Het is een kenmerk van het Nederlandse politieke landschap dat binnen het gewone patroon van coalitievorming de in een kabinet samenwerkende politieke partijen over de oplossing van de hier bedoelde vraagstukken vaak diametraal verschillende meningen zullen hebben, doch voor een vergelijk op elkaar zijn aangewezen. Sinds de tweede helft van de jaren zestig heeft iedere aantredende minister-president wel enkele van die "onoplosbare" kwesties in zijn portefeuille aangetroffen. De omgang ermee bleek een grote wederzijds in acht te nemen omzich-

tigheid van de minister-president en de minister van Justitie te vergen. Het niet in acht nemen van deze gedragsregel, zo leerde de ervaring, bracht onmiddellijk grote spanningen voor het voortbestaan van het zittende kabinet mee. Het enkel noemen van de naam Bloemenhove volstaat hier.

### *Het bestuurlijke terrein*

Het apparaat van de centrale overheid is naar organisatie en omvang meegegroeid met de verbreding en verdieping van het overheidsbeleid. Dit is meer schoksgewijs dan geleidelijk gegaan. Duidelijke sprongmutaties hebben zich voorgedaan rondom de eeuwwisseling, in het begin van de jaren dertig, onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog en op de drempel van de jaren zeventig. Bij de inpoldering van nieuwe beleidsressorten placht de organisatie het beleid te volgen. Was eenmaal de organisatie tot stand gebracht, dan vormde zij gewoonlijk een zelfstandige factor waarmee bij de uitbreiding en verdieping van het overheidsoptreden rekening moest worden gehouden: eenmaal verworven taken en competenties worden niet graag weer gedeeld of afgestaan.

De uitbreiding en intensivering van de overheidsbemoeyenis hebben vooral plaatsgevonden op het niveau van de centrale overheid. Voor provincies en gemeenten brachten zij meestal een wisseling mee van autonoom uitgeoefende bevoegdheden voor in medebewind opgelegde taken. Waar het ging om geheel nieuwe overheidstaken was de inschakeling van deze lagere rechtsgemeenschappen in sterk gebonden medebewind de gewone figuur. Ook hierbij is dezelfde asymmetrische beweging te onderkennen als bij de uitbreiding van het apparaat van de centrale overheid. Initieel volgde de organisatie het nieuwe beleid, maar eenmaal gevormd werd zij de bedding waarin nadere inhoudelijke veranderingen in het overheidsoptreden moesten worden geperst.

Tot ver in de jaren zestig is dit stukje bij beetje voortgaande proces bijna onopgemerkt verlopen, als een onvermijdelijk gevolg van een zich uitbreidend overheidsbestuur. Een voorwerp van aparte politieke aandacht was het nauwelijks, laat staan dat het een bestendige bemoeyenis van de minister-president vergde. De zo nu en dan oploeiende grensconflicten tussen de departementen van algemeen bestuur werden primair tussen de betrokken bewindspersonen opgelost, of zij bleven onopgelost voortbestaan. In het laatste geval niet zelden met een gedupliceerde organisatie, waaronder dan naderhand wel een beleidsinhoudelijke ratio werd geschoven. De sporen hiervan zijn soms tot in de wetgeving terug te vinden.

De lagere rechtsgemeenschappen tekenden, in en buiten georganiseerd verband, wel eens bezwaren aan tegen de onmiskenbaar voortschrijdende centralisatie van het openbaar bestuur, maar veel voet aan de grond kregen zij niet. De politieke belangstelling was beleidsinhoudelijk gericht, de organisatie van het openbaar



*Minister-president Van Agt in gesprek met minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn, november 1981.*

bestuur was daaraan ondergeschikt. De minister van Binnenlandse Zaken had, als men toen op zijn departement al nadacht over die organisatie, gewoonlijk het nakijken.

### *De bestuurlijke organisatie als complementaire factor*

Omstreeks 1970 werd de bestuurlijke organisatie een zelfstandig object van politieke aandacht. Dit had verschillende aanleidingen. De eerste aanleiding was vooral van functioneel instrumentele aard. Op het niveau van de centrale overheid leek de sterk horizontaal gefragmenteerde en gecompartmenteerde overheidsorganisatie een groeiend obstakel te gaan vormen voor de ambitie het regeringsbeleid meer planmatig te voeren en meer inhoudelijke samenhang te geven. De tweede aanleiding lag in de groeiende fricties bij de aan het centrale beleid gebonden lagere overheden. Waar op het centrale niveau de beleidsvorming gecompartmenteerd plaatsvond, werden de signalen ongecoördineerd en wel naar beneden doorgegeven. Provincies en gemeenten kwamen zo voor steeds grotere opgaven te staan om uit deze kakofonie nog enige eenheid van optreden te smeden.

De derde aanleiding lag vooral in de geest van de tijd, waarin begrippen als democratisering, inspraak, horizontalisering van de verhoudingen tussen bestuur en burger een bijzondere politieke lading kregen en het verlangen losmaakten naar een verregaande reorganisatie van het openbaar bestuur. De opvatting dat de organisatie van het openbaar bestuur niet als louter accessoir aan het materiële overheidsbeleid, maar als daaraan complementair moest worden beschouwd, won veld en kreeg aldaar politieke steun. Mogelijk wat te pregnant kunnen de jaren zeventig worden gekarakteriseerd als het decennium van het zoeken naar bestuurlijke oplossingen voor de problematiek waarmee het overheidsbeleid worstelde. Voor gebreken in de samenhang, de effectiviteit en de aanvaardbaarheid van het overheidsoptreden werden organisatorische en procedurele oplossingen gezocht, het overheidsbeleid zelf stond hierbij inhoudelijk niet ter discussie. Het is de periode die, aanvangend met de Commissie-De Wolff, via de Commissie-Van Veen en de MICOVA eindigt bij de Commissie-Vonhoff, de periode van de planwetgeving, van interdepartementale coördinatiecommissies, van coördinerende bewindspersonen en van de voortschrijdende procedurele inbedding van het verkeer binnen en tussen bestuurslagen, en tussen overheden en belanghebbende burgers.

Achteraf bezien is het opvallend dat met deze grote activiteit zo weinig blijvends is bereikt. De met veel bravoure gestarte bestuurlijke reorganisatie heeft, op de keper beschouwd, niet meer opgeleverd dan een herziene Wet Gemeenschappe-

lijke Regelingen. Deze operatie is uiteindelijk doodgelopen, minder op het gebrek aan financiële middelen voor een vierde bestuurslaag dan op de weerstanden van de bestaande bestuurslagen, die hun bestaande competenties nauwgezet bewaakten. De decentrale overheden deden hierbij in hun territoriumdrift niet voor de departementen van algemeen bestuur onder.

Een decennium lang volgehouden decentralisatiebeleid leverde op zijn best enkele retouches in de bestaande competentieverdeling op. De belangrijkste hindernis bleek hier te liggen in de doeleinden en middelen van het bestaande beleid die, op een verregaand centraal overheidsoptreden toegesneden, zich zonder diepgaande wijzigingen niet leenden voor een gedecentraliseerd bestuur. En waar het concrete inhoudelijke overheidsbeleid politiek in conflict kwam met het abstracte streven naar een meer gedecentraliseerd bestuur zwichtte dat laatste bij voorbaat. Met de pogingen tot procedurele optuiging van het streven naar meer planmatigheid en coördinatie is het weinig beter gegaan. Zij hebben het beleidsvormings- en uitvoeringsproces verzaamd, zonder dat zij dit inhoudelijk veel richting konden geven. In een gefragmenteerde en gecompartmenteerde bestuurlijke organisatie is de materiële belangenafweging bij het te voeren beleid op deelgebieden altijd doorslaggevend, tenzij de ministerraad er in slaagt harde politieke tegen-  
druk te geven.

Uit de laatste twee constateringenvloeit een derde voort. Ook in het tijdperk dat de organisatie van het openbaar bestuur een onbestreden plaats op de politieke agenda innam, bleef zij in het regeringsbeleid zelf een onderwerp van secundair belang. Het materiële overheidsbeleid, en de daarmee verbonden financieel-economische problematiek, bleef een centrale plaats innemen in de besluitvorming van de ministerraad en in het aandachtsveld van zijn voorzitter.

### *De "grote operaties"*

Het valt op dat na 1982 de justitiële en bestuurlijke aspecten van het regeringsbeleid snel aan politieke, beleidsmatige en maatschappelijke aandacht hebben gewonnen. Deze accentverschuiving was al zichtbaar in de zogeheten grote operaties, waarmee het eerste kabinet-Lubbers de algemene teneur van zijn beleid kleur gaf. Van deze operaties hadden er tenminste drie heel duidelijke gevolgen voor de positie en het beleid van het ministerie van Justitie: de dereguleringsoperatie, de privatisering en de heroverwegingen. Voor de eerstgenoemde operatie spreekt dit vanzelf; voor de twee andere vloeit de bemoeienis van Justitie vooral voort uit de potentieel omvangrijke gevolgen ervan voor de wetgever. Het bestuurlijke aspect stond centraal bij de reorganisatie van de rijksdienst en bij de decentralisatie, terwijl bij alle overige grote operaties (deregulering, privatisering, heroverwegingen en de "–2%–operatie") wezenlijke bestuurlijke vraagstukken een rol speelden.

Het was bijna onvermijdelijk dat de bemoeienis van de minister-president en van zijn ministerie groot zou zijn. Niet slechts het politieke gewicht dat aan deze operaties werd toegekend, maar vooral de inhoudelijke gevolgen die zij voor het regeringsbeleid en voor de interne samenhang ervan konden hebben, noopten hiertoe.

De noodzaak de onderlinge samenhang tussen de onder de primaire verantwoordelijkheid van verschillende ministers uit te voeren operaties te bewaren – er waren van meet af aan niet geringe afstemmingsproblemen – dwong niet in de laatste plaats tot oplettendheid. Een en ander heeft een keerzijde: de belangrijke verantwoordelijkheden die aan de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken bij de tenuitvoerlegging van de grote operaties werd toegekend, zou als noodzakelijk gevolg hebben dat deze vroeger en intensiever zouden moeten worden betrokken bij die onderdelen van het regeringsbeleid, waaruit belangrijke wetgevingspolitieke en bestuurlijke consequenties konden voortvloeien.

Dit gevolg werd weliswaar al vroeg onderkend, maar door de meest belanghebbende vakministeries als (te) riskant voor hun beleidsmatige vrijheid van de hand gewezen. Naderhand zouden zij weer wat moeten inbinden. Dat ligt ook voor de hand. Als men in het algemeen overregulering, tekortschietende rechtschandhaving en de gebrekkige organisatie van het bestuur als ernstige problemen voor het totale overheidsbeleid beschouwt, zal men bij de vormgeving en uitvoering van het regeringsbeleid het justitiële en bestuurlijke aspect van meet af aan volwaardig moeten laten meewegen. Dit betekent dat de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken hun rol als betrekkelijke outsiders bij het materiële regeringsbeleid moeten veranderen in die van rechtstreeks betrokkenen. De coördinerende en toetsende rol van de minister-president wordt er zeker niet eenvoudiger door, terwijl de werkbelasting van het Kabinet van de minister-president aanzienlijk zal toenemen. Naar mijn indruk hebben beide zich voorgedaan. Naast de vertrouwde sociaal-economische "vijfhoek", waarin de financieel-economische marges voor het regeringsbeleid worden verkend en op hun beleidsmatige implicaties gewogen, ontstaat een bestuurlijk-justitiële "driehoek", die de bestuurlijke en juridische grenzen bewaakt. En evenmin als de beschikbare financieel-economische ruimte beleidsneutraal is, kunnen de juridische en bestuurlijke marges dit zijn.

### *De problematiek van de rechtshandhaving*

De opkomst van de sociale rechtsstaat met zijn steeds breder en intensiever in het maatschappelijk verkeer ingrijpende overheid vond plaats onder verschillende, stilzwijgend aangenomen, maar nimmer grondig getoetste vooronderstellingen. In de eerste plaats werd aangenomen dat de talrijke interventies die een zich actiever gedragende overheid zou gaan plegen, niet op weerstanden van de geadres-

seerden van het beleid zouden stuiten. En waar men van burgers en ondernemingen al niet spontaan beleidsconform gedrag verwachtte, rekende men er in overheidskringen toch zeker op dat zij zich wetsconform, dat wil zeggen in overeenstemming met de talrijke ten dienste van het beleid uitgevaardigde voorschriften, zouden gedragen.

In de tweede plaats werd een groot vertrouwen gesteld in zogenaamde positieve beleidsprykkels van de overheid, dat wil zeggen in subsidies, financiële steunmaatregelen en gerichte overheidsvoorzieningen, die als voorgehouden wortel wellicht beter delen van de samenleving in het door de overheid gewenste spoor zouden kunnen houden dan de harde prikkel van dwingende voorschriften. Een bijkomend voordeel van deze "zachte" interventies was, zo meende men althans, dat hun toepassing veel minder aan juridische belemmeringen was gebonden dan die van de burger dwingende interventies.

In de derde plaats werd verwacht dat een met positieve interventies plaatsvindend overheidsoptreden de behoefte aan strafrechtelijke repressieve handhaving op den duur aanzienlijk kleiner zou kunnen maken.

De typisch justitiële handhavingsproblematiek zou, ingebed in een "positief" overheidsbeleid, geleidelijk minder worden. Het typisch justitiële beleid zou gerust, als een wat aflopende zaak, aan het eigen justitiële circuit kunnen worden overgelaten.

Geen van deze drie veronderstellingen, die van ongeveer 1965 tot 1975 de sfeer van het toenmalige gouvernement kleurden, is juist gebleken. Integendeel, het denkbeeld dat de interveniërende staat over de volle breedte van zijn optreden op wetsconform gedrag van burgers en ondernemingen kon rekenen bleek aldra onjuist. De achtergronden van regelontwijkend, -ontduikend of -overschrijdend gedrag buiten beschouwing latend, kan hier worden volstaan met de constatering dat de sociale rechtsstaat in de loop van de jaren zeventig werd geconfronteerd met een toenemende handhavingsproblematiek, die een groeiend beroep zou gaan doen op de schaarse handhavingscapaciteit van het justitiële apparaat.

De aanvankelijk veel geprezen financiële prykkels bleken als beleidsinstrument heel wat minder probleemloos dan men aanvankelijk dacht. Afgezien nog van de bezwaren die dit instrument oproept in de budgettaire sfeer, bleken er juridische vragen mee verbonden die veel justitiële aandacht zouden vergen: fiscale criminaliteit heeft als welhaast onvermijdelijke tegenhanger subsidiecriminaliteit. En in een maatschappelijk klimaat waarin veel fiscaal regeloverschrijdend gedrag voorkomt, is het wat naïef normconform gedrag te verwachten waar het om overheidsprestaties gaat. De gebrekkige juridische en bestuurlijke vormgeving van veel overheidsincentives leverde een grote extra belasting op voor het justitiële apparaat, toen het tot handhaving van de op deze interventies betrekking hebbende regels werd geroepen. De tussenkomsst van dat apparaat was vooral delicaat, omdat het in de bestuurlijke sfeer soms allerminst duidelijk bleek waar de in acht te nemen grenzen nu precies lagen. Uiteindelijk is hier de vraag gewettigd of

de steeds duidelijker bijkende ondoelmatigheid van financiële prikkels niet weer zal leiden tot een terugrijpen naar de meer klassieke dwingende interventies, die hun eigen handhavingsproblemen kennen.

De derde veronderstelling ten slotte werd al snel ondergraven. Sinds 1972 laat de ontwikkeling van de commune criminaliteit, welke indicator men daarvoor ook hanteert, geen grond voor de verwachting dat deze minder belangrijk of minder frequent zal worden. Veel voorkomende vormen van "gewone" criminaliteit zijn een probleem geworden, dat naar tijd en plaats in ernst wat kan variëren, maar dat als zodanig alom wordt onderkend. De handhaving van het recht, en van het strafrecht in het bijzonder, is als vraagstuk van een typisch justitieel apparaatsprobleem geëvolueerd naar een justitieel, politiek relevant beleidsprobleem, een vraagstuk dat in het regeringsbeleid prioriteit geniet.

Langs een wat andere route dan bij de grote operaties, komt zo het justitiële aspect in het regeringsbeleid centraler te staan. Immers, de beleidsinhoudelijke keuzen op de terreinen van de vakministeries sorteren gevolgen voor de taken en belasting van het justitiële, met de handhaving van het recht belaste apparaat. Omgekeerd is de problematiek van de handhaving van het commune strafrecht van dien aard, dat het steeds onwaarschijnlijker wordt dat zij zal kunnen worden opgelost met een toevlucht tot strafrechtelijke repressie alleen. Het bewaken en bewaren van de rechtsorde – het vaste kader waarbinnen in de sociale rechtsstaat beleid moet worden gevoerd – vergt thans klaarblijkelijk een inspanning die ressortoverschrijdend is. Zij zal ook de typische functie van de minister-president bij het bewaken van de eenheid van het regeringsbeleid in de nabije toekomst inhoudelijk verder gaan bepalen en bestendige aandacht van de medewerkers van zijn kabinet vergen.

### *De problematiek van het openbaar bestuur*

Ook al is de horizontale en verticale organisatie van ons openbaar bestuur al twintig jaar het voorwerp van bijna onafgebroken aandacht geweest, veel blijvends heeft het allemaal niet opgeleverd. Het lijkt er wel eens op dat de overheid als organisatie "beleidsresistent" is en dat alleen grote pressie van buitenaf enige substantiële veranderingen daarin kan bewerkstelligen. Het wat mismoedige Eindbericht van de Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst – en hij zou het toch kunnen weten – scheidt geen reden tot optimisme. De positie van de minister van Binnenlandse Zaken als eerstverantwoordelijke voor de organisatie van het openbaar bestuur is, in het licht hiervan, weinig benijdenswaardig. Te veel verwachtingen bleken al te hoog gespannen.

Er is, dunkt me, reden om de hoofdoorzaak van het betrekkelijke falen van de vele bemoeienis met het overheidsapparaat als zodanig onder ogen te zien. In de jaren zeventig werden de tekortkomingen van de organisatie van de overheid vooral





*Ministerraad in het Catshuis; eerste kabinet-Van Agt.*

daarin gezocht, dat zij niet de nevengevolgen van een naar omvang en intensiteit sterk gegroeid overheidsoptreden kon opvangen: gebreken in samenhang, eenheid en planmatigheid moesten met procedurele middelen worden verholpen. De toen aanbevolen oplossingen hadden gemeen dat zij de interne besluitvormingslasten aanzienlijk verzwaarden en daarmee de produktie van beleid arbeidsintensiever maakten. Het apparaat als zodanig werd er niet kleiner door, integendeel. De oplossing hadden ook gemeen dat het overheidsbeleid niet flexibeler werd, integendeel. En zeker leidden zij niet tot beperking naar intensiteit en frequentie van de overheidsinterventies. Zij beoogden, integendeel, ruimte te scheppen voor "meer" en "beter" beleid.

Het valt op dat sinds 1982 een duidelijk andere benadering wordt gevolgd. Het project Reorganisatie van de rijksdienst is geleidelijk verschoven van de externe problemen van het openbaar bestuur naar de interne problematiek: roulatie van topambtenaren, loopbaanplanning, verzelfstandiging van beleidsafdelingen, interne budgettering, interne planning, enzovoort. Men spreekt wel over een betere (flexibeler) en goedkopere beleidsproduktie. De zo reorganiserende overheid loopt nu echter het gevaar introvert te worden. De, mede door de financieringsproblematiek ingegeven, afslankingsoperatie versterkt deze neiging tot in zichzelf gekeerdheid nog. De grote departementale organisaties zijn thans sterk met zichzelf bezig, in een pogen aan de hun opgelegde personele taakstelling te voldoen. Aan de hand van McKinsey en Berenschot hoopt men het voorgehouden ideaal van een "kleinere, dus betere" overheid te bereiken. Of deze zo ideaal is, moet nog blijken. Kwantiteit en kwaliteit hangen bij het openbaar bestuur niet noodzakelijkerwijs samen, zeker niet als men let op de bijzondere eisen die het rechtsstaatsbeginsel aan het optreden van het bestuur stelt. De wereld van wettelijke rechten en verplichtingen is niet dezelfde als die van flexibiliteit en beleidsproduktie (wat men daaronder ook moge verstaan). Het bezwaar van de nieuwere benadering van de problematiek van het openbaar bestuur is dat ook zij in essentie als beleidsneutraal wordt voorgesteld. Zij zal – tijdelijk – wat lucht uit het apparaat kunnen wegpersen en de franje kunnen beperken, maar als zij leidt tot de bestuurlijke armoede van de volle wachtkamer, zal zij of tegendruk oproepen of ertoe leiden dat het bestuurlijk handelen voor de ontwikkelingen binnen de samenleving nog minder relevant wordt.

De problemen van het openbaar bestuur kunnen niet als "bestuurlijke" problemen worden losgemaakt van het materiële beleid dat de overheid op de verschillende terreinen voert of pretendeert te voeren. Indien, bij voorbeeld, de interne organisatie van het ministerie van Landbouw momenteel onder grote druk staat, kan een louter organisatorische aanpak daarvan enige ruimte scheppen, maar de fundamentele oorzaak ervan kan zij niet wegnemen. Waar dit departement thans wordt belast met zeer arbeidsintensieve en maatschappelijk delicate beleidstaken, zoals de produktiequotering voor melk, de vangstquotering voor vis en de meststoffenproblematiek, is een kleinere organisatie zeker niet een betere. Kortom,

evenmin als de justitiële handhavingsproblematiek op zichzelf mag worden gezien, geldt dit voor de organisatie van het openbaar bestuur. Een beleidsneutrale reorganisatie – in de vorm van decentralisatie, privatisering of afslanking – van het overheidsapparaat bestaat niet. De talrijke problemen waarmee de overheid als samenstel van organisaties worstelt, zijn alleen te verhelpen of minder knellend te maken als daarbij ook het materiële beleid wordt betrokken. Wij zagen dat de overheidsorganisatie het expanderende materiële beleid gevolgd is. Zou die organisatie zich dan van dat beleid kunnen losmaken, nu zij moet inkrimpen?

Als de laatste vraag ontkennend wordt beantwoord, is de voorspelling gerechtvaardigd dat de minister van Binnenlandse Zaken veel intensiever dan tot dusver betrokken zal raken bij de ontwikkeling en uitvoering van het materiële beleid van de vakdepartementen. En in een zich vormende bestuurlijk-justitiële "driehoek" zal de minister-president een prominentere taak krijgen, die duidelijk uitgaat boven die van incidenteel optredende brandblusser.

### *Tot besluit*

De verzelfstandiging van het ministerie van Algemene Zaken vond plaats in een tijdsgewricht, waarin de beleidsmatig sturende functie – vooral op sociaal-economisch gebied – van de sociale rechtsstaat in volle opkomst was en steeds meer de aandacht van de minister-president opeiste. In die tijd leek de politieke strijd om de democratische rechtsstaat en de organisatie van het openbaar bestuur gestreden. Het regeringsbeleid, zo leek het, zou zich kunnen ontwikkelen binnen dit in de Nederlandse staatkunde nauwelijks ten principale bestreden "acquis". Het heeft iets ironisch dat bij de viering van het halve eeuwfeest van dit departement de handhaving van de rechtsorde en het functioneren van het openbaar bestuur als politiek belangrijke onderwerpen van zorg en bezorgdheid hoog op de agenda staan. Klaarblijkelijk zijn de instituties van de rechtsstaat en de organisatie van het openbaar bestuur veel kwetsbaarder dan we lange tijd dachten. De zorg voor de samenhang van het regeringsbeleid houdt de zorg voor de samenhang van beleid, rechtsorde en openbaar bestuur onverbrekelijk in. Het zal de moeite waard zijn om bij het eeuwfeest van dit departement te analyseren hoe deze laatste samenhang in het regeringsbeleid van de tweede halve eeuw tot haar recht zal zijn gekomen.

## Minister-president en buitenlands beleid

---

*W. K. N. Schmelzer* \*

Beleid vergt coördinatie. Zo algemeen gesteld zal deze uitspraak wel weinig tegenspraak uitlokken, want het is duidelijk dat een versnipperd en innerlijk tegenstrijdig beleid niet werkt. Het geeft geen vat op gebeurtenissen, stelt beleidvoerders en -uitvoerders voor onoplosbare problemen en wordt door de buitenwacht niet begrepen. Maar wat is coördinatie precies en waarom blijkt zij vaak zo moeilijk te bereiken? Het lijkt mij zinvol drie elementen te onderscheiden, die overigens niet te scheiden zijn: doeleinden, instrumenten en beleidsuitvoering. Coördinatie beoogt deze elementen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen en zo de samenhang aan te brengen die in zovele titels van zoveel rapporten als ambitie is neergelegd. Dit wil zeggen dat doeleinden niet conflicteren, instrumenten passend en effectief zijn en de uitvoering naar inhoud, tijd en plaats goed is afgestemd. Op deze wijze ontstaat een helder en slagvaardig beleid, dat duidelijk is voor onderhandelingspartners en dat door het parlement, en uiteindelijk door de publieke opinie, kan worden gedragen.

In de praktijk komt hier nogal wat bij kijken. Doeleinden zullen, tot op zekere hoogte, wél met elkaar in strijd zijn en zij kunnen in elk geval niet alle gelijktijdig worden verwerkelijkt. Doeleinden dienen dus in een zodanige rangorde te worden gebracht dat beleidvoerders hier houvast aan hebben: veel coördinatieproblemen komen immers voort uit onvoldoende inzicht in wat hoofd- en wat bijzaken zijn, wat voorrang heeft en wat kan wachten. Dit betekent dat de prioriteiten in het regeringsbeleid idealiter zo helder mogelijk moeten worden weergegeven, in de regeringsverklaring, begrotingen en wetgeving. Gezien het compromiskarakter van veel beleid, is deze helderheid niet altijd te bereiken.

\* De auteur dankt mr. J. C. F. Bletz voor zijn medewerking bij de totstandkoming van dit artikel.

Voorts zijn doeleinden niet los te zien van de instrumenten die voor uitvoering ter beschikking staan. Iets willen wat niet kan, doordat de instrumenten ontbreken of, erger nog, doordat de instrumenten die wel ter beschikking staan, zodanige neveneffecten oproepen dat het oorspronkelijk doel erdoor wordt gefrusteerd, is op zijn best een slag in de lucht. Helaas komt dit toch nogal eens voor, doordat de overheid, in een op zichzelf honorabel streven iedereen gelijkelijk recht te doen, zich tot verfijningen van verfijningen laat leiden. De resultaten zijn niet altijd even fraai.

Hier ligt tevens de band met de beleidsuitvoering. Of een instrument bruikbaar is, hangt immers in sterke mate af van de effecten die het oproept, zowel bij degenen die het hanteren als bij hen die het ondergaan. Ook dit aspect, bij het plannen maken te vaak vergeten, hoort wezenlijk tot de coördinatie.

Wanneer coördinatie niet zo eenvoudig blijkt, ligt dit niet alleen aan de problemen die aan dit proces nu eenmaal eigen zijn. De coördinatielast is de laatste decennia ook enorm gegroeid. De opkomst van de verzorgingsstaat met zijn vele taken, de hoge vlucht die techniek en communicatie hebben genomen, de sterke internationalisering van zeer vele beleidssectoren, het heeft alles ervoor gezorgd dat er veel meer te coördineren valt. Deels is dit zo gewild en zouden we het niet anders meer willen. Maar wellicht meer is haast vanzelf gegroeid, een onontkoombaar gevolg van de kluwen van relaties die onze hooggeïndustrialiseerde samenlevingen kenmerkt. Het huidige streven naar vermindering van overheidstaken, naar meer vertrouwen op de "invisible hand" van de markt, zal daarom, hoe prijzenswaardig ook, de coördinatieproblematiek niet wezenlijk veranderen. Ook de "op afstand" besturende overheid blijft belast met talloze verantwoordelijkheden in elkaar deels overlappende beleidssectoren, die op één noemer moeten worden gebracht.

### *Twee coördinerende departementen*

De hier geschetste situatie heeft in het bijzonder gevolgen voor de twee departementen die in dit artikel centraal staan, Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken. Beide zijn immers geroepen tot een coördinerende taak.

De minister-president bewerkstelligt, uit hoofde van zijn voorzitterschap van de ministerraad, de eenheid van het regeringsbeleid. Zijn functie brengt met zich mee dat hij zorgt voor de coördinatie tussen ministers onderling en arbitreert bij competentiegeschillen<sup>1</sup>. Hij is de eerstverantwoordelijke bewindsman wanneer het regeringsbeleid aan de orde komt (bij regeringsverklaringen, troonredes, algemene politieke beschouwingen e.d.). Naast deze interne taken dient de minister-president naar buiten toe de eenheid van de regering te belichamen. Hij is degeen die het algemene regeringsbeleid uitdraagt, zij het dat hij hierbij in begin-

sel geen inhoudelijke standpunten mag innemen zonder overleg met de betrokken ressortministers en/of mandaat van de ministerraad<sup>2</sup>. Deze beperking is logisch in ons systeem van ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij de ministers immers verregaand autonoom zijn op het hun toegewezen gebied<sup>3</sup>. Zij past bij het karakter van Nederlandse kabinetten die in de voorzienbare toekomst coalitie-kabinetten zullen blijven. Coördinerende bevoegdheden, hetzij van de minister-president voor het algemene regeringsbeleid, hetzij van andere ministers voor een beleidsaspect, tasten de individuele verantwoordelijkheid van ressortministers overigens niet aan. Zij betekenen slechts dat laatstgenoemden hun desbetreffende beslissingen niet zonder overleg met de coördinerend bewindsvaandelaar mogen nemen<sup>4</sup>. Een "Prime Minister" in Britse stijl, wiens taak het is zelf de inhoud van het algemeen regeringsbeleid te bepalen, is bij ons *not on*. Maar hier moet wel aan worden toegevoegd dat het bloed toch kruipt waar het niet gaan kan; door de uitbreiding van zijn coördinerende taken in de afgelopen tientallen jaren en de hiermee verbonden politisering van zijn optreden is de minister-president, hoewel formeel "primus inter pares" gebleven, toch beduidend "more equal" geworden dan de collegae-ministers, zijn gelijken.

De minister van Buitenlandse Zaken is een coördinator *pur sang*. Zuiver ressortgebonden beleid, waar uitsluitend de goede verhoudingen met andere staten in het geding zijn, is er eigenlijk maar weinig. Immers, buitenlands beleid "komt in het wild niet voor", zoals een voormalige secretaris-generaal van dit departement het placht uit te drukken; het beleid ontleent doorgaans zijn ratio aan belangen die voortkomen uit een vakgebied. De hoofdtaak van de minister van Buitenlandse Zaken is de internationale aspecten van het overheidshandelen creatief te coördineren, te bundelen tot een buitenlands-politieke strategie. Hij is derhalve permanent bezig eenheid te brengen in een veelheid van, elkaar deels weerstrevende, inzichten van andere departementen.

Het schema op de volgende pagina geeft een zeer globale indruk van deze betrokkenheid (maar is slechts partieel: immers, dit overzicht beperkt zich tot die onderwerpen waar BZ coördinerende bevoegdheden zijn gegeven. Dit zijn niet altijd de belangrijkste zaken waarbij het departement een rol speelt. Soms is de coördinatie anders geregeld, zoals bij het hierna te bespreken, veiligheidsbeleid of gebeurt deze op bilaterale grondslag. Dat komt hier niet tot uitdrukking).

Men bedenke dat juist de internationale dimensie extra eisen stelt aan de coördinatie. Niet slechts omdat Nederlands reputatie in de wereld hier in het geding is, onze naam als betrouwbare bondgenoot en partner, maar vooral omdat landen zich tegenover elkaar in een permanente onderhandelingspositie bevinden, waarbij daden of nalatigheden op één gebied van invloed kunnen zijn op andere, niet noodzakelijk nauw verwante, beleidsterreinen. Zonder centrale prioriteitenstelling, doordachte keuze van instrumenten en tijdige beleidsuitvoering bijt men al gauw in het zand tegenover een onderhandelingspartner die zijn zaakjes wèl op

*Schema Interdepartementale commissies uitgaande van Buitenlandse Zaken*

	AZ	NAZ	BUZ	JUS	BIZ	OW	FIN	DEF	VROM	VW	EZ	LV	SZW	WVC
Ontwikkelingssamenw.	x	x	@			x	x		x	x	x	x	x	x
Verenigde Naties	x	x	@		x	x	x		x	x	x	x	x	x
Europese integratie	x		@	x			x		x	x	x	x	x	x
Vluchtelingenbeleid			@	x	x		x		x				x	x
Interpret. EG-verdrag			@	x			x			x	x			
Burgerluchtvaart		x	@						x					
Culturele betrekkingen	x		@			x	x							x
Milieuvoorstukken	x		@			x	x		x	x	x	x		x
Non-proliferatie	x		@					x	x		x		x	
Intern. ambtenaren			@		x	x	x	x	x		x	x	x	x

Bron: Gegevens uit de *Gids van het ministerie van Buitenlandse Zaken*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986.

- AZ = Algemene Zaken
- NAZ = Kabinet Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken
- BUZ = Buitenlandse Zaken
- JUS = Justitie
- BIZ = Binnenlandse Zaken
- OW = Onderwijs en Wetenschappen
- FIN = Financiën
- DEF = Defensie
- VROM = Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
- VW = Verkeer en Waterstaat
- EZ = Economische Zaken
- LV = Landbouw en Visserij
- SZW = Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- WVC = Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

orde heeft. Dit geldt in het bijzonder voor multilaterale onderhandelingen, waarbij immers impasses over allerlei dossiers nogal eens in één "package deal" worden doorbroken. Het is dan inderdaad essentieel dat de linkerhand weet wat de rechterhand doet, dat vaststaat waaraan perse wordt vastgehouden en waar uiteindelijk met een minder goed resultaat genoeg kan worden genomen.

### *De positie van Buitenlandse Zaken*

Sinds de grondwetsherziening van 1983 is het oude artikel 58 Gw. vervallen dat het "opperbestuur der buitenlandse betrekkingen" voorbehield aan de Koning, dat wil zeggen aan de uitvoerende macht. Die bepaling stamde uit een tijd (1848) waarin buitenlandse politiek zich vooral bezighield met de staatkundige betrekkingen tussen landen en zij is, mijns inziens terecht in het licht van de eerder genoemde verstrengeling en uitgroei van internationale relaties, vervallen. De positie van de minister van Buitenlandse Zaken is hierdoor in zoverre gewijzigd dat hij, op dezelfde wijze als zijn collega's, zijn bevoegdheden ontleent aan de algemene regels inzake de ministeriële verantwoordelijkheid, aangevuld door de afspraken die het kabinet bij zijn constituerende vergadering maakt. Op papier wellicht een verzwakking (het verloren gaan van een "gereserveerd domein"), maar in de praktijk maakt het weinig verschil. De minister is verantwoordelijk voor het buitenlands beleid *als geheel*. Hij vertegenwoordigt ons land in het buitenland en is, als enige, gemachtigd internationale verdragen te sluiten en de hieruit voortkomende verplichtingen aan te gaan (anderen mogen dit dus slechts met zijn toestemming doen) <sup>5</sup>.

Wat de coördinerende taken betreft, heeft de minister uiteraard een discretionaire marge. Hij, c.q. zijn departement, kan niet overal het oog op houden en hij doet er goed aan dit ook niet te willen. Bij coördinatie gaat het immers om de wezenlijke zaken, de kwesties die inderdaad van strategisch belang zijn. Daar moet Buitenlandse Zaken greep op hebben, opdat zo nodig kan worden bijgestuurd als de eenheid van het beleid, internationaal gezien, dit vereist.

Een verstandig bewindsman wil niet meer onder zich hebben dan noodzakelijk is. Dat leidt maar tot aanvaringen met de collega's die, heel begrijpelijk, ruimte verlangen om hun doelstellingen te realiseren. Een verstandig minister gaat hierin mee, want als hij onnodig probeert ruimte voor zichzelf op te eisen, ondermijnt hij tevens het besef bij de vakministers dat zij, als lid van het collectief, de ministerraad, zijn gehouden mede te werken aan de totstandkoming van een internationaal aanvaardbaar beleid, ook al zou dit niet hun eerste voorkeur hebben. Hier ligt een interessant spanningsveld dat van de minister van Buitenlandse Zaken een zorgvuldige afweging vraagt bij het uitoefenen van zijn competenties.





*Minister van Buitenlandse Zaken Schmelzer met links van  
zich minister van Economische Zaken Langman tijdens een  
debat in de Tweede Kamer in 1971.*

## *BZ en de BEB*

Bij de kabinetsformatie van 1971 werd ik met deze afweging geconfronteerd met betrekking tot het ministerie van Economische Zaken. Het ging hier om de positie van het directoraat-generaal buitenlandse economische betrekkingen (de BEB) als het interdepartementale coördinatie-orgaan voor het buitenlands economisch beleid. Op grond van een zogenoemd concordaat tussen de twee betrokken ministeries had de BEB vergaande bevoegdheden om het beleid te bepalen en te coördineren en kon hij zelfstandig instructies geven aan de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. Deze situatie, daterend uit een tijd waarin de handelsbetrekkingen strak bilateraal waren geregeld, gaf steeds meer problemen, met name in het beleid ten aanzien van de Europese Economische Gemeenschap als steeds belangrijker kader van buitenlands beleid waarin de belangen van ons bedrijfsleven werden behartigd.

Bij de formatie werd besloten dat de coördinerende rol van de minister van Buitenlandse Zaken – verantwoordelijk immers voor het Europese beleid als geheel – moest worden versterkt. De aantredende ministers van EZ en BZ werd gevraagd een oplossing te ontwerpen. Het ambtelijk advies van Buitenlandse Zaken ging in de richting van "annexatie" van de BEB door overname van de coördinerende taken en overplaatsing van de hierbij betrokken ambtenaren. Dit leek mij een theoretisch optimale constructie vanuit één gezichtspunt, dat van BZ. Voor het regeringsbeleid als geheel leek zo'n "coup" mij minder gewenst. Immers, geen zichzelf respecterende minister van Economische Zaken zou een dergelijke aanslag op zijn bevoegdheden aanvaarden en daarmee werd de kans heel klein voor deze post een bekwame bewindsman te vinden. Dit klinkt wellicht erg pragmatisch, maar zo liggen de zaken nu eenmaal. In de tweede plaats zag ik er objectieve voordelen in de BEB bij Economische Zaken te laten, waar hij kan delen in de aanwezige know-how.

In goed overleg met de toenmalige collega Langman werd een oplossing gevonden waarbij de beoogde versterking werd bereikt door de voorbereiding van het Europese beleid, inclusief de handelspolitiek, alsmede de uitvoering hiervan, te doen vallen onder de (politiek-ambtelijke) Coördinatiecommissie als voorportaal van de ministerraad<sup>6</sup>. De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken werd voorzitter van deze CoCo, in plaats van de minister van Economische Zaken die nu vicevoorzitter is (als beide bewindslieden verhinderd zijn, treedt de directeur-generaal Europese samenwerking van BZ als voorzitter op). De BEB bleef bij EZ. We werden het hier vrij gemakkelijk over eens en ik zie dit nog altijd als een voorbeeld hoe, door een goede persoonlijke verhouding en door oog te hebben voor de onderlinge gelijkwaardigheid van ministers – een besef dat in Nederland sterk leeft –, wegen kunnen worden geopend die bij een star insisteren op competenties zeker geblokkeerd zouden zijn. De toen gevonden regeling werkt nog steeds en heeft zich dus kennelijk in de praktijk bewezen.

## *De coördinatie van het Europese beleid*

De coördinatie van voorbereiding en uitvoering van het Europese beleid is verregaand geïnstitutionaliseerd en heeft, vergeleken met andere onderwerpen waarvoor ook vaste coördinatie routes zijn uitgestippeld (zoals VN-zaken, buitenlands cultureel beleid en ruimtelijke ordening), een zeer frequent en omvattend karakter, al is het wel waar dat, zoals de WRR het heeft geformuleerd, deze coördinatie zich richt op het Nederlands beleid *tegenover* de Europese Gemeenschap en niet op het beleid *binnen* de Gemeenschap. De juridische en feitelijke gevolgen van de door het integratieproces geschapen context voor allerlei tot dusver in de nationale sfeer gevoerd beleid komen er niet aan de orde <sup>7</sup>.

De al genoemde Coördinatiecommissie ontwerpt de beleidslijnen, veelal na voorafgaand ambtelijk overleg. Het vergaderritme wordt bepaald door de agenda van "Brussel" en ligt doorgaans op éénmaal per week. Alleen in bijzondere gevallen – het lukt de CoCo niet overeenstemming te bereiken of er moet een Europese Raad worden voorbereid – wordt een behandeling tussengeschoven in de Raad voor Europese Zaken (REZ), de desbetreffende onderraad van de ministerraad. Deze REZ vergadert gewoonlijk een keer of vijf, zes per jaar. De formele besluitvorming, op grond van de in de CoCo of REZ bereikte conclusies, vindt uiteraard in de ministerraad plaats.

In dit proces zijn de coördinerende taken van BZ en AZ precies afgebakend. De minister van Buitenlandse Zaken is coördinerend bewindsman voor alle activiteiten van de Coördinatiecommissie. In de REZ en/of de ministerraad houdt zijn coördinatie taak echter op zodra hij de uitkomsten van de tot daar toe verrichte beleidsvoorbereiding heeft voorgelegd en toegelicht. Dan neemt de minister-president, voorzitter van deze beide colleges, de coördinatie over <sup>8</sup>. Gezien de belangrijke rol van de CoCo kan men gerust zeggen dat het zwaartepunt in de beleidsvoorbereiding bij Buitenlandse Zaken is gebleven, maar in laatste instantie stellen de bevoegdheden van de minister-president hieraan een grens.

De achtergrond van deze taakverdeling is nogal scherp verwoord in de brief die minister-president Van Agt, mede namens zijn collega van Buitenlandse Zaken, aan de Tweede Kamer zond over de positie van de premier als lid van de Europese Raad <sup>9</sup>. Aanleiding hiertoe was een verzoek in de vaste kamercommissie om verheldering van de constitutionele verhoudingen. "Met name op het terrein van het Europese beleid is in de afgelopen 20 jaar de collectieve verantwoordelijkheid in het oorspronkelijk eigen competentieveld van het hoofd van het departement van Buitenlandse Zaken doorgedrongen. Bijna alle beleidssectoren hebben via het integratieproces in het kader van de Europese Gemeenschappen een Europese dimensie gekregen. Van eerste verantwoordelijkheid voor dit onderdeel van het

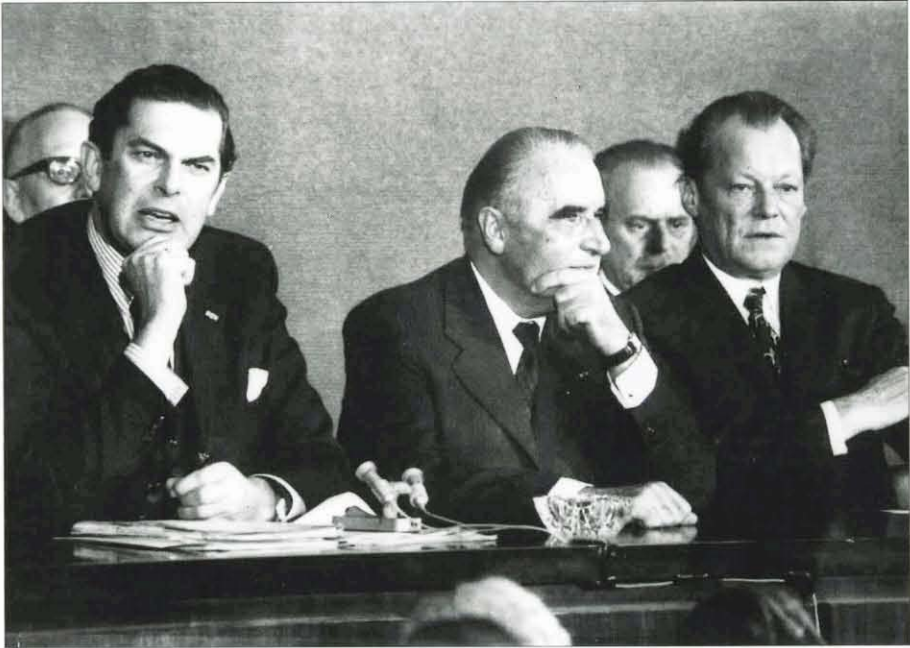
buitenlands beleid is sedert lang geen sprake meer”, aldus dit schrijven. Vooral de laatste zin gaat wel erg ver en sommige commentatoren hebben dan ook geconcludeerd dat het Europese beleid *dus* algemeen regeringsbeleid is geworden. Daarbij wordt mijns inziens over het hoofd gezien dat de drijfveer voor de Europese integratie, ook historisch gezien, in essentie toch van buitenlands-politieke aard is, namelijk het streven om de staten van West-Europa in vrede met elkaar te doen leven en als Gemeenschap een constructieve rol in de wereld te doen spelen; bij uitstek, zou men zeggen, de ”eerste verantwoordelijkheid” van Buitenlandse Zaken. Hoe dit zij, Buitenlandse Zaken kon blijkbaar met de vermelde opvatting leven en de verschuiving in de gesignaleerde richting, waarbij meer en meer onderdelen van het integratieproces van bovensectorale aard zijn, is natuurlijk onmiskenbaar.

In voornoemde brief zijn tevens conclusies getrokken aangaande de externe coördinatie. De minister van Buitenlandse Zaken draagt in de eerste plaats het beleid uit en legt hiervoor verantwoording af jegens het parlement. ”Dit sluit evenwel de mogelijkheid niet uit dat, wanneer het Europees beleid moet worden verklaard en verdedigd *als onderdeel van het algemeen regeringsbeleid* (cursivering van de auteur), ook de minister-president in het parlement het woord voert”. Een oplettend diplomaat had voor de gecursiveerde woorden wellicht een komma geplaatst (waardoor het zinsdeel beperkend in plaats van verklarend was geworden), maar in de praktijk gedragen opeenvolgende minister-presidenten zich alsof zo’n komma er inderdaad staat. Zij verschijnen slechts af en toe met Europese exegeses in de Kamer.

### *De Europese politieke samenwerking*

Interessant is dat één in de brief vermeld besluit tamelijk dode letter is gebleven, namelijk dat de REZ zich ook kan bezighouden met onderwerpen in het kader van de Europese politieke samenwerking (die, zoals bekend, terzijde van het Verdrag van Rome is ontstaan) *wanneer deze de werking van de Gemeenschap raken* (cursivering van de auteur) en voorkomen op de agenda van de Europese Raad. Het huidige kabinet heeft dit iets verruimd door de beperking tot onderwerpen die de werking van de EG raken, te schrappen. Ook de communautaire aspecten van andere belangrijke EPS-zaken (denk bijv. aan Zuid-Afrika of het Midden-Oosten) kunnen dus in de REZ worden behandeld wanneer zij op de agenda van de Europese Raad staan.

De EPS draagt echter zozeer het karakter van diplomatieke samenwerking, van het type dat vanouds plaatsvond tussen kanselarijen, ver van het licht der openbaarheid, dat BZ deze tot dusver in eigen handen heeft kunnen houden. Behalve de minister-president en diens adviseurs krijgt niemand inzage in de EPS-dossiers



*Minister-president Biesheuvel, president Pompidou  
en bondskanselier Brandt tijdens de Europese top in Parijs  
in 1972.*

voor Europese Raden, hoewel deze natuurlijk best belangen van vakdepartementen kunnen raken. Alleen de minister van Buitenlandse Zaken legt in het parlement verantwoording af voor de EPS. Of in deze beperking een obstakel ligt voor goede coördinatie, hangt af van de wijze waarop de betrokken bewindslieden te werk gaan. Waar de EPS inderdaad de belangen van andere departementen raakt, behoort de minister van Buitenlandse Zaken de betrokken Nederlandse collega's op de hoogte te houden en de minister-president dient er, dunkt mij, op toe te zien dat dit inderdaad gebeurt. Naarmate deze politieke samenwerking in de toekomst meer gewicht krijgt, zal vaker enig inzicht moeten worden gegeven. De gesignaleerde, beperkte, taakverruiming van de betrokken onderraad, gaat in deze richting.

### *De rol van de minister-president*

Uit de hier gegeven beschrijving blijkt de belangrijke rol van de minister-president bij de vormgeving van het Europese beleid. Hij heeft de gelegenheid eigen standpunten naar voren te brengen, zowel in de ambtelijke als de politieke voorbereidingsfase. Ambtelijk via zijn raadadviseur in de Coördinatiecommissie, al zal hij hier veelal zijn kruis droog willen houden: AZ is hier in de eerste plaats waarnemer, geen behartiger van een typisch departementaal belang<sup>10</sup>. Op politiek niveau geeft de premier als voorzitter van de REZ en de ministerraad richting aan het overleg en trekt hij de conclusies. Veelal zal hij, mede op grond van voorafgaande bilaterale contacten met collegae-ministers, invloed hebben op de uiteindelijke standpuntbepaling.

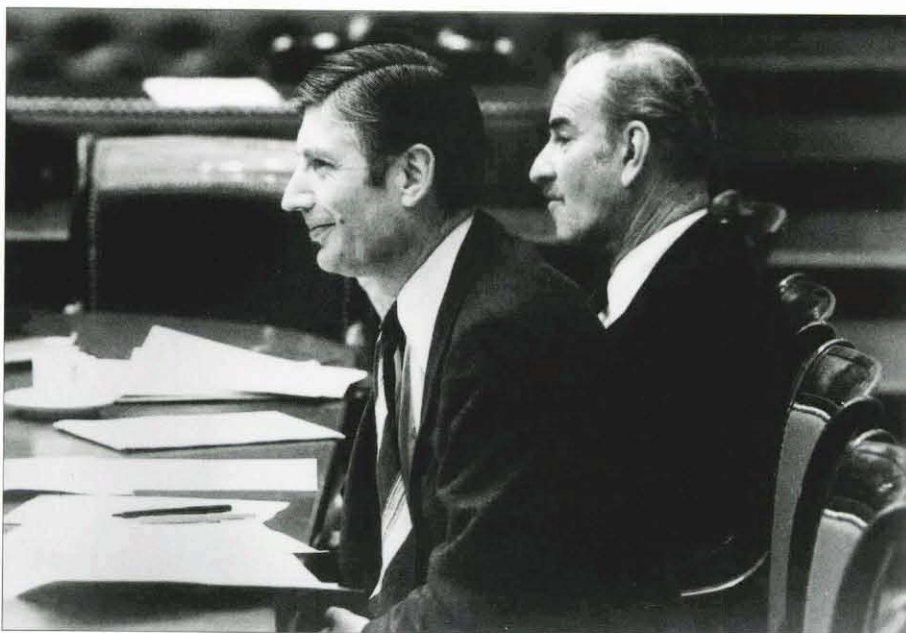
Zijn lidmaatschap van de Europese Raad heeft de rol van de minister-president vergroot en duidelijk zichtbaar gemaakt. Hij is degene die daar optreedt; alleen al dit feit geeft zijn visie meer gewicht bij de beleidsvoorbereiding. Hij kent zijn collegae-regeringsleiders nu persoonlijk en dat stelt hem in staat in de periode voor een raad de telefoon te pakken om zelf na te gaan hoe in de andere hoofdsteden de standpunten zich op het hoogste niveau ontwikkelen en wat daar eventueel aan is te doen. Zulke, moeilijk in competentieschema's uit te drukken, praktijken zijn immers vlees en bloed van de politiek. Hier komt nog bij dat op de vergaderingen van de Europese Raad de ministers van Buitenlandse Zaken slechts een tweede viool spelen; zelfs is hun wel eens gevraagd de kamer te verlaten<sup>11</sup>. Voor de Nederlandse minister-president blijft dan wel gelden dat hij, zoals steeds bij zijn externe optreden, gehouden is het algemene regeringsbeleid uit te dragen, waarbij hij, in beginsel, gebonden is aan een door de ministerraad vastgesteld, en grotendeels door Buitenlandse Zaken voorgecoördineerd mandaat, maar het blijkt vaak moeilijk zo'n mandaat geheel sluitend te maken<sup>12</sup>. In de Europese Raad kunnen thema's aan de orde komen die niet in Den Haag zijn voorbesproken en

het "moment suprême", het gesprek van de regeringsleiders rondom het haardvuur, kan een informele consensus opleveren die voor de uiteindelijke besluitvorming van grote betekenis kan zijn <sup>13</sup>. Ook hier blijkt weer dat de rol van de minister-president in de Europese politiek uitgaat boven alleen maar ordenen om tot eenheid van beleid te komen. Hier is ook sprake van (mede)sturen, wat natuurlijk heel iets anders is dan dicteren.

### *AZ en BZ: geen concurrenten*

De toename van de coördinerende werkzaamheden van AZ en BZ zou tot een concurrentieverhouding kunnen leiden, eventueel resulterend in een verzwakking van de positie van de minister van Buitenlandse Zaken. Sommigen zien dit zo, maar ik betwijfel of een dergelijke voorstelling van zaken de werkelijkheid volledig weergeeft. In de eerste plaats leidt een actiever rol van de premier ertoe dat meer beleidsaspecten vroegtijdig aandacht krijgen, dus ook het internationale aspect. BZ is hierbij gebaat, want het probleem is immers vaak dat, na een moeizaam intra- en interdepartementaal voorbereidingsproces waarbij ook nog belangenorganisaties en kamercommissies worden betrokken, het in een laat stadium aandacht vragen voor internationale aspecten veelal wordt ervaren als storende complicatie <sup>14</sup>. Het optreden van de minister-president ten einde de eenheid van beleid te bevorderen, kan derhalve het sectorbelang van BZ ten goede komen: het tijdig overleggen en kennen van elkaars preoccupaties is voor verantwoorde besluitvorming onontbeerlijk. In hoeverre toch spanningen ontstaan, hangt in sterke mate af van de betrokken personen. In mijn, beperkte, ervaring als minister heb ik de minister-president leren kennen als, in beginsel, de *beste bondgenoot* van de minister van Buitenlandse Zaken, juist door zijn centrale positie in ons staatsbestel. Wie hem aan zijn kant heeft, heeft al half gewonnen.

Het kabinet-Biesheuvel heeft destijds de koers verlegd ten aanzien van de vraag wie China in de Verenigde Naties moest vertegenwoordigen, Peking of Taipeh, door voor een Albanese resolutie te stemmen die tevens inhield, hoe onaangenaam dit toen ook werd geacht uit het oogpunt van universaliteit van de VN, dat Taipeh moest vertrekken. Alles afwegend vonden wij deze koerswijziging noodzakelijk, op grond van internationaal-politieke overwegingen, maar ook vanuit volkenrechtelijk oogpunt, zoals bleek toen ik liet nazoeken tot welk oordeel de specialisten van BZ in voorafgaande jaren hierover waren gekomen. Dit lag echter moeilijk, zowel bij sommige liberale en anti-revolutionaire ministers in het kabinet als bij een deel van het parlement. Ik heb toen, in het allereerste stadium van intern beraad, zeer intensief vooroverleg gepleegd met de minister-president ten einde de noodzaak van deze beleidswijziging te bespreken en hij heeft, met mij hiervan overtuigd zijnde, in de ministerraad en ook in de parlementaire discussies enorm geholpen. Dat was een markante ervaring. Ook de topconferentie onder



*Minister-president Van Agt en minister van Buitenlandse Zaken Van der Klauw tijdens een debat in de Tweede Kamer in 1980 over de levering van onderzeeboten aan Taiwan.*



leiding van president Pompidou in Parijs, in 1972, toen de Europese Raad gestalte begon te krijgen, is zeer zorgvuldig en persoonlijk met de minister-president voorbereid.

Veel hangt in zulke gevallen af van de taakopvatting van de premier. Beperkt hij zich tot de grote lijnen of gaat hij zich onnodig bemoeien met details? In het laatste geval zal hij collega's frustreren, veel tijd verspillen en uiteindelijk toch nog vrij weinig bereiken. Nederlandse minister-presidenten zijn in de regel wel zo verstandig geweest zich als teamleider op te stellen en hun collega's voldoende ruimte te laten. Hierbij is inderdaad, zoals A. M. Donner in zijn bijdrage aan deze bundel schrijft, het vertrouwen tussen ministers onderling, de redelijke zekerheid dat ieder zich aan zijn plichten en taak zal houden en men elkaar niet voor voldongen feiten zet, van essentieel belang.

### *De coördinatie van het veiligheidsbeleid*

Ook op het tweede centrale gebied van de buitenlandse politiek, het veiligheidsbeleid, is de minister-president een belangrijke rol gaan spelen, al is de institutionalisering hiervan minder verregaand en zelfs heel informeel geregeld. En ook hier is de achtergrond vergelijkbaar met het Europese beleid, in de zin dat hier algemeen regeringsbeleid in het geding is. Delen van het veiligheidsbeleid zijn sterk "gebinnenlandiseerd" en gepolitiseerd. Doordat zij algemeen beroering wekken en zelfs het karakter krijgen van "single issue politics" met alle polariserende effecten vandien (bijv. de kruisvluchtwapens), kunnen zij de positie van de regering bedreigen en gaan de desbetreffende besluiten duidelijk boven het sectorbelang uit.

Het relevante coördinatie-orgaan is hier niet het officiële voorportaal van de ministerraad, de Algemene Verdedigingsraad, die slechts één of tweemaal per jaar vergadert. Deze AVR is te groot en daardoor te log en ongeschikt om "gevoelige zaken" te behandelen<sup>15</sup>. Dit gebeurt derhalve, intensief, in de zogenoemde Stuurgroep die in 1981 is ingesteld door de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, nadat onder het voorgaande kabinet-Van Agt-I minister Scholten hiertoe het initiatief had genomen<sup>16</sup>. De taak van de Stuurgroep is te komen tot een hecht geïntegreerd beleid op het gebied van wapenbeheersing en nucleaire bewapening en het voorzitterschap wordt afwisselend vervuld door een van de twee leden-ministers, die zich door slechts weinige ambtenaren laten vergezellen. Het is de bedoeling hier, met inachtneming van ieders verantwoordelijkheden, tot afspraken te komen over de fundamentele vragen op veiligheidsgebied (NAVO-strategie, INF, SALT, MBFR, grondslagen van de defensienota, Nederlandse kernwapentaken, kortom alles wat van wezenlijk belang is).

In 1981 werd bepaald dat, voor de coördinatie met het algemeen regeringsbeleid, een vertegenwoordiger van de minister-president de vergaderingen zou bijwo-

nen. Onder het kabinet-Lubbers is het gewoonte geworden dat de premier zelf bij alle vergaderingen zit. Hoewel hij formeel dus niet eens deel uitmaakt van dit college, zou het, dunkt mij, nauwelijks verbazing behoeven te wekken als nog wel eens zijn kant op wordt gekeken wanneer BZ en Defensie het moeilijk vinden op één lijn te komen. Dan zal het vaak gaan om zaken van groot algemeen belang. Het leven blijkt hier weer eens sterker dan de leer en de praktijk laat dan gelukkig toe dat, zonder uitdrukkelijke formalisering, oplossingen worden gevonden om de beoogde coördinatie te bereiken.

### *Nieuwe competenties overbodig*

Mede op grond van laatstgenoemd voorbeeld zie ik weinig heil in een, van tijd tot tijd wel eens bepleite, kwalitatieve uitbreiding van de bevoegdheden van de minister-president. Een "Richtliniënkompetenz" heeft hij niet nodig om toch een centrale rol te spelen. De verregaande inhoudelijke bevoegdheden van de regeringsleiders in de grote Westeuropese staten passen niet in de Nederlandse traditie en zouden hier veel weerstanden wekken. Waarom daar dan aan beginnen? Het is bovendien de vraag of de kwaliteit van het beleid erop zou vooruitgaan. Romme beheerste destijds, als fractievoorzitter van de KVP, vrijwel elk beleidsterrein beter dan de specialisten in de fractie en dit leidde ertoe dat dezen wel eens minder actief waren dan behoorde, omdat zij ervan uitgingen dat hun politiek leider het toch beter wist. Dat besef werkt al gauw demotiverend.

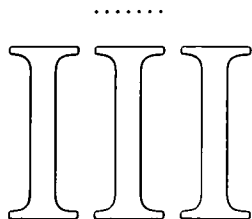
Ook de bewerktuiging van de minister-president, een klein kabinet van vertrouwde adviseurs, lijkt mij goed in onze verhoudingen te passen. Hun geringe aantal is wel eens als anachronisme bestempeld, maar dat is te mechanisch gedacht, te weinig vanuit de realiteiten van ons staatsbestel<sup>17</sup>. Waar het ten slotte om gaat, is dat de minister-president tijdig weet wat de ministers, op belangrijke punten, willen ondernemen en dat hij, als onverhoopt inbreuken zouden dreigen op de eenheid van het regeringsbeleid, de gelegenheid heeft de betrokken bewindslieden hierop te wijzen, alvorens een verschil van inzicht eventueel in de ministerraad aan de orde te stellen. Dit vereist goed samenspel, ordening, soms een zekere sturing, maar daarvoor zijn er mogelijkheden genoeg.

.....

## Noten

---

1. *Reglement van Orde voor de Ministerraad*; K.B. van 16 mei 1979, Stb. 264.
2. *Brief van de Minister-President d.d. 22 december 1978*; Tweede Kamer 1978-1979, 15424, nr. 1.
3. Hierover: W.J.F. Wispelweij, "De staatsrechtelijke positie van de Nederlandse Minister-President naar aanleiding van zijn lidmaatschap van de Europese Raad", *Ars Aequi*, 29 (1980) 2, blz. 69 e.v.
4. *Brief van de Minister-President d.d. 22 december 1978*; op. cit.
5. Vergl. C.Th.Smit, "Minister-President en buitenlands beleid"; *Internationale Spectator*, februari 1976, XXX-2, blz. 85.
6. *Brief van de Minister-President d.d. 9 maart 1972*; Tweede Kamer 1971-1972, 11743, nr. 1.
7. WRR, *De onvoltooide Europese integratie*; Rapport aan de Regering nr. 28, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986, blz. 170.
8. *Brief van de Minister-President d.d. 22 december 1978*; op. cit.
9. *Ibid.*
10. Vgl. R.W.Cremer Eindhoven, *De Nederlandse minister-president en het buitenlandse beleid 1974-1975*; doctoraalscriptie, internationale betrekkingen RU Leiden, 1986.
11. Dit gebeurde tijdens de vergadering van de Europese Raad te Rome op 2 december 1975, tijdens een discussie over de Britse eis van een eigen zetel bij de zogenoemde Noord-Zuid dialoog.
12. *Brief van de Minister-President d.d. 22 december 1978*; op. cit.
13. Aldus (oud-minister) M. van der Stoel, Tweede Kamer, Handelingen 1979, blz. 3567; aangehaald in: M. Kwast-van Duursen, "De minister-president en de Europese Raad"; *Internationale Spectator*, november 1984, XXXVIII, 11, blz. 659.
14. Vgl. WRR, op. cit., loc. cit.
15. R.W. Cremer Eindhoven, op. cit.
16. Staatscourant, 23 september 1981.
17. Aldus A. van Staden, "Consistentie en beleidscoördinatie"; in: B.R.Bot e.a. *Lijn in de buitenlandse politiek van Nederland*; Clingendael-reeks nr. 5, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984.



## **In retrospectief**

---

*Interviews door  
Willem Breedveld*

### *Plein 1813*

Donderdag betrad dr. Anne Vondeling met kwieke tred het kabinet van de minister-president aan het Plein 1813 om mr. Cals te bezoeken. Aan de deur werd hij verwelkomd door de heer Lamers, de bodde, niet te verwarren met dr. Lammers van de EVD. De heer Lamers is klein en gekleed in jaquet en stroepjesbroek. „Dat is twee jaar geleden”, zei dr. Vondeling. Inderdaad, toen was er ook een formatie.

Het gebouw aan het Plein 1813 is tegenwoordig een echt ambtelijke burecht. In de pioniersjaren 1945—1948 was dat wel anders. Toen setelde prof. Schermerhorn (herstel en vernieuwing) daar met de bruisende Koos Vorrink, net terug uit het concentratiekamp, als algemeen regeringsgemachtigde. Toen magere mannen, uniformen, oude auto's en veel enthousiasme. Nu dik, burger, grote auto's en gezelligheid.

Twee mannen vallen daar nu wat uit de toon. De secretaris-generaal van dit departement, jhr. mr. A. J. M. van Nispen tot Pannerden. Jagershoedje, loden bij profielsolen en op de fiets. En de secretaris van de ministerraad, dra. J. Middelburg, gewoon een echte natuurliefhebber en op de Solex.

*Knipsel uit het archief van jhr. mr. A. J. M. van Nispen tot Pannerden; herkomst onbekend.*

## Het dualisme is dood, leve het dualisme

---

*Willem Breedveld*

In 1969 gooide de toen kersverse hoogleraar in het staatsrecht, mr. H. Th. J. F. van Maarseveen, een aardige steen in de Hofvijver van politiek Den Haag door af te rekenen met een tot dan toe zorgvuldig gekoesterd sprookje. In zijn inaugurele rede noemde hij het onzin om net te doen alsof ons staatsrecht alleen maar individuele ministers kent, die ieder voor zich verantwoording schuldig zijn aan het parlement. In werkelijkheid "overheerst de ministerraad als bewindvoerend orgaan het vertegenwoordigende orgaan, de Staten-Generaal. Het parlement is gebleven wat het in 1814 werd: een vertegenwoordiging bij het hoogste staatsgezag". De rede kreeg de voor de hand liggende titel: "De heerschappij van de ministerraad" <sup>1</sup>.

Van Maarseveen gebruikte met opzet het woord "sprookje", omdat hij ook wel wist dat zelfs in die dagen geen sterveling de voorstelling van de toenmalige Grondwet letterlijk zou nemen. Het bestaan van een ministerraad was al langer dan een eeuw praktijk en gedurende de laatste decennia was het zelfs een geaccepteerd verschijnsel, dat zo'n raad werd voorgezeten door een minister-president. Colijn had dat nog gauw even geregeld voor hij definitief afscheid nam van de politiek. Om precies te zijn op 3 juli 1937, de geboortedag van het ministerie van Algemene Zaken. Toen werd bij Koninklijk Besluit geregeld dat de tot dan toe fungerende voorzitter van de ministerraad ontlast zou worden van de zorg voor een departement. Die zorg zou beperkt blijven tot het runnen van een minuscuul departement, dat van Algemene Zaken, opdat deze minister zich geheel zou kunnen wijden aan de coördinatie van het regeringsbeleid <sup>2</sup>.

Deze feitelijke gang van zaken zou bijna tot de conclusie leiden, dat men Van Maarseveens inaugurele rede voor kennisgeving zou hebben aangenomen. Het tegendeel is echter het geval. Zijn "ontmaskering" van het sprookje baarde wel degelijk enig opzien, omdat het zo genadeloos afrekende met twee geliefkoosde thema's. Het eerste gold het wijdverbreide geloof dat iedere minister gelijk is.

Het idee dat er zoiets zou bestaan als een instituut ministerraad, dat meer is dan de som der samenstellende delen, was eenvoudig onbestaanbaar. Het zou afbreuk doen aan de formele macht van de individuele minister. Het zou ook betekenen dat de voorzitter van zo'n raad automatisch ook meer in de melk te brokkelen had dan de overige ministers. Hij zou meer zijn dan de primus inter pares, de eerste onder zijn gelijken.

Het tweede geliefkoosde thema gold de positie van het parlement. Was dat niet in laatste instantie het orgaan dat iedere minister of ministerraad kan maken en breken? Hadden niet achtereenvolgende fractievoorzitters, Romme, Schouten en Schmelzer, bewezen dat het zwaartepunt van de macht bij het parlement ligt? Is het dan niet erg vernederend om botweg te spreken van de heerschappij van de ministerraad? Het was zoals Van Maarseveen zei: "Handhaving van oude symbolen is wel zo geruststellend". Men kan dan net doen of alles bij het oude is gebleven en ondertussen allerlei nieuwe zaken tot en met het introduceren van gewijzigde machtsverhoudingen toe, geruisloos naar binnen smokkelen. "Onder vertrouwenwekkende vormen kan een onwenselijke werkelijkheid gemakkelijk schuilgaan", aldus Van Maarseveen.

### *Terra incognita*

Is er sprake van een nieuwe werkelijkheid en is die echt zo onwenselijk? Of, je zou de vraag ook anders kunnen formuleren, heeft er een verschuiving plaatsgevonden van individuele besluitvorming naar een meer collectieve wijze van besluitvorming door de ministerraad als geheel? Is het theekransje, dat de ministerraad voor de oorlog vaak nog was (de ministers kwamen toen op strikt informele wijze weleens bij elkaar ten huize van één hunner; er werden geen notulen gemaakt; geen officiële agenda afgewerkt, laat staan dat het collectief als zodanig besluiten zou hebben genomen) daadwerkelijk uitgegroeid tot een bewindvoerend instituut? Zo ja, wat zijn daarvan de gevolgen geweest voor de verhouding tot het parlement? Waren de departementen bereid zich te schikken in het primaat van de ministerraad? Hoe moeten we die heerschappij beoordelen of waarderen?

Omdat het departement van Algemene Zaken in deze vragen een sleutelrol vervult en heeft vervuld hebben deze vragen centraal gestaan in de gesprekken die we achtereenvolgens met de oud-premiers Zijlstra, De Jong en Den Uyl hebben gehad. De huidige premier Lubbers komt elders in dit boek aan het woord. Met deze vragen in het achterhoofd hebben we ook gesproken met twee oud-secretarissen-generaal, Fock en Ringnalda, die beiden een flink aantal jaren de scepter hebben gezwaaid op het departement. Ook spraken we met drie andere sleutelfiguren: de oud-secretaris van de ministerraad Middelburg, de oud-voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid Kremers en de oud-hoofddirecteur van de Rijksvoorlichtingsdienst Van der Wiel.

Gekozen is voor een journalistieke aanpak, dat wil zeggen dat de interviews werden gehouden met een open oog voor de vraag hoe zij het departement hebben ervaren en beleefd. Hoe zij vanuit hun positie tegen de gang van zaken aankeken. Het zijn openhartige gesprekken geworden, ook al reikt de geheimhouding van wat zich in de ministerraad heeft afgespeeld en wat de verschillende ambtenaren met "hun" ministers hebben meegemaakt, soms verbluffend ver. Maar toch, het waren goede gesprekken in die zin dat zij een wel heel bijzonder kijkje geven op de ontwikkeling van het instituut ministerraad en in het verlengde daarvan op de opkomst van het departement van Algemene Zaken.

Dat is bijzonder, omdat er over dit toch niet geringste thema weinig literatuur bestaat. In de politieke wetenschap is het vraagstuk hoe een ministerraad werkt, welke wetmatigheden het besluitvormingsproces daar beheersen, grotendeels terra incognita. Het meest curieuze wat je over het kabinet, de ministerraad kunt zeggen, is dat er zo weinig over bekend is, schreef Bagehot in 1867. En in 1987, meer dan honderd jaar later, constateert Rudy B. Andeweg dat de vlag er nog precies hetzelfde bijhangt<sup>3</sup>.

De gesprekken die we gevoerd hebben kunnen, gegeven de opzet van dit boek, uiteraard niet in deze leemte voorzien. Toch is er alvast een interessante conclusie te trekken en wel deze, dat zich in de naoorlogse jaren een geleidelijke verschuiving heeft voltrokken van individuele naar meer collectieve besluitvorming. Ik bedoel dit: pakweg tien, vijftien jaar geleden zou het eenvoudig onbestaanbaar zijn geweest dat een premier zijn ministers publiekelijk terecht wijst, omdat zij de besluitvorming van de ministerraad, van het collectief hebben doorkruist. Toch heeft premier Lubbers deze wapenfeiten op zijn naam gesteld, zonder dat dit veel stof deed opwaaien. De feiten zelf kregen uiteraard ruim aandacht, maar niemand voelde zich geroepen om de bevoegdheden van de premier om dit te doen als zodanig in twijfel te trekken. De premier riep zijn vice-premier De Korte tot de orde, omdat hij voorbarig een mening ten beste had gegeven over een voorgenomen bezoek van koningin Beatrix aan de Keizer van Japan. De ministerraad was nog niet zo ver<sup>4</sup>. De premier gaf ook op zijn wekelijkse persconferentie te kennen dat de minister van defensie Van Eekelen wel erg snel tot de conclusie was gekomen dat Nederland de vier resterende kerntaken diende te handhaven<sup>5</sup>.

*Het soortelijk gewicht van het premierschap  
is toegenomen*

De oud-secretaris-generaal Ringnalda zou over een dergelijk optreden van de premier nauwelijks verbaasd kunnen zijn. Het past namelijk in de wet die hij gedurende zijn loopbaan geformuleerd heeft en bevestigd zag. Die wet luidt: Naarmate de regering zich meer bemoeit met de samenleving, neemt de botsingskans



tussen individuele ministers en hun departementen toe, komt er een zwaarder accent te liggen op de coördinatie en zal de minister-president een sterkere positie innemen. De mate van staatsbemoeienis bepaalt dus de rol van de minister-president. Krachtens deze wet is het soortelijk gewicht van het premierschap, los van de personen die het ambt hebben bekleed, in de afgelopen twintig jaar steeds groter geworden. Het is een wet die alle geïnterviewden expliciet of impliciet bleken te onderschrijven. Ook zij constateerden een groeiende behoefte aan en een geleidelijke realisering ook van coördinatie en in het verlengde daarvan erkenden zij de zoveel zwaardere rol die tegenwoordig voor de premier is weggelegd. Die immers is samen met de minister van Financiën de spil van het coördinatieproces, de representant ook bij uitstek van het collectief, de ministerraad. Als oorzaken noemden zij de groeiende interdependentie van de verschillende beleidsterreinen, de rol die Nederland speelt in tal van internationale organisaties, de zoveel zwaardere eisen die worden gesteld aan het milieu en de creatie van de verzorgingsstaat. Ook de media hebben volgens de geïnterviewden een belangrijke bijdrage geleverd aan de versterking van de rol van de premier. De minister-president krijgt tegenwoordig allerlei vragen voorgelegd, die strikt genomen een aangelegenheid zijn van de ministerraad als geheel. Zij stellen hem in de gelegenheid een rol te spelen, die ver uitgaat boven zijn feitelijke bevoegdheden. Van der Wiel stelt droogjes vast, dat wat de eerste naoorlogse premier, Schermerhorn, voor ogen stond, namelijk een goed gecoördineerd en vanuit een centraal punt gedirigeerd regeringsapparaat, inclusief zijn radiopraatjes voor de haard – zaken waarvoor hij toen werd weggehoond – vandaag de dag de normale dagelijkse praktijk is. Dat neemt niet weg dat de wet-Ringnalda onbevredigend is. Zij verklaart onvoldoende waarom de behoefte aan coördinatie kennelijk vanzelfsprekend opweegt tegen de forse centrifugale krachten waaraan een kabinet is blootgesteld. Andeweg noemt vier van deze krachten: de verzuiling van de Nederlandse samenleving, het corporatisme, de autonome positie van de departementen en het parlement met de partijpolitiek op de achtergrond. De verzuiling en het corporatisme zijn inmiddels over hun hoogtepunt heen. De twee andere krachten lijken echter ongebroken. Over de rol van de departementen is weleens gezegd: Nederland was een Verenigde Republiek; het is nu een republiek van de veertien onverenigde departementen. In ons land bestaat geen algemene opleiding voor hoge overheidsdienaren. Ieder departement heeft zijn eigen kweek en de wisselwerking tussen de departementen is gering. Een ambtenaar die bij Verkeer en Waterstaat begint, haalt er meestal ook wel zijn pensioen. Kremers levert interessante kritiek op dit fenomeen.

Het parlement, de partijpolitiek is minstens zo'n gewichtige centrifugale kracht met vaak een sterk persoonlijke impact op de personen van de ministers. Hoe lang niet heeft de partijpolitieke en persoonlijke tegenstelling tussen Van Agt en Den Uyl het politieke toneel beheerst? Ook over dit thema hebben de gesprekken interessante stof opgeleverd. Zie de bijdragen van Den Uyl, Kremers en Middelburg.

Het is nauwelijks overdreven om te stellen dat het tweede kabinet-Van Agt onder deze tegenstelling is bezweken. Van een wet-Ringnalda, volgens welke de premier de touwtjes van het coördinatieproces in handen heeft, kon geen sprake meer zijn. Eenvoudig niet, omdat er niets meer te coördineren viel. Het kabinet spatte uit elkaar.

### *Menging van verantwoordelijkheden*

Maar bij alle beperkingen is de wet-Ringnalda heel goed bruikbaar als we er nog een verklarende variabele aan toevoegen, die dan van het dualisme; de staatsopvatting volgens welke het kabinet en het parlement hun verantwoordelijkheid strikt gescheiden houden, waardoor de staatsorganen min of meer tegenover elkaar komen te staan. In deze opvatting bemoeit het parlement zich alleen met de activiteiten van het kabinet wanneer zijn medewerking vereist is, bijvoorbeeld in het geval van wetgeving, wanneer de regering haar taak niet naar behoren uitoefent, of een minister het zo bont maakt dat correcties nodig zijn. In een dualistisch bestel is het eenvoudig ondenkbaar dat een fractievoorzitter achter gesloten deuren daags tevoren de agenda van de ministerraad doorneemt met "zijn" ministers. Iets wat nu heel gebruikelijk is.

Uit de bijdragen van Zijlstra en De Jong blijkt dat een dergelijke menging van verantwoordelijkheden tot ver in de jaren zestig eenvoudig ondenkbaar was. Het rumoer van het Binnenhof drong slechts gedempt door in de vergaderzaal van de ministerraad. Kamerleden, zo vertelt Zijlstra, zag je behalve in het parlement dan, zelden of nooit. Ambtenaren kwamen al helemaal zelden met kamerleden in contact. Een gesprek met een kamerlid behoefde de nadrukkelijke goedkeuring van de minister. Deze afstand tot het parlement stond er volgens Zijlstra borg voor, dat de ministerraad in alle rust en vanuit de eigen opvattingen beleid kon ontwikkelen. Niet gehinderd of opgejaagd door de waan van de dag. De Jong knoopt er de prikkelende gedachte aan vast dat dit juist ideale omstandigheden waren voor het parlement om zijn invloed tot gelding te brengen. Het kabinet is vandaag de dag zo zwaar onder vuur komen te liggen met reeksen schriftelijke vragen en dergelijke dat er met de wensen van de Kamer niet langer serieus rekening zou kunnen worden gehouden.

Het verhaal van de beide premiers past in de schets die Daalder en Lijphart van de Nederlandse politiek hebben gegeven<sup>6</sup>. Nederland was toen een in hoge mate verzuild land. Tussen de zuilen bestond weinig onderling verkeer. Om de lieve vrede tussen de zuilen te bewaren werd een politiek gevoerd van pacificatie, van eerlijk delen, van zorgvuldig uitgebalanceerde compromissen. Een parlement dat zich al te actief met het kabinet zou bemoeien, dat op de stoel van de regering zou gaan zitten, zou het zorgvuldig opgebouwde evenwicht aan diggelen gooien. Politiek was in die dagen in hoge mate gedelegeerd vertrouwen. Zoals Zijlstra het

vertelt: de boeren onder zijn achterban begrepen er niets van dat de prijs van de melk weer eens niet omhoog mocht. Maar Zijlstra bleef toch hun man. Hij zou wel weten wat het beste was.

Die betrekkelijk gesloten samenleving werd eind jaren zestig, begin zeventig compleet opengebrouwen. Het bestel, de politiek van accommodatie ging crisisverschijnselen vertonen en raakte ten slotte in verval<sup>7</sup>. En: het dualisme werd doorbroken. In de analyse van Zijlstra is dit prijsgeven van het dualisme er de voornaamste oorzaak van dat het bestuursapparaat ontworcht is geraakt. Allerlei wensen uit de samenleving werden rauwelings op het bordje van de ministers gestort. In hoog tempo werden allerlei voorzieningen de grond uitgestampt. Het resultaat was een overbelaste overheid, die volgens Zijlstra nog maar één ding kan doen: zo gauw mogelijk een flinke stap terug doen.

De politieke ontwikkeling van de laatste jaren volgend, blijkt dat in ieder geval het laatste deel van Zijlstra's analyse in ruime mate wordt gedeeld. Maar anders dan Zijlstra zoekt men de oplossing niet in een terugkeer naar het dualisme, maar in meer en efficiënter verlopende coördinatie, minder overheid, meer ruimte voor de markt en dergelijke. Met deze constatering zijn we terug bij de wet-Ringnalda. Rest echter de vraag of een stevige coördinatie, met een bijbehorende sterke positie van het kabinet in het algemeen en de premier in het bijzonder genoeg is om de problemen het hoofd te bieden. Ringnalda suggereert van wel. Toch zijn er royale twijfels mogelijk als we kijken naar de prijs die voor deze coördinatie betaald moet worden.

### *De ministerraad als strijdtoneel*

Zo heeft het besef post gevat, dat het besturen van een land, het vorm geven van de samenleving in het kabinet gestalte krijgt en nergens anders. Om het wat gechargeerd te zeggen: het parlement mag zich één keer in de vier jaar uitsloven om een zo gedetailleerd mogelijk regeerakkoord te schrijven. Vervolgens dient het zich koest te houden. Dient het eigenlijk vier jaar lang zijn voornaamste taak prijs te geven, namelijk te weerspiegelen en tot uitdrukking te brengen wat er in de samenleving leeft. Het regeerakkoord heeft immers voorrang.

Het parlement is het publieke forum bij uitstek. Maar hoe kan het die rol vervullen wanneer een voorman van de VVD, vice-premier De Korte, publiekelijk verklaart per se in het kabinet te willen zitten, omdat zijn partij alleen vanuit die vooruitgeschoven post waardig tegenspel zou kunnen bieden aan de coalitiepartner? Soortgelijke gedachten vinden we terug in de filosofie van het strategisch monisme, die de voormalige VVD-leider Nijpels ontvouwde. Deze tendens om zoveel mogelijk te willen investeren in het kabinet, om met ministers, het liefst met de premier de show te willen stelen, is wijdverbreid. Drong in de tijd van Zijlstra het rumoer van het Binnenhof gedempt door tot de vergaderzaal van de minister-

raad, nu is de ministerraad zelf het strijdtoneel geworden.

Het spreekt vanzelf dat een ministerraad, die doelbewust gebruikt wordt als partijpolitiek strijdtoneel, als een soort boksring, zich maar moeizaam kwijten kan van haar coördinerende taak. Het tweede kabinet-Van Agt kwam aan coördineren zelfs in het geheel niet toe. Onder het eerste kabinet-Lubbers lukte het beter, onder meer omdat de noodzaak om orde op zaken te stellen buitengewoon groot was. Maar onder het tweede kabinet-Lubbers gaat het coördineren al heel wat moeizamer. Op het tijdstip dat deze bijdrage geschreven werd, bleek het kabinet maar liefst zeven maanden lang vruchteloos te hebben gediscussieerd over het plan-Dekker.

Het moge geen toeval heten dat parallel aan deze ontwikkeling de afgelopen jaren congressen en forumdiscussies werden gehouden, waarin bezorgdheid doorklonk over de positie van het parlement. Het machtsevenwicht lijkt zoek. Het onbehaaglijke gevoel bestaat dat het politieke systeem op den lange duur zonder een dergelijk evenwicht niet goed kan functioneren. Het aardige is dat deze bezorgdheid gedeeld wordt door de huidige secretaris-generaal van Algemene Zaken, mr. R.J. Hoekstra<sup>8</sup>. Hij vindt dat de Tweede Kamer als smeltkroes behoort te functioneren voor hetgeen politiek en maatschappelijk leeft. Hij pleit ervoor dat het parlement zijn constitutionele wapens van het stof ontdoet. Hoekstra pleit kortom, net als Zijlstra, voor een gepast eerherstel van het dualisme. Het departement van Algemene Zaken, de ministerraad, de premier, zij spelen een sleutelrol in de coördinatie van het regeringsbeleid. Die sleutel kan echter alleen soepel functioneren wanneer het slot goed geconstrueerd is en op tijd wordt gesmeerd. Het kabinet moet eenheid brengen in de departementale verscheidenheid. Wanneer het ook nog de volle last krijgt te dragen van de politieke verscheidenheid, staat het voor een bijna onmogelijke opgave. Het dualisme is dood, zegt De Korte in een interview in NRC-Handelsblad van 19 maart 1986. Leve het dualisme, zou ik bijna geneigd zijn eraan toe te voegen.

.....

## Noten

---

1. H.Th.J.F. van Maarseveen, *De heerschappij van de ministerraad*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1969.
2. M.J.D. van der Voet, "Enige beschouwingen over de geschiedenis van de ministerraad", in *Bestuurswetenschappen*, mei/juni 1974.
3. Rudy B. Andeweg, paper gepresenteerd op een vergadering van de Kring voor Wetenschap en Politiek, Amersfoort, juni 1986.
4. Handelingen Tweede Kamer, november 1986.
5. Zie ook *CD-aktueel*, 25 september 1986.
6. H. Daalder, *Leiding in lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen, Van Gorcum, 1964.
- A. Lijphart, *The Politics of Accommodation, Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1968.
7. J.Th.J. van den Berg en H.A.A. Molleman, *Crisis in de Nederlandse politiek*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1980.
8. R.J. Hoekstra, *De Ministerraad in Nederland*, preadvies Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Zwolle, Tjeenk Willink, 1983.

.....

## J. Zijlstra

Minister-president

1966-1967

---

### *Eerherstel voor het dualisme*

Voor de oud-hoogleraar, oud-minister van Economische Zaken en Financiën, oud-premier en voormalig president van de Nederlandsche Bank, dr. J. (Jelle) Zijlstra (69) is het verleden allerm minst een gesloten boek. Hoewel hij inmiddels de tijd heeft gevonden om zich intensief te wijden aan zijn hobby bij uitstek, het zelf spelen van orgelmuziek, bij voorkeur werken van Bach, scheidt Zijlstra er toch behagen in de actualiteit van toen te vergelijken met die van vandaag.

Hij doet dat met een scherpe blik, met oog voor het detail en vooral ook vanuit het besef dat de neiging groot is om het verleden te romantiseren. "Ik probeer mijn waarnemingen zo goed mogelijk te corrigeren. Maar hanteer ik het criterium dat de kern van het regeren bestaat uit het zorgvuldig afwegen van deelbelangen tegen het algemeen belang, dan is er weinig reden voor optimisme. Het algemeen belang is danig in de verdrukking gekomen met als gevolg dat de overheid aan haar eigenlijke taken nauwelijks toekomt."

In onderstaand gesprek legt Zijlstra uit hoe het zo gekomen is. Ondanks zijn milde, soms humoristische verteltrant werd het een hard verhaal over vervaging van verantwoordelijkheden, het toegeven aan de waan van de dag en de loden last van overheidsbemoeienis, die behoorlijk bestuur eenvoudig onmogelijk maakt. "De overheid moet een substantieel deel van haar ballast kwijt. Anders is er eenvoudig geen redding meer aan."

Dualisme. Ooit was het een sleutelbegrip om de Nederlandse politiek op zijn juiste merites te kunnen beoordelen. De regering was er om te regeren. Het parlement mocht vooral niet op de stoel van de regering gaan zitten. Ieder zijn eigen, strikt gescheiden verantwoordelijkheid. Maar eerst met de toevoeging van het

woordje "gematigd" en later met een steeds vergoelijkender gepraat over monistische tendensen van kamerfracties die zich in onderonsjes actief met regeringsbeleid gingen bemoeien, lijkt het dualisme definitief de Nederlandse politiek via de achterdeur verlaten te hebben.

Het gebeurde ook wat besmuikt. Tenminste voor zover het de christen-democraten betreft. Socialisten waren altijd al monistisch ingesteld. De liberalen, die tot in de verre nadagen van Oud bij het dualisme zwoeren, bekeerden zich enkele jaren geleden openlijk tot het strategisch monisme. De christen-democraten daarentegen huldigen bij gebreke aan enigerlei nieuwe staatsleer, formeel nog steeds het (gematigde) dualistische standpunt. Maar feitelijk hoor je ze daar niet meer over. Echt verbazingwekkend is dat niet, want zij hanteerden het begrip nogal eens naar het in de kraam te pas kwam. Een fractievoorzitter beriep zich op het dualisme als hij een bevriende minister fors de mantel wilde uitvegen. In alle andere gevallen waarin de fractie zich maar te schikken had naar de wil van het kabinet, of erger nog, wanneer de fractievoorzitter en de premier in een onderonsje een dergelijke deal gemaakt hadden, vermeden partijen het zorgvuldig eraan te herinneren dat er nog zoiets als een dualistische staatsopvatting bestaat. En aangezien het laatste veeleer regel dan uitzondering was, is de term dualisme gaandeweg uit het spraakgebruik verdwenen.

Het was daarom wel zo aardig om in het gesprek met Zijlstra het dualisme weer te zien opduiken als een kernbegrip. Niet alleen omdat hij er de stijl van regeren van vroeger mee wilde verklaren, maar vooral ook omdat hij in een gepast eerherstel van het dualisme de sleutel ziet om de in zijn ogen dolgedraaide staatsmachinerie weer soepeler te laten lopen. Dualisme heeft voor Zijlstra te maken met het in acht nemen van een zekere distantie, het toedelen van verantwoordelijkheden en wel zodanig dat iemand die ook waar kan maken. Wat Zijlstra ziet is een gebrek aan distantie van bijvoorbeeld fracties ten opzichte van het kabinet. Hoe heeft het zover kunnen komen?

### *Een andere planeet*

Glimlachend herinnert Zijlstra zich hoe het vroeger toeling: "Stel je voor, in 1953 trad ik aan als piepjong en politiek onervaren minister van Economische Zaken. Ik nodigde Schouten, onze toen al oude en ervaren ARP-voorman en fractievoorzitter uit op mijn departement. Wat vaderwoorden van zijn kant zou ik ongetwijfeld kunnen gebruiken, dacht ik en misschien stelt hij het van zijn kant ook wel op prijs om contact met mij te onderhouden. Fout. Ik zal nooit vergeten hoe hij plechtstatig tegensputterde. Excellentie, zei hij, dat is niet goed. We hebben beiden onze eigen verantwoordelijkheid. U achter de regeringstafel en ik ervoor. Het klonk of hij een van de tien geboden opzegde. En eerlijk gezegd vond ik het wel best zo. Voor zover ik me herinner heb ik gedurende mijn ministerschap,



*Dr. J. Zijlstra.*



mijn kortstondige premierschap ook nooit rechtstreekse contacten onderhouden met fracties. Dat gold in die tijd ook voor Drees en later De Quay.”

”Drees placht te zeggen: het rumoer van het Binnenhof dringt slechts gedempt door tot de vergaderzaal van de ministerraad. Hij vond ook dat het zo hoorde. Mansholt was de enige minister die van tijd tot tijd contact had met fractieleden. Maar Drees vond dat duidelijk niet leuk. Eenzelfde distantie namen we ook in acht jegens collegae-ministers. Op den duur ontstonden er wel vriendschappen natuurlijk. Maar in de ministerraad bleef de stijl aan de formele kant. We tutoyeerden elkaar bij de achternaam. Alleen Drees en Beel, beiden wat ouder dan de rest, noemden elkaar bij de voornaam: Wim en Louis. In onze oren klonk dat vreemd en ietwat jongensachtig. Met de komst van de eerste vrouw in het kabinet, Marga Klompé, bleek het tutoyeren bij de achternaam moeilijker vol te houden. Sindsdien greep het gebruik van de voornamen als een bosbrand om zich heen. Met dien verstande, dat voor de fracties en ambtenaren een minister excellentie bleef. Er was in mijn geval een uitzondering. De secretaris-generaal bij Economische Zaken, de Rotterdamse hoogleraar Brouwers, die zei gewoon jij en Zijlstra, want ik was van oordeel dat er op het departement tenminste één moest zijn die gewoon tegen mij kon zeggen: je bent hartstikke gek. Ja, terugkijkend op die periode is er maar één conclusie mogelijk. Het was totaal anders. Het lijkt nu soms wel of we toen op een andere planeet leefden.”

”De ministerraad was een welgeordende vergadering, die op tijd begon om tien uur 's morgens en die om vijf uur, half zes was afgelopen. Tussen de middag werd er in politiek verband geluncht in het naburig etablissement Corona. ARP en CHU en PvdA zaten ieder in een eigen hoek. De KVP gebruikte de maaltijd in sociëteit De Witte. De ministerraad hield zich bezig met wetsontwerpen, algemene maatregelen van bestuur en benoemingen. Alleen de minister van Buitenlandse Zaken had de vrijheid om een verhaaltje te vertellen. Beyen en later Luns. Voor die verhalen namen we enige tijd. Bij de rondvraag kwam er weleens een artikel in de krant aan de orde. Maar voor het overige gold dat we zeer terughoudend waren in het kritiseren van andermans denkbeelden. De minister van Financiën had uiteraard over de aan de orde zijnde voorstellen wel het een en ander op te merken. Maar toch, in het algemeen waren we zeer terughoudend. Ieder had zijn eigen verantwoordelijkheid en we respecteerden dat. Die terughoudendheid namen we ook in acht als het om politiek geladen onderwerpen ging. Neem bijvoorbeeld de Mammoetwet van Cals. In AR-kring bestonden daar veel bezwaren tegen. We waarschuwden Cals daar wel voor. We legden hem de bezwaren voor. Maar we zeiden niet: dat moet je doen of juist niet doen, want anders stappen we op. Geen sprake van. Het was en bleef uiteindelijk een zaak van de minister van Onderwijs.”

Het dualisme vierde ook nog hoogtij tijdens de befaamde dakpancrisis onder het kabinet-De Quay. De AR-ministers Van Aartsen (Volkshuisvesting) en Zijlstra weigerden de nadrukkelijke wens van de eigen ARP-fractie te honoreren om het woningbouwprogramma uit te breiden. Mede omdat de ARP-fractie uitvoerig getafeld had, waarbij nogal wat drank zou zijn ingenomen (het conflict is mede daarom ook weleens omschreven als de jenevercrisis, hoewel Zijlstra op dit punt geen opheldering kan of wil verschaffen), liep het kamerdebat uit de hand. Er werd een motie-Eibergen aangenomen, die tot de val van het kabinet leidde. De breuk werd later weer gelijmd, maar rond de jaarwisseling was het nog niet zover, hetgeen Wim Kan inspireerde tot zijn befaamde lied op zijn oudejaarsconferentie: Lijmen Jan, lijmen Jan, lijmen wat je kan.

Zijlstra: "Uiteindelijk was het crisis tussen mij en de AR-fractie. De fractie wilde onder aanroeping van de sociale rechtvaardigheid de weg opgaan van een uitdijend financieringstekort en ik was daar volstrekt op tegen. Van Aartsen ging met mij mee, wel wetende dat het moeilijk zou worden, wat weer tot de val van het kabinet zou kunnen leiden. In dit conflict wilde ik mijn verantwoordelijkheid niet uit de weg gaan, ook al was de fractie het er niet mee eens. Men zegt weleens, hoe dichterbij de Kroon, hoe minder partijman. Zo is het. Ook in dat opzicht wilde ik mijn afkomst niet verloochenen. Uiteindelijk heb ik gelijk gekregen. Tijdens de lijmpoging is de AR-fractie omgegaan."

"Terzijde. Hoezeer ook tijdens deze crisis het dualisme in acht werd genomen, bleek wel uit een interventie van de liberale voorman Oud tijdens het debat. Toen de fractievoorzitter van de ARP, Smallenbroek, opmerkte dat de regering gehouden was de motie-Eibergen uit te voeren, was voor Oud de maat vol. Met een stem waarin nauwelijks verholen sarcasme doorklonk riep hij uit: 'Is dat het nieuwste AR-(dualistische) staatsrecht?'"

"Een ander voorbeeld, waaruit blijkt dat ministers ook tegenover elkaar de eigen verantwoordelijkheid respecteerden. Tijdens mijn ministerschap van Economische Zaken wilde de Koninklijke Zoutmaatschappij een sodabedrijf beginnen in de provincie Groningen. Het wilde echter van de naastingsclausule af, waartoe de overheid het bedrijf wel verplicht had in 1918, toen het in Twente zout ging delven en daarvoor een concessie nodig had. Ik vond het een redelijk verzoek. Wat moet ik met zo'n clausule dacht ik. De zaak veroorzaakte echter grote commotie in de PvdA-fractie. Een potentiële nationalisatie opgeven. Dat kon niet. In het kabinet heeft Drees echter nooit tegen mij gezegd: dat kun je niet maken. Alleen tijdens de kabinetsformatie in '56 verzocht hij mij voorzichtig te zijn met die zaak in Delfzijl. 'Wij hebben ook onze gevoeligheden', zei hij en hij herinnerde er nog eens fijntjes aan dat iedere partij wel over een collectie van overgevoeligheden beschikt. Denk bijvoorbeeld eens aan de bezwaren van de ARP tegen een uitbreiding van de Staatsloterij in 1952. Het voorbeeld laat zien hoe terughoudend wij

met elkaar omgingen. Wat die naastingsclausule betreft: het bedrijf is er zonder die clausule ook gekomen. In Delfzijl is een prachtig bedrijf verrezen.”

”Maar hoe terughoudend ook, het betekende niet dat Drees geen kans zag effectief leiding te geven aan het kabinet. Hij was zeer doeltreffend. Zijn leiding steunde op grote bekwaamheden. Het was een geweldige ervaring om met hem te werken. Er ging rust vanuit. Buiten de ministerraad om gingen er weken voorbij zonder dat je de premier aan de telefoon had. In het algemeen was het trouwens rustig tussen de ministerraden. Het aantal onderraden van de ministerraad was ook zeer beperkt. Je belde weleens een collega. Kamerleden zag je echt zelden en van contact tussen ambtenaren en kamerleden was alleen met toestemming van de minister sprake. Dat was niet behoorlijk. Hooguit zou je kunnen zeggen dat de fractievoorzitter van de KVP, de machtige Romme, zich intensiever met de KVP-ministers bemoeide. Romme was heel dominant. Hij wist ook erg veel. Het was moeilijk om hem van het lijf te houden. Met de ARP-voorman Schouten lag dat anders. Die liet de ministers hun eigen verantwoordelijkheid. Bovendien was hij niet echt goed geverseerd in economische problemen. Het resultaat was dat hij mij niet echt ”overpowerde”.”

### *Osmose tussen fracties en kabinet*

Wat heeft de politieke wereld, die andere planeet waar Zijlstra over sprak, zo veranderd? De maatschappelijke ontwikkeling heeft er zeker mee te maken. Maar volgens Zijlstra heeft zich vooral een osmose voltrokken tussen fracties en kabinet. Het dualisme werd ondergraven met als resultaat dat er over van alles gepraat werd, iedereen van alles op de hoogte wilde zijn en er ook van alles geregeld moest worden. Dat leidde ertoe dat ministers zich min of meer noodgedwongen met elkaars beleid gingen bemoeien. Dat vroeg weer om coördinatie. Maar al met al liep de zaak ook aardig uit de hand. Zijlstra: ”De vernieuwing van de jaren zestig is zeker mede debet geweest aan deze ontwikkeling. Maar het is ook een keuze geweest van de politici zelf. Men denke aan het strategisch monisme van Nijpels. Het werd gepresenteerd als een behaaglijk warm zwembad. Dat sfeertje van: we kunnen het zo goed met elkaar vinden. Dan moeten we met elkaar ook de zaken kunnen doorpraten. In de praktijk betekent het echter een toegeven aan de natuurlijke neiging van een fractievoorzitter om meer invloed te willen uitoefenen op het beleid. Een sterke minister houdt dat tegen, maar wanneer hij of zij daartoe niet in staat of bereid is, dan sluipt het monisme op kousevoeten het huis in. Destijds zou dat volstrekt ondenkbaar zijn geweest. Ik herinner nogmaals aan het optreden van de VVD-fractievoorzitter Oud.”

Maar is het echt zo'n ramp dat de Kamer meer invloed wil uitoefenen? Per slot van rekening vertegenwoordigt het parlement het volk en dat mag toch best wat te zeggen hebben over het beleid. ”Was het maar zo eenvoudig”, verzucht Zijlstra.

”Het klinkt paradoxaal, maar juist omdat de Kamer zich intensiever, tot in de details met het beleid is gaan bezighouden, is de invloed van het parlement juist afgenomen. Als de Kamer vroeger actie ondernam, dan werd dat buitengewoon serieus genomen. Over een aangenomen motie werd in het kabinet urenlang gediscussieerd. Vandaag de dag wordt een kabinet bedolven onder moties, is het onmogelijk geworden die serieus te nemen. De osmose heeft een tegengesteld resultaat opgeleverd. Een fractievoorzitter moet de kudde bewaken. Een minister moet het land besturen. Die zaken worden nu door elkaar gehusseld met als gevolg dat het volk de politiek niet meer serieus neemt.”

Zijlstra gaat nog een stap verder: ”Het ondergraven van het dualisme heeft er uiteindelijk ook toe geleid dat de regeerkracht is aangetast. Al die bemoeizucht heeft tot resultaat gehad dat de regering steeds meer taken op zich is gaan nemen. We zijn in een situatie beland waarin de staat onder de eigen taken dreigt te bezwijken, de wezenlijke taken niet meer aankan. Het wordt hoog tijd om in te zien dat die keizer geen kleren aan heeft. Het collectieve beslag op de volkshuishouding moet terug. Vroeger kon je als minister nog in alle rust een wet voorbereiden. Tegenwoordig is het een ingewikkeld, onoverzienbaar interdepartementaal proces, waar soms geen touw meer aan vast te knopen is. Als minister ben je zwaar overbelast. Tijd voor enige bezinning of creatieve arbeid is er dan niet. Daar komen ongelukken uit voort. De parlementaire enquête naar de bouwsubsidies toont aan wat er zoal gebeurt wanneer je regelingen niet meer kunt overzien. Die ingewikkeldheid en vervlochtenheid heeft bovendien tot gevolg gehad, dat de ministeriële verantwoordelijkheid in hoge mate een fictie is geworden. We kunnen alles wel tot in de details willen regelen. Maar het resultaat is slechts dat de zaak nog meer vastloopt. Het is goedkoop om het te zeggen. Ik weet het. Maar ik zie geen andere oplossing. De staat zal wezenlijk terug moeten. Anders is er geen redden meer aan.”

### *De waan van de dag*

”Het is goedkoop om te zeggen, omdat de weg terug niet eenvoudig is. Wat de overheid heeft opgebouwd kan zij niet zomaar afbreken. Voor de burgers zijn het rechten. Die ervaren het als een groot onrecht wanneer die rechten teruggedraaid worden. En geef ze eens ongelijk. De overheid is niet zomaar een meneer Jansen of Pietersen, die in gebreke kan blijven als hij zijn verplichtingen niet na kan komen. Dat hebben we in het verleden te weinig begrepen. De politiek strooide kwistig met beloften. Kom daar nu nog maar eens onder uit. Dat is niet eenvoudig. Toch zullen we die kant uit moeten. Langs de weg van economische groei kunnen we misschien een nieuw evenwicht bereiken. Ik hoop het, maar het zal niet meevallen, omdat met de groei weer nieuwe wensen geuit zullen worden. Probeer als politicus die boot maar eens af te houden.”

De gevoeligheid voor de waan van de dag heeft volgens Zijlstra ook in belangrijke mate bijgedragen aan de uitkomst van een overbelaste overheid. Zijlstra: "Iemand zei eens: de vergaderingen van de ministerraad zijn gedegradeerd tot partijpolitieke bijeenkomsten. Ik vrees dat het nog waar is ook. Onder het kabinet-Den Uyl was dat al heel sterk zo. Hij kon z'n eigen monistische filosofie niet ontrouw worden. Hij zou het misschien wel gewild en ook gekund hebben. Maar het mocht niet. Van zijn eigen bijbel niet, het partijprogramma Keerpunt. Wat dat betreft voel ik me toch meer verwant met iemand als Van Agt. Die heeft sericus geprobeerd zich de Kamer, de partij, wat van het lijf te houden, ook al is het niet echt gelukt."

Hoe deed Zijlstra het zelf als premier? Het verhaal gaat dat Zijlstra in de periode dat hij het interim-kabinetje leidde zo snel en efficiënt werkte, dat hij tijd over had om overdag rustig economieboeken te bestuderen. Als dan een van zijn ambtenaren binnenkwam, moffelde hij het boek gauw weg in een bureaulade. De indruk mocht eens postvatten dat de premier gewoon zat te niksen in plaats van het land te besturen. Zijlstra: "Ook als het niet waar zou zijn is het een mooi verhaal. Het was een rustige tijd. Ik was toen niet alleen premier, maar ook minister van Financiën. Deze combinatie gaf uiteraard een overwicht in de ministerraad, die een snelle besluitvorming soms ten goede kwam. Ik herinner me overigens dat ik al eens eerder twee portefeuilles had beheerd, namelijk in het interim-kabinet Beel en wel die van Economische Zaken en van Financiën. Een leuk verhaal uit die tijd is de kwestie met de F27 van Fokker. Hofstra, toen minister van Financiën, was er vierkant op tegen dat de overheid er geld in zou steken. Ik was voor. Ja, eenmaal minister van Financiën en Economische Zaken was het al heel makkelijk om die zaak af te handelen. Ik beantwoordde gewoon de brief die ik destijds als minister van Economische Zaken had geschreven. De F27 kon gebouwd worden en het is een succes geworden."

"Overigens heb ik Hofstra hoog zitten. Hij was een prima minister van Financiën, die eigenlijk al in 1952 als zodanig had moeten aantreden, maar door een veto van Romme daarvan af is gehouden. Hij huldigde de opvatting dat, als de PvdA echt voor de zwakken wilde opkomen, de partij straf de hand diende te houden aan het financieringstekort. Anders zou de partij niets voor de zwakken kunnen doen. Het is een krasse, maar desalniettemin juiste stelling. Ik ben het er van harte mee eens. Ministers van Financiën hebben het helaas niet gemakkelijk in een kabinet. Vaak zijn het wat eenzame figuren, die het niet zelden moeten opnemen tegen de hele meute. In mijn tijd bijvoorbeeld kon Marga Klompé bewogen en oprechte verhalen houden in het kabinet. Het valt dan niet mee om als minister van Financiën nee te moeten verkopen. Steun te krijgen van een premier is dan vaak van doorslaggevende betekenis. Ten tijde van het kabinet-De Quay lukte dat aardig. Meestal konden Jan de Pous (Economische Zaken) en ik (Financiën) het goed met elkaar vinden. De premier sloot zich daarbij aan en zo stonden we sterk. Minister Andriessen (Financiën) in het kabinet-Van Agt is

daarmee vergeleken wel heel erg onfortuinlijk geweest. Het enige wat hij wilde was financieel een beetje orde op zaken stellen, maar de VVD die hem om voor de hand liggende redenen zou hebben moeten steunen, liet hem vallen als een baksteen. Ik beschouw dat als de zondeval van de VVD.”

### *Gezag moet je verdienen*

Terug naar het verloren gegane dualisme. Is het echt zo erg, dat ministers bij wijze van spreken de hete adem van de kamerfracties, van hun achterban in de nek voelen? Is het niet regentesk om daar afstand van te willen nemen? Zijlstra schudt bijna heftig met het hoofd: ”Nee, dat is niet regentesk. Ik begrijp best dat fracties overal met hun neus bovenop willen zitten. Of dat de media de discussie in de ministerraad breed willen uitmeten. Natuurlijk. Men dient zich echter te realiseren dat er op hetzelfde moment geen afgewogen besluitvorming meer mogelijk is. Ministers lopen het risico zich te gaan gedragen als het verlengstuk van hun partij. Men wordt te gevoelig voor de waan van de dag, de zogenaamde publieke opinie van het moment.”

Maar hoe legde Zijlstra het dan zijn kiezers uit. Zei hij: wacht maar rustig af. U ziet wel en mocht het niet naar de zin zijn, dan merk ik het bij de volgende verkiezingen wel? Nee, zo werkte het niet. Zijlstra: ”Het punt waar het om draaide was het vertrouwen. Macht kan in mijn opvattingen nooit los worden gezien van gezag en gezag is iets wat je moet verdienen. Dat is niet gemakkelijk. Het betekent dat je zorgvuldig naar de mensen moet luisteren. Dat je je uiterste best moet doen om je beleid duidelijk en helder uiteen te zetten. Het is nooit een kwestie van: waarom doen we het. Daarom. Onzin. Kiezers moeten weten waar je voor staat. Daarmee win je vertrouwen, dat je ook gebruiken kunt in situaties waarin ze je op een bepaald moment niet begrijpen. Ik herinner me nog goed hoe ik op een partijbijeenkomst tevergeefs trachtte uit te leggen waarom de melkprijs niet omhoog mocht. De aanwezige boeren zeiden ronduit dat ze er niets van begrepen. Maar ze zeiden ook: u hebt ons vertrouwen. Als het puntje bij paaltje komt zullen wij u steunen.”

Een beetje weemoedige Zijlstra tot slot: ”Voor zo’n vertrouwen is het nodig dat de mensen niet alleen in jou als bewindsman geloven, maar ook in de partij die je vertegenwoordigt. Dat wordt vandaag de dag steeds moeilijker. De grondslag en het karakter van onze politieke partijen zijn gevormd in de vorige eeuw. De begrippen en de ideologie die toen een vanzelfsprekende geldigheid hadden, hebben dat nu niet meer. Alle politieke partijen zijn in een crisis terechtgekomen, het liberalisme, het socialisme en de christen-democratie. Neem het socialisme. Zijn oorspronkelijke doelstellingen zijn voor meer dan 120 procent gerealiseerd. Dat verklaart enigszins de crisis waarin deze partij verkeert. Maar het geldt ook voor andere partijen. Het verbaast daarom niet echt dat partijen in de jaren zestig en

zeventig op drift zijn geraakt. Wat je zag is, dat na de oorlog de PvdA als eerste kans zag een antwoord te vinden. De partij stelde zich aan het hoofd van de vernieuwingsbeweging. De christen-democraten zaten toen in zak en as. Nu zien we het omgekeerde. De christen-democratie lijkt aardig haar draai gevonden te hebben. Nu zijn het de socialisten en ook de liberalen die grote problemen hebben. Hoe het ook zij, het spreekt me in ieder geval aan dat de weg naar minder overheid eindelijk is ingezet.”

.....

# P. J. S. de Jong

Minister-president

1967-1971

---

*Klein maar dapper*

Oud-premier P. (Piet) J. S. de Jong (72) zal ongetwijfeld de geschiedenis ingaan als de populaire onderzeeboot-commandant, die met zijn wat komieke voorkomen kans heeft gezien zijn kabinet ongeschonden door de woelige jaren zestig te loodsen.

Hoe heeft hij dat karwei kunnen klaren? Welke rol speelde zijn thuisbasis, het departement van Algemene Zaken? Hoe kijkt hij tegen het huidige regeerbedrijf aan? Dat zijn de vragen die we in dit gesprek aan de orde hebben gesteld.

Het blijkt dat er achter die aardige meneer De Jong, zoals velen zich hem zullen herinneren, een doortastend man schuilgaat, die bij zijn bijna spreekwoordelijke begrip voor alles en nog wat kordaat knopen kon doorhakken. "Bij het dragen van verantwoordelijkheid behoort ook macht en die moet je bij tijd en wijle ook gebruiken", vindt hij.

In vergelijking daarmee vindt hij de uitoefening van verantwoordelijkheden vandaag de dag vaag en mistig. Staatssecretaris Van Houwelingen had volgens hem moeten aftreden. Sommige kamerleden hebben te weinig levenservaring en dat gedoe om altijd op televisie te willen komen is ook maar niks.

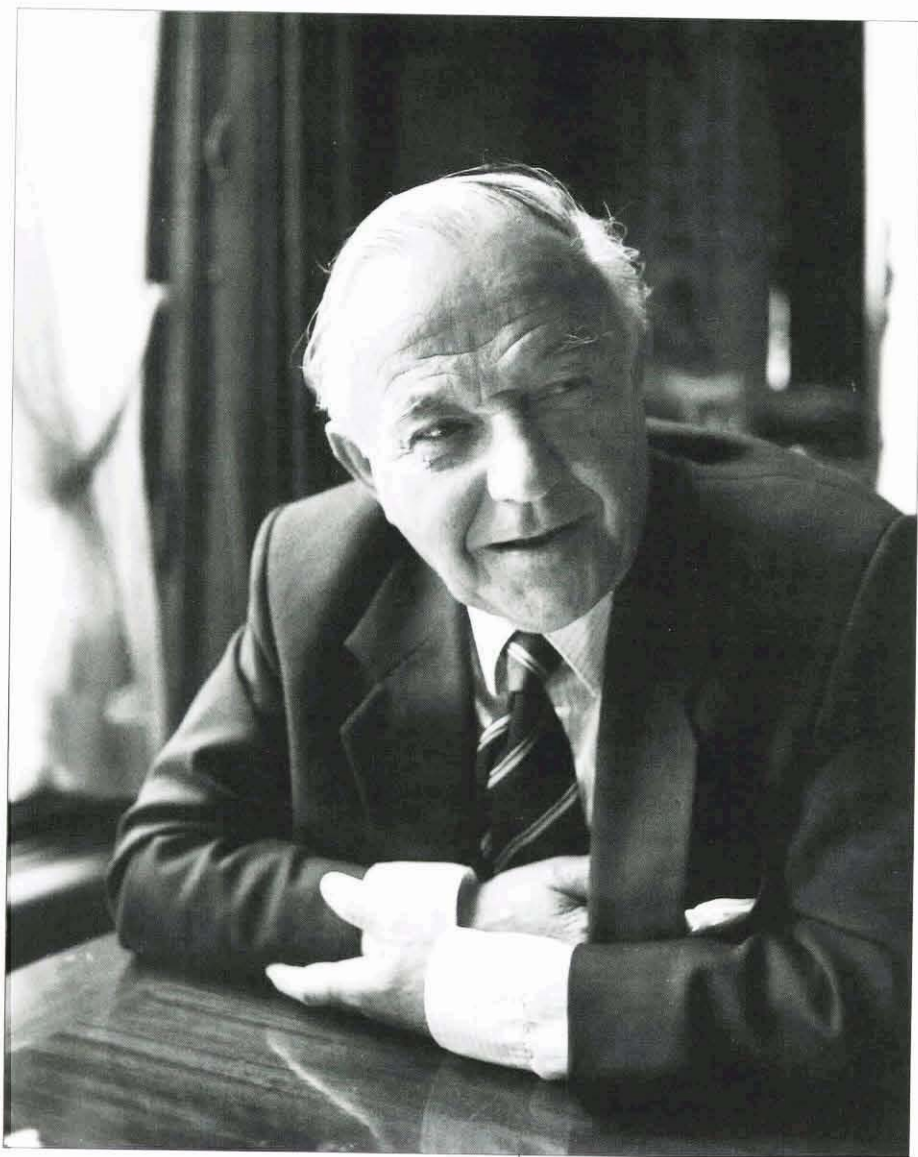
Waarom is een gesprek met Piet de Jong een puur genoeg, ook al was de lokatie niet optimaal? Het vond plaats op een wat grauwe morgen in de verloren ruimte van de op dat uur lege Haagse sociëteit De Witte. Thuis kon De Jong ons niet ontvangen, omdat schilders bezig waren dubbele beglazing aan te brengen. Het gesprek was zo boeiend, dat de fotograaf een tijdlang vergat plaatjes te schieten voor een bijdetijds portret van de oud-premier. Hoe speelde hij het klaar? De vraag is relevant omdat in vergelijking met De Jong hedendaagse politici praten als veredelde rekenmachines. Ongetwijfeld doen we hen met deze kwalificatie



groot onrecht aan en vertellen zij later, veel later misschien net zo boeiend over toen als De Jong nu. Dat neemt niet weg dat de oud-premier in die paar uur kans zag tenminste de illusie te scheppen dat er ooit een tijd heeft bestaan, waarin gewone herkenbare mensen het land bestuurden in een overzichtelijke wereld. Of het ook echt zo geweest is, of de problemen van toen toch niet ingewikkelder waren dan De Jong het nu doet voorkomen? Wie zal het zeggen. Dat oordeel moeten historici maar vellen. Voorlopig telt alleen het verhaal van De Jong, dat we hier aan de hand van wat steekwoorden zoveel mogelijk chronologisch zullen weergeven.

Waarom is de politiek zo ingewikkeld geworden dat de ogen vandaag bijna vanzelf op de premier zijn gericht? Hij moet coördineren. Leiding geven. Kon het zijn een beetje structuur aanbrengen in de complexiteit. De Jong verbaast het allemaal niets en uit de losse pols noemt hij een handvol oorzaken: de Europese integratie, de nieuwe regelingen, de langzaam gegroeide gewoonte om vragen op allerlei gebied aan de minister-president te stellen en de zoveel grotere openheid. Tegenwoordig "staat alles maar in de krant". Maar de oud-premier kan het ook niet laten een waarschuwend vinger op te heffen naar sommige politici. De Jong: "Het zijn net kinderen, hè. Ze staan allemaal te dringen om op de buis te komen. Er zijn altijd wel verkiezingen aan de horizon. Dan willen de coalitiegenoten zich profileren. Dat maakt het voor de premier nog eens extra moeilijk. De media duwen hem in de rol van de man van gewicht. Maar hij moet er weer voor zorgen dat de coalitiegenoten zoveel mogelijk aan hun trekken komen. Nee, het was in mijn tijd al niet eenvoudig. Nu is het helemaal moeilijk".

Hoe "moeilijk" was het vroeger? De Jong moet een beetje lachen om de vraag, want in de periode dat hij in de kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra minister van Defensie was kreeg hij "altijd op z'n kop", omdat hij de zaken teveel in z'n eentje opknapte. De Jong: "Het ene departement leent zich nu eenmaal meer voor een "Alleingang" dan het andere. Ik deed het inderdaad praktisch alleen; op het Navo-gedeelte na. Dat sprak ik met Luns door. Het defensieplafond lag vast. De Navo was onomstreden. Misschien dachten mijn collega's wel: laat De Jong z'n gang maar gaan. Het is ons toch veel te onbekend. Vondeling en Cals vonden het weleens vervelend als ze weer eens wat in de krant lazen, waarvan ze niet op de hoogte waren. De Jong, zeiden ze dan, je doet teveel in eentje. Zijn er soms klachten, informeerde ik dan. Nee, die waren er niet en zo was het ook. De Kamer maakte het mij niet lastig. Natuurlijk, er waren de gebruikelijke schermutselingen. Bakker van de CPN en soms ook Lankhorst van de PSP noemden mij dan een "lakei van Wallstreet." Ik kon het dan niet nalaten hen "satellieten van Moskou" te noemen. In de vaste kamercommissie kon dat."



*P.J.S. de Jong.*

## *Horizontale of verticale structuur*

”Met Lankhorst heb ik weleens wat langer doorgepraat. Ik was nieuwsgierig om te weten wat hij zou doen als Nederland aangevallen zou worden. Zou hij dan echt niets doen? Dat bleek mee te vallen. Lankhorst vertrouwde me toe niet zeker te weten of hij dan toch niet een wapen ter hand zou nemen. Ik vond het ook de moeite waard om met de Kamer uitvoerig te overleggen. Je kon in de toenmalige commissievergaderingen rustig met vertrouwelijke informatie op de proppen komen zonder dat het de andere dag meteen op straat lag. Er was een goed gesprek mogelijk. Ik durf te stellen dat de Kamer beter op de hoogte was van wat er op mijn departement speelde dan het kabinet. Daar vertelde ik alleen de grote dingen en zelfs daarvan vraag ik me af of de ministerraad zich er wel echt voor interesseerde.”

”Neem bijvoorbeeld die discussie over de horizontale of de verticale structuur van de krijgsmacht. Ik was en ben nog steeds een aanhanger van de verticale organisatie, dat wil zeggen voor het zoveel mogelijk zelfstandig houden van de krijgsmachtonderdelen. De marine, de land- en de luchtmacht zijn uiteindelijk leveranciers voor de strijdkrachten van de Navo. Als de Nederlandse strijdkrachten moeten optreden, worden de onderdelen onvermijdelijk uit elkaar gescheurd. Daarom kun je ze ook in vreedstijd beter apart houden. De horizontalen wilden echter een overkoepelende defensieraad, een horizontale structuur voor de hele krijgsmacht. Het conflict liep zelfs zo hoog op dat de socialisten hebben voorgesteld mijn salaris als minister met een gulden te verminderen.”

”Die horizontale structuur is er later toch gekomen. Maar ik zeg u, het is fout. Het werkt contra-productief. Er zijn nu veel meer mensen aan de top dan ooit. Maar het ergste is wel dat niemand meer precies schijnt te weten waarvoor hij verantwoordelijk is. Het is een verwording van de verantwoordelijkheid. In een organisatie moet volstrekt duidelijk zijn wie voor wat verantwoordelijk is. En wie verantwoordelijk is moet ook kunnen beschikken over de daarbij behorende macht. Zonder macht geen verantwoordelijkheid en omgekeerd. Het ontstaan van de Walrus-affaire heeft veel te maken met een vervaging van verantwoordelijkheden, het is ongehoord dat staatssecretaris Van Houwelingen in volle ernst kan verklaren dat hij van niets wist. Dat niemand van zijn ambtenaren hem gewaarschuwd had en kennelijk ook niemand verantwoordelijk was. Maar dan had hij ernaar moeten vragen, want uiteindelijk is het net een commandant die rustig ligt te slapen terwijl zijn officier van de wacht ondertussen zijn schip aan de grond zet. Dan blijft hij wel voor honderd procent verantwoordelijk. Had hij zijn officier maar betere instructies moeten geven of hem die verantwoordelijkheid niet moeten toevertrouwen. Van Houwelingen had als verantwoordelijke politieke figuur op moeten stappen. Het is een verwording geworden van de politieke zeden dat dat niet gebeurd is. Het is toch te gek om te moeten accepteren dat er kennelijk niemand politiek verantwoordelijk is. Let wel, het gaat hier om verantwoorde-

delijkheid, niet over schuld. De schuldvraag is weer een heel andere zaak.”

### *Duif of havik*

Nieuw-Guinea. Speelde De Jong in de afwikkeling van dit restant van onze koloniale geschiedenis de rol van duif of die van havik? De Jong aarzelt even, omdat hij veel dingen tegelijk wil zeggen. Maar als het op oorlogvoeren aankomt, kiest hij toch liever voor de rol van duif. Hij heeft de oorlog een keer meegemaakt en wel als onderzeeboot-commandant. Voor hem hoeft dat nooit meer. Dit soort afwegingen blijken voor hem ook een rol te hebben gespeeld in de Nieuw-Guinea-affaire. De Jong: "In mijn tijd speelde de kwestie van de infiltraties van Indonesische militairen in Nieuw-Guinea. Moesten we daar tegen optreden of niet. Moesten we toegeven aan de Indonesische druk om de soevereiniteit over te dragen? Ik had over die zaak veel contact met Luns. In bepaalde opzichten was ik het echter niet met hem eens. Hij hield te lang vol dat de VS ons steunden en dat daarom de Russen zich ook afzijdig hielden. Zij wilden geen geharrewar over dit punt met de VS. In werkelijkheid stonden de Amerikanen echter niet meer achter ons. Robert Kennedy had daarvan al blijk gegeven en ik merkte de gevolgen van deze ommezwaai aan de informaties die ik van de inlichtingendienst kreeg. De Russische wapenleveranties aan Indonesië vertienvoudigden. Toen stond voor mij vast dat het een onhoudbare situatie was geworden. Wat hadden we moeten doen? Het op een complete oorlog laten uitdraaien? Nee toch? De strijd moest een politieke oplossing krijgen. Het was het beste wat we konden doen. Het zou anders een onvoorstelbare chaos zijn geworden."

De Jongs premierschap. De KVP droeg hem na de befaamde nacht van Schmelzer, de val van het kabinet-Cals, voor als formateur en beoogd premier, nadat een eerdere formatiepoging van Biesheuvel was mislukt. Op het laatste moment liet de ARP-voorman het afweten. De ploeg bewindslieden zou niet sterk genoeg zijn. De Jong: "Het was tegen mijn zin dat Schmelzer mij vroeg. Al met al was ik vier jaar lang minister van Defensie geweest. Er was nog veel te doen op dat departement. En dat zou ik ook het liefste hebben gedaan. Maar ja, als de partij het echt het beste vindt dat jij het premierschap op je neemt, wat doe je dan? Eenmaal formateur viel ik van de ene verbazing in de andere. Die formatie was eigenlijk al helemaal rond. Zijlstra had een uitstekend programma geschreven en uit de stukken bleek dat de kandidaat-bewindslieden allemaal al waren aangezocht. En toch durfde Biesheuvel het karwei niet aan."

"Ik heb er maar één verklaring voor. Hij heeft het getij laten verlopen. Hij had moeten doorbijten en dat deed hij niet. Kijk, als je mensen vraagt of ze minister willen worden, dan vinden sommigen het aanvankelijk prachtig. Maar komen ze thuis, dan krijgen ze spijt. Dan zien ze leeuwen en beren en gaan ze eisen stellen. Als formateur moet je bot zijn en zeggen: Overmorgen vindt de constituerende

vergadering van de ministerraad plaats. Ik verwacht je om tien uur. Als je te lang wacht, vallen ze allemaal uit je hand. Als fractievoorzitter heeft Biesheuvel z'n befaamde boegschoten voor het kabinet gelost. Ik was er niet erg van onder de indruk. Ik veronderstelde daarom maar dat het saluutschoten waren. En zo was het ook."

### *Een spelletje patience*

Hoe stelde De Jong zijn kabinet samen? "Ach", zegt de oud-premier, "daar moet je geen overdreven voorstelling van maken. Het leek een beetje op een spelletje patience. Je maakte een tableau van de partijen, van hun voorkeuren en van hun kandidaten en daarmee ging je dan net zo lang aan het schuiven tot het zaakje klopte. Je eigen voorkeuren spelen daarin ook een rol. Een vervelende vent moet je niet accepteren. Van Agt en Den Uyl hadden elkaar die ellende nooit moeten aandoen. Zo'n ploeg moet per slot van rekening vier jaar lang met elkaar samenwerken. Het hoeven echter ook geen vriendjes van je te zijn. En het is naïef om te denken dat je allemaal Piet Heinen kunt krijgen. Er zitten ook zwakkere figuren bij. Maar zolang het geen uitgesproken zwakke figuren zijn is de ramp wel te overzien."

En? Viel de ramp ook te overzien? Leverden de roerige jaren zestig geen extra complicaties op? De Jong vindt van niet: "Iedereen breide rustig aan de welvaartsstaat. We leefden ook niet op te grote voet, zoals later. Het was redelijk te managen, te meer waar het departement van Algemene Zaken een uitstekende steun betekende. De raadadviseurs waarschuwden je tijdig wanneer er wat aan de hand was. Je wist wat er speelde en ik zorgde ervoor dat iedereen redelijk aan zijn trekken kwam. Je moet anderen een succesje gunnen op zijn tijd. Partijpolitiek was er wel van alles in beweging. Het was de oertijd van het CDA. De toenmalige confessionele partijen waren druk met elkaar in gesprek. Maar dat ging allemaal buiten mij om. Ik ben altijd een beetje een buitenstaander geweest. Vandaar mijn voorstel de winkel in de gaten te zullen houden. Dan konden de fractievoorzitters zich met de partijpolitiek bezighouden. "Minding the shop" luidt de Engelse uitdrukking. Pas op de winkel letterlijk vertaald, maar in het Nederlands klinkt er toch een negatieve ondertoon in door van oninteressant werk. Het is me vaak zo nagedragen. Maar zo heb ik het nooit ervaren of bedoeld."

Het ontslag van de Amsterdamse burgemeester Van Hall. Laatst legde loco-burgemeester Koets in een televisieportret van hem uit waarom hij zich door deze affaire "grotelijks belazerd" had gevoeld. Een delegatie had met minister Beernink van Binnenlandse Zaken de moeilijkheden in de hoofdstad besproken en bijgelegd. Diezelfde avond nog hoorde Koets dat Van Hall toch ontslagen was. De Jong: "Het was duidelijk dat de Amsterdamse burgemeester niet meer te handhaven was. Ik wist ook dat het voor Beernink alleen te zwaar was. Ik heb daarom

het voortouw genomen, overigens zonder Beernink opzij te zetten. Hij was het ermee eens dat de hoofdstad niet alleen een zaak was van zijn departement, maar het hele kabinet aanging. Hij ging er ook mee akkoord, dat ik Van Hall de wacht zou aanzeggen. Ja, dat Beernink diezelfde dag ook nog een delegatie van het Amsterdamse gemeentebestuur ontving, dat wist ik toen niet. Ik hoorde het ook pas in het televisieportret van Koets.”

Provo. Het studentenprotest. De bezetting van het Maagdenhuis. Toch ook geen geringe zaken? Dat vindt De Jong ook niet. Hij legt uit dat je in dit soort zaken onderscheid moet maken tussen protest waaraan wezenlijke problemen ten grondslag liggen en die burgers ook als zodanig ervaren en de meer incidentele acties. De Jong: ”De gang van zaken met de suffragettes in Engeland heeft altijd diepe indruk op mij gemaakt. Die vrouwen kwamen op voor een gerechtvaardigde zaak, het vrouwenkiesrecht. Ze lieten zich zelfs vastketenen aan het hek van Hyde Park. Maar in plaats dat de overheid serieus met hen de discussie aanging, werd er op losgemaakt. Helemaal fout. Dat gaf een boel ellende en verdriet en de uitkomst was dat de overheid hen nog verder tegemoet moest komen dan waarom de suffragettes zelf gevraagd hadden.”

### *Begrip voor die jongelui*

”Het stond voor mij van het begin af vast dat de studenten goeddeels gelijk hadden. De universiteiten waren in die jaren snel gegroeid. In de vijf oorlogsjaren waren er geen hoogleraren benoemd. In korte tijd werden er zodoende veel hoogleraren benoemd. Daar zaten ook wat kneusjes onder. Zoals dat gaat, zijn zulke mensen onzeker. Dat zou nog niet zo’n ramp zijn, ware het niet dat onzekere mensen op hun rechten, op hun strepen gaan staan. Er was maar één conclusie mogelijk: de structuur van de universiteiten moest aangepast worden.”

”Het Maagdenhuis was een stapje te ver. Met die bezetting werd het bestuurlijke en administratieve centrum van de universiteit lam gelegd. Dat kon natuurlijk niet. Dat moest ontruimd worden, maar praten of sit-down stakingen, sit-inns en weet ik niet wat je allemaal in die tijd had, dat kon wat mij betreft niet zo’n kwaad. Mensen van de kunstacademie hielden in die tijd ook nog een poosje de zaal met Rembrandts Nachtwacht bezet in het Rijksmuseum. Nou, voor mij mochten ze. Dat gezit zouden ze vanzelf zat worden en voor het overige dacht ik: misschien steken ze nog wat op van die oude Rembrandt.”

De Jong heeft zichtbaar plezier om het beeld dat hij oproept van jonge, protesterende mensen, die zo nodig onder het schilderij van de meester moeten gaan zitten. Het is dezelfde milde, toegeslijke houding, waarmee de oud-premier ook vroeger al opstandige jongelui aan het woord kon laten, wanneer hij eens ergens een spreekbeurt hield in het land. Het bestuur van een plaatselijke CDA-afdeling, die zo’n avondje had georganiseerd, zat dan met samengeknepen tenen toe te

kijken, hoe "kabouters" of andere langharige typen de aandacht opeisten. Het liefst zou het de jongelui eruit hebben gegooid om wat het bestuur zag als een verstoring van de orde. Maar De Jong was de bestuurders meestal een stapje voor. "Laat hen toch", zei hij. "Laat maar horen wat zij op hun hart hebben." Waarnemers omschreven dit "spreekwoordelijke begrip" dat de premier voor van alles en nog wat kon opbrengen als zijn geheime wapen. Een echt harde confrontatie tussen de generaties, tussen de overheid en de protestbeweging kon op deze manier achterwege blijven en zo zou het te verklaren zijn dat Nederland, anders dan de ons omringende landen, betrekkelijk moeiteloos de roerige jaren zestig heeft overleefd. Hier geen mei-revolutie, zoals in Parijs, of een Rote Armee Fraktion, zoals in Duitsland.

De Jong: "Ach, natuurlijk had ik begrip voor die jongelui. Waarom niet. Ik heb teveel gezien en teveel meegemaakt om me over zulke zaken op te winden. Welbeschouwd waren die kabouters toentertijd het parfum in de spuitjeslucht van de samenleving. Overigens geen misverstand: ergens begrip voor hebben wil nog niet zeggen dat ik het er ook mee eens was. Je moet je echter wel twee keer bedenken voor je er zomaar op mept. Ik herinner me nog goed een kwestie met minister Roolvink van Sociale Zaken. Ik was nog geen 24 uur premier of hij en minister Polak kwamen met de secretaris-generaal van Justitie, Mulder, bij mij langs. Of ik erin wilde toestemmen een staking in Amsterdam met behulp van de politie te breken. Justitie was het daar niet mee eens. Vandaar dat het conflict aan mij werd voorgelegd. Ik hoefde er niet lang over na te denken: 'Ben je niet wijs', zei ik tegen Roolvink. 'Een staking breken met de politie is wel het allerlaatste.' En wat die staking betreft: misschien hadden die stakers wel gelijk. Misschien ook niet. Het doet niet zoveel ter zake, want die huizen in Amsterdam zouden toch wel afkomen. Waar het om gaat is, dat je voorzichtig moet zijn met machtsuitoefening. Een krachtdadig optreden zonder meer is hol machtsvertoon."

Was De Jong echt zo'n krachtfiguur in de ministerraad? Zo kras wil De Jong het niet gezegd hebben. Maar uit wat hij over de gang van zaken te melden heeft, krijg je wel die indruk. De Jong: "Ik liet meestal in twee rondes discussiëren. Vaak had ik zelf al een beeld gevormd van wat er gebeuren moest. Aan het eind van de tweede ronde formuleerde ik dan een samenvatting en de conclusie. Meestal kon iedereen zich daarin wel vinden. Misschien dachten ze wel, als hij dat zo wil, laat dan maar zo. Eén keer heb ik misbruik gemaakt van mijn positie. Ik wilde toen iemand decoreren. De ministerraad zag er echter niets in. Ik heb toch doorgezet."

"Gekke dingen eigenlijk, die lintjes. Iedere vier jaar wordt er wel een voorstel gelanceerd om het decoratiestelsel te hervormen. Maar er komt nooit wat van. Ik begrijp dat wel. Een lintje streelt de ijdelheid. Op reünies, op officiële gelegenheden zie je de mensen maar al te graag met hun onderscheidingen voor de dag komen. Je kunt ze niet missen. Zeker in een staatsbedrijf niet dat, anders dan het bedrijfsleven, nooit eens wat extra's kan doen. De mensen die er voor in aanmer-

king komen zeggen wel dat het hun niets kan schelen. Tot op het moment dat ze er één opgespeld krijgen. Nee, het zijn dankbare dingen.”

### *Rust en orde*

De Jong was ook erg gesteld op rust en orde in de ministerraad. Geen avond-, laat staan nachtvergadering. Geen alcohol. Thee, koffie of een glaasje fris. Daar moesten de ministers het mee doen. En voor de vakantie moest de begroting rond zijn. De Jong: "Ik geloof niet in avond- of nachtvergaderingen. Om tot goede besluiten te komen moet je fris zijn en dat ben je niet meer na een dag vergaderen. Ik hield er daarom meestal om zes uur mee op. En wat die afronding van de begroting voor de vakantie betreft: het is een natuurlijke menselijke neiging om moeilijke dingen te willen uitstellen. Als je daaraan toegeeft, dan zit je na de vakantie met de brokken. Ik probeerde daarom met behulp van de minister van Financiën, Witteveen, de zaak voor de vakantie zoveel mogelijk in kaart te brengen. Meestal bleven er wel verschilpunten over. Met het oog op de vakantie ontstond er een soort tijdsdruk, die we goed konden gebruiken. Ik ging dan met Witteveen en vice-premier Bakker de lunch gebruiken, waarin we de balans opmaakten. Na de lunch waren wij eruit en stelde ik de ministerraad voor om het zo te doen. Op dat moment suprême wilde niemand meer een spelbreker zijn. Dan waren we eruit." "Je moet niet te lang zeuren over dingen die onvermijdelijk zijn. Neem nou het conflict met de Tweede Kamer over de toepassing van de Loonwet. We hadden die zaak diepgaand besproken. We waren het erover eens dat we van die wet gebruik moesten maken. Maar het was ook duidelijk dat Roolvink het niet zou redden in de Kamer. Ik ben toen zelf naar de Kamer gegaan. Roolvink met de hand op mijn schouder. Ik heb toen gewoon gezegd: zo kan het niet. Dit gaat consequenties hebben. Het kabinet zal dan aftreden. Voor de Kamer was dat veel te abrupt. Die hadden lange verhalen van mij willen horen. Maar ik hou niet van die wolligheid. Het zou toch op een onaanvaardbaar zijn uitgedraaid."

Eenzelfde abruptheid legde De Jong aan de dag toen de KVP de populaire premier als een baksteen liet vallen. Niet hij werd voorgedragen als lijsttrekker bij de komende verkiezingen, maar Veringa. Het moet voor De Jong een klap in het gezicht zijn geweest, maar ook toen bleef de premier kordaat. De Jong: "Van der Stee, de toenmalige voorzitter van de KVP, kwam me van de beslissing van het partijbestuur op de hoogte stellen. Ik heb hem nog geen twee minuten te woord gestaan. Het was allemaal zo doorzichtig. Ze vonden mij te rechts. De partij moest met Veringa als lijsttrekker zo nodig wat naar links. Veringa zou de jeugd ook meer aanspreken, dachten ze. Ik vond het een blunder. Dat is bij de uitslag van de verkiezingen ook wel gebleken. Ik heb dat ook tegen Van der Stee gezegd. Hij vroeg me nog of ik nummer twee op de lijst zou willen worden. Actief zou



willen meedoen aan de verkiezingen. Maar daar heb ik voor bedankt. Partij-politiek is niets voor mij.”

Toch ook wat milder: ”Ik heb niet m’n best gedaan om voor een tweede ronde in aanmerking te komen. Ik ben geen echt politiek dier. Eerlijk gezegd vond ik het na twaalf jaar welletjes. In de partij was ik ook een beetje een ”Fremdkörper”. Op partijbijeenkomsten was het Jan, Piet of Klaas onder elkaar. Maar tegen mij zeiden ze altijd netjes meneer De Jong. Ik hoorde er niet echt bij. Dat neemt niet weg dat ik het lijsttrekkerschap geaccepteerd zou hebben als ze me gevraagd hadden. Ik blijf het een blunder vinden dat dit niet gebeurd is.”

Hoe kijkt De Jong tegen het politieke bedrijf van vandaag aan? De oud-premier blijkt er niet echt van gecharmeerd te zijn. De goede verhoudingen zijn ”geërodeerd”. Het is een ”gedrang om op de buis te komen”. De Jong: ”Het is allemaal wat zuurder geworden. Het elkaar beentje lichten, het zijn akelige dingen. Er is geen aardigheid meer aan. De Tweede Kamer brengt het er al niet beter vanaf. Kamerleden verdienen tegenwoordig een behoorlijk salaris. Die willen herkozen worden. Het vele werk laat ook niet toe om er wat bij te doen, om elders in de samenleving ervaring op te doen. Welnee. Tegenwoordig probeert een kamerlid zijn doctoraalscriptie in de praktijk te brengen.”

”De televisie in de Kamer heeft een rampzalig neveneffect. Voortdurend zie je kamerleden naar de interruptiemicrofoon hollen. Het kan niet schelen of het belangrijk is. Als ze maar op de buis komen. Het hele bedrijf is een beetje aan inflatie onderhevig. In mijn tijd stond de hele tent (het departement van Defensie) op zijn kop als er een schriftelijke vraag werd gesteld. Nu worden vragen afgehandeld door de jongste klerk, omdat er eenvoudig geen beginnen meer aan is. In hun ijver vragen te stellen zien velen de essentiële dingen in een democratie over het hoofd. Het hele bedrijf doet me denken aan de dolgedraaide economie op dat eiland, waar de bewoners elkaar koortsachtig bezighouden door elkaars was te doen. Waren politici maar wat luier, dan zou het een stuk beter gaan.”

.....

# J. M. den Uyl

Minister-president

1973-1977

---

## *Het taaie ongerief*

**Kort voordat hij ziek werd, spraken wij met dr. J.M. den Uyl (68). Reeksen artikelen en complete boeken hebben zijn stap naar de luwte van de Nederlandse politiek vergezeld. Dit gesprek voert ons terug naar de tijd toen hij als premier de scepter zwaaide over zijn legendarische vechtkabinet. Hoe vatte hij zijn taak op als premier? Met welke problemen had hij te kampen? Kan een kabinet vernieuwingen doorvoeren? Den Uyl: "Het kabinet-Den Uyl is de dialoog met de samenleving nooit uit de weg gegaan. Kom daar tegenwoordig nog eens om. Er wordt over de hoofden van de mensen heen beslist. Apathie en afwending van de democratische organen zijn er het gevolg van."**

**En over de traumatische kabinetsformatie van 1977: "Het was wijs beleid om het toen te laten afweten. Een tweede kabinet-Den Uyl zou onder de gestelde voorwaarden niet goed zijn geweest."**

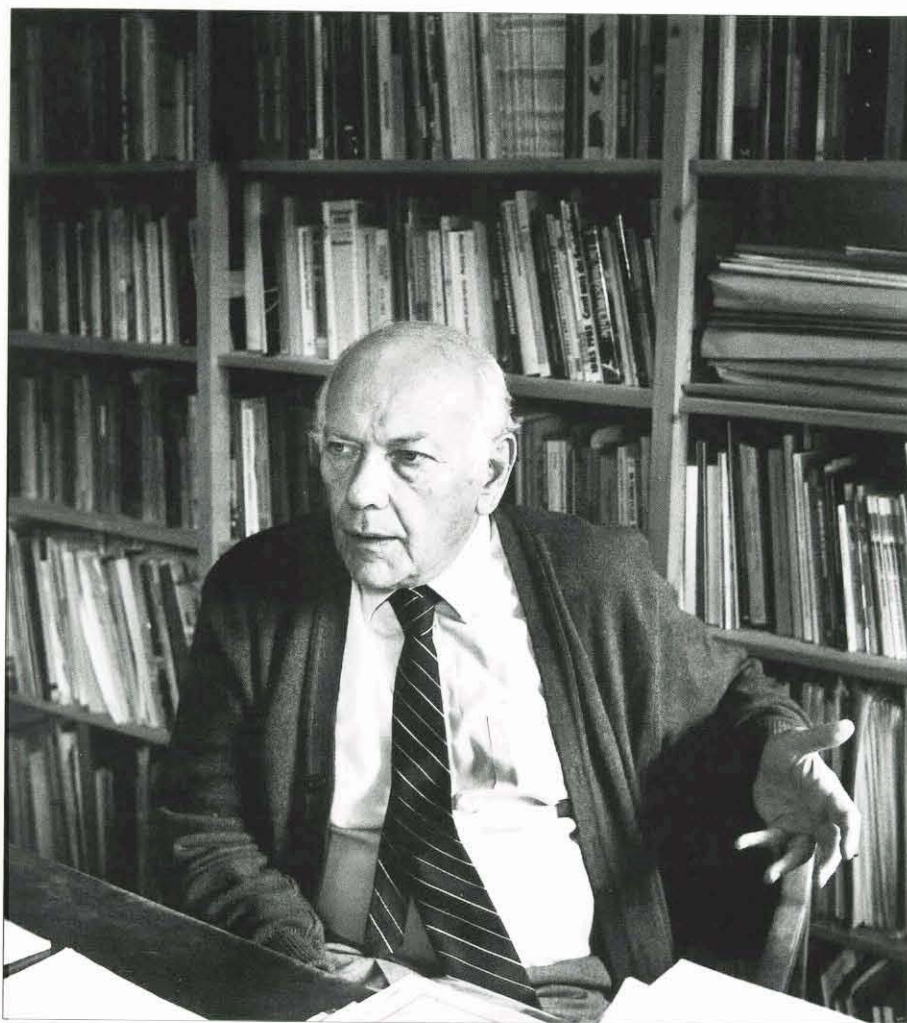
In de keuken is Joop den Uyl zichtbaar onthand op zoek naar bestek, borden, brood en broodbeleg. Hij wil zijn gast een eenvoudige maaltijd voorzetten. Maar om een of andere reden lukt het hem niet de spullen bij elkaar te krijgen. "Verrek, er hoort ook nog een klontje boter bij", mompelt hij. En, meer tot zich zelf sprekend: "Met alleen een mes zal het toch ook wel lukken?" Uiteindelijk stellen we ons tevreden met wat brood en plakjes kaas. De koffie stond gelukkig al klaar in de kan. Dat was weer een zorg minder.

Voor de kenners van de oud-premier en oppositieleider is het een bekend tafereeltje. Hoeveel maaltijden zou Den Uyl niet tot zich genomen hebben, alleen maar omdat hem al vergaderende iets voorgezet werd? Wat hij at, is vermoedelijk nooit tot hem doorgedrongen. Hoe vaak ook niet zou hij de inwendige mens hebben afgescheept met alleen maar borrelhapjes? Hij kwam er dan niet onderuit om toch even op die of die receptie aanwezig te zijn. Maar ja, omdat er toch altijd weer

stapels dossiers moesten worden doorgenomen, of er voor een avondvergadering nog even wat besprekingen of telefoontjes tussendoor moesten, kwam het er niet van om normaal te eten. Zo'n schaal met borrelhapjes is dan wel heel verleidelijk. In het boek "Ministerraad 1989", over het fictieve derde kabinet-Den Uyl, lezen we hoe de oud-premier zich al tijdens zijn eerste kabinet over een schaal borrelhapjes kon ontfermen: "Hij 'typte', ja, dat is het woord, met tien vingers in een tijd van 30 seconden alle hapjes naar binnen. En toen zijn voorganger het woord weer tot hem richtte, antwoordde hij, met half toegeknepen ogen en een handgebaar alsof hij de zaak zorgvuldig had overwogen, wonderlijk genoeg met zijn sigaar weer in zijn mond."

### *Het taaie ongerief*

Waarom deze culinaire observaties over Den Uyl? Omdat zij veelzeggend zijn voor de bezetenheid waarmee de oud-premier zich met het politieke bedrijf heeft beziggehouden. Veelzeggend ook voor de manier waarop Den Uyl in dat bedrijf met mensen omging: weinig of geen tijd voor de meer aangename kanten van het bestaan. Altijd druk doende met de "taaie structuren" van de samenleving, die hij zo graag wilde veranderen. Zo druk, dat de menselijke kanten hem leken te ontgaan. Zijn onvermogen om een smakelijk maal te gebruiken lijkt ten slotte van ingrijpende betekenis te zijn geweest voor de Nederlandse politieke verhoudingen. Het kan natuurlijk toeval zijn, feit is dat de twee aartsrivalen, Den Uyl en Van Agt, nimmer samen een goede maaltijd hebben gebruikt. Een dergelijk samenzijn, zo'n maaltijd in het belang van het land, stond wel regelmatig op de agenda van de premier. Maar om een of andere reden kwam het er nooit van. De ene keer omdat vice-premier Van Agt het liet afweten. De andere keer omdat Den Uyl andere belangrijke zaken te doen had. Tegen deze achtergrond heeft het befaamde dineetje bij kaarslicht van Van Agt en Wiegel, toen het eerste kabinet-Van Agt op stapel werd gezet, meer dan symbolische betekenis. Het leek op een wraakoefening. Of Van Agt zijn vroegere leermeester in de politiek wilde inprenten: zo kan het ook. Den Uyl wil ook in dit gesprek liever niet herinnerd worden aan de verstoorde relatie tussen hen beiden. Met zijn karakteristieke gegrom, dat hem ook nu hij al jaren niet meer rookt niet heeft verlaten, mompelt hij: "Laten we het maar houden op persoonlijke eigenaardigheden van weerskanten". En omdat hij zich liever ook niet waagt aan al te persoonlijke observaties ("Het is al erg genoeg dat mijn vrouw Liesbeth straks in haar boek met een aantal persoonlijke zaken op de proppen komt"), stomen we maar meteen door naar het taaie ongerief, waarmee Den Uyl zijn leven lang te kampen heeft gehad. Zijn wil, om niet te zeggen zijn bezetenheid om de samenleving te willen veranderen, gevoegd bij de wetenschap dat de marges in de Nederlandse politiek uiterst smal zijn.



*Dr. J.M. den Uyl.*

Den Uyl als premier op Algemene Zaken, toen nog gevestigd op Plein 1813 nummer 4, betekende een permanente race met de klok. Zijn chauffeur, Bron, claxonneerde al van verre als hij met de premier de oprijlaan opreed. De deur zwaaide prompt open. De secretaresse, de raadadviseurs kwamen ijlings in het geweer om zich over de met flapperende jaspanden naar binnen rennende premier te ontfermen. Drie, vier telefoontjes. Notities doornemend. Zich verslikkend in de koffie en toch nog kans ziend om proestend te informeren of die of die er al is. Om ten slotte nog nahijgend plaats te nemen aan het hoofd van de vergadertafel. Die klok dreef hem voort tot ver in de nachtelijke uurtjes. Er moest nog een speech geschreven worden. De strategie voor de andere dag stond nog niet vast. Bevriende bewindslieden kwamen langs met alarmerende ontwikkelingen. Er was altijd wel wat en Joop wilde overal met zijn neus bovenop zitten. Geen wonder dat hij zich doodongelukkig voelde wanneer hij langer dan een dag uit Den Haag weg was. Welke kool zou hem dan weer achter zijn rug gestoofd kunnen worden.

Zijn gevecht dus met het taaie ongerief. Den Uyl: "Goed zien, dat een goede coördinatie voor een modern bestuur van levensbelang is. Ik was en ik ben daar een groot voorstander van. Het beleid, de verschillende beleidsterreinen zijn zo zeer met elkaar vervlochten, dat er wel gecoördineerd moet worden. Als premier heb ik daarom de verschillende onderraden van de ministerraad tot leven gewekt. Die hadden tot dan toe een voornamelijk papieren bestaan geleid. Coördinatie maakte het ook noodzakelijk dat ministers met hun zaken op de proppen kwamen. Voor zover ze dat niet deden, heb ik hen daartoe gedwongen. Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld weigerde voor die tijd zijn standpunten schriftelijk te motiveren. Van der Stoel volstond aanvankelijk met mondelinge mededelingen in de raad. Ik vond dat dat niet kon. Een ander voorbeeld. Ik herinner me bijvoorbeeld dat minister Van Doorn buiten de ministerraad om zijn partijgenoot Jurgens tot voorzitter van de NOS had benoemd. Ik snap wel waarom hij dat gedaan heeft. Een plenaire discussie zou op verzet zijn gestuit. Zo'n benoeming is echter een aangelegenheid van de ministerraad. Van Doorn heeft dat later ook erkend en zijn verontschuldiging aangeboden."

### *Verdichting van het bestuur*

"Waarom die druk van mijn kant om de zaken in de ministerraad aan de orde te willen hebben? Heel eenvoudig. De ministerraad is bij uitstek het orgaan dat het beleid van het kabinet draagt. Het feit dat het kabinet was samengesteld uit vijf partijen maakte het dubbel noodzakelijk dat ministers zich in de raad uitspraken. Daarmee bonden we elkaar en zorgden we er ook voor dat besluiten van de ministerraad ook echt waren. Ik geef toe dat we weleens lang vergaderden. Maar vergeet niet, het was een kabinet "sui generis", dat wil zeggen dat een deel van de

partijen zich niet parlementair gebonden achtte. Bovendien was het niet eenvoudig om het vernieuwende denken om te zetten in bestuur en wetgeving. Te meer daar de publieke opinie toen sterk in beweging was. Tegenwoordig worden de zaken er zonder discussie doorgejast. In de jaren zeventig kon en mocht niets deugen. Was er verzet.”

”De werkdruk van hedendaagse kabinetten is ook groot omdat het aandeel van de overheidsuitgaven sterk is toegenomen. Kon je vroeger het onderwijs overlaten aan het particuliere bestel, tegenwoordig dwingen de financiële gevolgen tot vergaande bemoeienis. Voorts zijn er de effecten van het overheidsbeleid op de werkgelegenheid. Ik heb bijvoorbeeld de regel ingevoerd bij iedere maatregel aan te geven wat de gevolgen zijn voor de werkgelegenheid. De maatschappelijke mobiliteit is groter geworden. De kennis is ook toegenomen. Het Centraal Planbureau, het Sociaal Cultureel Planbureau, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke ordening, het zijn allemaal organen die een veel breder beeld scheppen van de gevolgen en de uitwerking van het overheidsbeleid. Er is sprake van een verdrinking van het bestuur. Tegenover één handeling in 1935 stonden er minstens 20 in 1975.”

”Natuurlijk was er verzet tegen de groeiende behoefte aan coördinatie. Departementen wilden baas in eigen huis blijven. Financiën, Binnenlandse Zaken en Justitie wilden maar al te graag hun oude bestuurstradities handhaven. Te veel inzicht zou de problemen alleen maar vergroten, dachten ze. Daarom was er veel verzet. Men wilde geen pottekijkers. Er keken al genoeg mensen mee over de schutting. Echt reëel heb ik die bezwaren nooit gevonden. Kijk maar naar de praktijk van de Wet Openbaarheid van Bestuur, waarvoor het kabinet-Den Uyl de basis heeft gelegd. Die wet is wel degelijk hanteerbaar gebleken, ook al hadden en hebben vakministers nog steeds moeite hun zaakjes aan de orde te stellen. Ze zien het als een beperking van hun vrijheid. Ik deel die bezwaren niet. Voor een goede coördinatie is het een eerste vereiste dat de zaken in de ministerraad aan de orde komen. Daar moeten de besluiten vallen.”

Maar viel die coördinerende taak Den Uyl niet extra zwaar, omdat hij zich te veel als partijman opstelde? Te weinig staatsman en te veel partijpoliticus was een verwijt, dat Den Uyl nogal eens te horen kreeg. De toenmalige oppositieleider Wiegel speelde er graag op in. Met veel genoegen schetste hij het weinig verheffende beeld van een kabinet dat voortdurend vechtend over de straat rolt. Den Uyl maakt afwerende gebaren: ”Zeker, de partij kwam ook weleens om de hoek kijken. Waarom ook niet? De PvdA had toch ook recht op een zekere claim op het kabinetsbeleid? Het is onmogelijk om voor honderd procent boven de partijen te staan. Die discussie over staatsman of politicus klinkt mooi. Ik heb haar altijd met een korreltje zout genomen. De achtergrond was veel meer dat men zich verzette tegen de vernieuwing. Het waren ook geen geringe zaken die we aan de orde stelden. Denk aan de discussie over de kernenergie. De besluitvorming over dit punt was buitengewoon moeilijk, ook al omdat er nogal wat principiële kanten aan

zaten. De PPR (toen regeringspartner) was tegen. In zo'n situatie was het eenvoudig onvermijdelijk dat iedereen zich met alles ging bemoeien."

### *Geen scherpslijpers*

"Hetzelfde geldt voor de Wet op de ondernemingsraden. De passage dat de directeur de ondernemingsraad niet mag voorzitten raakte rechtstreeks de zeggenschapsverhoudingen in een onderneming. Logisch dat een paar ministers rechtop in hun stoel gingen zitten. De Vermogensaanwasdeling (de befaamde VAD), de grondpolitiek, waren zo mogelijk nog ingrijpender zaken. Op die hervormingsvoorstellen terugkijkend zeg ik ook nu nog: zeker, als kabinet hebben we het een en ander in gang gezet. Maar was het nu echt zo revolutionair om zo krachtig in verzet te komen? We waren geen scherpslijpers. We hebben niet het onderste uit de kan willen halen. We hebben gezocht naar behoorlijke compromissen vanuit het uitgangspunt dat de PvdA geen meerderheid had en heeft."

Zo'n voorstelling van de eigen redelijkheid roept vanzelf de vraag op naar de kenmerkende onredelijkheid van de anderen, uitmondend in de onvermijdelijke vraag: moeten we het mislukken van de formatie van het tweede kabinet-Den Uyl in '77 daarom ook in volle ernst toeschrijven aan de onredelijkheid van de anderen? Het leuke is dat Den Uyl dit soort vragen al geruime tijd van tevoren ziet aankomen. Vandaar zijn neiging om zulke tegenwerpingen op voorhand te willen ondervangen. Het resultaat is niet zelden dat een interview met Den Uyl al gauw uitloopt op een monoloog van zijn kant. Het was daarom nauwelijks verbazingwekkend om hem in één adem door over de kabinetsformatie te horen beginnen. Hooguit was er nieuwsgierigheid of hij over dit thema, dit trauma dat hem al jaren achtervolgt, iets nieuws te melden had. En jawel, dat had hij. Die fameuze formatie, of preciezer gezegd, het afhaken van de PvdA, had wel degelijk te maken met staatsmanschap, met zicht op de langere termijn. Want, zo moesten we noteren, met dat tweede kabinet zou het onder de gestelde voorwaarden niets geworden zijn. Den Uyl, op dreef komend: "Ja, ik meen het serieus. Het denken op de langere termijn heeft voor mij de doorslag gegeven. Kijk, toen het kabinet-Den Uyl in 1973 aantrad, was het eigenlijk al te laat. Het denken in termen van vernieuwing was al aan het stagneren. Van Kemenade werd zwaar aangevallen op zijn middenschool. Onze hervormingsvoorstellen kwamen onder vuur te liggen, hoe redelijk we ons ook opstelden. De maatschappelijke tegenstroom was volop in opmars. De vraag die dan rijst is, wat moet het zwaarste wegen? Op korte termijn zou je zeggen: dat tweede kabinet. Maar mocht ik met de totstandkoming van dat kabinet de vernieuwing verloochenen die in mijn eigen partij had plaatsgevonden? Vergis je niet wat er op het spel stond. In de PvdA is het besef tot wasdom gekomen, dat in een democratie een stem behoort te tellen. Een congres van zo'n partij is niet zomaar een congres. Daar beslissen de leden zelf en ik vind dat de daar

genomen besluiten serieus genomen dienen te worden. Welnu, aan dat democratisch besef heb ik geen afbreuk willen doen. De hele formatie door heb ik het congres serieus genomen. De compromissen die ik deed waren zeer wel verdedigbaar. Alleen in het slot van de formatie werd het onmogelijk. Ik heb geaccepteerd dat het tweede kabinet ondanks de tien zetels winst van de PvdA wat rechter zou worden. Dat was onvermijdelijk, omdat de PPR en D'66 niet meer meededen en anderzijds de CHU niet meer uitgesloten kon worden vanwege de totstandkoming van het CDA. Maar moest ik ook nog accepteren dat die verrechtsing in de personen tot uitdrukking zou moeten komen? Dat èn Kruisinga èn Andriessen èn Van Agt deel zouden moeten uitmaken van het kabinet? Begrijp me goed, één van hen zou gekund hebben. Het ging mij ook niet om de personen als zodanig. Maar alle drie zouden ze het kabinet een totaal ander karakter hebben gegeven. Ik vond dat ik dat niet aan het congres verkopen kon.”

### *Het partijcongres niet bruskeren*

”Zeker, er is wel gezegd dat ik het niet tegen het congres durfde opnemen. Onzin. Later heb ik mij ook verzet tegen de dreigende opstelling van het congres om alle atoomtaken te willen afschaffen. Dat bezorgde me de onsympathieke bijnaam van ”Joop Atoom”. Ook tijdens de formatie zou ik het congres hebben kunnen bruskeren. Ik ben ervan overtuigd dat het congres op mijn voorspraak het drietal zou hebben geaccepteerd. Geen twijfel mogelijk. Ik heb het echter nadrukkelijk niet gewild. Ik wilde de democratische verworvenheden van onze partij niet op de tocht zetten. Ik wilde de politieke bewustwording van zoveel mensen niet in de knop breken.”

Maar, willen we van Den Uyl weten, wat is de honorering van het democratisch besef van een partij waard, als we zien hoe hetzelfde congres thans steen en been klaagt over zoveel jaren van onvruchtbare oppositie? Hoe zit het met de opvattingen van miljoenen kiezers van de PvdA, die niet lid zijn van de partij, die nooit een congres hebben bezocht, laat staan dat zij op enigerlei wijze tot uitdrukking hebben kunnen brengen of zij het met de congresuitspraken eens zijn of oneens? Is het echt zo gewaagd om te veronderstellen dat die miljoenen kiezers veel liever een tweede kabinet-Den Uyl hadden gewild? Wat kon hen die meneer Kruisinga schelen. Hadden zij Den Uyl niet gestemd, omdat hij was opgekomen voor de kleine man? Mocht Den Uyl die kiezers in de steek laten omdat een congres nu eenmaal zwaarder telt?

Ook die vraag bleek Den Uyl te hebben voorzien. Hij antwoordt zonder er lang over na te denken: ”Zo'n beroep op de kiezer mag je wel in stelling brengen tegenover de partijraad. Maar niet tegenover een congres. Moet ik mij tegenover het congres beroepen op de zwevende of wisselende kiezer? Dat kan toch niet. Ik wil niet regeren aan de hand van grillige opiniepeilingen. Ik acht dat een achteruit-



gang van de democratie. Op dezelfde manier zou je kunnen verdedigen dat er een constante meerderheid is voor de bezuinigingspolitiek van het kabinet-Lubbers. Moet ik die bezuinigingen daarom maar goedpraten? Nee, ik vind dat de PvdA de ruimte moet krijgen om het daar tegenop te nemen. De vertegenwoordigers van die partij dienen dat geluid tot uitdrukking te brengen. Dat acht ik van wezenlijke betekenis."

We kunnen het niet laten Den Uyl op een andere manier met zijn neus op het probleem te drukken. Want wat zien we vier jaar na die fameuze formatie? Precies, dan zien we hoe Den Uyl onder Van Agt plaatsneemt in diens tweede kabinet. Een Van Agt die zich bovendien omringd blijkt te hebben met figuren die weinig onderdoen voor de gewraakte Krusinga of Andriessen van weleer. Den Uyl afgemeten: "Mijn toetreding tot dat kabinet als vice-premier is fout geweest. Het had niet mogen gebeuren en echt niet alleen omdat ik niet met Van Agt kon opschieten. Het enige wat je kon zeggen na de verkiezingen in '81 was dat een kabinet van PvdA en CDA onvermijdelijk was. Die sterkere positie van de PvdA maakte toetreding tot dat kabinet verantwoord, ondanks allerlei verzwarende omstandigheden. Uiteindelijk ging het fout omdat het driehoeksoverleg tussen de ministers van Economische Zaken, Financiën en Sociale Zaken haperde. Het ging niet, met als gevolg dat er geen invulling werd gegeven aan het werkgelegenheidsplan."

We zien af van nog kritischer opmerkingen, bijvoorbeeld dat sommige PvdA-ministers in dat kabinet wel degelijk tot meer bezuinigingen bereid waren, dat de fractievoorzitters in de Kamer toen wel degelijk tot samenwerking in staat waren. We zien ervan af, wetende dat we onvermijdelijk weer zouden uitkomen op de tegenstelling tussen Den Uyl en Van Agt en daarover weigert hij te praten. Formeel houdt Den Uyl het mislukken op de ontbrekende bereidheid om invulling te geven aan zijn werkgelegenheidsplan en wat de persoonlijke kant van de zaak betreft, die valt onder de formule van "persoonlijke eigenaardigheden", waaruit Den Uyl de conclusie trekt dat hij beter niet had kunnen toetreden. Daarom een slotvraag over zijn democratie-opvattingen. Waarom hebben die de PvdA tot dusverre zo weinig succes opgeleverd? Waarom is het niet gelukt vanuit de oppositie voldoende tegenkrachten te mobiliseren? De partij is wel in omvang toegenomen, maar het regeringskamp bleef gesloten.

### *Geen echte discussie*

Den Uyl: "Vroeger was het voordelig om oppositie te voeren. Regeren betekende vrijwel automatisch stemmenverlies. Dat is niet meer zo. Ik heb er geen echte verklaring voor. Het klimaat is ongunstig. Er heerst apathie. Het kabinet-Den Uyl ging de discussie aan met de samenleving. Op persconferenties moedigde ik dat ook aan. Discussie is wezenlijk voor een democratie. Lubbers huldigt

echter een andere opvatting. Hij discussieert niet. Hij licht toe, maar gaat de dialoog uit de weg. Neem bijvoorbeeld de vaststelling van de begroting voor volgend jaar. Tijdens de besluitvorming druppelt er zo wat naar buiten. Over de echte beslissingen wordt echter niet gediscussieerd. Lubbers was voorstander van premieverlaging, omdat die beter uitpakte voor de laagstbetaalden. Maar van de ene op de andere dag, overnight, wordt de beslissing genomen de belastingen te verlagen. Geen discussie. Met andere onderwerpen gaat het al precies zo. Euthanasie, Wet Gelijke Behandeling. Geen echte discussie. De zaken worden net zo lang opgeschort tot er op een geheimzinnige manier een soort consensus uit de bus rolt en daar moeten we het dan maar mee doen. De democratie floreert er niet bij. Apathie en afwending van democratische organen zijn het gevolg. Als er maar besloten wordt. Dat is de geest. Het betekent echter wel dat problemen zo weggeschoven worden. Vroeg of laat krijgen we die toch weer op ons bord.” Schrijft Den Uyl memoires? We legden hem deze vraag voor, toen niet wetende dat hij kort daarna ernstig ziek zou worden. Voorlopig niet, zei hij. Hij is druk doende met de hervorming van de Verenigde Naties. Ook daar heeft hij veel taai ongerief ontdekt, waar hij graag zijn tanden in zet en waarvoor hij nog altijd graag een maaltijd laat staan.

.....

# J. Middelburg

Secretaris van de ministerraad

1950-1973

---

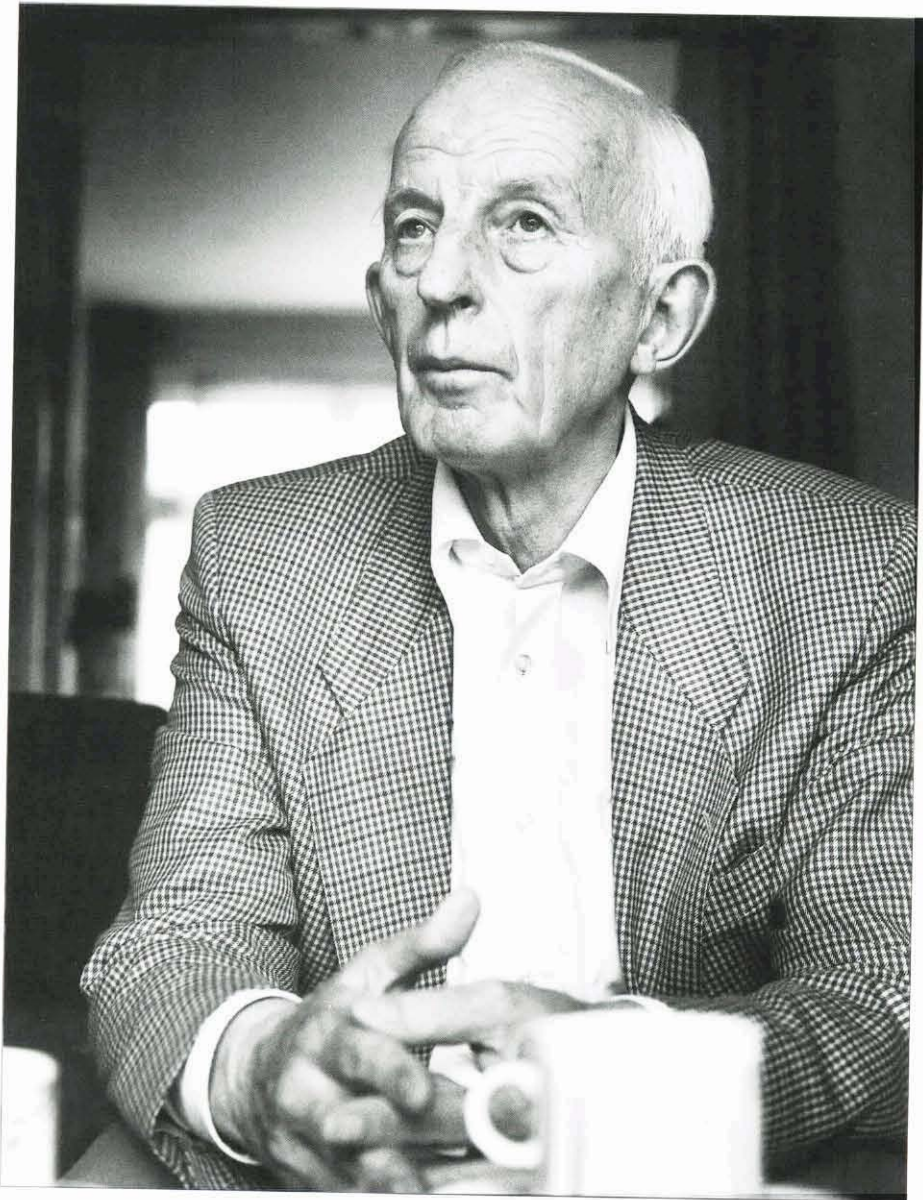
*De geheimschrijver*

**De besluitvorming in de ministerraad kan tegenwoordig vrij aardig in kaart worden gebracht, inclusief de bijbehorende karakteristieken. Welke ministers kwaad worden en waarom. Wie er wel eens rammelt met zijn portefeuille. Wie er bezuinigingsmoe zijn geworden en hoe de premier ze toch weer zo gek krijgt hun portie te verstouwen. Met een beetje geluk komen zelfs de geheime onderonsjes aan het licht, hoewel daaraan nog wel het een en ander mankeert.**

**Hoe anders ging het toe in de eerste naoorlogse kabinetten tot en met die van premier De Jong. Over het kabinetsberaad hing een dichte sluier van geheimzinnigheid. Niemand wist wat zich in de Trêveszaal of in het Cats-huis afspeelde. Zelfs de machtige leider van de KVP, fractievoorzitter Romme, moest alle zeilen bijzetten om een voet tussen de deur te krijgen. In die poel van geheimzinnigheid heeft drs. J. (Hans) Middelburg (75) jarenlang het vak uitgeoefend van secretaris van de ministerraad. Onder zijn leiding (later met behulp van twee of drie adjunct-secretarissen) kwamen de notulen tot stand. Het was een eenzaam beroep, omdat hij slechts weinigen deelgenoot kon maken van zijn bevindingen. Op zijn werk rust een strikt embargo van 25 jaar. Hoe oordeelt deze man, die er met zijn neus bovenop heeft gezeten, over prestaties van het instituut ministerraad? Een kijkje achter de schermen.**

Hoe was Drees in de ministerraad? De vraag werd gesteld aan het slot van ons eerste gesprek, waarin de ontwikkeling van de ministerraad als instituut centraal had gestaan. Middelburg beloofde erover na te zullen denken. Korte tijd daarna ontvingen we een brief met een negental goed doordachte karakteristieken van Drees' voorzitterschap. Enkele punten uit die brief:

"Drees was een actieve voorzitter, maar hij bleef tegelijkertijd rustig in de



*Drs. J. Middelburg.*

ministerraad. Hij had een natuurlijk overwicht, onder andere door zijn intellect, zijn fenomenale geheugen, zijn enorme werklust, zijn ervaring en leeftijd. De andere ministers waren vaak twintig of meer jaren jonger en beschikten ook niet zoals Drees over parlementaire ervaring.”

En: ”Drees streefde in de ministerraad steeds naar een oplossing die een brug sloeg tussen de verschillende standpunten. Hij deed dit zonder zijn eigen socialistische overtuiging te verloochenen. Zo is met de meeste ministers een goede verhouding ontstaan, die ook na het ministerschap bleef bestaan.”

”Hij was een groot voorstander van het dualisme voor de landsoverheid. Hij vergaderde daarom weinig met de fractievoorzitter van de PvdA in de Tweede Kamer. Dit verklaart misschien ook waarom men voornamelijk in de uitlatingen en memoires van kamerleden enige kritiek op het ministerschap van Drees kan vinden.”

”Drees voelde zich steeds zeer betrokken bij het buitenlandse beleid. De verhouding met Stikker was heel goed en aanvankelijk ook met diens opvolger, Beyen. Maar Beyen voerde herhaaldelijk een ander beleid dan in de ministerraad was besproken. Kenners zeiden dat Beyen niet hoorde wat werd besloten, omdat hij slechthorend was, maar te ijdel om een gehoorapparaat te dragen. Hoe het zij, al voordat Beyen betrokken raakte bij de hofkwestie over Greet Hofmans, kwam er over het buitenlandse beleid meer contact tussen Drees en de minister zonder portefeuille, Luns.”

Wat in deze notities opvalt is de korte en bondige betoogtrant. Middelburg houdt zich aan de feiten en waar het erom gaat verbanden te leggen tussen die feiten houdt hij voorzichtig een slag om de arm met zinnen als: ”Dit verklaart misschien .....” of: ”Kenners zeiden ...” gevolgd door een ”hoe het zij .....”. Feiten en subtiële interpretaties kenmerkten ook het gesprek dat we met Middelburg hadden. Veel informatie over de ambtelijke kant van de ministerraad. Hoe de notulen tot stand komen. Wat daarin wel en niet wordt opgenomen. Hoe vaak de ministerraad vergadert. Hoe de agenda tot stand komt. Aanmeldingsprocedures. Tot en met zijn befaamde ”blauwe boekje”, dat beginnende ministers wegwijs moest maken. Niets is Middelburg te veel om ons in al deze zaken in te wijden. Maar af en toe ook geeft hij verrassend scherp commentaar op personen en situaties.

### *Kort en bondig*

Hoe wordt iemand secretaris van de ministerraad? Middelburg: ”Achteraf lijkt het erg eenvoudig. Als zoon van een vroeg gestorven onderwijzer studeerde ik aan de toenmalige Economische Hogeschool in Rotterdam. In 1937 deed ik examen. Het was in de crisistijd en het was moeilijk om aan de slag te komen. Maar gelukkig heeft Tinbergen me een beetje op het paard geholpen. Ik werd redacteur van de economische en sociale kroniek van het CBS. Na de oorlog kwam ik op

het bureau van secretaris-generaal Van Rhijn van het ministerie van Sociale Zaken terecht, waar Drees minister was. Toen hij later premier werd, kon ik adjunct-secretaris worden bij de ministerraad." Dr. M. Prinsen, de secretaris-generaal van het departement van Binnenlandse Zaken, was toen secretaris. Nadat hij ook lid van het Uniehof (met Indonesië) was geworden, moest hij aftreden en werd Middelburg secretaris.

Een moeilijk vak? Middelburg vond het wel meevallen. "In het begin was het notuleren wel moeilijk. Je moest je rot schrijven. Ik beheerste geen steno en ik beschikte ook niet over een bandrecorder. Gek genoeg bekortte dat de notulen aanzienlijk. Je las je aantekeningen door en je kon dan kort en bondig dicteren. Grappen kwamen niet in de notulen. Ik maakte er echter wel aantekeningen van. Die zullen nog wel ergens te vinden zijn in het archief van de ministerraad. Behalve de notulen stelde ik ook een besluitenlijstje op. In de loop der jaren is het secretariaat van de ministerraad uitgebreid met adjunct-secretarissen. Met de voorbereiding van de agenda, het frequenter vergaderen van onderraden, zou het eenvoudig ondoenlijk zijn geweest het allemaal alleen te doen."

Met het klimmen der jaren werd Middelburg gaandeweg ook de vraagbaak van het instituut van de ministerraad. Hij kende de procedures, wist ook welke voetangels en klemmen met name beginnende ministers bedreigden. Daarvan getuigt zijn befaamde blauwe boekje, dat Middelburg ons nu wel ter hand wil stellen, ook al was het jarenlang een geheim document. Het doel van het boekje is "nieuwe ambtsdragers kennis te laten nemen van de werking van het reglement van orde van de ministerraad en van een aantal daarnaast gemaakte afspraken, die ook betrekking hebben op de functionering van deze raad en voorts op de positie van de ministers en staatssecretarissen". Voor de staatsrechtelijke aspecten verwijst Middelburg naar de literatuur. Het gaat hem er vooral om de praktijk van de ministerraad onder de aandacht te brengen. Omdat deze versie van het boekje uit 1967 dateert is het aardig om er een paar passages uit te citeren.

Zo wijst Middelburg erop dat salarisregelingen van ministers krachtens een in 1955 genomen besluit geen terugwerkende kracht hebben. De ervaring heeft geleerd dat er sneller knopen doorgehakt worden "als de ministers weten, dat traineren ook werkelijk uitstel van de salarisverbetering tot gevolg heeft". Aardig is ook de passage waarin Middelburg uit de doeken doet dat er over de gang van zaken in de ministerraad geen mededelingen aan de pers mogen worden verstrekt. Hij wijst dan vervolgens op een afspraak met een vertrouwensman van het ANP, die van de RVD te horen krijgt welke onderwerpen zijn aanvaard, ten minste voor zover die voor publikatie vatbaar zijn. Middelburg schrijft dan: "Ten einde hierbij voor verrassingen te zijn gevrijwaard is met het ANP uitdrukkelijk overeengekomen dat slechts tot publikatie van dergelijke zaken mag worden overgegaan, nadat het betrokken departement bij navraag heeft meegedeeld hiermede akkoord te gaan. De vertrouwensman van het ANP weet, dat bij schending van dit vertrouwen, de bijzondere positie van het ANP onmiddellijk zou worden

beëindigd. Deze regeling werkt uitstekend. Tot nu is hierover geen enkele klacht vernomen.”

Over de emolumenten van de ministers schrijft Middelburg: "Aan elke minister staat een auto, desgewenst met chauffeur, ter beschikking. Afgesproken is dat het gebruik van deze auto's door de dames van de ministers aan de eigen prudentie van de ministers wordt overgelaten." Reiskosten mogen de ministers ook maken, uiteraard "met inachtneming van gepaste zuinigheid". Ministers mogen volgens een nog steeds bestaande regeling gebruik maken van het jachtslot Sint Hubertus op de Hoge Veluwe. De pensioenprijs bedraagt volgens Middelburgs blauwe boekje "25 gulden per persoon. De nota is inclusief het bedieningsgeld ad 15%. Het is niet de bedoeling dat het bedienend personeel nog iets extra's wordt gegeven. ... Indien met de beperkingen eigen aan het huis en de personeelsvoorzieningen rekening wordt gehouden, kan een verblijf op het jachtslot beantwoorden aan het doel enige dagen van volledige rust te genieten." Ministers nemen soms hun vrouw mee naar het buitenland. Maar, schrijft Middelburg, "in het algemeen zal een minister of staatssecretaris (mede met het oog op de reciprociteit) zich op deze dienstreizen niet door zijn vrouw laten vergezellen. Hetzelfde geldt voor het meenemen van de echtgenote voor eigen rekening."

### *Geen woordelijk verslag*

Het blauwe boekje waarschuwt niet al te kwistig om te springen met het toezeggen van nota's aan de Tweede Kamer. "Nota's kunnen invitaties aan de Staten-Generaal worden om op de stoel van de regering te gaan zitten." En: "De eenheid van het regeringsbeleid verbiedt een bewindsman in het parlement te stellen dat hij tegen een maatregel geen bezwaar heeft, maar dat de minister van Financiën het tegenhoudt; ook op andere wijze mag tegen de handhaving van de homogeniteit van het kabinet naar buiten niet gezondigd worden." En over de kern van zijn eigen werk, het schrijven van de notulen: "Sinds 1940 worden van de bespreking van de ministerraad en in de vaste colleges uitvoeriger notulen gemaakt dan te voren. Daarbij wordt toch gestreefd naar het kort houden van de notulen, zodat deze geen woordelijk verslag bevatten, maar voornamelijk de argumenten en conclusies en de belangrijkste wijzigingen in de stukken. De betekenis van deze notulen is toegenomen, onder andere doordat de coördinatie van het regeringsbeleid in de ministerraad en vaste colleges in vergelijking met voor de oorlog veel belangrijker en omvangrijker is geworden. (...) Het aantal onderwerpen, dat in de vergadering aan de orde komt, de duur van de vergaderingen en het grotere aantal ministers, die aan het overleg deelnemen, hebben de behoefte doen groeien te kunnen afdaan op de aantekeningen van het secretariaat." De notulen zijn supergeheim, zo blijkt uit het blauwe boekje. Zo geheim, dat een afzonderlijk besluit nodig was om een afgetreden bewindsman de notulen ter inzage te geven

van "de laatste vergadering waarbij hij aanwezig is geweest". Het besluit werd genomen in de ministerraad van 21 oktober 1966.

Aardig is ook wat Middelburg onder het hoofdstukje voorlichting en representatie schrijft: "Bij de voorlichting via radio en televisie over het regeringsbeleid zal men de nodige distantie dienen te bewaren ten aanzien van onderwerpen waarover nog overleg met de Kamer moet worden gepleegd. De bewindslieden zullen in het algemeen verstandig doen te weigeren zitting te nemen in een televisie- of radioforum. Bij uitnodigingen voor een debat met kamerleden via deze media zullen zij bijzonder voorzichtig moeten zijn met het oog op de positie van de Kamer." Kom daar tegenwoordig nog eens om.

De secretaris van de ministerraad maakte zich ook zorgen over de kwaliteit van de ambtelijke stukken. In een notitie van 1964 meent hij ambtenaren er nog eens op te moeten wijzen dat al in de ministerraad van 21 januari 1946 is afgesproken in de briefwisseling met ministers het woord Excellentie achterwege te laten. "Op de meeste departementen hebben de ministers toen de instructie gegeven om Uwe(r) Excellentie of U.E. te vervangen door u (behalve op Buitenlandse Zaken voor het verkeer in de diplomatieke sfeer). Op verschillende departementen is terzelfder tijd verzocht uitdrukkingen als "ik heb de eer" en "met voornoemde eerbied" te vermijden. Enkele jaren later heeft de ministerraad besloten in brieven aan de Koningin het berglandschap "van diepe eerbied", "Hoge bestemming" en "Hoogstderzelve" te laten verdwijnen. "Het was kennelijk geen overbodige luxe om twintig jaar na dato nog eens te herinneren aan de destijds gemaakte afspraken. Zoals het weer ruim twintig jaar later, anno 1987 dus, nog steeds geen overbodige luxe is wat Middelburg toen zei over de stijl van ambtelijke stukken. "Ter vermijding van "ik" schrijft een ambtenaar", aldus Middelburg, "veelal "men" of "ondergetekende", dan wel zet hij de zin in passieve constructie. Er is geen enkele reden dat "ik" te vermijden. Voor de duidelijkheid en directheid van stijl ware zoveel mogelijk die derde-persoon-constructies te vermijden. (...) Voor het snel lezen van stukken is nodig, dat de zinnen kort zijn. Korte zinnen bevatten ook niet zo gauw taalconstructiefouten. Vooral nota's dient men markant in te delen. Nummeren, maken van alinea's, laten inspringen van nevenbetogen, het "in een blokje zetten" van citaten, maken van hoofdjes of marginale aanduidingen en afsluiten met conclusies enzovoort vergemakkelijken het snel lezen en helpen het vinden van de essentie van een betoog."

### *Gedwongen aftreden*

Bij al deze bemoeienissen met de meer procedurele kant van de ministerraad heeft Middelburg ook een open oog gehad voor de inhoudelijke gang van zaken. Drees, zo mochten we al uit zijn kanttekeningen vernemen, was een uitnemende voorzitter. Maar was hij dat ook in moeilijke, of zelfs in conflictsituaties?



Bijvoorbeeld in de Indonesië-kwestie? Middelburg vindt van wel: "Kijk, die Indonesië-zaak, daar wordt nu scherp over geoordeeld. Maar erg fair is dat oordeel niet. Nederland was een van de eerste landen, die dekoloniseerden. Vergelijk dat eens met Frankrijk dat tot ver in de jaren zestig nog een complete oorlog voerde in Algerije. Die Indonesië-zaak was bovendien verre van eenvoudig. Indonesië verloren, rampspoed geboren, was de binnenlandse slogan. De KVP, de grootste regeringspartner, was onwrikbaar. Gegeven deze omstandigheden heeft Drees een wijs beleid gevoerd. In conflictsituaties trad hij kordaat op. Minister Sassen bijvoorbeeld werd gedwongen af te treden toen hij na de tweede politieke actie in Indië in moeilijkheden kwam met de ministerraad, omdat hij niet uitvoerde wat was besloten. Toen hij ten slotte met het idee kwam om voor te stellen de soevereiniteit over Nederlands-Indië over te dragen aan de Verenigde Naties had de gehele raad genoeg van zijn uitzichtloos gemanoeuvereer. Een tweede ontslag trof minister Schokking. In de ministerraad en de Tweede Kamer was men tot de conclusie gekomen, dat generaal Kruls niet langer als chef van de generale staf was te handhaven. Toen Schokking het besluit van de ministerraad niet uitvoerde, moest hij aftreden."

En minister Beyen van Buitenlandse Zaken? Middelburg kijkt bedenkelijk, omdat hij over de gespannen verhouding tussen deze minister van Buitenlandse Zaken en Drees bezwaarlijk wat vertellen kan zonder ook de Hofmans-affaire ter sprake te brengen. Het verhaal van de gebedsgenezers Greet Hofmans, die in de jaren vijftig grote invloed had op koningin Juliana, zeer tot ongenoegen van prins Bernhard. Deze tweespalt verdeelde ook het kabinet. Er waren ministers, onder wie Beyen, die het standpunt van Bernhard deelden. Anderen daarentegen stonden in deze zaak achter de Koningin. Drees zag kans een dreigende constitutionele crisis te bezweren. Er kwam een commissie van wijze mannen en deze zag kans Hofmans van het Hof te verwijderen. Middelburg: "Drees heeft in deze affaire de Vorstin voortdurend gesteund. Hij heeft de zaak ook op een voortreffelijke manier tot een goed einde gebracht. Maar ja, er zat wel een staartje aan deze geschiedenis. Zo kon op een gegeven moment iedereen in de krant lezen dat de benoeming van Beyen tot ambassadeur eindelijk op zich liet wachten. Het laat zich raden hoe dat kwam. De Koningin voelde er niets voor. Ondertussen had Beyen zijn intrek genomen in het jachtslot St. Hubertus. Daar had hij contact met ministers om te trachten deze patstelling te doorbreken. Een fraaie vertoning was dat."

De verhouding tussen Romme en Drees? Middelburg: "Romme, de fractievoorzitter van de KVP was de grote tegenspeler van Drees. Van zijn eigen fractie en van zijn ministers had hij betrekkelijk weinig te duchten. Met Romme moest hij echter ter dege rekening houden. Zelf is Romme nooit toegetreden tot het kabinet. Dat kwam omdat hij zich voor de oorlog als minister niet populair had gemaakt met een spaarregeling voor werkloze arbeiders. Het kwartje van Romme was ook na de oorlog een begrip gebleven. Hoe het ook zij, gedurende al

die jaren weigerde Romme deel uit te maken van een kabinet, misschien ook wel omdat hij als fractievoorzitter net zoveel of meer kon bereiken. Die fractie had hij volledig in zijn macht. In de KVP had niemand iets te vertellen.”

Premier De Quay? ”Dat was een goede voorzitter van de ministerraad. Het was echter geen sterke minister-president. Zijn optreden in de Tweede Kamer was niks. Zijn ambtenaren moesten letterlijk alles voorbereiden. Hij las bovendien zijn stukken slecht. Hij had de gewoonte zinnen met een potlood te onderstrepen. Niet één zin, maar alle zinnen, zodat die streepjeszetterij geen enkele zin had, behalve dan dat wij konden zien tot hoever hij gelezen had. Na drie pagina's had hij het meestal wel gezien. Toch heeft hij twee grote daden op zijn naam staan. De Quay maakte een einde aan de Nieuw-Guinea-kwestie. In Indonesië had hij een broer zitten die missionaris was. Hij werd ook gesteund door de jonge KVP-ministers Cals en Klompé, in de wandeling altijd Ot en Sien genoemd. Zijn tweede grote daad was zijn besluit om niet meer terug te keren in de politiek. Zo iets in te kunnen zien en daaraan ook consequenties te verbinden, dat getuigt van grootheid.”

### *Weggepromoveerd*

”Over Ot en Sien gesproken. Die twee hebben ook een rol gespeeld in het besluit dat de secretaris-generaal van Algemene Zaken, Fock, weggepromoveerd werd als Commissaris van de Koningin naar de provincie Groningen. Zij veronderstelden dat Fock een handlanger was van minister Luns, die een tegenstander was van De Quay's ideeën over Nieuw-Guinea. Zij wilden daarom D.P. Spierenburg van Economische Zaken (directeur Buitenlandse Economische Betrekkingen) als secretaris-generaal op Algemene Zaken. Luns verzette zich met hand en tand tegen deze opzet. Uiteindelijk werd Van Nispen tot Pannerden de nieuwe man van Algemene zaken.”

Veldkamp? De minister van Sociale Zaken? ”Voor die man was men knap benauwd in KVP-kringen. Het was een uiterst bekwame, in het parlement handig opererende bewindsman. Via de Katholieke Arbeidersbeweging (KAB) beschikte hij ook over een stevige machtsbasis. Maar ja, de KVP-top – eerst Romme en later Schmelzer – waren niet zo gecharmeerd van deze man. Zijn levenswandel (samenwonen met een secretaresse) stond hen niet aan. Uiteindelijk lukte het hem op een zijspoor te manoeuvreren met een fancy-opdracht. Hij kreeg tot taak de sociale wetgeving te ordenen. Daar heeft hij meer dan tien jaar over mogen doen zonder dat het de samenleving veel heeft opgeleverd.”

Zijlstra? ”Over deze premier valt weinig te melden. Een uiterst bekwame voorzitter van de raad. Een snelle beslisser. Al in het kabinet-De Quay was hij de man die de eindconclusies formuleerde van het kabinetsberaad.” Marijnen dan? ”Ja, wat moet ik daarvan zeggen. Het was weer een zwakke KVP-premier. Het is toch

wel opvallend dat die partij zo weinig sterke figuren kon inzetten. Eigenlijk waren er in die tijd maar twee echte partijen, de PvdA en de ARP. Die beschikten over een groot aantal politiek geschoolde mensen. Politiek bedrijven was deze mensen met de paplepel ingegeven. In de KVP, de CHU en de VVD was het echter armoe troef. De CHU bijvoorbeeld was een club amateurs. Iemand die zin had om kamerlid of minister te worden meldde zich gewoon bij die partij aan en hij werd het nog ook. Marijnen was ook al geen sterke bewindsman. Hij kon zijn stukken niet lezen. Het drong gewoon niet tot hem door wat hij las. Wat hij in gesprekken hoorde, pakte hij echter wel op. Het was overigens een behoorlijke man. Ik zou geen kwaad woord over hem kunnen vertellen. Hij struikelde over de omroepkwesitie. Als je het mij vraagt, was dat toen erg dom van de VVD. Er kwam prompt een andere coalitie.”

Volgens de gangbare theorie trad er een kabinet met de PvdA aan, het kabinet-Cals, om de omroepkwesitie te regelen. Een andere theorie gaat ervan uit dat de val van het kabinet-Marijnen wel zo goed uitkwam. Er was een kabinet met een brede basis nodig, omdat het toen omstreden huwelijk van Beatrix met Claus er aan zat te komen. Middelburg houdt het nadrukkelijk op beide mogelijkheden. Meer bijzonderheden wil hij er niet over kwijt, omdat hij dan mededelingen zou moeten doen over de bemoeienissen van de Koningin. ”In meer algemene zin geldt, dat het geen onverstandige gedragslijn voor de Oranjes is om de PvdA te betrekken bij dit soort beslissingen. Het was de enige grote partij met een meer republikeinse inslag. Met het huwelijk, waarvoor toestemming nodig was van het parlement, is het goed gegaan. Het was alleen fout om het huwelijk in Amsterdam te voltrekken. In plaats van het uitbundige feest wat het in Den Haag zou zijn geworden, werd de hele wereld getuige van het gooien van een paar rookbommen.”

De nacht van Schmelzer? ”Het kabinetsberaad in die befaamde nacht heb ik niet meegemaakt. Het stond echter al lang van tevoren vast dat de KVP genoeg had van dit kabinet. Zou het niet op dit punt gestruikeld zijn, dan was het wel over iets anders gevallen. Schmelzer kon zijn zin doorzetten, omdat hij in de fractie weinig tegenspel kreeg van Marga Klompé. Dat zou je niet verwacht hebben, omdat er in eerdere kabinetten zo’n uitstekende relatie bestond tussen Klompé en Cals, Ot en Sien. Marga had zelfs een petekind bij de familie Cals. In het kabinet van Cals was voor haar echter geen plaats. Waarom weet ik niet. Misschien omdat zij in de verdeling van de portefeuilles niet paste. Hoe dan ook, het kan zijn dat de relatie tussen die twee bekoeld was. Feit is in ieder geval dat zij in de nacht van Schmelzer voor de motie stemde die het kabinet ten val bracht.”

### *Een borreltje na afloop*

De Jong? ”Gek genoeg werd hij premier. Biesheuvel zou het eerst geworden zijn,

maar die gaf op het allerlaatste moment zijn formatie-opdracht terug. De ministersploeg oogde niet sterk genoeg naar zijn zin. Het zat Biesheuvel met name dwars dat hij CHU-voorman Beernink moest accepteren. "Die goeie Henk", placht Biesheuvel te zeggen en gelijk had hij. Beernink was een zwakke minister, zo is in het kabinet-De Jong wel gebleken. Hij had weinig inbreng. De minister vroeg me weleens waarom er van zijn bijdrage in de ministerraad niets in de notulen was verschenen. Wat moest ik? Er viel niets van te maken, omdat het niet bijdroeg aan de besluitvorming. Het heeft me altijd verbaasd dat Beernink zich desondanks in het parlement goed staande kon houden. Dat kwam, denk ik, omdat hij iedereen kende, inclusief hun eigenaardigheden. De Jong zelf was een uitstekende premier. Na Drees de beste die we gehad hebben – op Lubbers na misschien – maar daar kan ik niet over oordelen. Die heb ik alleen maar meegemaakt als minister van Economische Zaken in het kabinet-Den Uyl. Daarna ging ik met pensioen."

Biesheuvel? "Ja, van hem werd verwacht dat hij zich als de sterke man zou ontpoppen. Dat is anders gelopen. Hij brak zijn nek over DS'70. Minister De Brauw van deze partij had kennelijk te weinig te doen op zijn eigen departement. In plaats daarvan hamerde hij voortdurend op de noodzaak om een loonmaatregel te treffen. Drees jr., de andere DS'70-minister, hield zich in deze discussie afzijdig. Maar ja, De Brauw kwam er – opgestoot door fractievoorzitter Berger – iedere keer op terug. Dat maakte de minister van Sociale Zaken, Boersma, witheet. Samen met Biesheuvel dronk Boersma nogal eens een borreltje na afloop van de ministerraad, vaak tot diep in de nacht. Misschien is in die uren het plan geboren om DS'70 te lozen. Feit is in ieder geval dat de twee DS'70-ministers, de kampioen bezuinigers, een onevenredige portie bezuinigingen op hun bord kregen. Dit is expres gebeurd en zij stapten ook geheel volgens plan op. Biesheuvel dacht zonder hen verder te kunnen regeren. Maar dat was een misrekening. Jammer voor de ARP dat het zo gelopen is. Het was hun premier."

Den Uyl heeft Middelburg niet tot het eind meegemaakt. Erg veel spijt zal hij daarvan niet gehad hebben. "Meteen toen die hier binnenkwam, informeerde hij bij Biesheuvel of er nog socialisten werkzaam waren op het departement van Algemene Zaken. Middelburg werd gezegd. 'Die', zei Den Uyl, 'die is zo rechts'. Een echte vechtjas, die Den Uyl. Nachtelijke vergaderingen, ruzies. Den Uyl had ook pech. Als vice-premier was Van Agt minder geslaagd. Ik weet niet hoe hij het als premier heeft gedaan. Maar het optreden van Van Agt tijdens het kabinet-Den Uyl was in ieder geval beneden peil. Hoe vaak ik die man niet bellen moest om te informeren waar ie bleef. Den Uyl ergerde zich aan die man. Dat kon niet missen. Want behalve zijn gedrag was ook zijn inbreng beneden de maat." Middelburg ten slotte over Den Uyl: "Drees maakte wat van zijn socialistische beginselen. Hij was een groot staatsman. Den Uyl heeft zich in het kabinet onder zijn leiding bijzonder ingespannen om de toegenomen rijkdom van Nederland meer gelijk over alle bevolkingsgroepen te verdelen. Het was spijtig voor hem,

dat hij – ondanks de winst van tien zetels voor de Partij van de Arbeid bij de kamerverkiezingen van 1977 – niet een tweede kabinet-Den Uyl heeft kunnen vormen. Den Uyl heeft reuze zijn best gedaan het beeld van Drees wat te "veruylen". Het is hem niet gelukt. Jammer".

Op de valreep van ons gesprek overhandigt Middelburg ons een fotokopie van een filosofisch gedicht, dat hij eens ergens gevonden heeft. Jarenlang droeg hij het bij zich als een soort motto voor zijn werk. Het gedicht:

*"And so while the great ones depart to their dinner  
The secretary stays, growing thinner and thinner  
Racking his brain to record and report  
What he thinks that they think they ought to have thought"*

.....

## C. L. W. Fock

Secretaris-generaal AZ

1949-1962

---

*"Achteruitstrevend" conservatief?*

De oud-secretaris-generaal (SG) van Algemene Zaken en oud-Commissaris van de Koningin in Groningen, mr. C.L.W. Fock (82) is een van de weinige Nederlanders die zich onbewimpeld conservatief noemt, soms ook nog met de aanscherping "achteruitstrevend" te zijn. Ondanks deze eigenschap was de verstandhouding tussen deze SG en de socialistische premier Drees uitstekend. De twee waren op elkaar gesteld.

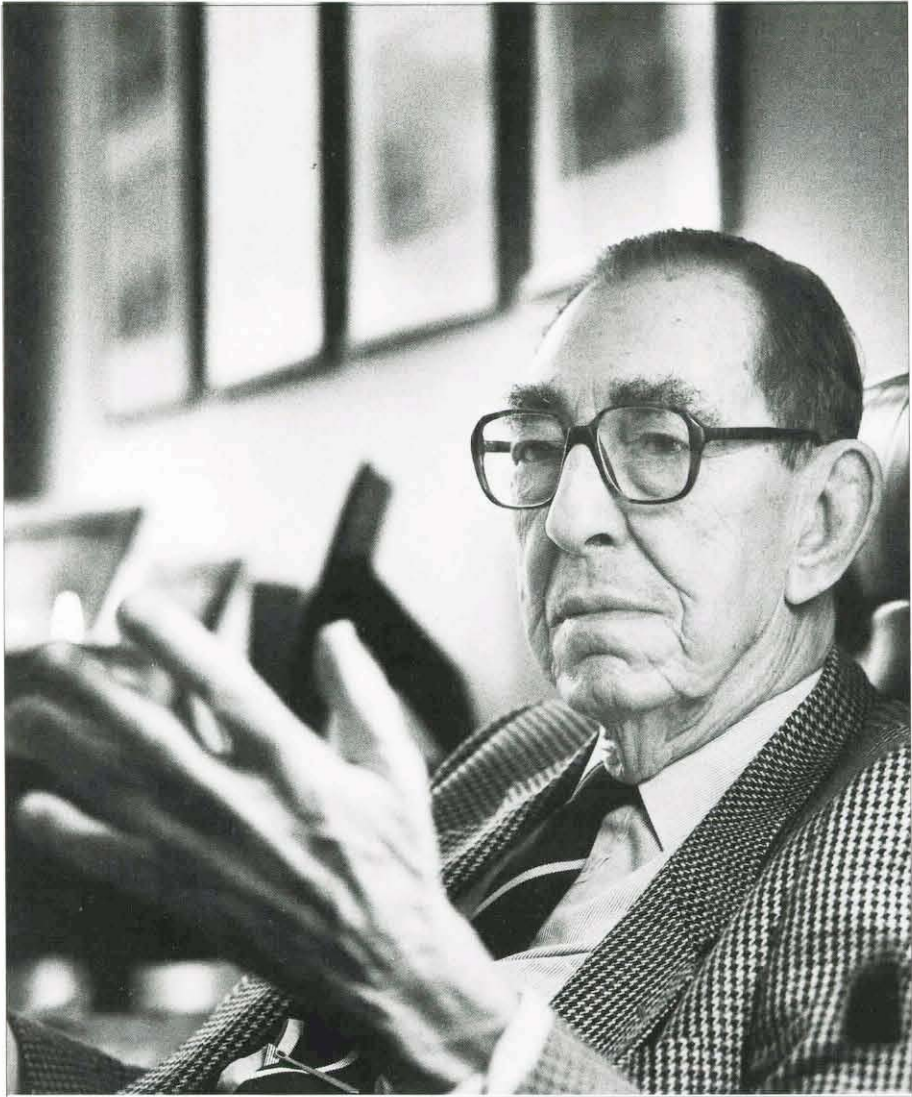
Fock zou je een "no nonsense bestuurder avant la lettre" kunnen noemen. Hij was daadkrachtig, zakelijk, wars van alles wat zweemde naar bureaucratische rompslomp. In de ambtelijke porceleinkast gebruikte hij zelfs menige krachtterm.

Voor de oorlog werkte Fock jarenlang bij een scheepvaartmaatschappij in Oost-Afrika. De oorlogsperiode was gevarieerd: vliegveldverdediging, inlichtingendienst, "combined chiefs of staff" in Washington, korte tijd in Portugal en ten slotte werd hij hoofd van het bureau Inlichtingen in Londen. Na de oorlog werd hij in Den Haag hoofd van een bureau dat zo geheim was dat zelfs van het bestaan ervan geen melding werd gemaakt, de Buitenlandse Inlichtingendienst.

Fock over Algemene Zaken, de kunst van het besturen en het politieke bedrijf. "Eén moet er de baas zijn, anders wordt het niets."

Halverwege ons gesprek beantwoordt hij staande een telefoontje. De tengere gestalte van de oud-secretaris-generaal en oud-Commissaris van de Koningin is nog kaarsrecht en met zijn krachtige, een beetje scherpe stemgeluid maakt hij de luisteraar aan de andere kant van de lijn op niet voor tweeërlei uitleg vatbare manier duidelijk wat zijn mening is. "Of ze helemaal gek geworden zijn", wil hij weten.

Het telefoongesprek doet enigszins vermoeden hoe mr. Fock destijds de zaken



*Mr. C.L.W. Fock.*

runde op het departement van Algemene Zaken en ver daar buiten, want het departement had ook in die tijd al een redelijke hoeveelheid bemoeienis met de andere departementen. Volgens de verhalen was Fock in alle opzichten het tegendeel van een ambtenaar. Ingewikkelde overlegprocedures waren hem een gruwel. Hij ging recht op zijn doel af en hij schuwde het gebruik van krachttermen niet. Een christelijke politicus kreeg van hem eens te horen: "Ik weet dat ik van u niet vloeken mag, maar u dwingt mij ertoe." Met zijn onorthodoxe optreden dwong hij nochtans respect af in het ambtelijk apparaat.

Fock werd geboren in Den Helder op 27 januari 1905. Hij studeerde rechten aan de Rijksuniversiteit te Leiden en werkte tot aan de oorlog bij de Verenigde Nederlandse Scheepvaartmij. Holland Afrika Lijn. Tijdens de oorlog werd hij officier bij de Nederlandse troepen in Engeland. Hij werd uiteindelijk hoofd van het bureau Inlichtingen in Londen. Dat bureau viel onder de minister van Oorlogvoering. Daar leerde hij ook zijn eerste premier kennen, Gerbrandy. Fock: "Het was onder meer mijn taak om verbindingen te onderhouden met bezet gebied. Het bureau stuurde er agenten heen, men verwerkte micro-films en verzond en ontving in het laatste oorlogsjaar dagelijks honderden telegrammen. In het laatste oorlogsjaar telefoneerde men vanuit Eindhoven ook wel rechtstreeks met het bezette gebied. Behalve over de militaire situatie, beschikte ons bureau ook over veel informatie over de sociaal-economische en politieke toestand van bezet Nederland. Over dit soort zaken had ik dagelijks contact met Gerbrandy. Met zijn radiopraatjes, waarmee Gerbrandy zich in de oorlogsjaren zeer populair heeft gemaakt, kon hij zodoende inspelen op de actuele situatie. Overigens moet je je over het toenmalige departement van Algemene Zaken geen overdreven voorstelling maken. Het was in feite niet meer dan een uitgebreid secretariaat van de premier en de ministerraad. Hoe departementen na de oorlog reilden en zeilden hing in hoge mate af van de persoon van de premier. Onder Gerbrandy ging het weer anders dan onder Schermerhorn, Beel, Drees of De Quay. Voor de meeste departementen geldt dat ze opereren vanuit een eigen bestuurlijke traditie, die door een grote ambtelijke staf in stand wordt gehouden. Voor Algemene Zaken gaat dat echter niet op. Het functioneren van dit departement hangt af van de premier."

### *Meer een padvinderspatrouille*

Hoe bracht Gerbrandy het er vanaf? Fock zoekt eerst aarzelend, maar gaandeweg trefzekerder naar typering: "Aan de ene kant een, eh, ontroerende man met een bewonderenswaardig Godsvertrouwen. In tegenstelling tot de andere ministers heeft hij de hele oorlog in een hotel in het centrum van Londen gewoond. De bombardementen joegen hem geen schrik aan. 'Ik ben klein van stuk', placht hij te zeggen. 'De kans dat ik getroffen wordt is niet zo groot. En voor het overige:



wat zou ik me zorgen maken? De Lieve Heer zorgt voor mij.' Gerbrandy was ook een spontaan mens. Zijn radiopraatjes maakten altijd veel indruk. Maar als voorzitter van de ministerraad was hij niet gemakkelijk. Hij schopte zijn ambtgenoten nogal eens tegen de schenen. Hij zag geen kans van de ministerraad een homogene club te maken. Overigens is homogeniteit wel een voorwaarde voor een slagvaardig bestuur, maar nog geen garantie. De Quay bijvoorbeeld zag na de oorlog kans om binnen veertien dagen van de ministerraad een homogene club te maken. Maar van de beleidsdaden van deze club ben ik niet erg onder de indruk gekomen. Het was meer een padvindingspatrouille. Maar goed, onder Gerbrandy was er van homogeniteit geen sprake. Bovendien waren er spanningen tussen de premier en het staatshoofd, koningin Wilhelmina. Waaruit die bestonden, ga ik u niet aan de neus hangen."

We veronderstellen dat die spanningen wel eens te maken zouden kunnen hebben met het soort van staatkundige vernieuwing, die de Koningin in het naoorlogse Nederland wilde doorvoeren. Zij wilde een krachtiger optredende regering, een ondergeschiktere rol voor het parlement en een doorbreking van de overheersende rol van de politieke partijen. Fock laat zich er echter niet toe verleiden een verband tussen het één en het ander te suggereren. In plaats daarvan informeert hij belangstellend naar de slagvaardigheid van het hedendaagse bestuur. Of dat nu zo geweldig is? Fock: "Je kunt het vervelend vinden of niet, veel mensen vonden het toen noodzakelijk om een zwaarder accent te leggen op de uitvoerende macht, desnoods ten koste van de controlerende macht van het parlement. De vernieuwing richtte zich vooral ook tegen het denken volgens de oude partijpolitieke scheidslijnen. Dergelijke opvattingen leefden sterk onder gegijzelde vooraanstaande Nederlanders in het kamp Sint Michielgestel. Daar ook werd de basis gelegd voor de Nederlandse Volksbeweging, die een doorbraak beoogde van de bestaande partijpolitieke verhoudingen."

Of het experiment geslaagd mag heten? Fock vindt van niet. "Schermerhorn heeft het enthousiast geprobeerd. Op een wervende manier probeerde hij op een centralistische wijze inhoud te geven aan het premierschap met radiopraatjes bij de haard en zo. Maar erg overtuigend was het niet. Op het departement van Algemene zaken krioelde het al gauw van de mensen. Koos Vorrink werd er regeringscommissaris in algemene dienst. Zijn dochter Irene werd secretaresse. Er werden chaotische discussies gevoerd. De ministers op enkele na waren geen beroeps politici. Het waren veelal doorbraakfiguren met weinig of geen parlementaire ervaring. Ze deden hun best, maar het is hen niet gelukt de vernieuwing van de grond te tillen. De oude 'politieke partijen voelden er niets voor zich weg te laten reorganiseren. Later, onder Beel, kwam er ook al niet veel lijn in het bestuursapparaat. Beel was iemand die gedurende de eerste maanden in een nieuwe functie alles grondig wilde veranderen. Dat wilde hij ook als premier. Maar na verloop van tijd hoorden we er niets meer van."

## *Het werk van andere departementen dunnetjes*

### *over doen*

Fock was in die tijd regeringscommissaris en later raadadviseur in algemene dienst bij het departement van Algemene Zaken. Achter die fraaie benaming ging zijn eigenlijke werk schuil, het runnen van het supergeheime bureau van de Buitenlandse Inlichtingendienst. Deze BID was zo geheim, dat het bestaan ervan in de officiële stukken tot ver in de jaren zeventig nooit werd vermeld. Een beetje "onzinnig" eigenlijk, vindt Fock, "maar zo was het nu eenmaal in die tijd. Je ging niet met een kistje op de Dam staan om te roepen dat we er een inlichtingendienst op na hielden." Fock reageert niet erg verrast op de vraag of in de afgelopen bezuinigingsjaren wel eens serieus is overwogen de dienst op te heffen. "Ach, een klein land als het onze houdt er strikt genomen geen actieve buitenlandse politiek op na. We hobbelen maar zo'n beetje mee met de anderen. Zo'n BID kan daarom ook in wezen niet zo veel voorstellen. Het is geen machtsapparaat. Dat kan en mag het ook nooit zijn."

Onder Drees werd de raadadviseur benoemd tot secretaris-generaal, de hoogste ambtelijke baas van het departement van Algemene Zaken. Zijn zakelijke instelling, zijn ergernissen ook over de "chaos" onder Schermerhorn doen vermoeden wat er toen gebeurde. En ja hoor. Bijna gretig vertelt Fock dat hij het aantal mensen ten departemente "schielijk terugbracht tot een beperkt aantal". Fock: "Strikt genomen was Drees iemand die het departement bij wijze van spreken in zijn een-tje had kunnen runnen. Dus wat moest ik met al die mensen? Ik heb het aantal hogere ambtenaren op het departement teruggebracht tot vijf. Trekken we de mensen er vanaf die nodig waren om het secretariaat van de ministerraad en onderraden te runnen, die de agenda voorbereidden, de notulen schreven enzovoort, dan bleven er maar een paar mensen over om de beleidsstukken van de andere departementen te beoordelen. Zelf deed ik Buitenlandse Zaken. Dat was meer dan genoeg. Meer ambtenaren zou alleen maar dubbel werk hebben opgeleverd. Dan gaat elk van die mensen het werk van de andere departementen nog eens dunnetjes over doen. De RVD laat ik hier onbesproken."

Fock is voorts de geschiedenis ingegaan als de man die de minuut heeft afgeschaft. Een minuut was het eerste geschreven concept van een brief, een nota enzovoort. Zo'n minuut, vaak opgesteld in fraaie beleefdheidsfrases, was Fock een doorn in het oog. Zij bewandelde de hiërarchieke weg ten departemente. De één knoeide erin met een groene pen, de andere met een rode. Op die manier duurde het vaak weken, in Groningen soms zelfs maanden voor de definitieve tekst de deur uit kon. Fock introduceerde de regel dat ieder ontwerp zo geschreven moest worden, dat het onmiddellijk verzonden kon worden. Op die manier bespaarde hij veel tijd en tikwerk. Een nieuwigheid was ook dat Fock afschriften van nota's, brieven enzovoort ter kennis bracht van mensen waarvan hij ook maar enigszins dacht dat

ze iets met het onderwerp te maken hadden. Fock: "Die methode heb ik afgekeken van de Engelse administratie. Het voordeel van die methode is dat de mensen op de hoogte zijn van elkaars doen en laten. Een nog groter voordeel is dat je achteraf ook nooit gezeur kunt krijgen dat men van niets wist. In de Nederlandse administratie werkt het precies andersom. De neiging bestaat zo weinig mogelijk mensen op de hoogte te stellen. Men wil geen pottekijkers. Het is jammer dat mijn methode geen ingang heeft gevonden. Zij werd afgeschaft bij mijn vertrek." Fock was ook voorzitter van de eerste commissie voor Atoomenergie en trad voorts op als voorzitter van de Voorlichtingsraad. Dit gezelschap probeerde de voorlichtingsactiviteiten enigszins op elkaar af te stemmen. Maar volgens Fock viel het niet mee, ook al omdat je toen net als nu trouwens twee stromingen had. Fock: "Je had de mensen die het beleid van hun minister wilden verkopen, die aan de weg wilden timmeren en de mensen die zich ertoe beperkten het bestaande beleid toe te lichten. U begrijpt dat ik een aanhanger was van de laatste stroming. Ik moet niets hebben van voorlichtingsactiviteiten à la Goebbels."

### *Besturen is realistisch zijn*

Wat intrigeert is dat de "conservatief" Fock een groot bewonderaar was van de socialist Drees en omgekeerd. Fock vindt het echter vanzelfsprekend. Hij bewonderde vooral de bestuurder in Drees. Fock: "Drees liep nooit met zijn gevoelens te koop. Het was een dualist in hart en nieren, die er niets voor voelde gedurende de fase van beleidsvoorbereiding zaken met het parlement door te nemen, zoals dat gedoe tegenwoordig en vogue is. Kamerleden stellen al vragen als ze gedurende drie minuten de krant hebben gelezen. Je kunt je niet voorstellen hoe alleen al die activiteit het ambtelijk apparaat belast. Maar zoals gezegd, Drees hield het parlement op afstand. Hij was een uitzonderlijk bekwaam minister-president. Het besturen heb ik van hem geleerd. Wat dat inhoudt? Nou, in ieder geval iets totaal anders dan men nu doet. Van besturen komt weinig terecht als er niet één is die met kop en schouders boven de rest uitsteekt. Een club dient te weten wie er de baas is. Dat heb je of dat heb je niet. Drees had het in ieder geval in hoge mate. Geen minister durfde het in wezen tegen hem op te nemen. Wie het toch probeerde werd gevloerd. Drees dreef op zijn eigen gewicht en ik kan u verzekeren, dat dat gewicht ruim voldoende was."

Maar besturen veronderstelt toch ook zoiets als beleid maken? Het ligt dan toch voor de hand dat een conservatief als Fock en een socialist als Drees er totaal verschillende opvattingen op na houden? Fock antwoordt niet rechtstreeks. "Ik heb weleens tegen Drees gezegd: 'Het verschil tussen jou en mij is, dat jij begint met nee te knikken voor iemand de drempel over is. Ik wacht tenminste nog fatsoenlijk tot iemand binnen is.' Vergis je niet in het belang van dat "nee" zeggen. Iederen die bij je binnenkomt, die wil wat van je. Je kunt dan wel mooi gaan meepra-

ten. Maar voor je weet heb je iets toegezegd of beloofd, waar je niet meer onderuit kunt. Ja, wat die vraag betreft, als je met socialistisch het gedoe bedoelt als inspraak, het idee dat iedereen over alles zijn zegje moet kunnen doen, dan moet ik zeggen dat op dat punt Drees en ik niet van mening verschilden. Al die inspraak, al dat overleg. Het lijkt heel democratisch, maar het maakt de zaken alleen maar moeilijker en ingewikkelder. Het laat bovendien een smerige smaak achter in je mond. Het leidt tot uitkomsten waar niemand trek meer in heeft. Als je gewoon iemand zijn gang laat gaan, dan heb je tenminste nog kans dat een flink aantal mensen het ermee eens zijn. Verantwoordelijkheden worden er door uitgehold. De politiek wordt machteloos. Dat was niets voor Drees. Hij zat er niet om te socialiseren. Hij zat er om de tent te runnen. Besturen is realistisch zijn. Is het afwegen van mogelijkheden tegen onmogelijkheden en besluiten nemen." Beleid maken, veronderstellen we, is dus kennelijk dingen tegen elkaar afwegen en je uiteindelijk neerleggen bij de grootste gemene deler. Visies komen er kennelijk niet aan te pas. Met deze veronderstelling zijn we bij Fock aan het verkeerde adres. "Visies? Ik geloof niet in mensen met visies. Ik ben al heel blij als iemand precies weet wat hij de volgende dag van plan is. Daar heb je meer aan dan gefilosofeer over het jaar tweeduizend. Wat koop je ervoor? Niks toch. Wie heeft die beurskrach voorzien? Niemand. Ja, achteraf hoor je de deskundigen verklaren dat het er dik inzat dat zoiets te gebeuren stond. Maar ik geloof er niks van. Als die mensen dat zo zeker wisten, zouden ze goudgeld verdiend hebben." Dat neemt niet weg dat Fock het moeilijk kreeg onder de opvolger van Drees, De Quay, in die zin dat ministers uit het kabinet veronderstelden dat de SG de premier vergaand beïnvloedde. Als De Quay weer eens een standpunt innam dat hen niet zinde, dan was het: "Daar zit Fock natuurlijk achter." Uiteindelijk werd de SG weggepromoveerd. Hij werd benoemd tot Commissaris van de Koningin in Groningen. Een stap, waar Fock overigens in geen enkel opzicht spijt van heeft gehad. "Het was een prachtige tijd in Groningen en al helemaal toen ik met de nodige kunstgrepen spoedig kans had gezien de Gasunie naar Groningen te krijgen. Toen kon ik geen kwaad meer doen."

### *Spreekwoordelijke zuinigheid*

En over dat wegpromoveren: "Het is allemaal heel begrijpelijk. De mensen zoeken naar een verklaring. Die dachten: dat kan De Quay zelf niet bedacht hebben. Daar zit Fock vast achter. Daar komt bij, dat men je op den duur gaat vereenzelvigen met de minister waarmee je zo lang hebt samengewerkt. Het liep hoog op. Ik herinner me een receptie op de Britse ambassade – we liepen er allemaal feestelijk bij in rokkostuum – dat er een minister op mij afstapte, omgeven door enige ambtelijke partijgenoten. 'Fock', zeiden ze, 'pas maar op. Jou krijgen we wel klein'. Kinderachtig. Maar, ik had het gedaan."

Misschien toch niet zo'n gek idee om de SG mee op te laten stappen met de minister. Maar daar wil Fock niets van weten. Dat zou alleen maar tot Amerikaanse toestanden leiden. Binnen de kortste keren zou de ambtelijke top "partijpolitiek geïnfiltrerd zijn." Toch kan het knap lastig zijn als de SG er totaal andere opvattingen op nahoudt dan de minister. Fock: "Laat ik er dan nog dit over zeggen. Ik ben 'achteruitstrevend' conservatief. Maar Drees was dat in grote mate ook. Neem zijn spreekwoordelijke zuinigheid. Daar was ik het roerend mee eens. Met belastinggeld kun je niet voorzichtig genoeg omspringen. Drees introduceerde de AOW. Dat was zijn schepping. Maar daar was ik ook voor. Het realiseren van zo'n oudedagsvoorziening heeft voor mij alles te maken met behoorlijk en degelijk besturen. Zoals een beetje bestuurder gemakkelijk kan voorspellen dat we met die Oosterscheldedam een foute beslissing hebben genomen. Die techniek houdt het geen honderd jaar uit. Het zal blijken dat er voor miljarden gulden geld over de balk is gesmeten. Daar komt geen politiek bij kijken."

"We leefden toen in de tijd van de wederopbouw. Allerlei problemen waarmee we nu te maken hebben, bestonden toen niet. Het vervuilde milieu, overvolle wegen. Dat kenden we allemaal niet. Toen konden we bouwen. De arme bestuurders van nu moeten afbreken. Dat neemt niet weg, dat voor een conservatief als ik ben, ook nu nog een aantal dingen vanzelfsprekend zijn. De echte minima bijvoorbeeld kun je er niet verder in inkomen op achteruit laten gaan. Dat behoort tot de normale zorg van een land. Al even vanzelfsprekend is het om nu loonsverhogingen af te wijzen. Als u dat links of rechts wilt noemen. Prima. Voor mij heeft het met politiek niets te maken. Ik noem het gewoon conservatief. Om zulke vanzelfsprekendheden te weten behoef je echt geen dertig gulden per jaar te gireren voor het lidmaatschap van een politieke partij."

Bij het afscheid komt Fock nog even terug op het gegeven dat Drees tegenover niemand van zijn emotie liet blijken. Fock: "Tijdens het hoogtepunt van de Koude Oorlog was er hooguit even een moment in de Tweede Kamer, toen hij zeer hard uitpakte tegen een communistisch kamerlid. Maar overigens, niets. Drees bleef zakelijk tot op de laatste dag op zijn departement. Ik herinner het me nog goed. De portefeuille-overdracht had al plaatsgevonden. Toen kwam nog een telefoontje voor mij van Drees. Hij wilde me nog een keer spreken. Ik vroeg wat er was. 'Nou, ja', zei Drees, 'je begrijpt het wel. Ik kan het niet zo goed zeggen. Dank je'. Toen hing hij op. Het was zijn manier om mij te bedanken voor de jarenlange samenwerking."

.....

## D. M. Ringnalda

Secretaris-generaal AZ

1972-1986

---

### *Sfinx of spin*

Ruim een jaar geleden zette de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken, drs. Derk M. Ringnalda (63) een streep onder een langdurige ambtelijke carrière. Gebruikmakend van de VUT-regeling ging hij vervroegd met pensioen. In 1964 begon hij als adjunct-secretaris van de ministerraad. Van 1972 tot 1986 zwaaide hij de scepter als secretaris-generaal, in de wandeling SG genoemd.

Anders dan van sommige spraakmakende SG's zal de buitenwacht vermoedelijk alleen een glimp van hem hebben opgevangen tijdens de jaarlijkse algemene beschouwingen in de Tweede en Eerste Kamer. En zelfs dat is twijfelachtig. Want op zulke dagen is het dichtbevolkt op de ambtenarentribune. Toch zat hij daar als de eerste man van het departement dat een sleutelrol speelt in de coördinatie van het regeringsbeleid, dat de premier terzijde staat en hem tijdens zo'n belangrijk debat voor rampen moet behoeden.

De loutere wetenschap van het bestaan van die sleutelrol verleende hem temidden van al die ambtenaren onwillekeurig gewicht; ook al deed hij er zo te zien meestal het zwijgen toe. Af en toe zag je hem een driftige krabbel maken op een groot schrijfblok. Welke rol speelde Ringnalda in de coördinatie van het regeringsbeleid? Die van de spin in het web? Of was hij alleen maar de sfinx waarvoor velen hem hielden?

Met een mengeling van geamuseerdheid en trots vertelt Derk Ringnalda aan het slot van het gesprek hoe hij op een vakantiereis naar de Sovjet-Unie kans zag de grenswachten te overbluffen. Die wilden zijn kampeerwagen aan een grondig onderzoek onderwerpen. Maar ofschoon Ringnalda niets te verbergen had, meende hij daar toch een stokje voor te moeten steken. Sinds wanneer dienen houders van een diplomatiek paspoort zich een dergelijke behandeling te laten

welgevallen, vroeg hij in zijn met Duits doorspekt Russisch. Het werkte. De SG mocht doorrijden. Op de terugweg had hij echter minder succes. Een jonge officier voelde er niets voor zich te laten overdonderen en Ringnalda haalde bakzeil: "Al redenerende merkte ik dat de officier niet te vermurwen was. Ja, wat doe je dan?"

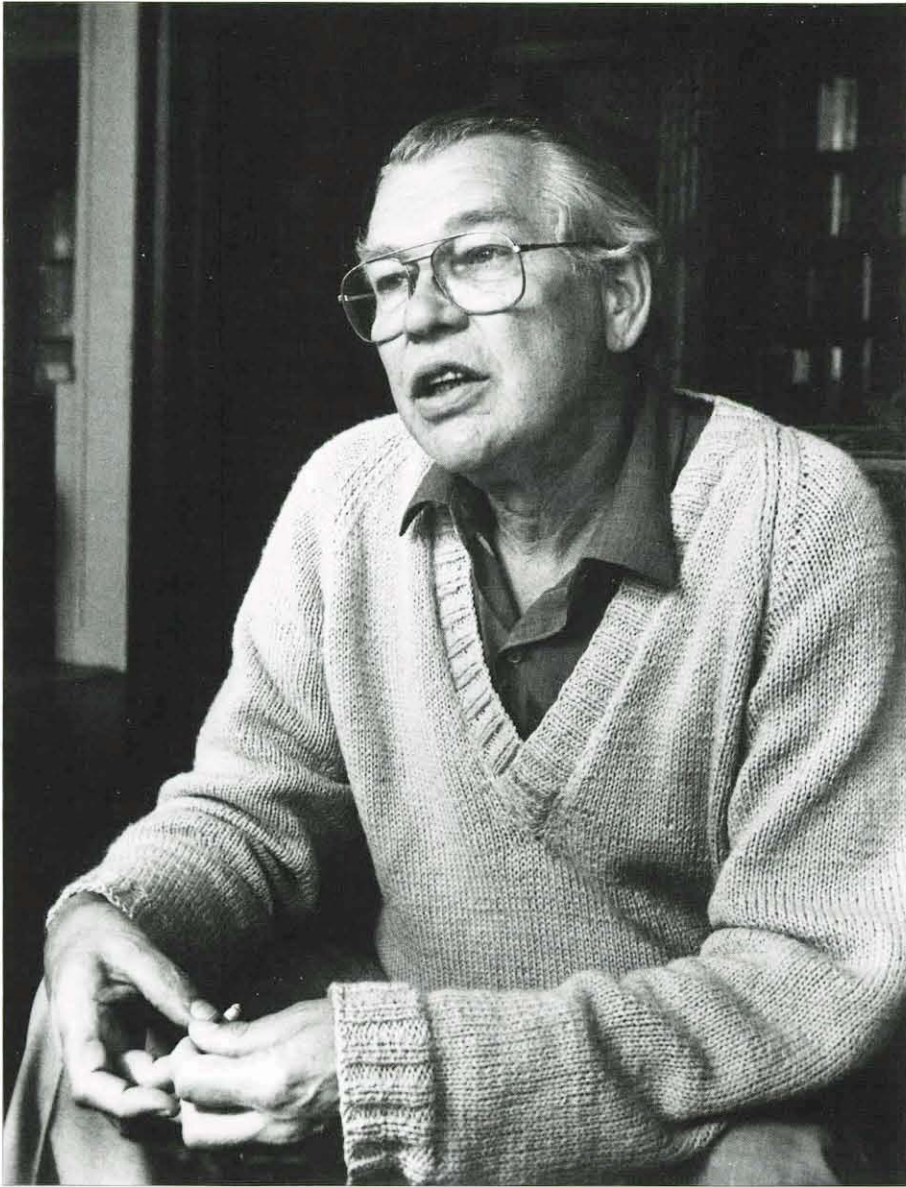
Voor zover Ringnalda al terecht wordt afgeschilderd als een sfinx, gunde hij ons met dit verhaal in ieder geval een interessant kijkje op zijn persoon. Het is kenmerklijk iemand, die een uitdaging niet uit de weg gaat. En zo is het ook. Ringnalda is iemand die er een onmiskenbaar behagen in schept zichzelf en anderen uit te dagen. Maar het zal hem zelden overkomen dat hij de grenzen uit het oog verliest. Zodra hij in de gevarezone komt, lijkt er ergens een belletje te rinkelen, dat hem ertoe doet besluiten zich bij de feitelijke verhoudingen neer te leggen. Dat belletje rinkelt zelden te vroeg, zoals velen hebben ervaren die hem als een geducht tegenstander hebben leren kennen. Maar zeker ook niet te laat.

Die eigenschap is hem ongetwijfeld goed van pas gekomen bij de opbouw van het departement van Algemene Zaken tot wat hij met gepaste trots en dwars tegen de heersende opvattingen in als zou de bureaucratie, en dus ook zijn departement, log en verkokerd zijn, omschrijft als een goed geolied, deskundig en uitstekend functionerend apparaat. Aannemende dat Ringnalda het bij het goede eind heeft, hoe heeft die groei, die ontwikkeling zich kunnen voltrekken? Als eenvoudige sterveling stel je je bij zo'n ontwikkeling onwillekeurig een langdurig en taai gevecht voor tussen de van origine machtige en zelfstandig opererende departementen, die zich bepaald niet zomaar zonder slag of stoot zullen hebben geschikt naar de coördinerende en leidinggevende rol van de minister van Algemene Zaken.

Enkele tientallen jaren geleden nog maar mocht de premier al blij zijn als hij zich ook daadwerkelijk premier mocht noemen. Hij was de eerste onder zijn gelijken, de primus inter pares, die bij de gratie Gods de ministerraad mocht voorzitten. Alleen sterke premiers leek het zodoende beschoren te zijn boven het bescheiden niveau van hun plaats uit te stijgen. Een Colijn, een Drees, of anno 1987, een Lubbers, die met een mengeling van ontzag wel wordt omschreven als "der Macher". De gedachte dringt zich daarom op dat Ringnalda's goed geoliede apparaat wel weer als een kaartenhuis in elkaar zal vallen, zodra een zwakkere premier zich aan het hoofd zal hebben gesteld van het smaldeel Algemene Zaken. Eist Ringnalda niet teveel eer voor zichzelf op door het te doen voorkomen alsof Algemene Zaken ook zonder sterke premier, de sleutels van de coördinatie van het regeringsbeleid in handen heeft?

### *Een onvermijdelijk natuurgebeuren*

Het antwoord van Ringnalda past bij zijn uitdagende karakter. Met de ondertoon



*Drs. D.M. Ringnalda.*



van een nauwelijks voor tegenspraak vatbare vanzelfsprekendheid formuleert hij een algemene wet, die de ontwikkeling van Algemene Zaken en de huidige rol van de minister-president als een onvermijdelijk natuurgebeuren verklaart. Die wet, die we met zijn aarzelende goedkeuring ook de wet-Ringnalda mogen noemen, luidt: naarmate de regering zich meer bemoeit met de samenleving, neemt de botsingskans tussen individuele ministers en hun departementen toe, komt er een zwaarder accent te liggen op de coördinatie en zal de minister-president een sterkere positie innemen. De mate van staatsbemoeienis bepaalt dus de rol van de minister-president. Krachtens deze wet is het soortelijke gewicht van het premierschap, los van de personen die het ambt hebben mogen bekleden, in de afgelopen twintig jaar steeds groter geworden. Een verdere toeneming valt voor de afzienbare toekomst niet te verwachten, een afneming trouwens evenmin. Het zou anders zijn wanneer de bemoeienis van de overheid met de samenleving kleiner zou worden. Maar volgens Ringnalda ziet het daar niet naar uit, ondanks alle woorden over privatisering, decentralisatie, deregulering en in het algemeen de roep om minder overheid en meer markt.

Zo'n algemene wet, zo'n vanzelfsprekendheid vraagt om tegenspraak. Het zal daarom niet verbazen dat een groot gedeelte van het gesprek zich op dit onderwerp heeft toegespitst. Een verkorte versie van dit gesprek wordt hier in nagenoeg chronologische volgorde weergegeven. De eerste kanttekening onzerzijds gold de vraag wat Ringnalda precies verstaat onder coördinatie. Zijn definitie: de beleidsvoornemens van de departementen in een zo vroeg mogelijk stadium op elkaar afstemmen. Goed, maar heeft de minister-president als de grote coördinator ook de vrijheid, de ruimte om zelf beleid te initiëren en desnoods door te drukken. Kortom wat stelt de macht van de premier eigenlijk voor? Ringnalda vindt de vraag niet echt interessant. Het is een "schijnprobleem", vindt hij. Als de premier beleid wil initiëren, dan zal hij de meest betrokken vakminister "verzoeken" het initiatief te nemen, bij de beleidsvoorbereiding het voortouw te nemen. Een begrijpelijke eis van doelmatigheid, niet waar. Even begrijpelijk is, even afgezien van de opstelling van regeerakkoorden, dat tussentijdse beleidsinitiatieven gewoonlijk komen van de "mensen in het veld", die immers als eersten met nieuwe maatschappelijke knelpunten te maken krijgen: de individuele ministers en hun departementen. Ik voel me daarom allerm minst thuis bij de leuze, dat regeren - goed coördineren dus - zo iets is als vooruitzien. Onzin, regeren is niet vooruitzien, maar vooral afwachten wat erop je af komt, zoals Donner weleens heeft gezegd. Kijken wat er vanuit de maatschappij opborrelt, daarop creatief reageren, de ontwikkeling begeleiden, bijsturen en hoogstens een beetje beïnvloeden. Wie van dat laatste te veel wil, komt al gauw op ondemocratische gedachten. En omdat zulke dromen in ons land niet komen tot de daad, zal de overmoedige na verloop van tijd spijtig moeten vaststellen dat de wal van de Neerlandse samenleving het schip alweer heeft gekeerd. Een goed kabinet verstaat de kunst de ontwikkeling van de samenleving, voortgestuwd als ze wordt door tal van krachten

waarop een regering maar bitter weinig vat kan hebben, relatief harmonisch te laten verlopen. In wezen is dat de kern, de essentie van het werk van iedere premier.

### *Rol van Van Agt zwaar onderschat*

Begrijpen wij het goed, dat het driftige gedoe van sommige premiers, de wijdse visies die soms met de benen op tafel ten beste worden gegeven, dan wel het geïntrigeet achter de schermen, in wezen het niveau van knopen ontwarren, het coördineren niet te boven komt? Om twee uitersten te noemen. Maakt het geen enkel verschil of Den Uyl premier is, of De Jong of Van Agt?

Een premier (Van Agt), die er ijlings met zijn racefiets vandoor ging toen ambtenaren van het Centraal Planbureau zich op zijn departement vervoegden om de cijfertjes van de jongste ramingen van de economie door te nemen? Of die zich te pletter schrok toen een motorordonnance hem op zaterdagmorgen de jongste versie van het persbericht van de Rijksvoorlichtingsdienst kwam bezorgen. Die man was dat zo gewend onder Den Uyl, dus Van Agt kreeg er ook een op zaterdagmorgen. Dat hoefde dus niet meer.

Ringnalda wil over de meer persoonlijke kanten van de premiers niet meer kwijt dan dat wat hem betreft de rol van Van Agt in het algemeen zwaar wordt onderschat, ten dele omdat de premier zich zelf graag pousseerde als de relativist en levensgenieter. Maar voor het overige beroept Ringnalda zich op afspraken: "Ik kan helaas niet al te concreet zijn. Ik heb "mijn" ministers beloofd, dat ik geen memoires zou schrijven. Die belofte deed ik om een optimale communicatie tussen premier en SG mogelijk te maken. En daar houd ik me ook aan. Maar laten we in dit jubileumjaar eens terugkijken en, min of meer willekeurig, een paar uitersten in de populaire beeldvorming bij de kop nemen. Wie van de twee heeft meer invloed gehad op de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving: de man die van zichzelf zei slechts op de winkel te passen (De Jong) of de grote maatschappijhervormer?"

Het antwoord op deze vraag spreekt volgens Ringnalda voor zichzelf. We nemen de draad daarom maar weer op door aan te nemen dat een hedendaagse premier een zware rol speelt in de coördinatie van het regeringsbeleid, of hij nu Van Agt heet of Lubbers. De maatschappelijke ontwikkeling, de grote bemoeienis van de overheid met de samenleving dwingen hem als het ware die rol te spelen. Maar in het verleden kenden we toch ook krachtige premiers. Over de persoon van Colijn worden tot vandaag de dag nog dikke boeken geschreven. Hoe verhoudt die constatering zich tot de wet-Ringnalda? De SG heeft er geen moeite mee. Zich beperkend tot de naoorlogse periode laat hij Drees vallen in zijn analyse: "Die kunnen we opzij zetten. Dat was zo'n kolos. Die kon het in zijn tijd op zijn eentje wel af. Los daarvan speelden er in die tijd genoeg kwesties die vergaande overheids-

bemoeienis en coördinatie vroegen. Denk aan Indonesië, denk ook aan de formulering van de opbouwplannen van het land. Waar het mij om gaat is dat, afgezien van de genoemde issues, de departementen op eigen houtje een beleid konden voeren. De noodzaak van coördinatie, van het formuleren van kabinetsbeleid dat boven dat van de individuele ministers uitgaat, deed zich nog niet zo gevoelen. En dat was te merken aan de samenstelling van Algemene Zaken. Toen ik er begon waren er welgeteld drie adviseurs. Tot voor kort telde de staf van het kabinet van de minister-president, KMP, vijftien adviseurs, die interdepartementaal werkzaam zijn en die persoonlijk alle deskundigheid in huis hebben om de informatiestroom vanuit de departementen te verwerken en van onafhankelijk commentaar te voorzien.”

”De premier neemt vandaag de dag een vergelijkbare leidinggevende positie in als in de andere Europese landen, afgezien dan van Engeland, waar de premier wel een heel dominante rol speelt. Onze premier is voorzitter van alle acht onderraden van de ministerraad, voorzitter ook van de zes ministeriële commissies en ambtelijk Algemene Zaken heeft alle secretariaten in handen. De premier is zodoende de centrale figuur, die de hele voorbereiding van het beleid heeft meegemaakt en voorgezeten. Hij staat structureel sterk, ook al klinkt daarvan weinig door in de Grondwet. Het is al heel wat dat hij in deze wet voluit premier genoemd mag worden. Maar wat doet het ertoe. Het gaat om feitelijke verhoudingen. Die bestempelen de premier tot een leidinggevende man. Daarin kan pas verandering komen wanneer er minder gereguleerd wordt. Dan wordt zijn positie zwakker. Dat vloeit uit mijn wet voort. Maar voorlopig is daar geen sprake van.”

### *Een subtiel proces*

Heeft de premier, heeft de minister van Algemene Zaken die leidinggevende rol echt zo vanzelfsprekend toegewezen gekregen als de SG suggereert? Zo vanzelfsprekend is het ook weer niet geweest, wil Ringnalda wel kwijt. ”Het is een subtiel proces geweest. Mijn stelling was altijd: wij van Algemene Zaken moeten ons zoveel mogelijk receptief opstellen. We moeten er voor zorgen dat de kanalen van de departementen naar de premier toe niet dichtslibben. Dat gevaar was zeer reëel. Departementen neigen ertoe informatie achter te houden, bang als ze zijn dat voortijdig tegenkrachten worden opgeroepen. Er mocht niets voortijdig uitlekken, want dan zou de bloem in de knop gebroken worden. Departementen willen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid aan het langste eind trekken. Logisch. Om een sterk kabinet van de minister-president te vormen was het daarom absoluut noodzakelijk objectief, zonder vooroordelen en uiterst discreet met de informatie om te gaan. Het idee moest postvatten dat Algemene Zaken de enige plaats is waar uitsluitend aan het landsbelang wordt gedacht. Dat vertrouwen hebben we gekregen door ons keurig te gedragen. De departementen zijn

vandaag de dag minder geneigd elkaar pootje te haken. Er is een grotere bereidheid om zich in het coördinatieproces te laten opnemen. Door ons niet op te dringen is het gelukt het KMP die rol te laten spelen. De klaagzangen van onder meer de Commissie-Vonhoff als zou het met de coördinatie van het regeringsbeleid droevig gesteld zijn, kloppen niet met de werkelijkheid. Ik ben ervan overtuigd – en dat heb ik Vonhoff c.s. ook gezegd – dat Thorbecke vandaag over de gecoördineerde beleidsvoorbereiding in de top van het overheidsapparaat wel degelijk tevreden zou zijn.”

Het zich voegen in het coördinatieproces, de acceptatie ook dat Algemene Zaken daarmee beoogt zoets als het landsbelang te dienen. Het klinkt mooier dan het lijkt. Een cynicus heeft eens gezegd: het landsbelang is per definitie partijbelang. Geldt dat ook voor een premier? Ringnalda is het er niet mee eens. ”Landsbelang zou ik willen omschrijven als gecoördineerd deelbelang. Het gaat erom dat allerlei, vaak tegenstrijdige belangen op elkaar worden afgestemd. Heeft de ministerraad die afweging gemaakt, een bepaald beleid goedgekeurd, dan is er sprake van landsbelang. Natuurlijk is de premier ook lid van een partij, soms lijsttrekker. De partij geeft hem ook de nodige impulsen, maar per saldo kan hij het zich niet veroorloven om anderen in de wielen te rijden. Ook voor hem is de uitslag van de collectieve besluitvorming doorslaggevend. De ministerraad is een instituut dat boven de individuele belangen van ministers uitgaat. De premier is de eerst geroepe om dit surplus wat de ministerraad vertegenwoordigt, te activeren. Zolang het kabinet het vertrouwen houdt van het parlement, is het de ministerraad die in eerste instantie het landsbelang interpreteert en vertolkt.”

De erkenning van de macht van de ministerraad is niet van een leien dakje gegaan. In 1969 baarde de Rotterdamse hoogleraar Van Maarseveen zelfs nog enig opzien door zijn inaugurele rede voluit de titel mee te geven: ”De heerschappij van de ministerraad”. Dat kon toch niet waar zijn. Hoe zat het dan met de macht van de Tweede Kamer, de macht ook van individuele ministers? Maar volgens Ringnalda heeft de ministerraad zich zijn dominante positie betrekkelijk rustig en geleidelijk kunnen verwerven. ”Zeker, sommige ministers hebben er wel moeite mee gehad. Maar vroeg of laat kwamen ze toch tot de ontdekking dat je met een ”Alleingang” vanzelf tegen de lamp loopt. Vooral beginnende ministers maken die fout nogal eens. Het kabinet-Den Uyl muntte ook niet uit op het punt van soepele coördinatie. Het was een vechtkabinet met alle wantrouwen van dien. De kanalen dreigden weer dicht te slibben. Dat was duidelijk voelbaar. Soms ook waren er spanningen tussen de minister van Buitenlandse Zaken en de premier. Kon de premier Nederland wel vertegenwoordigen op Europese topconferenties? Maar ook op dit terrein kan er geen enkele twijfel meer bestaan over de leidinggevende, coördinerende rol van de premier. Lees er de brief maar op na die premier Van Agt op 22 december 1978 aan de Tweede Kamer heeft geschreven”, aldus vermeldt Ringnalda niet zonder enige trots, omdat hij in de samenstelling van die brief een belangrijk aandeel heeft gehad.

## *Uitkomst van ministerraad zelden verrassend*

Een ministerraad, een collectieve besluitvorming die boven de individuele belangen van ministers of die van de partij uitgaat, doet vermoeden dat de uitkomst van de besluitvorming zelden verrassend zal zijn. Als je weet wat er in de coördinatie-machine gestopt wordt, dan zul je ongeveer bij benadering ook kunnen schatten wat er uiteindelijk uit de bus zal komen. Ringnalda bevestigt dit. In zijn loopbaan bij Algemene Zaken blijkt hij zelden verbaasd te zijn geweest over de uitkomst van het kabinetsberaad. De onderwerpen zijn volgens hem van te voren "zo voorgekookt, dat er zelden iets geks gebeurt". En wat Ringnalda betreft is het ook goed zo. Politieke, in de zin van partijpolitieke adviseurs van ministers zijn hem een "gruwel". Zij verstoren "het proces van geïntegreerde beleidsvoorbereiding". Schermerhorn en Beel hebben met politieke adviseurs gewerkt. Die ervaring heeft geleerd, dat we ze kunnen missen als kiespijn. De normale ambtelijke staf waarmee de premier werkt is ruimschoots toereikend om hem terzijde te staan, ook in politiek opzicht. Om misverstanden te voorkomen: de twee adviseurs die onder Den Uyl zijn benoemd, waren geen politieke adviseurs, zoals ik bedoel. Zij maakten geen deel uit van het kabinet van de minister-president, maar waren ingehuurd om de premier snel te informeren over actuele ontwikkelingen, om na te gaan wat er zo al broeide in het land. Dat is een goede zaak die past bij het werk van de Rijksvoorlichtingsdienst."

We kunnen het toch niet laten de (partij)politiek nogmaals ter sprake te brengen. Ringnalda mag zich dan verre houden van politieke adviseurs, de benoemingen van secretarissen-generaal, ja van nagenoeg alle topambtenaren is vaak ook een politieke aangelegenheid. Sommige aan de weg timmerende SG's of DG's lijken zelfs ronduit politiek te bedrijven. Ringnalda wil er echter nauwelijks van horen. De activiteiten van sommige van zijn collega's vallen naar zijn smaak binnen het kader van "hun deskundigheid". Hij acht het voorts "ondenkbaar", dat ze zich op welke wijze dan ook zullen distantiëren van het regeringsbeleid, dan wel vooruitlopen op toekomstig beleid. Over zijn eigen rol is hij uiterst sober: "Discretie was de voornaamste voorwaarde om te kunnen functioneren met de andere departementen. De premiers heb ik beloofd geen memoires te zullen schrijven. Een gang naar het perscentrum Nieuwspoord, zelfs op informele basis was voor mij uitgesloten, laat staan dat ik in toespraken aan de weg zou hebben getimmerd. Over mijn eigen politieke voorkeur kan ik kort zijn. Ik was de enige partijloze SG. Ik heb niet zo'n hoge pet op van politieke ideologie. In dit bevoorrechte land heb ik geen enkele neiging om met een eigen boodschap de barricaden op te gaan."

## *Uitlekken van vertrouwelijke informatie*

Wij brengen nogmaals het kennelijk vanzelfsprekende primaat van de minister-

raad, van het coördinatieproces, de collectieve besluitvorming, of hoe men het ook noemen wil, ter sprake. Hoe zit het met de publieke discussie over nagenoeg alles wat er in de ministerraad gaande is. De acties en tegenacties, die het proces van besluitvorming begeleiden? Volgens Ringnalda behoeft deze "glasnost" geen wezenlijke inbreuk op de coördinatie te betekenen: "Er is veel veranderd. Vroeger was er veel koudwatervrees. In veel gevallen blijkt de fatale botsing, die we vroeger voorzagen, een heilzame choc des opinions te zijn. Inderdaad, veel kan. Maar lang niet alles. Waar de grenzen precies moeten worden getrokken is niet eenvoudig uit te maken en voor te schrijven. Daarom heeft de openheid waar we nu zo prat op gaan, binnen het bestuur toch ook vaak geleid tot onzekerheid, hier en daar zelfs tot verwarring. Een opmerkelijke ontwikkeling van de laatste jaren: naarmate de coördinatie-discipline binnen de centrale overheid is toegenomen, is ook de neiging toegenomen om beslist nog vertrouwelijke informatie naar buiten te smokkelen. Een uitlaatklep? Nee, ik laat me niet verleiden om alweer een wet te formuleren. Ik constateer alleen het feit. Misschien heeft het een met het ander te maken, maar er zijn zoveel andere factoren in het spel. De algemene normvervaging. Onverschilligheid en onwetendheid over het staatsrecht. Jonge ambtenaren die departementale loyaliteit, vroeger een vanzelfsprekendheid, koel afwegen tegen hun solidariteit met een bepaalde actiegroep. Bewindslieden die niet een proefballon oplaten op hun strikt eigen beleidsterrein – zo'n terrein bestaat trouwens nauwelijks meer, zoals gezegd – maar eigen beleidsvoornemens laten uitlekken waarvan zeker is dat collega's daarvan hinder zullen ondervinden, met alle narigheid vandien voor de latere collectieve besluitvorming. Mijn standpunt laat zich raden: slinks gedrag mag niet worden vereenzelvigd met politiek bedrijven." Als die ministerraad dan zo belangrijk is, hoe zit het dan met de figuur van de secretaris-generaal van Algemene Zaken, die het hart vormt van de voorbereiding van de besluitvorming van deze raad. Hij weet wat er speelt, kent ook de gevoeligheden op de verschillende departementen. Heeft die SG niet een enorme voorsprong op bijvoorbeeld een beginnende premier? Ringnalda: "Die voorsprong is er even, maar wordt al gauw ingelopen, onder meer omdat hij niet de wekelijkse vergadering van de ministerraad bijwoont. Het secretariaat van de ministerraad is toevertrouwd aan een van de adviseurs van het kabinet van de minister-president. Bij mijn weten is een combinatie van de functies van SG en secretaris van de ministerraad wijselijk nooit ernstig overwogen. Met zo'n cumulatie zou te veel kennis en daarmee macht in een enkele ambtenaar zijn verenigd. Het zou fout zijn. Overigens lijkt het me goed in het kader van dit gesprek te vermelden dat ook het secretariaat van de ministerraad een heel bedrijf is geworden dat elektronisch registreert hoe alle ministers opschieten met de uitvoering van de afspraken uit het regeerakkoord en van latere ministerraadsbesluiten. Jammer dat in dit gesprek ook niet de andere onderdelen van Algemene Zaken aan de orde konden komen, de Rijksvoorlichtingsdienst, de Inlichtingendienst Buitenland en het bureau van de WRR. Het zij zo."

Toch nog even terug naar de SG. Hij weet veel en hij zal die kennis toch ook wel eens willen aanwenden om het "landsbelang" naar zijn opvattingen te kneden, al was het maar onder het voorwendsel zijn minister voor misstappen te willen behoeden. Het antwoord van Ringnalda is veelzeggend: "Zeker, ik zie terdege de oevers van het kanaal. Bij de ene minister zul je daarom bij wijze van spreken aan de jaspanden moeten gaan hangen om hem voor een botsing met de kant te behoeden. Ik beschouwde het als mijn taak op de begrenzingsen te wijzen. Te zeggen als dat nodig is: zo is het verkeerd. En wat ik zag als verkeerd laat zich afleiden uit wat ik gezegd heb over een goed kabinet."

Bijna cryptisch, sfinx of spin, wat zou de oud-SG hier zelf over willen zeggen? Ringnalda lachend: "Omdat hij spin was, was hij sfinx."

.....

## J. Kremers

Voorzitter van de WRR

1972-1977

---

*Een toekomst voor ontheemde burgers*

De Limburgse Commissaris van de Koningin, dr. J. (Sjeng) Kremers (54), heeft de zich vaak gewichtig voordoende Haagse politiek het relativerende besef bijgebracht dat je een regeerakkoord ook gewoon een bord spaghetti kunt noemen. Hij was, toen hij deze opmerking maakte, formateur van het tweede kabinet-Van Agt.

Kremers stond eerder aan de wieg van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), een onafhankelijk adviesorgaan, dat is ondergebracht bij het ministerie van Algemene Zaken. Ook tijdens dit gesprek neemt Kremers geen blad voor de mond. Over de WRR zegt hij: "Het is een veeg teken dat de WRR zich laat wegdrücken door managers-in-ruste, aan wier adviezen de regering kennelijk meer waarde toekent dan aan die van de WRR."

Het verbaast Kremers trouwens so wie so dat ministers nauwelijks belangstelling hebben voor het denken op wat langere termijn. Ook over de verstoorde relatie tussen Van Agt en Den Uyl heeft Kremers uitgesproken opvattingen. Voorts maakt Kremers zich er zorgen over dat veel kiezers letterlijk geen dak meer boven hun hoofd hebben.

Sjeng Kremers resideert in een imponerend Provinciehuis aan de boorden van de Maas in Maastricht. Zijn werkkamer bevindt zich op het eilandgedeelte van het gebouw. Onder zijn venster ziet hij de schepen aan zich voorbij trekken. Achter zich de groene heuvels van Limburg en voor zich het silhouet van de stad. Menig Haags minister zou jaloers zijn op zo'n onderkomen.

Maar ondanks deze imponerende huisvesting is het wel een stukje Limburg gebleven en de gastheer geeft daar gelukkig ook blijk van. Het gesprek is nog maar even op gang of zijn aanstekelijke lachsalvo's vullen de ruimte. Luttele minuten later hangen de jasjes op de stoel, want het is mooi weer en met dat

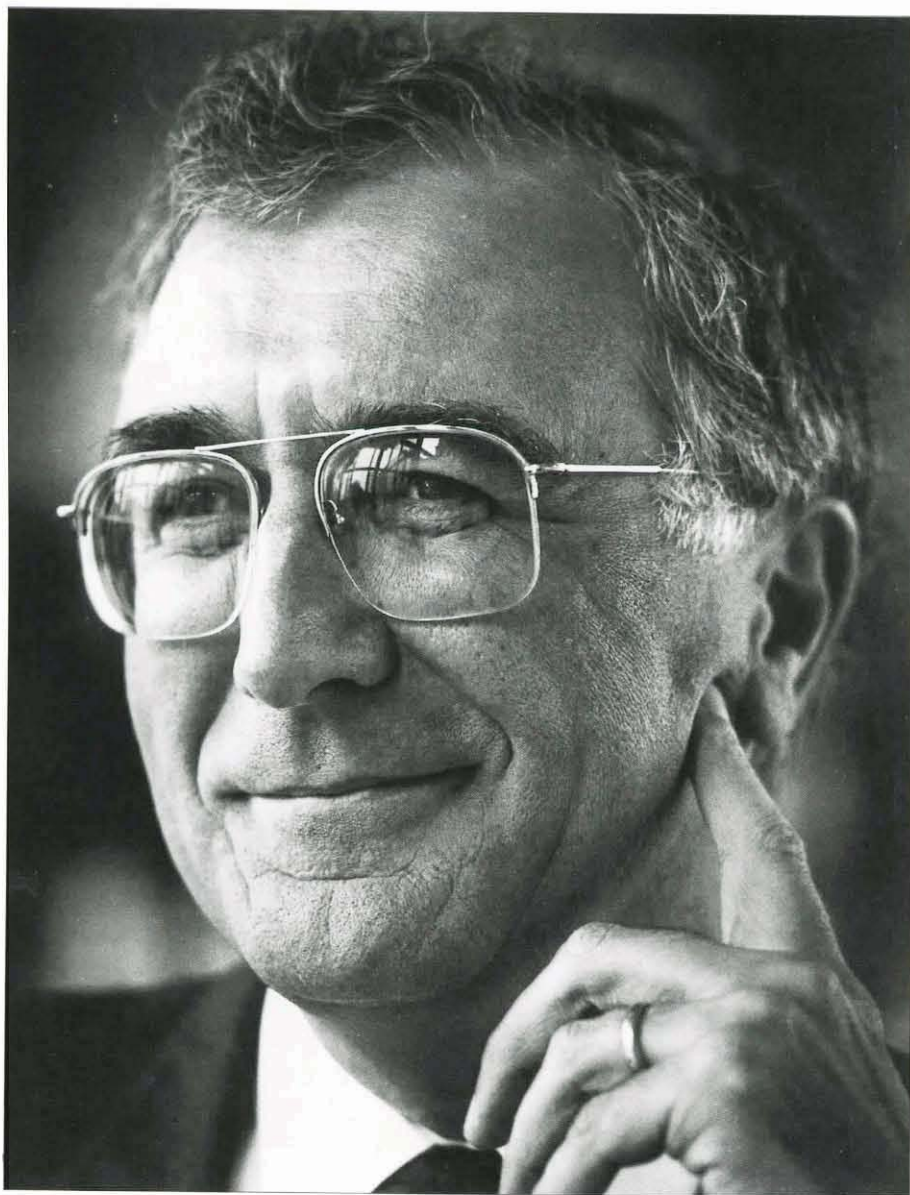


vrolijke zonlicht op de Maas geeft het eigenlijk geen pas om zo stijfjes tegenover elkaar te zitten. Pas een vol kwartier later wil Kremers zich het onderwerp van het gesprek wel herinneren. Juist ja, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Het instituut dat onder het kabinet-Biesheuvel gestalte heeft gekregen en dat onder het kabinet-Den Uyl aan de slag is gegaan, met als opdracht de toekomst te verkennen, effecten van beleid in kaart te brengen en waar nodig koerscorrecties voor te stellen. Niet de korte termijn van de dagelijkse politiek, maar de wat langere termijn is het domein van de WRR. Een dergelijke raad werd destijds warm aanbevolen door de commissie-De Wolf. Tijdens de formatie van het kabinet-Biesheuvel werd de oprichting van de WRR op de politieke agenda geplaatst en Kremers viel de eer te beurt dit karwei te mogen voorbereiden en desgewenst ook het voorzitterschap op zich te nemen van de eenmaal geïnstalleerde raad, hetgeen hij ook vier jaar lang gedaan heeft.

Kremers: "Ik heb het karwei graag op me genomen. De WRR zou een breed beleidsterrein kunnen bestrijken. Het orgaan kreeg ook een centrale plaats toebedeeld op het ministerie van Algemene Zaken, achter de minister-president, zodat het naar mijn schatting effect zou kunnen ressorteren. Gekozen werd ook voor een onafhankelijke formule, zodat ik er al met al voldoende vertrouwen in had dat het wel zou lukken. Dat kon ook moeilijk anders, want Biesheuvel had de voorbereiding van de raad grotendeels aan mij overgelaten. Hij interesseerde zich er geloof ik inhoudelijk niet zo gek veel voor. Het Koninklijk Besluit, dat de oprichting regelde, heb ik zelf in de ministerraad moeten verdedigen. Ik herinner me dat Drees junior niet aan de discussie deelnam, hoewel hij wel ijverig met een potloodje aantekeningen maakte. Een paar dagen later kreeg ik een stapeltje tekst van hem overhandigd met de mededeling: "Hier, wat kanttekeningen van mij. Je begrijpt nu wel waarom ik tijdens de ministerraad mijn mond maar heb gehouden. Het is zoveel."

### *Geen zorgen meer over de onafhankelijkheid*

"Anders dan Biesheuvel was Den Uyl juist weer wel inhoudelijk geïnteresseerd in de WRR. Hij had een duidelijke wetenschappelijke interesse. De politicus Den Uyl was aanvankelijk echter vervuld van argwaan jegens het instituut. Wat zijn dat voor signeuren, hoorde je hem denken. Vaak nog lid van een andere politieke partij ook. Dat kon niet deugen. Den Uyl wilde de hele wereld hervormen. Wie weet zou de WRR hem bij die plannen dwarsbomen. Een van de eerste keren liep het ook goed fout. We hadden toen een concept-advies gereed over het politiek gevoelige energiebeleid. Den Uyl mompelde toen dat de analyse goed was, maar dat ik, waar het de omzetting in beleid betrof, wat welfremd was. Ik had net zo'n theoretische en welfremde instelling als die Tinbergen..."



*Dr. J. Kremers.*

Hier onderbreekt Kremers zichzelf voor een ijsberengang door zijn werkkamer, om vervolgens met stemverheffing te zeggen: "...net zo weltsfremd als Timbergen. Wat een compliment! Zo zou ik mijn leven lang wel voor weltsfremd versleten willen worden, kon ik niet nalaten tegen Den Uyl te zegen. Hij bleef echter van mening dat de actuele politieke vertaling ontbrak; iets dat ik niet anders kon zien dan als een partijpolitieke vertaling. Lubbers, toen minister van Economische Zaken, zou er ook zo over denken. Ik naar Lubbers. Want dat wilde ik opgehelderd zien. Die wist echter van niks. Daarom tekende ik diezelfde dag nog het advies en diende het in. Dat was kennelijk wel tegen het zere been van de premier. We hebben dat toen nogal openhartig uitgepraat."

Hoe openhartig laat Kremers hier verder in het midden. Volgens de verhalen zou Kremers, toen hij vernam dat Den Uyl verbolgen was over zijn handelswijze, woedend de kamer van de premier zijn binnengestormd met de uitroep: "Jij, struikrover". Kremers laat het verhaal voor wat het waard is met de opmerking: "Hoe het ook zij, ik moet zeggen, het heeft verfrissend gewerkt. Sindsdien heb ik een open relatie gehad met Den Uyl. Iedere veertien dagen had ik een uitvoerig gesprek met hem. We bespraken de concept-adviezen, de keuzen voor nieuwe onderwerpen. De stukken had hij altijd goed in zijn hoofd, ofwel hij zag kans uitstekend voor te wenden dat hij ze in zijn hoofd had. Hoe dan ook, ik had groot respect voor zijn kennis. Die gesprekken hebben tot mooie dingen geleid en over de onafhankelijkheid van ons instituut behoefde ik me sinds het incident geen zorgen meer te maken."

Tot die mooie dingen rekt Kremers onder meer de studie die de WRR in gang heeft gezet naar het industriebeleid. Eerst Rathenau en later Van der Zwan hadden daar een werkzaam aandeel in en al met al werd de toon gezet voor de werkzaamheden van de commissie-Wagner, die de basis legde voor een nieuw industrieel elan in Nederland. Kremers: "Dat was geen geringe verdienste, als je bedenkt dat het klimaat in Nederland bepaald anti-ondernemersgezind was in die tijd. De industrie stond in het verdomde hoekje. Mede dank zij de WRR is ze daar weer uitgekomen. Boeiend was ook een rapport van Van Stiphout, waarin de samenhang werd geschetst tussen de industrie en de quataire sector. Dat rapport is vaak wat eenzijdig geciteerd, maar heeft veel invloed gehad. De WRR liep ook voorop met studies over de Europese integratie. Recentelijk is een rapport uitgebracht over basisvorming in het onderwijs waarin baanbrekende opvattingen staan. Met alle betrekkelijkheid, die voor alle dingen geldt, meen ik te mogen stellen dat de WRR een positieve functie heeft in onze samenleving."

Dat succes heeft de WRR volgens Kremers mede te danken aan de redelijk efficiënte organisatie van het apparaat. Er werkt een overzichtelijk clubje enthousiaste, deskundige mensen. De verhouding met het departement van Algemene Zaken is goed. Regelmatig vond er volgens Kremers overleg plaats met de top van het departement en – onderstreept hij nogmaals – "ik had het geluk met een

zeer geïnteresseerde premier te werken". Bij alle goeds over de WRR en Algemene Zaken heeft Kremers echter ook kritiek.

### *Moeilijk om over de toekomst na te denken*

"Er was ook wel eens sprake van bureaucratie. Een simpel voorbeeld. In een declaratie diende op een gegeven moment hoe dan ook vermeld te worden met wie je de maaltijd genuttigd had. Van die maaltijden moet je je geen overdreven voorstelling maken. Ik ben een eenvoudig mens. Een simpele boterham is soms genoeg. Maar ik verzette me tegen het gebod op te moeten geven met wie ik gegeten had. Daar heeft, waar het een onafhankelijk orgaan betreft, de boekhouding van Algemene Zaken met alle permissie niets mee te maken. Ik schreef daarom maar op dat ik met heer Engelbewaarder de maaltijd had gebruikt. Ik kreeg er wel commentaar op. Maar men heeft het zo maar gelaten."

"Erger was het om te moeten constateren dat het werk van de WRR als zodanig soms weinig weerklank vond. In die tijd experimenteerden we wel eens met discussies over de WRR in de ministerraad. Hoe zou ons programma er moeten uitzien waar het beleid over tien jaar betrof? Om de discussie wat te animeren hadden we schetsen gemaakt. Maar door de bank genomen waren dat teleurstellende bijeenkomsten. Slechts een enkele minister was geïnteresseerd. De anderen zaten gewoon hun stukken door te nemen. Het was een bizarre vertoning."

We veronderstellen dat het wel eens aan de WRR zelf zou kunnen liggen. In de politiek werkt het vaak zo, dat een rapport of een opvatting pas de aandacht trekt, wanneer de publiciteit er brede aandacht aan besteedt. Dat heeft weer tot gevolg dat kamerleden of partijpolitici erover beginnen te praten, zodat ten slotte ministers ook geïnteresseerd raken. Kortom, de WRR zou wat meer zijn nek moeten uitsteken. Kremers schudt licht geïrriteerd het hoofd: "Natuurlijk, zo is het. Dat zou ook vaker moeten gebeuren. In mijn tijd dacht ik ook wel eens, wat staan sommige zaken toch ver van de werkelijkheid af. Ik denk bijvoorbeeld aan de scenario's die opgesteld zijn over maatschappijbeelden. Keurige theoretische modellen, waarin liberale en sociaal-democratische lijnen naar de toekomst werden getrokken. De christen-democratische visie stond er wat vaag tussen, zodat eerlijk gezegd de relevantie van die zaak mij ontging. Maar begrijp goed dat het verdraaid moeilijk is om over de toekomst na te denken. Het is moeilijk om hedendaagse vanzelfsprekendheden te doorbreken. Als je terugkijkt is het makkelijk zat. Vijftien jaar geleden gingen we in onze modellen nog uit van een bevolking van tegen de twintig miljoen in de niet al te verre toekomst. Nu vindt iedereen het doodnormaal dat de geboortecijfers gekelderd zijn en praten we over de vergrijzing."

Met een peinzende uitdrukking in zijn stem: "Ach, de WRR heeft ook niet het eeuwige leven. Het is geen doel, maar een middel en het werk dat we in de jaren

zeventig en tachtig belangrijk vonden, hoeft dat in het jaar tweeduizend niet meer te zijn. Dat neemt niet weg dat ik het een veeg teken vindt dat de regering vandaag de dag er steeds vaker toe over gaat zaken voor te leggen aan commissies van managers-in-ruste. Commissies onder leiding van bijvoorbeeld ex-president-directeur Dekker van Philips wekken kennelijk meer vertrouwen. Maar als die tendens zich voortzet, wordt de bijl gelegd aan de wortel van de WRR. Zeker, er is een tijd geweest dat ondernemers ondergewaardeerd werden. De klepel slaat nu echter te ver door. Het is te gek om een prima apparaat als de WRR in wezen buiten spel te zetten. Er is geen enkele reden om dat te doen. De WRR is uitstekend toegerust voor dit soort taken. Het is zeker ook niet zo dat de raad met een boog om ondernemers heenloopt. De WRR heeft altijd gewerkt met externe deskundigen.”

### *Een bord spaghetti*

De politiek die haar kaarten zet op managers en op een managerachtige stijl van regeren. Het is een aardig moment om de politicus Kremers aan het woord te laten, de ex-formateur van het weinig fortuinlijke tweede kabinet-Van Agt, de man ook die gedurende een reeks van jaren werd genoemd als de toekomstige minister van Onderwijs. Het is een schot in de roos. De politiek is een onderwerp waar Kremers graag en veel over praat. Schaterlachend: "Laatst vroeg mijn collega Vonhoff van Groningen me of we niet opnieuw een weddenschap konden afsluiten over de zittingsduur van het tweede kabinet-Lubbers. Die opmerking sloeg op de weddenschap die we eerder hadden afgesloten over het tweede kabinet-Van Agt. Ik had op de dag dat het kabinet-Van Agt aantrad nauwkeurig gewed om een flesje Bordeaux dat het in mei 1982 ten val zou komen. Inderdaad viel het in mei, maar tien dagen later dan ik in mijn agenda had aangekruist. Vonhoff was zo aardig om voor te stellen de fles maar samen op te drinken. Of Lubbers-II het ook zo gauw zal begeven weet ik niet. Lubbers heeft ontzettend goed werk gedaan. Ik vind wel dat de vaart, de inspiratie er een beetje uit is. De heren zijn wat vermoeid geworden."

Was Kremers met zijn voorspelling over het tweede kabinet-Van Agt zo zeker van zijn zaak, omdat hij als formateur al tot de conclusie was gekomen dat het maar een rommeltje was? Omdat het regeerakkoord als los zand aan elkaar hing met zoveel losse einden, dat Kremers onwillekeurig gewaagde van een "bord spaghetti"? Kremers: "Dat rammelende regeerakkoord heeft een rol gespeeld. Maar het was niet doorslaggevend. De regeringsfracties in de Tweede Kamer bleken zeer wel in staat om er samen iets van te maken. Van Thijn, De Koning en Lubbers konden het goed met elkaar vinden. Daar zat het probleem niet. Van Agt en Den Uyl in een kabinet, dat kon niet. Die twee heren konden absoluut niet met elkaar samenwerken. Achteraf stel ik vast dat we hen dat niet hadden moeten

aandoen. De les die we uit deze gang van zaken moeten trekken is, dat de beoogde premier een doorslaggevende stem moet hebben in de keuze van zijn ministers. De politieke partijen, de fracties hadden Den Uyl nooit aan Van Agt mogen opdringen. Dat zeg ik echt niet, omdat ik een vriend van Van Agt ben. Net zo goed geldt dat wat in 1977 gebeurde ook fout was. Den Uyl werd toen geconfronteerd met de eis dat hij èn Andriessen èn Kruisinga èn Van Agt in zijn kabinet moest tolereren. Ik heb niets tegen deze kandidaten. Integendeel. Maar het feit dat de premier zei met een dergelijke combinatie niet uit de voeten te kunnen, had zwaar moeten wegen.”

”Die zware stem verdient de premier, omdat hij meer dan vroeger de teamleider, de coördinator is van het kabinet. Aan een hedendaagse premier worden ongehoord zware eisen gesteld. Alles hangt tegenwoordig met alles samen. Een beslissing in de ene sector heeft automatisch gevolgen voor de andere sector, zodat meer dan ooit een goede coördinatie vereist is. Ik ben voor integraal regeringsbeleid. De noodzaak daartoe zie ik in mijn eigen provincie. Als wij een beslissing nemen over de zonering rond het DSM-gebeuren, dan brengen we alle belangen in kaart, die van de volkshuisvesting, die van het milieu en die van het industriebeleid. Op basis van een goede afweging nemen we vervolgens naar beste weten een beslissing. Tegen die achtergrond is het bizar om te moeten constateren dat onze enige gesprekspartner in Den Haag vervolgens het ministerie van VROM is. Alsof er met een DSM-vestiging alleen maar een milieubelang in het geding is. Onzin. De eenzijdigheid van het beoordelingsvermogen in Den Haag wordt nog eens versterkt door het feit dat topambtenaren vaak hun leven lang op hetzelfde departement doorbrengen. Er zou meer doorstroming moeten zijn, zodat ambtenaren leren de zaak ook eens van een andere kant te bekijken. Dat geldt ook voor de ambtenaren op Algemene Zaken. Ook die zitten veel te lang op dezelfde post.”

### *De weg van de minste weerstand*

Waarom is Kremers zelf niet de landelijke politiek ingegaan? De hoogleraar psychologie en latere curator van de universiteit van Nijmegen stond jarenlang op het lijstje om minister van Onderwijs te worden. Kremers: ”Meestal zag ik ervan af, omdat ik geen zin had. De enige keer dat ik het echt serieus heb overwogen was tijdens de formatie van het kabinet-Biesheuvel. Met een vliegtuig werd ik uit Italië gehaald, waar ik op dat moment op vakantie was. Of ik maar wilde toetreden. Nou dat wilde ik uiteindelijk wel. Maar dan moesten er toch eerst een paar dingen geregeld worden. Uit hoofde van mijn curatorschap in Nijmegen wist ik dat de begroting van Onderwijs een gat vertoonde in de orde van grootte van bijna een half miljard gulden. Voor die tijd een fabuleus bedrag. Daar wilde ik een oplossing voor. Maar het enige wat de minister van Financiën, Nelissen, mij kon bieden was de weg van de minste weerstand. Het tekort zou ponds-ponds worden

verdeeld over de departementen. Maar ook daar was ik op tegen. Onderwijs heeft zo'n groot aandeel in het totaal van de rijksbegroting, dat ik – zeker toen Ontwikkelingssamenwerking en Defensie buiten spel geplaatst waren – op die manier altijd nog voor twee- à driehonderd miljoen gulden zou moeten opdraaien. Daar bedankte ik voor. Nog diezelfde avond hoorde ik voor de radio dat het nieuwe kabinet-Biesheuvel rond was. Van Veen (CHU) zou Onderwijs doen en De Brauw (DS'70) Wetenschapsbeleid. Nou, dat hebben we geweten. Het collegegeld moest ineens fors omhoog.”

Een laatste vraag aan Kremers ligt voor de hand. Wat voorziet de ex-toekomstvoorspeller aan ontwikkelingen in de Nederlandse politiek? Kremers begint weer te ijsberen. Vervolgens vertelt hij hoe onvoorstelbaar veel reacties hij heeft gekregen op een interview dat Huub Oosterhuis dit voorjaar met hem in *De Tijd* had. Oosterhuis sprak met hem over levens- en geloofsvragen en Kremers liet eerlijk van zijn twijfels blijken, maar ook van zijn hoop en verwachting. Kremers: ”Die reacties leerden mij dat veel mensen zich vandaag erg ontheemd en erg onzeker voelen. De oude zekerheden zijn weggefallen en wat ervoor in de plaats is gekomen overtuigt de mensen niet echt. Men durft voor elkaar nauwelijks te bekennen dat men zich vreemd voelt in deze maatschappij. In mijn twijfels herkenden zij zich.”

”De oorzaken van deze vervreemding heeft de Tilburgse hoogleraar Hirsch Ballin in een interview in *NRC-Handelsblad* trefzeker onder woorden gebracht. Ik wou dat ik het artikel zelf geschreven had. Hirsch Ballin zegt dat we vanuit een verzuilde samenleving in een soort vacuüm zijn terecht gekomen. De oude verbanden werden afgebroken. Wat er voor in de plaats kwam was de steeds groter wordende anonieme overheid, waarbij niemand zich thuis voelt. We zullen er voor moeten zorgen dat de mensen zich weer betrokken voelen bij de politiek, bij het overheidsgebeuren. Dat kan alleen maar wanneer de mensen zichzelf weer direct verantwoordelijk voelen voor wat er om hen heen gebeurt. De overheid moet terug. En daarmee bedoel ik niet dat de bolwerken van weleer weer in ere moeten worden hersteld. Beware me ervoor. Wel zullen de burgers binnen kleinere verbanden zelf weer verantwoordelijkheid moeten kunnen dragen. Alleen op die manier ontstaat betrokkenheid. Met de overheid terug, bedoel ik ook niet dat we moeten aankoersen op een Amerikaanse samenleving. De verzorgingsstaat moet intact blijven. Mij gaat het om een samenleving waarin de burger zich weer thuis en verantwoordelijk voelt.”

Het is geen eenvoudig karwei, ook niet voor Kremers' partij, het CDA, dat die filosofie in woord en daad tracht uit te dragen. Het CDA hoeft het wat hem betreft ook niet alleen te doen. Ook een partij heeft voor hem ”geen eeuwigheids-waarde”. Als het maar gebeurt. Daar gaat het hem om. Of het lukt? Kremers citeert een passage uit het interview in *De Tijd*, dat veel indruk heeft gemaakt op de lezers. Daarin vertelt Kremers dat zijn vrouw twee kaarsen voor een Maria-beeld ontbrandde toen hij tot Commissaris van de Koningin was benoemd.

”Ze zei een kleine voor jou en een grote voor Limburg.” Oosterhuis: ”wat bedoelde ze daarmee?”. Kremers: ”Het heeft iets te maken met: Hou het een beetje in de gaten, van daarboven.” Oosterhuis: ”Maria dus – doet ze dat, denk je?”. Kremers: ”Ik vraag het me af, maar ik vind het niet belangrijk. Het kan nooit kwaad, je weet maar nooit. Het is een gebaar van overgave, erkennen dat er iets buiten je is dat groter is dan jij”. Kremers tot slot: ”Zo is het. Daar vertrouw ik op”.



.....

## G. van der Wiel

Hoofddirecteur RVD

1968-1982

---

*Niet voor maar met de minister*

Schermerhorn, Beel, Drees, De Quay, Cals.... tot en met Lubbers. De oud-hoofddirecteur van de Rijksvoorlichtingsdienst, Gijs van der Wiel (69), heeft ze allemaal meegemaakt. De meesten van deze naoorlogse premiers zijn inmiddels ingelijst in het raamwerk van de geschiedenis. Maar voor Van der Wiel zijn ze allemaal nog springlevend. Niet één uitgezonderd.

In een gesprek met hem komen ze al gauw los uit de verstarring van de verleden tijd, lijken ze zo uit het schilderij te stappen. We zien Drees samen met zijn vrouw in de rij staan voor de Cineac, ontdekken hoe die stijle, regenteske gesloten "kerkvader" Beel in werkelijkheid een open beminnelijk mens was en we vernemen hoe het kloppend hart van de huidige regering, het departement van Algemene Zaken, na de oorlog van start is gegaan als een veredeld soort padvindingsclub.

Journalisten vinden dat je moet oppassen met de overheden die over ons zijn gesteld. Die immers willen hun goede beleidsdaden breed uitgemeten zien. Hun minder gelukkige prestaties daarentegen willen ze zoveel mogelijk uit de publiciteit houden. Die overheid, het kan niet missen, is daarom een beetje de vijand voor een rechtgeaarde journalist. Maar aan de andere kant is diezelfde overheid ook de belangrijkste leverancier van nieuws. Al met al een moeizame verhouding.

In die wat schizofrene situatie neemt het hoofd van de Rijksvoorlichtingsdienst strikt genomen een onmogelijke plaats in. Hij moet zijn "baas", de premier, dienen en de parlementaire pers. De ene rol lijkt altijd ten koste te gaan van de andere. Hoe heeft Gijs van der Wiel dit onmogelijke karwei gedurende zoveel jaren tot volle tevredenheid van beide partijen kunnen klaren? Volgens de meest gangbare theorie heeft Van der Wiel dit kunnen doen omdat hij beschikte over een reeks



*G. van der Wiel.*

"bon mots" en voor zover het hem daaraan ontbrak was er altijd nog zijn bulderende lach om uitkomst te bieden. Journalisten die Gijs wat langer kenden, waardeerden zijn vermogen om de dingen te kunnen relativiseren. Hij kon incidenten in de juiste context plaatsen. En omdat Van der Wiel ook nog een meester was in het schetsen van wat je zou kunnen noemen het politieke klimaat, hij niemand op het verkeerde been zette, althans niet opzettelijk, en hij ook nog een ouderwets soort integriteit uitstraalde, was Van der Wiel eenvoudig niet stuk te krijgen. Als journalist kon je er vrede mee hebben dat er gegeven de door hem geschetste omstandigheden eenvoudig niet meer informatie over tafel kon komen.

Die gerichtheid op feitenkennis over op dat moment aan de orde zijnde onderwerpen of incidenten, is er overigens ook de oorzaak van dat veel van wat Van der Wiel in de loop der jaren heeft verteld, geacht werd deel uit te maken van het in alle welwillendheid opgetrokken rookgordijn. Zo van: een leuk verhaal Gijs, maar daar gaat het nu even niet over. Dit nu is een misvatting. In werkelijkheid heeft Van der Wiel de parlementaire pers deelgenoot gemaakt van een reeks van interessante waarnemingen die je nooit in de geschiedenisboekjes zult aantreffen, maar die nochtans van betekenis zijn, omdat zij de menselijke kant van het politieke bedrijf in Nederland laten zien. Dat dit zo is, moge blijken uit het gesprek dat we met hem hadden over "zijn" premiers en de geschiedenis van zijn departement. Dit gesprek is overigens niet meer dan een proeve. Wie Van der Wiels herinneringen en ervaringen echt in kaart wil brengen staat voor de niet geringe opgave een omvangrijk boekwerk te schrijven.

### *Papieren zaken*

Belangstelling voor communicatie (hij knutselde graag met radio's) en een flinke dosis toeval hebben Gijs van der Wiel op de post gebracht die hij gedurende zovele jaren heeft bekleed. Zijn bezetenheid voor radio's bracht de in Noordwijk geboren en getogen Van der Wiel ertoe de HTS te gaan volgen in Dordrecht. Vandaar ging hij naar de TH in Delft. Kort daarna brak de oorlog uit. Van der Wiel weigerde de loyaliteitsverklaring te tekenen. Dat leverde hem een ongestempelde collegekaart op, wat voor hem als ondergedokene een voordeel was. De jonge Van der Wiel wilde een ("bescheiden, hoor") rol spelen in het verzet. Hij repareerde her en der in het land de niet ingeleverde radio's, verspreidde verzetsbladen en dergelijke. Die ongestempelde kaart vergemakkelijkte de kennismaking: zij maakte een betrouwbare indruk.

Daarnaast was Van der Wiel "rijksgarnalenvisser", een hoedanigheid waar hij ook nu nog trots op is. Glunderend diept hij uit zijn portefeuille een enigszins beduimeld en vergeeld document op, waaruit blijkt dat het hem vergund is het beroep uit te oefenen van de "garnalen-strandvisserij met treknet". Het was toen een papiertje van onschatbare betekenis. Het stelde hem in staat het zwaar

bewaakte en gebarricadeerde Noordzeestrand te betreden. De Duitsers ("ze zijn documenten-dol") hadden met het oog op de voedselvoorziening diep respect voor het papier. Daarnaast onderhield Van der Wiel ook contact met een avantgarde groepje rond het theater De Uitkijk in Amsterdam, dat hij al voor de oorlog had leren kennen. Een deel van deze mensen, onder wie Piet Sanders (de eerste naoorlogse secretaris-generaal van het departement van Algemene Zaken), was terecht gekomen in het kamp Sint Michielsgestel.

Van der Wiel: "In dat kamp werd levendig gediscussieerd over de opbouw van de Nederlandse samenleving. Er circuleerden blauwdrukken voor een nieuw regeringsapparaat, met een eigen Regeringsvoorlichtingsdienst. Die blauwdrukken waren vaak weer kopieën van de Engelse constructie gedurende de oorlogsjaren. Daar werkten ze met een "ministry of information". Zoiets wilde men ook in Nederland opzetten. Over dit soort discussies lekte ook heel wat naar buiten. Zodoende dacht ik ook mee over dit soort zaken. Ik heb echter nooit kunnen vermoeden dat ik zo kort na de oorlog al gevraagd zou worden bij de RVD (Regerings Voorlichtings Dienst, de huidige Rijksvoorlichtingsdienst). Sanders, die bij het clubje van Vorrink en Schermerhorn hoorde, haalde Vriesman naar Den Haag en die mij weer. Zodoende."

"Je moet goed begrijpen, dat er eigenlijk niks was. Algemene Zaken, een RVD, dat waren papieren zaken. Het departement mag dan in 1937 onder Colijn zijn opgericht. Maar na de oorlog moest het allemaal van de grond af opgebouwd worden. Er waren wat ideeën waar de heren midden in de oorlog in St. Michielsgestel over geruzied hadden. Wat dingen ook uit Londen. En dat was het. Geen ambtelijk apparaat, zoals het departement van Financiën, en eigenlijk ook geen ambtenaren. De mensen die er kwamen werken werden niet gehinderd door enige ambtelijke ervaring. We gingen er onbevangen tegenaan. Ikzelf bijvoorbeeld dacht met mijn afdeling filmzaken niet slecht geboerd te hebben. Ik had geld overgehouden. In Engeland door Nederlanders gemaakte films over de oorlog waren zeer in trek in die tijd. Uit dat potje dacht ik weer te kunnen putten om mijn toko draaiende te houden. Niks hoor. Dat geld ging in de algemene middelen. Wist ik veel. Een tante van mijn vrouw dook er bijvoorbeeld op als hoofd van de afdeling Algemene Zaken en Comptabiliteit. Mejuffrouw Van der Vlist, tante Inge. Ze had de zaken gerund bij het Academisch Ziekenhuis in Leiden. Ze wist dus van wanten. Maar leuk was anders. Ha, ha, ha, ha. Een pilsje declareren kon je wel vergeten. Zoiets dronk je alleen op zondag. En ofschoon ik hoofd van de afdeling filmzaken was, bleef ik gewoon hoofdcommies. Tante vond dat ik wel genoeg verdiende, omdat mijn vrouw ook werkte. Eerst onder Beel is die zaak rechtgetrokken."

### *Net een padvindiersclub*

"De ambtelijke ervaring op het departement moge dan gering zijn geweest,

ideeën waren er genoeg. Schermerhorn, de eerste premier, was een bevlogen mens. En hij verzamelde ook allemaal bevlogen mensen om zich heen. In het kabinet, maar ook op het departement. Koos Vorrink voerde op het departement een politiek kabinet aan. Er kwam een afdeling Oog en Oor, die de vinger aan de pols van de samenleving moest houden en de RVD werd geacht het regeringsbeleid onder den volke te propageren. Als je die mensen druk doende zag met plannetjes te ontwikkelen, de jasjes over de stoel, overhemdjes los, dacht ik weleens het is net een padvindersclub hier. Er is heel wat in gang gezet in die tijd. Schermerhorn wilde zich nadrukkelijk als de spil van het regeringsbeleid presenteren. Hij sprak het volk regelmatig toe voor de radio. En als hij het niet deed, dan deed Henk Brugmans het wel. Schermerhorn wilde voortborduren op de toespraken die Gerbrandy gedurende de oorlog zo populair hadden gemaakt.”

”Achteraf zeg je het kon niet. De tijd was er niet rijp voor. Schermerhorn kende de politieke verhoudingen niet en vrijwel niemand kende hem. Hij was idealistisch. Alles keerde sneller terug bij het oude dan hij dacht of voor mogelijk hield. Zijn geprononceerde rol als premier riep verzet op bij de toen nog zeer autonome departementen. Zijn politieke (doorbraak)ideeën waren omstreden. En regeringsbeleid promoten, dat kon toen al helemaal niet. Dat riep de kritiek op dat hij bezig was met propaganda, wat kort na de oorlog een zwaar beladen term was. Laten we het echter niet te zwart-wit afdoen. Een centrale overheidsvoorlichting was in die opbouwperiode geen overbodige luxe. Het volk moest gemobiliseerd worden. Je kreeg dan ook vaak te horen, dat er dit of dat weer opgebouwd was onder het motto: we zijn er nog niet, maar we komen er wel. De zwarte handel, toen gifhandel genoemd, moest bestreden worden enzovoort. Kortom het waren meestal thema's waar vaak niemand moeite mee had. Het lag natuurlijk anders met de verhalen waarin de doorbraakgedachte aan de orde werd gesteld. Dat lag gevoelig. Maar toch. Schermerhorn sprak jonge mensen aan. Hij maakte wat in je wakker. Zijn stemgeluid deed velen meevibreren. Hij woelde iets in je los. Onder Beel werd veel teruggedraaid. De afdeling Oog en Oor werd afgeschaft. Geen politieke praatjes meer voor de radio. Een commissie-Van Heuven-Goedhart legde de basis voor de Rijksvoorlichtingsdienst, zoals we die nu kennen, waarbij ieder departement verantwoordelijk is voor de voorlichting op zijn terrein. Een Voorlichtingsraad onder leiding van Algemene Zaken coördineert de gezamenlijke activiteiten. De RVD verzorgt ook de technische faciliteiten voor het geheel. Zoals Van der Wiel het krachtig formuleert: ”Als het land verzuipt, is het vroeg genoeg om aan centrale voorlichting te doen, zoals we dat deden bij de watersnood in 1953.” Overigens vindt hij het een relatief probleem: ”Schermerhorn was zijn tijd ver vooruit. Die centrale coördinerende rol van Algemene zaken en in het verlengde daarvan ook de centrale voorlichting over het algemeen regeringsbeleid, dat kon toen niet. Maar inmiddels zijn we langzaam wel gegroeid naar een situatie waarin de coördinerende rol van de premier wel heel sterk is geworden.”

## *Kinderziekten te boven*

Beel zelf kon het ondertussen niet helemaal redden zonder politieke assistentie. Hij omringde zich niet met een politiek kabinet, zoals Schermerhorn, maar hij benoemde wel een politiek secretaris. Van der Wiel: "Beel was geschoold in de gemeentepolitiek. Hij was echter een kind in den boze, waar het om de landspolitiek ging. Zijn partij, de KVP, raadde hem daarom aan zich te laten assisteren door Hans Hermans, die als parlementaire redacteur van het dagblad De Tijd over een grote politieke ervaring beschikte. Hermans bereidde het kamerwerk voor de premier voor. Hij trad ook op als voorzitter van de club van perschefs en met Landré, de toenmalige directeur van de RVD, deed hij ook de voorlichting van de regeringspolitiek. Die Hermans kon er wat van. De gortdroge voordracht van Beel in de Kamer beluisterend, kon het weleens gebeuren dat hij in de perskamer zelf de tekst gloedvol aan journalisten voordroeg onder het motto: zo had Beel het moeten doen. Dat was lachen. Je kunt het je nu nauwelijks voorstellen, omdat Beel jarenlang gold als de kerkvader bij uitstek. Als politici er bij een kabinetsformatie niet meer uitkwamen, als zij de graven bij wijze van spreken al opengebrouwen hadden, dan was er altijd nog Beel, die de kar weer in het spoor kon krijgen. Als vice-voorzitter van de Raad van State was hij de onbetwiste onderkoning van Nederland. Hij leek gestreng en ongenaakbaar. Maar dat was hij beslist niet. Het was verlegenheid. Tenminste zo had ik het ervaren. In alle openheid kon hij zaken met je bespreken. Was hij helemaal niet die in zichzelf gekeerde man. Integendeel."

Onder de kabinetten-Drees kwam het departement van Algemene Zaken zijn kinderziekten snel te boven. Met zijn enorme bestuurlijke ervaring, zijn nauwgezetheid en discipline drukte Drees al gauw een stevig stempel op de beraadslagingen in de ministerraad, ook al stelde hij zich volgens Van der Wiel uitermate bescheiden op. "Premier," kreeg Van der Wiel weleens te horen, "dat ben je bij de gratie Gods. Vroeger werd het ambt nog bij toerbeurt uitgeoefend. Het is al heel wat dat ik de raad permanent mag voorzitten," zei hij. "Dat moest Drees zeggen," aldus Van der Wiel. "De man stak met kop en schouders boven de rest uit." Die bescheidenheid paste volgens Van der Wiel overigens bij zijn stijl van regeren. Hij wist wat geven en nemen was. Hij geloofde ook niet in wereldschokkende verschuivingen. Drees kende zijn stukken, kende de politieke verhoudingen en wist je precies te vertellen welke standpunten anderen erop na hielden. Op het griezelige af, herinnert Van der Wiel zich. De minister-president stuurde zijn ambtenaar naar bijeenkomsten en vertelde hem, inclusief de karakteristieke zinswendingen, wat die of die op de vergadering zou gaan zeggen om Van der Wiel vervolgens nauwkeurig van instructies te voorzien wat zijn opstelling diende te zijn. Drees had het volgens Van der Wiel ook goed getroffen met zijn secretaris-generaal mr. C.L.W. Fock. "Een Draufgänger", volgens Gijs, die van wanten wist. Een voortvarend heer met een grote mond, die kans zag met zijn kleine

departement binnen de kortste keren respect af te dwingen. Ambtelijke formaliteiten lapte hij als het moest aan zijn laars. Bulderend stemgeluid door de telefoon. Gevloek soms. Mensen die hem niet beter kenden schrokken zich ongelukkig. Hij stond voor zijn mensen. Die kenden zijn kleine hart. Op ambtelijk vlak dwong hij gezag af. Hoewel uiterlijk in alles elkaars tegendeel konden Fock en Drees het uitstekend met elkaar vinden. Ze waren dol op elkaar, herinnert Van der Wiel zich.

Drees was ook zuinig. Iedere cent die de overheid uitgaf moest dubbel en dwars verantwoord worden. Van der Wiel: "Neem bijvoorbeeld dat verhaal van die leeslamp. Fock had gezien dat Drees een beetje moeite had met het lezen van de stukken. Hij vond daarom dat er een bureaulamp moest komen. De Rijksgebouwendienst leverde er prompt drie aan. Dan kon de premier een keuze maken. De lampen varieerden in prijs van 150 tot 60 gulden. Denk maar niet dat Drees akkoord ging. De lampen waren hem veel te duur. De andere dag verscheen de premier op het departement met een lamp die hij zelf gekocht had bij de firma Kontakt voor nog geen 20 gulden. Die moest het maar worden, meende Drees triomfantelijk. Of neem dat verhaal van die kluis. Er moest een kluis komen in het gebouw van de RVD om geheime Navo-stukken in te kunnen opbergen. Een solide kluis, die tienduizend gulden zou kosten. Drees vond het verschrikkelijk duur. Omdat hij het gebouw kende uit de tijd dat hij nog wethouder van de gemeente Den Haag was, verzong hij prompt een andere oplossing. De stukken moesten maar opgeborgen achter een geheim luik ergens in een achterkamer. Daar had de gemeente Den Haag altijd de hondenpenningen bewaard. Daar zouden de Navo-documenten wel veilig zijn. Of neem de aanschaf van een nieuwe dienstauto. Dat zinde Drees helemaal niet. Die ouwe Amerikaan vond hij prima. Pas nadat Fock hem bezworen had dat hij zich verantwoordelijk voelde voor een veilig transport van de premier en dat het zo echt niet langer kon ging Drees akkoord."

"Op een zaterdag belde Drees mij op. Of het juist was dat de glazenwasser wel drie keer per maand langs was geweest. Voor ik het wist flapte ik eruit dat ik wel iets anders aan mijn hoofd had dan de glazenwasser in de gaten houden. Nou, dat heb ik geweten. Ik kreeg een preekje van Drees, dat zulke dingen er wel degelijk toe doen. Dat de overheid een voorbeeld dient te zijn. Dat ambtenaren zorgvuldig rekenschap dienen af te leggen van het geld dat aan hen is toevertrouwd. Met zijn soberheid wilde Drees respect afdwingen voor de overheidsdienst. Een goede zaak, ook al overdreef hij wel eens een beetje. Als ik bijvoorbeeld zag welke sigaren hij zijn gasten aanbod. Dat waren van die goedkope, gepoederde. Verschrikkelijk natuurlijk voor een sigarenland. Maar ook dat is weer typerend voor Drees: die sigaren kon de portier hem leveren. Dat was aardig voor die man en ze waren goedkoper dan de rijkssigaren."

## *Drees en de media*

De komst van de televisie. Bij uitstek onderwerpen waarmee Van der Wiel zich in die tijd bezighield. Van der Wiel: "Ja, die televisie. Dat was wat. Je moet weten dat Drees een groot liefhebber was van de film. Voor een Hagenaar was het doodgewoon in die tijd om samen met Drees en zijn vrouw in de rij te staan voor de Cineac. Ik heb die zaak weleens aangekaart bij de directeur van de Cineac. Het zou toch een kleine moeite zijn om Drees dat gewacht te besparen. En zo geschiedde. Nou, dat was tegen het zere been van Drees. Ik diende goed te beseffen dat de gang naar de bioscoop een privé-aangelegenheid was. In die hoedanigheid is de premier gelijk aan iedere andere burger.

Voorrechten onder die omstandigheden zijn uit den boze. Zo was ie. Hij stapte ook gewoon op de tram want alleen zo hoorde je wat er onder het volk leefde, vond hij. Nog afgezien van het feit dat hij het overdreven vond om zich met de auto te laten afhalen."

"Die liefhebberij voor de film is er mede de oorzaak van dat Drees zich jarenlang tegen de komst van de televisie heeft verzet. Het sprak hem niet aan dat er een televisie zou komen die de mensen binnenshuis zou houden. In de oorlog hadden de mensen lang genoeg in huis moeten zitten, vond hij. En een film was toch ook prachtig. Maar bovenal moest het geld aan de woningbouw besteed worden. Er werd een brede televisie-commissie ingesteld, die de komst van de televisie moest voorbereiden. Die commissie is een hoofdstuk apart. Daar zat zo ongeveer iedereen in. Ter vergadering had je een veldkijker nodig om het hele gezelschap te kunnen overzien. En dat alles onder leiding van de karakteristieke Gerbrandy. Prachtig. Maar zoals gezegd, Drees was geen voorstander. Zodoende liet de televisie in Nederland lang op zich wachten. Achteraf een foute beslissing. De komst van de televisie was onhoudbaar. Toen het zover was kwam alles in een stroomversnelling. Een lawine van mensen kwam erop af, rijp en groen. Zodoende zijn er nogal wat ongelukjes gebeurd. De maatschappij, het verenigingsleven en het filmwezen konden zich niet zo snel aanpassen."

Drees en de media? Van der Wiel: "Ja, zoals dat in die tijd was. Weinig of geen contacten met journalisten. Toch kwam Klaas Voskuil van het Vrije Volk regelmatig op bezoek bij Drees en je mocht met een gerust hart aannemen dat die de landspolitiek met elkaar doornamen. Voskuil was een soort kerkvader, die iedere zaterdagavond een praatje had voor de radio. Daar werd breed naar geluisterd, ook door mensen die het Vrije Volk voor geen geld in huis zouden willen halen. Natuurlijk ook wel omdat ze wisten dat Voskuil goede contacten onderhield met Drees. Drees wist de media ook wel te vinden als er naar zijn smaak een omstreden benoeming aan de orde was. Kort na de oorlog woog het zwaar of iemand goed of fout was geweest. Drees als oud-verzetsman was daar ook niet gemakkelijk in. Als we soms niet zeker waren van een te benoemen burgemeester, opperde Drees langs zijn neus weg: kunnen we zijn naam niet laten rollen in de pers?"



Nou, ik kan je verzekeren, dat werkte beter als de beste inlichtingendienst. Als iemand fout geweest was, merkte je dat gauw genoeg. Dan ging de benoeming gewoon niet door.”

Het omroepbestel. Van der Wiel: ”Na de oorlog waren er wel ideeën om tot een soort nationale omroep te komen, zoals in Engeland. Vooral Van den Broek (de vader van de huidige minister van Buitenlandse Zaken) en Meijer Sluizer waren daar grote voorstanders van. De heren waren wegens hun optreden voor radio Oranje ook ongehoord populair. Maar een nationale omroep, dat kon niet. De geniale oplossing is toen gevonden om deze grote mannen de wereldomroep te laten oprichten. Daar hebben ze ook geen gras over laten groeien. Het werd binnen de kortste keren een kind met een waterhoofd. In de tijd van Drees ontstonden er problemen over de wereldomroep. Van den Broek hanteerde een objectieve formule en liet daarom ook mensen uit Indonesië aan het woord. Dat vingen de Nederlanders op Nieuw-Guinea op en die waren razend. Moest de wereldomroep op deze manier hun positie ondergraven? Drees gelastte de uitzendingen ogenblikkelijk stop te zetten. Toen ik hem vroeg op welke grond, zei Drees: ’Zeg maar tegen Van den Broek dat de redenen hem later meegedeeld zullen worden.’ Dat gaf hem de gelegenheid de zaak door justitie juridisch te laten onderbouwen.”

De affaire Greet Hofmans. Van der Wiel geeft er de voorkeur aan terughoudend over dit probleem van het Koninklijk Huis te praten. ”Die affaire is zwaar overtrokken. Het is zo’n toestand geworden, omdat er voor het eerst op deze manier over het Koninklijk Huis werd geschreven. Dat was het publiek niet gewend. Het was ook nog nooit voorgekomen. Dat er afspraken gemaakt werden met hoofdredacteuren om de zaak in de doofpot te houden, was heel normaal. Dat gebeurde in die tijd wel vaker. Bestuurlijk was de zaak ook best hanteerbaar. Drees heeft een bewonderenswaardige stuurmanskunst aan de dag gelegd. En voor het overige was er vooral de schok voor het publiek dat moest ervaren dat de koninklijke familie in feite ook maar uit gewone mensen bestaat. Ik zeg altijd maar zo: ’It is a royal family, not a holy family’.”

### *Met de mond dicht praten*

Het zou te ver voeren hier alle premiers te behandelen. We volstaan daarom met enkele karakteristieken van de man, die met de meesten een intensief contact heeft onderhouden. Zoals hij het verschil tussen Algemene Zaken en de andere departementen treffend onder woorden bracht: ”Op Algemene Zaken werk je niet voor de minister, maar met de minister.” En dat gold voor Van der Wiel in wel heel sterke mate. Hij was er tijdens de nachtvergaderingen, in crisissituaties en tijdens kabinetsformaties. Vaak was het ondankbaar werk, omdat de omstandigheden hem nogal eens noopten met de mond dicht te praten. Hij zou het echter voor geen goud hebben willen missen. Het stelt hem in staat typering te geven

van de premiers, zoals alleen Van der Wiel dat kan. We vervolgen het lijstje met: De Quay: "Ja, dat was de gouverneur, de Commissaris van de Koningin van onder de grote rivieren. Dat is nog eens een positie waar zelfs Onze Lieve Heer jaloers op kan zijn. De Quay bracht een heel ander facet in dan Drees. De representatieve kant van het premierschap kwam ineens op de voorgrond te staan. Hij kon heel geestig zijn. Bestuurlijk was hij niet zo krachtig. Hij dreef op het apparaat. De ambtenaren schreven zijn stukken. Maar hoe dan ook is het zijn verdienste geweest om de Nieuw-Guinea-kwestie tot een goed einde te brengen. Een broer van hem was in Indonesië missionaris. Zodoende wist de premier wat er aan de hand was. Buiten Luns om kondigde hij de ommezwaai van het Nederlandse beleid aan. Dat gebeurde op een cocktailparty met de nationale en internationale pers. Ik zie het nog voor me hoe Van Raalte, de nestor van de parlementaire pers, De Quay geheel ontsteld voorhield: 'U realiseert zich toch wel wat u doet? Dit is een ommezwaai van 180 graden!'

Waarop De Quay met zijn scherpe, wat hese stem, met iets van een kwinkslag erin, zei: 'Ja, dat weet ik wel?'

Zijlstra: "Een goede bestuurder. Snel en besluitvaardig. Niet benauwd om een beslissing te nemen. Bestudeerde economieboekjes. Stopte die in zijn bureaulade als je bij hem binnenkwam, kennelijk omdat hij het idee had dat het geen pas geeft om boekjes te lezen tijdens het regeren van het land. Zijlstra had het vermogen om ingewikkelde economische vraagstukken glashelder aan je uit te leggen. Op dat moment had je echt het idee: 'ik begrijp het volledig.' Was je echter twee stappen buiten de deur, dan vroeg je je af: 'hoe zat het ook alweer.' En aan het eind van de dag was het weer even ingewikkeld als voorheen."

Cals: "Heeft de aanzet gegeven voor een actievere overheidsvoorlichting. Hij had na de ministerraad veel telefonische contacten met journalisten. Op persconferenties ging hij de discussie niet uit de weg. Jacques Fahrenfort van de Telegraaf en hij vlogen elkaar regelmatig in de haren. In de ministerraad was het een intelligente flitsende man. Een handig politicus. In eigen (KVP-)huis kreeg hij echter te weinig steun. Voor zijn ambtenaren een beetje een onderwijzer. Van het type, opstel 7, schrijven 6, een perfectionist, een solist ook die zich vaak op sloot in het Catshuis om ongestoord te kunnen werken. Zonder enige twijfel leefde hij sterk mee met wat er bruisde en stroomde in de jaren zestig. Naar buiten trad hij sterk op. Hij kon fraaie redevoeringen houden. Prachtig. Met zijn oog voor vernieuwing riep hij te veel weerstanden op en door zijn solisme ook wel in het ambtenarenapparaat."

De Jong: "Een rustige vent. Hij was de kapitein op het schip. In het zware weer van die dagen hield hij het kabinet op koers. Het stormde in de maatschappij, het stormde ook in de politieke partijen, maar hij hield zijn kabinet onder controle. Een knap bestuurder. Voor geen kleintje vervaard. Hij kreeg de eerste gijzelingszaak te verwerken in de residentie van de Indonesische ambassade in Wassenaar. De Jong behandelde die zaak met grote zelfbeheersing."

Biesheuvel: "Een duivelskunstenaar die het meest gevarieerde kabinet van na de oorlog op één lijn moest zien te krijgen en te houden. Hij paste de Brusselse methode toe, dat wil zeggen net zo lang doorvergaderen tot er een oplossing uit de bus kwam. Biesheuvel maakte met zijn grote gestalte, zijn statige verschijning indruk op internationale topconferenties. Uiteindelijk lukte het hem niet zijn kabinet overeind te houden. De basis was te smal. Het was onmogelijk alle ministers op één noemer te krijgen. Biesheuvel was ook niet zo flexibel. Hij werkte niet met varianten. Maar probeerde met lang doorvergaderen iedereen plat te krijgen."

Den Uyl: "Had ook een moeilijk kabinet qua samenstelling. Den Uyl was een gedrevene. Het liefst zou hij alles wat zijn partij in al die jaren van oppositie had bedacht in één kabinetsperiode gestalte hebben willen geven. Zijn kleine marges, kleine voorstellen plaatste hij nadrukkelijk in het perspectief van eerlijk delen, spreiding van inkomen, kennis en macht. Het kabinet was hem heilig. Hij had een geweldige verbondenheid met zijn ploeg. Als besluiten ten koste van iemand gingen moest er eindeloos bijgepleisterd worden. Den Uyl wilde als het ware dat iedereen van harte achter het beleid stond. Hij leefde intens mee met wat er in de samenleving gebeurde."

Van Agt: "Hij was de onnavolgbare. Bij de meeste premiers kun je inschatten waar ze voor staan, hoe ze reageren. Voor de omgeving is dat belangrijk. Bij Van Agt was het iedere keer een verrassing, ook voor zijn naaste medewerkers, ook voor zijn eigen partij. Hij was een meester in het formuleren. In toespraken wist hij vaak de goede toonzetting te vinden en hij beschikte over een geheim wapen. Van Agt zag kans met de meest uiteenlopende mensen een open contact te leggen. De Franse president, de Duitse bondskanselier, ja zelfs de Engelse premier Thatcher onderhielden uitstekende contacten met hem. Van Agt relativeerde. In zijn omgang met de media was hij vaak lastig. Anderzijds was Van Agt gefascineerd door het directe contact met de kijker. In de hele serie premiers was Dries een bijzonder kind en dat was ie."

Lubbers: "Kenmerkt zich door een rijkdom aan gedachten. Beheerst zijn zaakjes uitstekend. Doorziet geweldig snel moeilijke situaties. Werkt heel efficiënt. Zal ongetwijfeld de geschiedenis ingaan als een van de meest efficiënte leiders van het kabinet. Een manager. Een pragmaticus, maar beslist niet conservatief. Met Joop den Uyl behoort hij tot de hardst werkende premiers die we gehad hebben. Met Den Uyl heeft hij ook gemeen, dat hij zich nooit neerbuigend over zijn politieke tegenstanders uitlaat."

Van der Wiel tot slot: "Buitenstaanders zien premiers zoals ze geprojecteerd worden door de media. Ik zag hen dagelijks. Je ziet veel meer de menselijke kant van de zaak. Daardoor heb je automatisch ook meer begrip voor zo iemand. Op Algemene Zaken werkten we niet voor de premier, maar vooral met de premier".

.....  
IV

**Epiloog**

---



*De huidige minister-president, drs. R.F.M. Lubbers met  
zijn secretaris-generaal mr. R.J. Hoekstra in de werkkamer  
van de minister-president.*

.....

## Epiloog

---

In 1933 werd in de Tweede Kamer de vraag gesteld welke staatsrechtelijke betekenis moet worden gehecht aan de term "minister-president". Het antwoord van Colijn luidde dat de term "minister-president" slechts is te beschouwen als een door het spraakgebruik geijkte verkorting voor de aanduiding van de voorzitter van de Raad van Ministers. Deze bescheiden opstelling omtrent de inhoud van het ambt van minister-president kenmerkt ook de opvolgers, de een meer, de ander minder. De minister-president in Nederland is geen premier of regeringsleider. Hij is de exponent van collegiaal bestuur op centraal niveau.

De instelling van het departement van Algemene Zaken in 1937 is, denk ik, voor de ontwikkeling van het ambt van belangrijke betekenis geweest. Het ging ook niet zonder slag of stoot. Er kwam zelfs een advies van de Raad van State aan te pas voordat de regering tot instelling besloot. Als enig argument en doelstelling van de oprichting van het nieuwe ministerie wordt genoemd "het ontlasten van de voorzitter van de Raad van Ministers door hem te ontheffen van de zorg voor het beheer van een departement van gewone omvang, ten einde de coördinatie van de arbeid der onderscheidene departementen te bevorderen". Deze voorzichtige omschrijving bevat niettemin een belangrijke lading. Zij maakt een einde aan de in de vorige eeuw al begonnen discussie of er ruimte zou moeten zijn voor een vast voorzitterschap van de ministerraad; deze vraag hing samen met de discussie over de ministerraad als al dan niet zelfstandig college.

In feite is in 1937 de positie van de ministerraad als zelfstandig college erkend. Deze erkenning is in de Reglementen van Orde na 1945 tot uitdrukking gekomen. In de Grondwet 1983 heeft de ministerraad, diens taak en het ambt van minister-president zelfs verankering gekregen. Het is buitengewoon boeiend de parlementaire stukken daarover nog eens na te lezen, omdat daarin gecomprimeerd de in de vorige eeuw en deze eeuw levende zorgen tot uitdrukking komen: de positie van de ministerraad en diens voorzitter mag niet ten koste gaan van het

collegiaal bestuur, noch afbreuk doen aan de bevoegdheden van andere in de Grondwet verankerde staatsorganen.

Artikel 45 van de Grondwet is zo gezien meer de resultante van een historisch proces, dan de vastlegging van een machtspositie van de ministerraad. Die positie is in wezen geen andere dan decennia geleden, al zijn er natuurlijk voortdurend accentverschuivingen in datgene waar de ministerraad zich mee bezighoudt. Benoemingszaken blijven, maar de EG vraagt nu bijvoorbeeld veel meer aandacht. Niet alleen sociaal-economische, maar ook bestuurlijke en justitiële beleidsvragen vergen tegenwoordig de wekelijkse aandacht van de ministers. Maatschappelijke ontwikkelingen, zorgen en knelpunten bepalen de inhoud van de agenda; de ministerraad heeft tot taak ontwikkelingen tot op zekere hoogte bij te sturen – althans voor zover het de rol van de overheid betreft – en beraadt zich langs welke wegen en met welke instrumenten dat kan gebeuren. De belangrijkste taak die de ministerraad heeft is mijns inziens dat dit college een bijdrage geeft aan de totstandkoming van consistent beleid; een herkenbaar beleid van het kabinet als geheel door het innemen van politieke en bestuurlijke standpunten, daar waar dit nodig is.

Beziet men de ontwikkelingen over langere termijn, dan moet ook aandacht gegeven worden aan het feit, dat in de loop van de tijden de betekenis van de onderraden sterk is toegenomen. De onderraden hebben het grote voordeel dat niet alleen de ministerraad ontlast wordt van tal van specifieke discussies, maar ook dat topambtenaren zich een betere indruk kunnen vormen van de opvattingen van andere bewindslieden dan hun eigen minister. Kortom, de onderraden vervullen een belangrijke integrerende rol waar het betreft de samenwerking tussen de departementen. In feite vullen ad hoc ministeriële werkgroepen – zoals de Vijfhoek – dit nog verder aan.

In formele termen gezegd is de bevordering van de eenheid van regeringsbeleid de voornaamste taak van de ministerraad. Een taak die zwaarder is geworden door de toegenomen omvang van overheidsoptreden. Er zijn nauwelijks onderwerpen te bedenken waarmee de overheid zich niet op de een of andere wijze bezig houdt. De discussie over "minder overheid" die momenteel wordt gevoerd, zal daarin geen wezenlijke verandering brengen. Zoals ik bij de Algemene Politieke Beschouwingen in de Tweede Kamer heb aangegeven, vind ik het eigenlijk onjuist om over "terugtrekkende overheid" te spreken. Het gaat niet om het terugtrekken van de overheid, maar om een bezinning op de taken die de overheid moet vervullen. Dat kan betekenen dat de overheid het beleid van sommige onderwerpen aan anderen overlaat, maar dat kan ook betekenen dat de overheid op bepaalde punten een actiever beleid moet gaan voeren. Bovendien betekent het terugtrekken van de overheid op bepaalde terreinen, zoals bijvoorbeeld de arbeidsvoorziening, niet dat daarmee het onderwerp onvoorwaardelijk uit handen is gegeven. Dat kan ook gebeuren, maar er zijn vele onderwerpen waar de overheid

toch "op de achterhand" aanwezig zal moeten blijven, c.q. die zij zal moeten blijven volgen, omdat er sprake is van een algemeen belang waarop zij uiteindelijk kan worden aangesproken.

Het toegenomen aantal terreinen waarop de overheid zich beweegt en de mate waarin de overheid zich met zaken inlaat, hebben gevolgen voor de kennis die van een vakminister op zijn primaire beleidsterrein wordt gevraagd. Dit wordt nog versterkt doordat een minister steeds vaker op zijn terrein wordt aangesproken, niet alleen op de hoofdlijnen, maar ook op de details. De belangenbewegingen spelen bij deze ontwikkeling zeker een rol. De toegenomen gerichtheid van vakministers op hun primaire beleidsterrein betekent ook een extra vraag naar vorming van samenhangend beleid op het niveau van de ministerraad.

De toegenomen openbaarheid, inspraak en democratisering hebben tot gevolg dat in het stadium van beleidsvoorbereiding reeds allerlei stukken en adviezen publiek worden. Dergelijke publiciteit kan leiden tot publieke discussie en meningen en opvattingen in de media over een onderwerp. In feite is het zelfs zo dat de veelheid van adviezen en de verplichtingen welke voortvloeien uit openbaarheid, inspraak en democratisering waarschijnlijk onbedoeld een nieuw probleem hebben geschapen. Moeten impopulaire maatregelen getroffen worden, dan lijkt het wel of deze maatregel vijf à zes keer genomen wordt. Eerst in een adviesaanvraag, dan in het uitgebrachte advies, dan in het standpunt van de regering daarover, dan in het wetsvoorstel dat aangeboden wordt aan de Raad van State, dan bij indiening bij de Tweede Kamer en vervolgens bij de behandeling, eventueel ook nog in de Eerste Kamer, en ten slotte bij de publikatie in het Staatsblad. En dan hebben we het nog niet over de gevallen, waarin er in een bepaalde fase nog geen kabinetsstandpunt is, maar er lekkages zijn over de standpunten van individuele ministers. Nu staat hier tegenover dat we in de loop van de tijden wat minder kleinzerig zijn geworden met betrekking tot publieke discussies. Toch is door dit soort feitelijke ontwikkelingen de zorg voor de eenheid van het regeringsbeleid – tenminste voor zover het op de presentatie aankomt – een zwaardere geworden.

De rol van de ministerraad is dus wezenlijk voor de eenheid van het regeringsbeleid en steeds vaker is in een vroeg stadium afstemming tussen de ministers noodzakelijk. Dat heeft zo ook zijn betekenis voor de minister-president. Hij is in een collegiaal bestuur als het onze tevreden (en moet tevreden zijn) met de rol van primus inter pares. Hij moet echter tegelijkertijd beseffen, dat hij naar buiten toe aansprakelijk is voor gebrek aan eenheid, gebrek aan samenhang in het regeringsbeleid. Dat legt op hem de taak te anticiperen op de agenda van de ministerraad, als aanjager van noodzakelijk beleid te fungeren. Elke minister-president vervult zijn ambt op eigensoortige wijze, bepaald door omstandigheden en karakter. Feit is dat de werklast van de minister-president is toegenomen. Een deel van deze werklast wordt bepaald door de zorg voor het waarborgen van de vertrouwens-



relatie met het parlement. Dit onderdeel van de taak is zwaarder geworden naarmate de omvang van het overheidsoptreden en de complexiteit van dat optreden is toegenomen. Sommigen spreken in dat verband verwijtend over monistisch gedrag. Dat is het niet. In een gematigd dualistisch parlementair stelsel als het onze vergt het behoud van de vertrouwensrelatie een bijzondere inzet. Vertrouwen moet verworven en behouden worden. Het is niet een gegeven.

Behalve de verhouding tussen ministers en Staten-Generaal, is de relatie met de samenleving ook steeds meer afzonderlijke aandacht gaan vragen. Deze is niet een aangelegenheid die los te maken is van de relatie tussen ministers en Staten-Generaal. Maar sinds het vertrek van die categorie volksvertegenwoordigers die deze hoedanigheid combineerden met belangrijke functies in omroep, vakbeweging, werkgeversorganisaties enzovoort, vraagt het overtuigen van de maatschappelijke groeperingen meer inzet. Het circuit van de jaren vijftig van regering/Staten-Generaal, regering/Stichting van de Arbeid/Rijksbemiddelaars, met hun onderlinge uitwisselbaarheid, is geworden tot min of meer afzonderlijk door ministers te betreden circuits.

Ik ben geen politicoloog, maar toch durf ik de stelling te poneren dat naarmate de ontzuiling is voortgeschreden, in dezelfde mate de betekenis van een herkenbaar, samenhangend regeringsbeleid is toegenomen. Een regeerakkoord kan daarbij behulpzaam zijn, niet alleen als instrument tot verwerving van vertrouwen in de Staten-Generaal, maar ook als een der belangrijkste middelen om de samenleving te overtuigen van de juistheid en consistentie van het te voeren regeringsbeleid. De minister-president is gehouden als voorzitter van de ministerraad tegelijk op te treden als voorzitter van een coalitiekabinet. Dat vereist een zekere evenwichtskunst, waar hij toch voortkomt uit één van de politieke groeperingen waar het parlementaire kabinet op rust.

Maar er is meer. Naar mijn oordeel hebben de ministers van de Kroon – en dat geldt wel heel bijzonder voor de minister-president – naar de mate van het mogelijke ook rekening te houden met politieke en bestuurlijke opvattingen die van buiten de coalitie naar voren gebracht worden. De regering is er immers voor het gehele volk. De grens die daarbij gehanteerd mag worden is dat er sprake moet blijven van een consistent en herkenbaar beleid, maar niet zelden geeft dat ruimere mogelijkheden dan puur de uitvoering van coalitie-opvattingen. Om die reden zijn zowel het ministerie van Algemene Zaken, als de minister-president gehouden de kanalen naar en het zicht op de samenleving als geheel goed open te houden.

Drs. R.F.M. Lubbers  
*Minister-President,*  
*Minister van Algemene Zaken*



*Dr. H. Colijn, minister-president 1937-1939.*



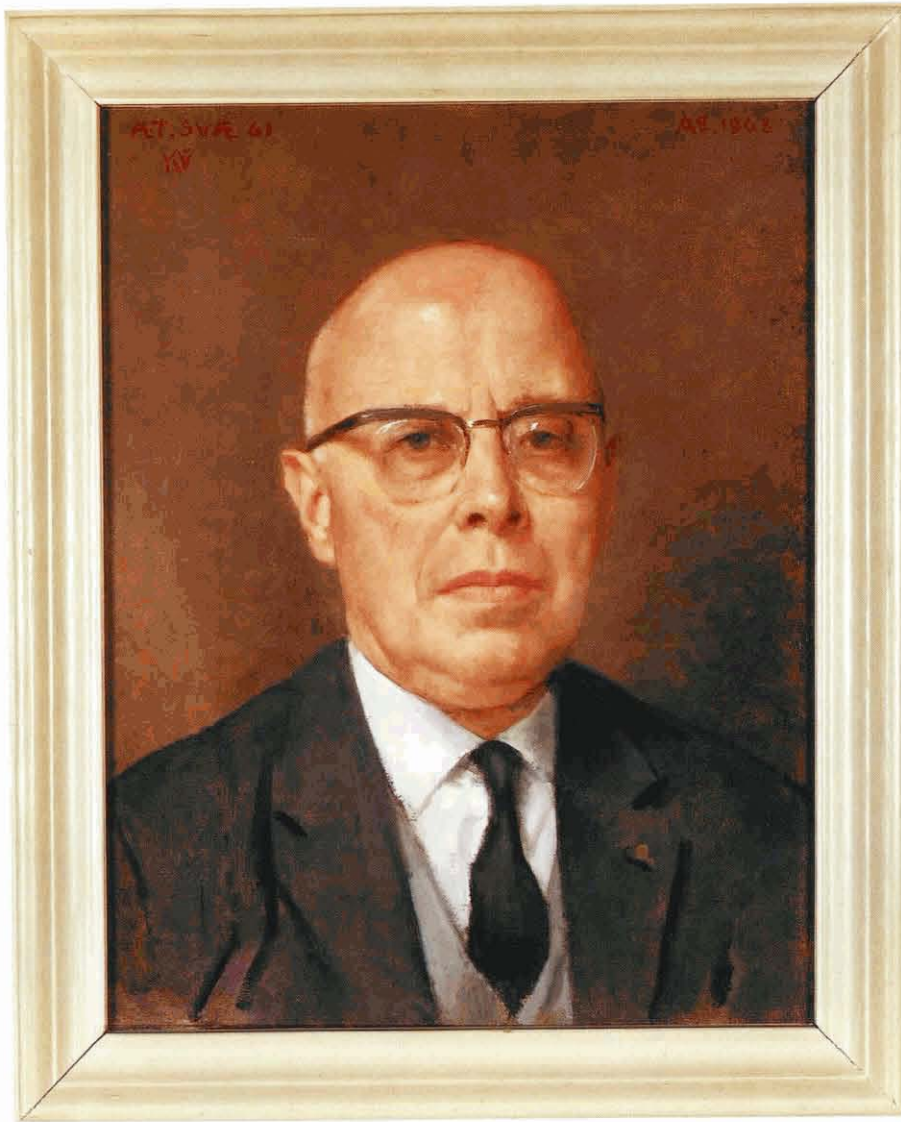
*Jhr. mr. D.J. de Geer, minister-president 1939-1940.*



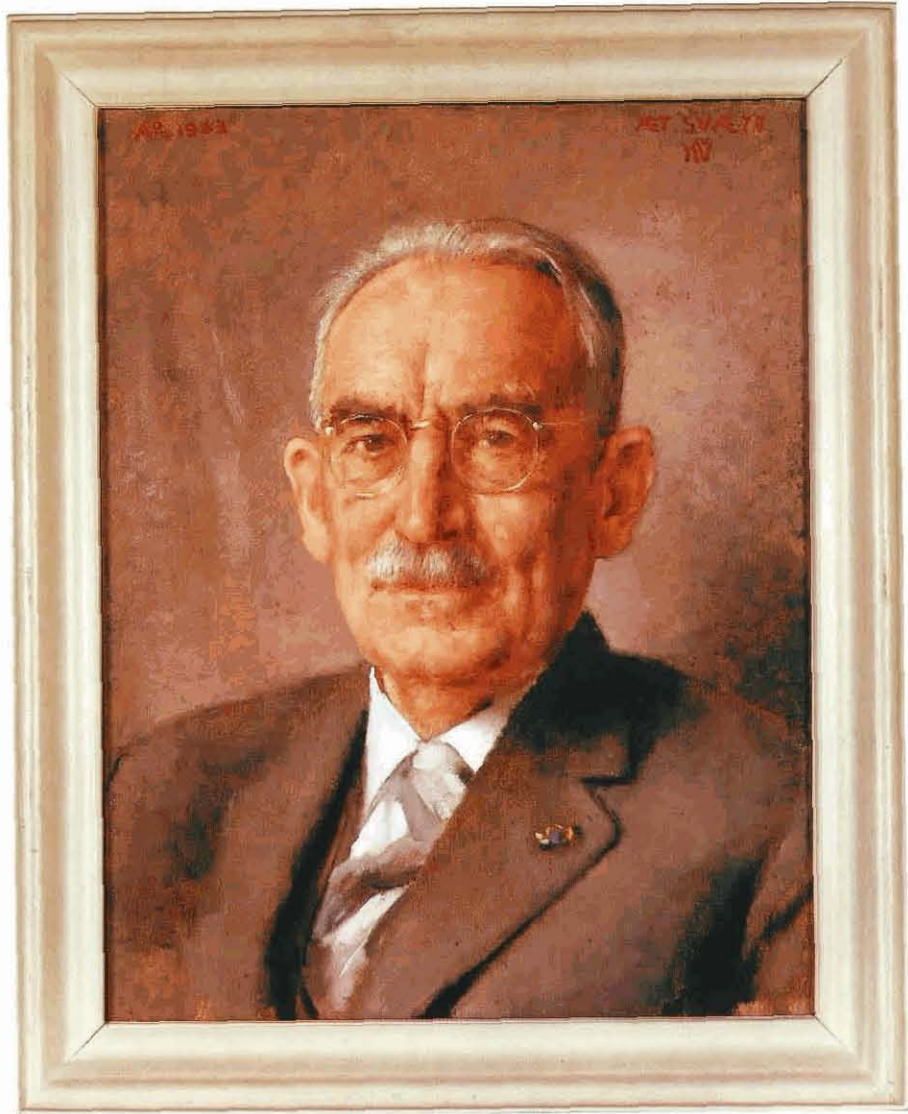
*Prof. mr. P.S. Gerbrandy, minister-president 1940-1945.*



*Prof.dr.ir. W. Schermerhorn, minister-president 1945-1946.*



*Dr. J.L.M. Beel, minister-president 1946-1948, 1958-1959.*



*Dr. W. Drees, minister-president 1948-1958.*



*Dr. J.E. de Quay, minister-president 1959-1963.*





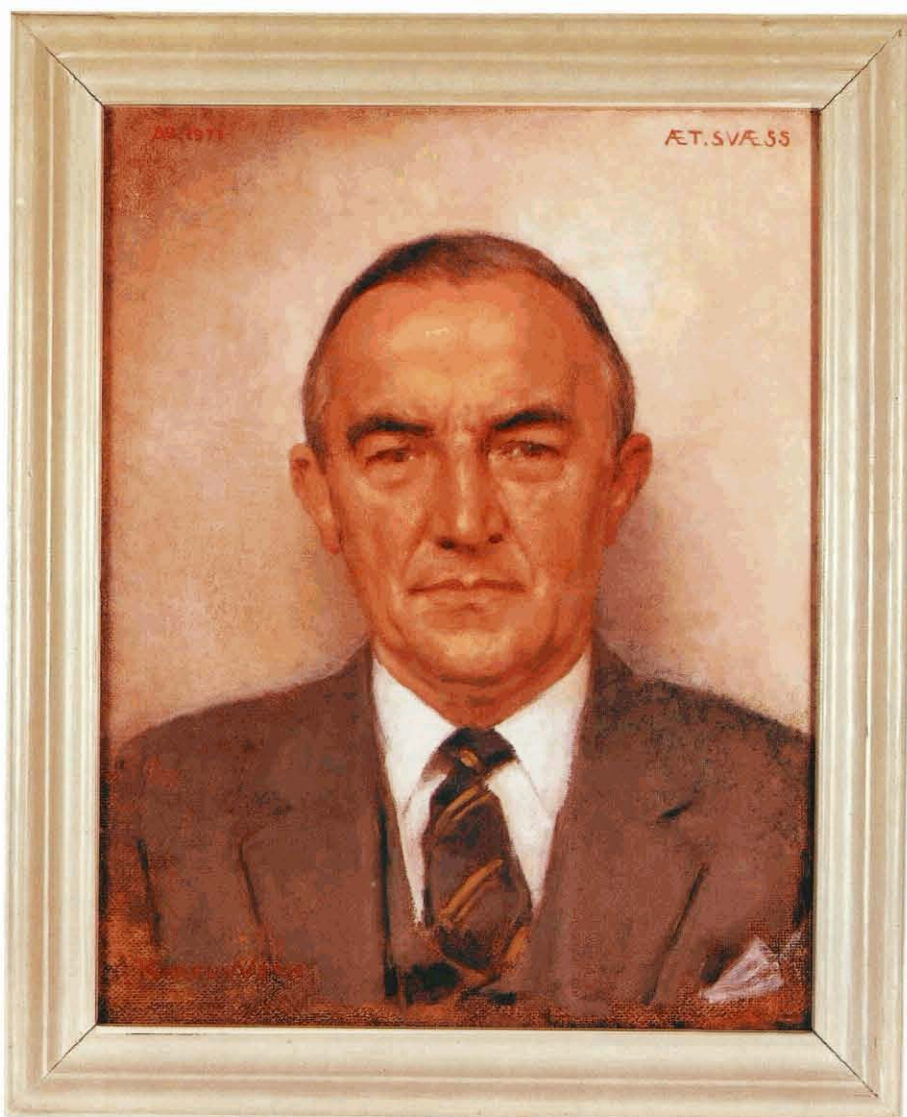
*Mr. V.S.M. Marijnen, minister-president 1963-1965.*



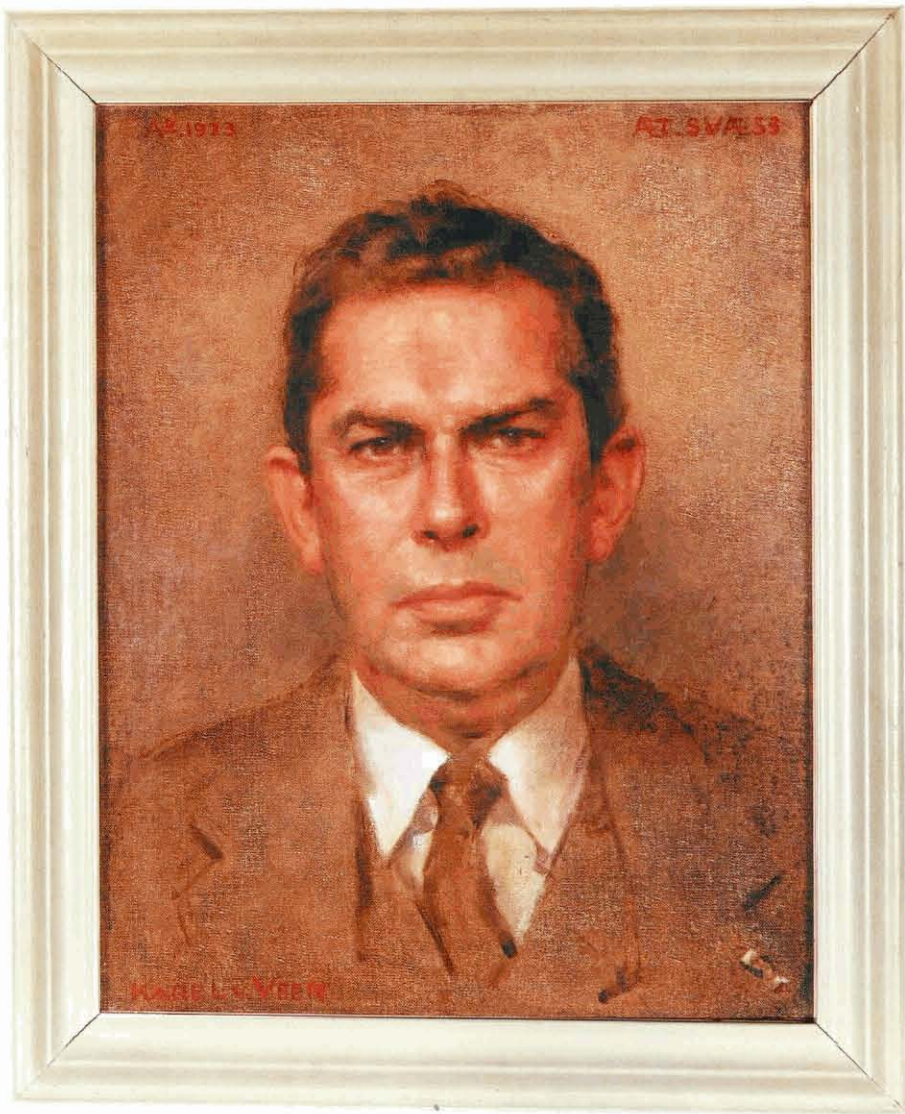
*Mr. J.L.M.Th. Cals, minister-president 1965-1966.*



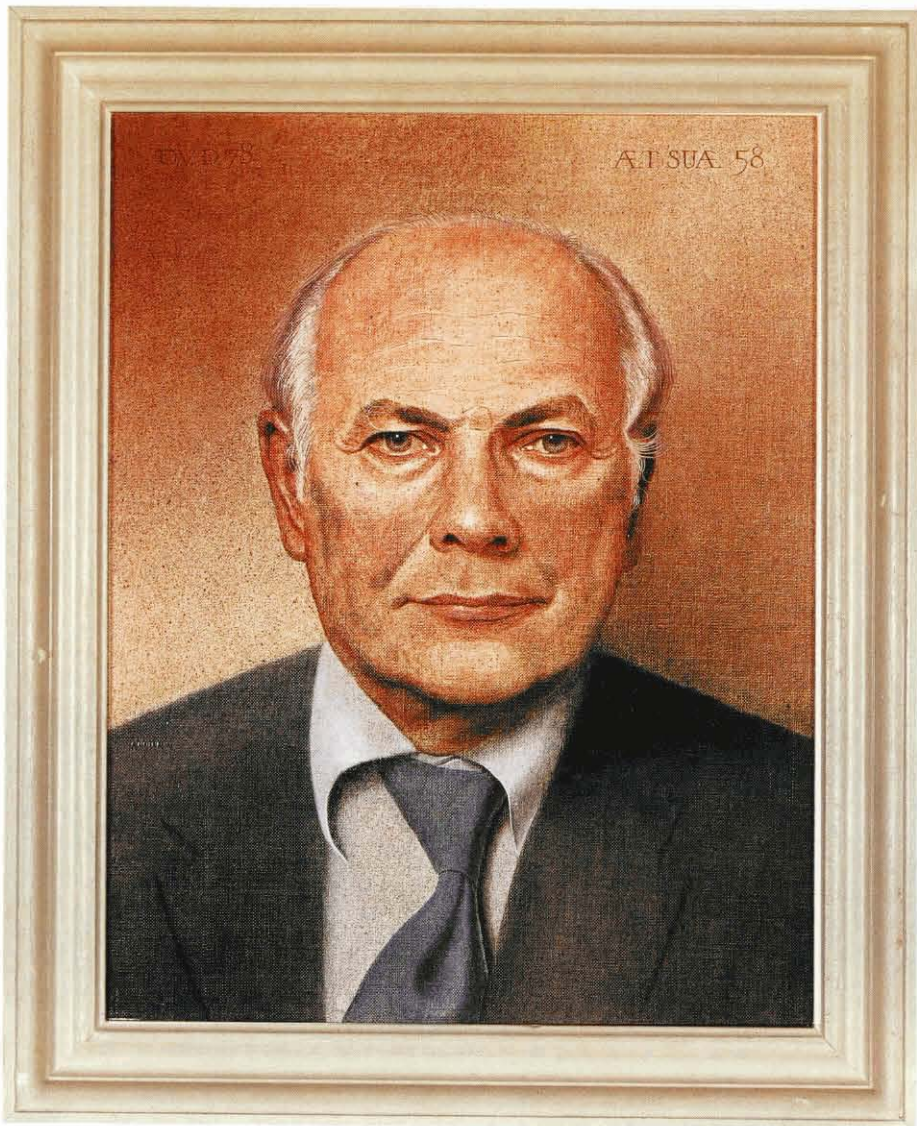
*Dr. J. Zijlstra, minister-president 1966-1967.*



*P.J.S. de Jong, minister-president 1967-1971.*



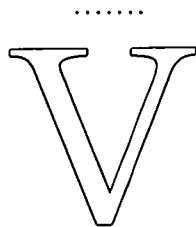
*Mr. B.W. Biesheuvel, minister-president 1971-1973.*



*Drs. J.M. den Uyl, minister-president 1973-1977.*



*Mr. A.A.M. van Agt, minister-president 1977-1982.*



## **Feiten en cijfers**

---





*"Fotogalerij" van naoorlogse ministers-presiden  
ministerie van Algemene Zaken.*

.....

## Feiten en cijfers

*Samengesteld door P. Haighton\**

---

### De organisatie van het departement

#### *De ontwikkeling 1937-1987*

Voor de Tweede Wereldoorlog was het ministerie van Algemeene Zaken een klein departement, bestaande uit de Regeeringspersdienst (overgenomen van het ministerie van Buitenlandse Zaken), ambtelijke ondersteuning voor de voorzitter van de Raad van Ministers en – vanaf eind 1939 – het secretariaat van deze raad. Het departement was te klein voor eigen algemene diensten; hierin werd voorzien door het ministerie van Financiën. Tijdens en kort na de Tweede Wereldoorlog werd, met name onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Algemeene Oorlogvoering van het Koninkrijk (AOK), een aantal diensten opgericht die in oktober 1947 onder het opnieuw ingestelde ministerie van Algemene Zaken werden gebracht. Dit zijn de Centrale Veiligheidsdienst, de Buitenlandse Inlichtingendienst en de Regeringsvoorlichtingsdienst. Tussen 3 juli 1946 (opheffing van het ministerie voor AOK) en 13 oktober 1947 waren deze begrotingstechnisch ondergebracht onder hoofdstuk II van de Rijksbegroting (Hoge Colleges van Staat).

Het ministerie in enge zin bestond in 1947 uit het Kabinet minister-president en de afdeling Comptabiliteit en Algemene Dienst. Met ingang van 5 juni 1950 werd het secretariaat van de ministerraad weer overgenomen van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Tussen 19 mei 1959 en 24 juli 1963 was aan het departement een afdeling toegevoegd (afkomstig van Binnenlandse Zaken) die zich met de bezitsvorming en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie bezighield<sup>1</sup>. Op 1 september 1960 ten slotte werd de staf voor de Civiele Verdediging ingesteld<sup>2</sup>. Deze

\* Bij het verzamelen van het materiaal heb ik gebruik kunnen maken van de deskundige en vaak inventieve steun van P. Blom (Centraal Oud Archief), I.C.M. Wubben (Publieksinformatie en Bibliotheek) en H.C.A.P. van Drunen, J.A.P. Leeuwenhoek en J.A.J. Visser (Centrale afdeling Financieel-Economische Zaken).

moest de minister-president adviseren ten aanzien van alle aangelegenheden die de op hem rustende coördinerende verantwoordelijkheid in deze betroffen. Met het overgaan van deze verantwoordelijkheid naar het ministerie van Binnenlandse Zaken op 1 november 1971 werd ook de staf aan dat ministerie overgedragen<sup>3</sup>. Op het gebied van de overheidsvoorlichting werd de Regeringsvoorlichtingsdienst (RVD) in 1947 onder het ministerie van Algemene Zaken gebracht. De dienst Oog en Oor, die in november 1945 van de RVD werd afgesplitst, werd geleidelijk geliquideerd en per 1 september 1946 definitief opgeheven. De naam van de Regeringsvoorlichtingsdienst werd op 15 september 1953 gewijzigd in Rijksvoorlichtingsdienst, ten einde "de functie van het centrale, technisch uitvoerende apparaat voor van de Rijksoverheid uitgaande voorlichting duidelijker in de benaming van deze Rijksdienst tot uiting te brengen"<sup>4</sup>. Ten slotte werd in 1947 de Voorlichtingsraad opgericht.

De Buitenlandse Inlichtingendienst heeft tussen 1 januari 1971 en 1 september 1972 onder het ministerie van Defensie geressorteed. Bij terugkeer naar het ministerie van Algemene Zaken werd de naam in Inlichtingendienst Buitenland gewijzigd. De Centrale Veiligheidsdienst werd op 9 augustus 1949 aan het ministerie van Binnenlandse Zaken overgedragen in het kader van een structuurwijziging van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten<sup>5</sup>. Bij deze gelegenheid werd tevens een coördinatiecommissie in het leven geroepen die onder voorzitterschap van de minister-president stond. Op 1 maart 1956 werd deze commissie vervangen door een (ambtelijke) coördinator voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten<sup>6</sup>.

In het kader van de coördinerende taak van de minister-president ten aanzien van de civiele verdediging ressorteerde van 24 november 1952 tot 15 september 1972 de Commissie Algemene Verdedigingsvoorbereiding onder het ministerie. Deze had tot taak de Algemene Verdedigingsraad (een onderraad van de ministerraad) te adviseren over de voorbereiding van de civiele verdediging. Zij werd in september 1972 opgeheven nadat de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Defensie reeds eigen voorzieningen hadden getroffen.

De Adviescommissie voor de Doelmatige Organisatie in de Rijksdienst, ingesteld op 8 april 1954<sup>7</sup>, diende de Raad voor de Burgerlijke Rijksdienst (eveneens een onderraad van de ministerraad) van advies over hetgeen in die raad over de doelmatige organisatie ter sprake kwam en over het beleid ter zake. Op 22 augustus 1966 werd zij opgeheven en opgevolgd door de onder het ministerie van Binnenlandse Zaken ressorterende Adviescommissie voor Doelmatigheidsbevordering in de Rijksdienst<sup>8</sup>. Op 16 oktober 1954 werd de Centrale Ideeënbuscommissie opgericht<sup>9</sup>. Deze had – eveneens met het oog op de doelmatigheidsbevordering – tot taak het leiding geven aan de ontwikkeling van de ideeënbusgedachte in de rijksdienst en het vaststellen van beloningen en aanmoedigingspremies. Met ingang van 1964 ging zij over naar het ministerie van Binnenlandse Zaken. De Commissie voor Atoomenergie werd op 6 mei 1955 ingesteld. Zij moest de

regering adviseren over de vreedzame toepassing van de atoomkernwetenschappen. In 1962 ging deze commissie over naar het ministerie van Economische Zaken.

De Nationale Telecommunicatieraad had tot taak het onder leiding van de minister-president voorbereiden van een doelmatige coördinatie op telecommunicatiegebied onder buitengewone omstandigheden. Hij is in 1953 opgericht, op 11 april 1957 opnieuw opgericht en in juni 1982 overgegaan naar het ministerie van Verkeer en Waterstaat <sup>10</sup>.

Na een voorgeschiedenis van ruim twaalf jaar werd in november 1972 bij Koninklijk Besluit de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ingesteld. In 1976 vond de definitieve instelling bij wet plaats.

Het huidige departement bestaat uit het ministerie in enge zin, de Rijksvoorlichtingsdienst en de Voorlichtingsraad, de Inlichtingendienst Buitenland en de coördinator voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Overzicht 1 brengt de ontwikkeling van het ministerie tussen 1937 en nu in beeld.



## *De leiding van het departement en de dienstonderdelen*

Ter aanvulling van de genealogie van het ministerie wordt hieronder een opsomming gegeven van de personen die de leiding van het ministerie en van de daaronder ressorterende diensten en instellingen hebben gehad. Daarbij is uitgegaan van de huidige structuur van het departement: die functionarissen zijn opgenomen die aan het hoofd staan of hebben gestaan van de huidige dienstonderdelen en hun voorlopers<sup>11</sup>.

### Overzicht 2 **Ministers van Algemene Zaken, 1937-1987 (a)**

<i>Periode</i>	<i>Naam</i>	<i>Bijzonderheden</i>
8 juli 1937 – 10 aug. 1939	<b>Dr. H. Colijn</b>	–
10 aug. 1939 – 3 sept. 1940	<b>Jhr.mr. D.J. de Geer a.i.</b>	<i>Minister-president, minister van Financiën</i>
27 sept. 1940 – 31 mei 1944	<b>H. van Boeyen a.i.</b>	<i>Minister van Binnenlandse Zaken</i>
( 3 sept. 1940 – 24 juni 1945	<b>Prof.mr. P.S. Gerbrandy</b>	<i>Minister-president, minister van Justitie; vanaf 21 mei 1942 minister voor Algemeene Oorlogvoering van het Koninkrijk)</i>
31 mei 1944 – 23 febr. 1945	<b>H. van Boeyen</b>	–
(24 juni 1945 – 3 juli 1946	<b>Prof.dr.ir. W. Schermerhorn</b>	<i>Minister-president, minister voor Algemeene Oorlogvoering van het Koninkrijk)</i>
13 okt. 1947 – 7 aug. 1948	<b>Dr. L.J.M. Beel</b>	<i>Van 3 juli 1946 tot 15 sept. 1947 minister-president, minister van Binnenlandse Zaken; van 15 sept. 1947 tot 13 okt. 1947 minister-president, minister van Overzeese Gebiedsdelen a.i.</i>
7 aug. 1948 – 22 dec. 1958	<b>Dr. W. Drees</b>	–
( 7 aug. 1948 – 15 mrt. 1951	<b>Mr. J.R.H. van Schaik</b>	<i>Vice-minister-president, minister zonder portefeuille)</i>
(15 mrt. 1951 – 2 sept. 1952	<b>Mr. F.G.C.J.M. Teulings</b>	<i>Minister zonder portefeuille)</i>
22 dec. 1958 – 19 mei 1959	<b>Dr. L.J.M. Beel</b>	–
19 mei 1959 – 24 juli 1963	<b>Dr. J.E. de Quay</b>	–
(19 mei 1959 – 24 juli 1963	<b>Drs. W.K.N. Schmelzer</b>	<i>Staatssecretaris van Algemene Zaken)</i>
24 juli 1963 – 14 apr. 1965	<b>Mr. V.S.M. Marijnen</b>	–
14 apr. 1965 – 22 nov. 1966	<b>Mr. J.M.L.Th. Cals</b>	–
22 nov. 1966 – 5 apr. 1967	<b>Dr. J. Zijlstra</b>	–
5 apr. 1967 – 6 juli 1971	<b>P.J.S. de Jong</b>	–
6 juli 1971 – 11 mei 1973	<b>Mr. B.W. Biesheuvel</b>	–
11 mei 1973 – 19 dec. 1977	<b>Drs. J.M. den Uyl</b>	–
19 dec. 1977 – 4 nov. 1982	<b>Mr. A.A.M. van Agt</b>	<i>Van 29 mei 1982 tot 4 nov. 1982 tevens minister van Buitenlandse Zaken</i>
4 nov. 1982 – heden	<b>Drs. R.F.M. Lubbers</b>	–

(a) De ministers-presidenten die niet tevens minister van Algemene Zaken waren, alsmede de ministers zonder portefeuille en de staatssecretaris van Algemene Zaken zijn in dit overzicht tussen haakjes opgenomen.



*Secretaris-generaal Ringnalda draagt de leiding van  
Algemene Zaken op 1 juli 1986 over aan zijn opvolger  
mr. R.J. Hoekstra.*

### Overzicht 3 Secretarissen-generaal van het ministerie van Algemene Zaken, 1937-1987

<i>Periode</i>	<i>Naam</i>	<i>Bijzonderheden</i>
8 juli 1937 – (24 juni 1945?)	<b>Jhr. mr. A.M.C. van Asch van Wijck (wnd.)</b>	<i>Secretaris-generaal van het ministerie van Financiën</i>
24 juni 1945 – 3 juli 1946	<b>Mr. P. Sanders</b>	<i>Secretaris-generaal van het ministerie voor Algemene Oorlogvoering van het Koninkrijk</i>
1 nov. 1949 – 1 apr. 1962	<b>Mr. C.L.W. Fock</b>	
1 juli 1962 – 28 juli 1972	<b>Jhr. mr. A.J.M. van Nispen tot Pannerden</b>	
1 aug. 1972 – 1 juli 1986	<b>Drs. D.M. Ringnalda</b>	
1 juli 1986 – heden	<b>Mr. R.J. Hoekstra</b>	

### Overzicht 4 Secretarissen van de ministerraad, 1945-1987 (a)

<i>Periode</i>	<i>Naam</i>	<i>Bijzonderheden</i>
1 apr. 1945 – 1 juli 1945	<b>Kapt.lt. ter zee J.F.W. Nubour; Mr. C. Drooglever Fortuyn</b>	
1 juli 1945 – 3 juli 1946	<b>Mr. P. Sanders</b>	<i>Secretaris-generaal van het ministerie voor Algemene Oorlogvoering van het Koninkrijk</i>
3 juli 1946 – 5 juni 1950	<b>Dr. M.J. Prinsen</b>	<i>Secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken</i>
5 juni 1950 – 1 mei 1977	<b>Drs. J. Middelburg</b>	
1 mei 1977 – heden	<b>Mr. J.H. Kist</b>	

(a) De ministerraad kent pas vanaf april 1945 een vaste, ambtelijke secretaris.

### Overzicht 5 Hoofddirecteuren van de Rijksvoorlichtingsdienst, 1937-1987

<i>Periode</i>	<i>Naam</i>	<i>Bijzonderheden</i>
8 juli 1937 – 13 mei 1940	<b>A.J. Lievegoed</b>	<i>Chef van de Regeeringspersdienst</i>
14 mei 1940 – begin 1944	<b>A. Pelt</b>	
begin 1944 – 24 juni 1945	<b>D.J.F. de Man (wnd.)</b>	
24 juni 1945 – 1 febr. 1946	<b>P.A. Wansink</b>	
24 juni 1945 – 1 sept. 1946	<b>Drs. C. Nicolai</b>	<i>Hoofd dienst Oog en Oor</i>
1 febr. 1946 – 1 sept. 1952	<b>Mr. J.M. Landré</b>	
1 sept. 1952 – 1 nov. 1968	<b>Dr. G.J. Lammers</b>	
1 nov. 1968 – 1 jan. 1983	<b>G. van der Wiel</b>	
1 jan. 1983 – heden	<b>Mr. M.J.D. van der Voet</b>	



## Overzicht 6 Voorzitters van de Voorlichtingsraad, 1947-1987

<i>Periode</i>	<i>Naam</i>
17 okt. 1947 – 1 mei 1949	<b>Mr. H.G. Hermans</b>
1 mei 1949 – 1 mei 1951	<b>Mr. J.M. Landré</b>
1 mei 1951 – 1 apr. 1962	<b>Mr. C.L.W. Fock</b>
1 apr. 1962 – 28 juli 1972	<b>Jhr. mr. A.J.M. van Nispen tot Pannerden</b>
1 aug. 1972 – 1 jan. 1978	<b>Dr. D. van Duyne</b>
1 jan. 1978 – 1 apr. 1983	<b>G. van der Wiel</b>
1 apr. 1983 – heden	<b>Mr. M.J.D. van der Voet</b>

## Overzicht 7.1 Voorzitters van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1972-1987

<i>Periode</i>	<i>Naam</i>
20 nov. 1972 – 1 aug. 1977	<b>Dr. J. Kremers</b>
1 aug. 1977 – 1 mrt. 1978	<b>Ir. W.F. Schut (wnd.)</b>
1 mrt. 1978 – 1 febr. 1985	<b>Prof. ir. Th. Quené</b>
1 febr. 1985 – 1 sept. 1985	<b>Prof. dr. ir. C.T. de Wit (wnd.)</b>
1 sept. 1985 – heden	<b>Prof. dr. W. Albeda</b>

## Overzicht 7.2 Secretarissen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1972-1987

<i>Periode</i>	<i>Naam</i>
20 nov. 1972 – 1 okt. 1975	<b>Drs. E.D.J. Kruijtbosch</b>
1 okt. 1975 – 1 mrt. 1976	<b>Dr. M.C.E. van Gendt (wnd.)</b>
1 mrt. 1976 – 1 jan. 1983	<b>Dr. P.R. Baehr</b>
1 jan. 1983 – heden	<b>Dr. W. van Drimmelen</b>

## Instelling, doelstelling en taken

In dit onderdeel wordt een overzicht gegeven van op regelingen en besluiten gebaseerde gegevens omtrent het ministerie en de daaronder ressorterende diensten en instellingen. Aan de orde komen de instelling en instellingsgeschiedenis, de doelen van het instellen van de verschillende taakeenheden en de taken die hieraan zijn opgedragen. Het overzicht heeft geen andere pretentie dan het systematisch bij elkaar brengen van deze formele gegevens.

### *Het ministerie*

#### Instelling en doelstelling

Het ministerie van Algemeene Zaken is bij Koninklijk Besluit van 3 juli 1937 ingesteld (*Stb.* 1937, 140; i. w. tr. 8 juli 1937). De instelling had tot doel de voorzitter van de Raad van Ministers te ontheffen van de zorg voor het beheer van een departement van gewone omvang, ten einde de coördinatie van de werkzaamheden van de verschillende departementen van algemeen bestuur te bevorderen. Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd in Londen naast het ministerie van Algemeene Zaken het ministerie voor Algemeene Oorlogvoering van het Koninkrijk ingesteld (KB van 21 mei 1942, nr. 3), met als doel de coördinatie van de inspanningen om de oorlog te winnen te bevorderen. Dit ministerie stond onder leiding van de minister-president en had de facto de coördinerende rol van het ministerie van Algemeene Zaken overgenomen. Het ministerie van Algemeene Zaken bleef wel in stand, kreeg in 1944 een aantal taken van het ministerie van Binnenlandse Zaken opgedragen, maar werd uiteindelijk bij artikel 2 van het Koninklijk Besluit van 23 februari 1945 (*Stb.* 1945, F 11) opgeheven; diens taken werden overgedragen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het ministerie voor Algemeene Oorlogvoering van het Koninkrijk werd bij Koninklijk Besluit op 3 juli 1946 opgeheven (*Stb.* 1946, G 186); de toen aantredende minister-president kreeg de portefeuille van Binnenlandse Zaken. In oktober 1947 werd besloten tot het opnieuw instellen van "een Departement van Algemeen Bestuur, dat de naam zou dragen van "Ministerie van Algemene Zaken"" (KB van 11 oktober 1947, *Stb.* 1947, H 346, i. w. tr. 13 oktober 1947). Als doel hiervan werd opgegeven de minister-president het beheer van een departement op te dragen, nadat hij door de terugkeer van de minister van Overzeese Gebiedsdelen (welk ministerie hij ad interim beheerde) niet meer aan het hoofd van een departement zou staan <sup>12</sup>.

## Taken

Bij diens instelling in 1937 kreeg het hoofd van het ministerie van Algemeene Zaken de zorg opgedragen voor zaken betreffende

- "a. de samenstelling van de hoofdstukken I en II der Rijksbegroting en het beheer dezer hoofdstukken;
- b. het Voorzitterschap van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- c. het Vice-Presidentschap en het lidmaatschap van den Raad van State en het lidmaatschap van de Algemeene Rekenkamer, alsmede het personeel dier colleges, voor zooveel de behandeling dezer aangelegenheid niet aan het college zelf is voorbehouden;
- d. de behandeling van adelszaken en wapens van publiekrechtelijke lichamen;
- e. de ridderorden;
- f. den Regeeringspersdienst."

Bij Koninklijk Besluit van 3 juni 1944 (*Stb.* 1944, E 41) werd hieraan een aantal taken van het ministerie van Binnenlandse Zaken toegevoegd. Deze betroffen de volkshuisvesting en de binnenlandse evacuatie, de zorg voor de uitgewekenen, het staatsbedrijf der PTT, de Postcheque- en Girodienst, de Rijkspostspaarbank en de Rijksspaardienst, en taken met betrekking tot het overheidspersoneel. De taak van het ministerie voor Algemeene Oorlogvoering van het Koninkrijk is in het instellingsbesluit omschreven als "de bevordering van een doelmatig oorlogsbeleid en van de samenhang daarin"<sup>13</sup>.

Bij de herinstelling in 1947 kreeg het ministerie van Algemene Zaken de zorg opgedragen "voor de zaken betreffende het algemeen Regeringsbeleid van het Koninkrijk, voor zover deze zorg niet bepaaldelijk wordt behartigd door een der andere departementen van algemeen bestuur". Van groot belang hierin is de verantwoordelijkheid van de minister-president inzake de herzieningen van de Grondwet. Voor het overige laat deze, algemeen geformuleerde taak zich niet eenvoudig specificeren; slechts enkele taken zijn formeel en schriftelijk uitgewerkt. Voor een gedeelte kan een indicatie worden ontleend aan de wetgeving waarbij de minister van Algemene Zaken op enigerlei wijze betrokken is; hiertoe is aan het eind van dit deel een overzicht van de desbetreffende wetten en algemene maatregelen van bestuur opgenomen. Een soortgelijke indicatie kan worden gevonden in de organisatiestructuur van het departement.

Bij Koninklijk Besluit van 4 augustus 1971 (*Stb.* 1971, 526) is het beheer van hoofdstuk I van de Rijksbegroting (Koninklijk Huis) overgegaan van het ministerie van Financiën naar dat van Algemene Zaken. Dit besluit is een gedeeltelijke uitvoering van een aanbeveling van de Commissie-Van Veen<sup>14</sup>. Uit deze taakverschuiving vloeide de verantwoordelijkheid voor het financieel statuut van het Koninklijk Huis voort (wet van 22 november 1972, *Stb.* 1972, 701).

## *Rijksvoorlichtingsdienst*

### Instelling en doelstelling

Eind 1932 werd onder het ministerie van Buitenlandse Zaken de Regeeringspersdienst ingesteld. Deze ging in 1937 over naar het ministerie van Algemeene Zaken. In Londen werd in mei 1940 de Regeeringsvoorlichtingsdienst (RVD) opgericht, die in eerste aanleg onder het ministerie van Buitenlandse Zaken viel en met de instelling van het ministerie voor Algemeene Oorlogvoering van het Koninkrijk naar dat ministerie overging. Na de Tweede Wereldoorlog besloot de ministerraad tot liquidatie van de "Londense" RVD en de instelling van een nieuwe dienst in Nederland<sup>15</sup>. Deze dienst is eind 1945 met zijn werkzaamheden begonnen. Met ingang van 15 september 1953 werd de naam veranderd in "Rijksvoorlichtingsdienst" (Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 10 september 1953, nr. 35783).

### Taken

De taken van de RVD zijn slechts ten dele formeel geregeld. Zijn taken kunnen als volgt worden gerubriceerd:

- a. voorlichting betreffende het Koninklijk Huis. Bij Koninklijk Besluit van 13 december 1965 (*Stb.* 1965, 554; i. w. tr. 21 december 1965) werd de RVD belast met de voorbereiding en uitvoering van de berichtgeving betreffende het Koninklijk Huis (art. 2); de hoofddirecteur van de RVD is tevens adviseur in de publiciteitsaangelegenheden van het Huis (art. 1). Ter zake van deze taak heeft de minister van Algemene Zaken een instructie voor de RVD opgesteld (Beschikking van 21 december 1965, nr. 165099);
- b. voorlichting betreffende het algemeen regeringsbeleid. De hoofddirecteur van de RVD treedt hierbij op als perschef van de minister-president;
- c. adviseren over de inzet van publiciteitsmedia en het (doen) vervaardigen en distribueren van het door rijksorganen te gebruiken communicatiemateriaal. De functie van centraal, uitvoerend apparaat voor van de rijksoverheid uitgaande voorlichting komt hierin tot uitdrukking. Deze taak heeft met ingang van 1 januari 1984 een basis in de "Regelen uitbesteding voorlichtings- en andere communicatieprojecten" (Besluit van de Minister-President van 7 september 1983; *Stcrt* 1983, 183). In het kader van deze taak vervult de RVD een functie in het overleg van het Rijk met het bedrijfsleven en met de organisaties van de media;
- d. bevoegdheden in bijzondere omstandigheden. Voor de planning en coördinatie van de overheidsvoorlichting in bijzondere omstandigheden bestaat de Bijzondere Voorlichtingscommissie, onder voorzitterschap van de hoofddirecteur.

teur van de RVD. Tevens zijn bij beschikking van de minister-president van 12 september 1972 (nr. 206188) regels gesteld met betrekking tot het onderbreken van radio- en televisie-uitzendingen in buitengewone omstandigheden; deze beschikking wordt per 1 januari 1988 vervangen door een AMvB krachtens de Mediawet.

## *Inlichtingendienst Buitenland*

### Instelling en doelstelling

Aan het begin van de Tweede Wereldoorlog werd in Londen bij Koninklijk Besluit (KB van 19 juli 1940) de Centrale Inlichtingendienst opgericht. Deze heeft achtereenvolgend geressorteed onder de ministeries van Justitie, van Algemeene Zaken, van Marine en voor Algemeene Oorlogvoering van het Koninkrijk. Deze dienst werd bij Koninklijk Besluit van 28 november 1942 (nr. 1) opgevolgd door het onder het ministerie van Oorlog ressorterende Bureau Inlichtingen. Na afloop van de Tweede Wereldoorlog werd dit bureau op diens beurt opgevolgd door de Buitenlandse Inlichtingendienst (BID). De BID werd bij geheim Koninklijk Besluit van 16 februari 1946 (nr. 1) ingesteld. Als overweging werd uitsluitend gegeven dat het noodzakelijk was dat het Koninkrijk over een dergelijke dienst zou beschikken. Per 1 januari 1971 (KB van 18 november 1970, *Stb. 1970*, 588) werd de BID overgedragen aan het ministerie van Defensie. Onder gelijktijdige wijziging van de naam in Inlichtingendienst Buitenland (IDB) ging deze dienst op 1 september 1972 weer over naar het ministerie van Algemeene Zaken (KB van 5 augustus 1972, *Stb. 1972*, 437). Momenteel ligt bij de Eerste Kamer een wetsontwerp dat een regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bevat (Tweede Kamer, zittingjaar 1981-1982, 17 363, nrs. 1-3). Het eindverslag van de Vaste commissie voor binnenlandse zaken en de hoge colleges van staat van de Eerste Kamer is vastgesteld op 23 september 1987 (Eerste Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 17 363, nr. 8); binnenkort zal de plenaire behandeling in deze kamer plaatsvinden.

### Taken

Bij zijn instelling in 1946 kreeg de BID de taak de "door diensten en organen van departementen van algemeen bestuur" uit het buitenland ingewonnen inlichtingen te coördineren (art. 1, tweede lid). Hij was voorts bevoegd zelfstandig inlichtingen in te winnen (art. 1, vierde lid). Bij vertrouwelijk Koninklijk Besluit van 8 augustus 1949 (nr. 51; i.w.tr. 9 augustus 1949) werd de taak van de BID "het inwinnen van gegevens in het buitenland, welke voor het buitenlands beleid van

belang zijn, alsmede omtrent personen in het buitenland, die voor de binnenlandse veiligheid een gevaar kunnen opleveren" (art. 10). Na de overgang van de IDB in 1972 van het ministerie van Defensie naar dat van Algemene Zaken werd zijn taak "het inwinnen van gegevens betreffende het buitenland, welke voor de regering van belang kunnen zijn" (hfdst. V, art. 1).

### *Coördinator voor de Inlichtingen- en Veiligheids- diensten*

#### Instelling en doelstelling

Bij de algehele herziening van de regeling met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in 1949 (vertrouwelijk KB van 8 augustus 1949, nr. 51) werd tevens een "Commissie van Coördinatie" ingesteld. Deze commissie stond onder voorzitterschap van de minister-president en had als leden de hoofden van de vier inlichtingen- en veiligheidsdiensten, een vertegenwoordiger van de minister van Buitenlandse Zaken en een van de afdeling Politie van het ministerie van Justitie. Bij wijziging van dit besluit in 1956 (KB van 1 maart 1956, nr. 9) werd in de plaats van de coördinatiecommissie een coördinator gesteld.

#### Taken

De taken van de coördinatiecommissie waren:

- a. er voor te waken, dat de werkzaamheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zowel onderling als met het Openbaar Ministerie, de Procureurs-Generaal als fungerend Directeuren van Politie en de politie, naar behoren worden gecoördineerd;
- b. te bevorderen dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten elkaar naar behoren van de te hunner beschikking komende gegevens op de hoogte houden;
- c. de Regering door middel van overzichtsrapporten op de hoogte te stellen van al hetgeen voor Haar van belang kan zijn" (KB van 8 augustus 1949, nr. 51, art. 34, eerste lid).

De taak van de coördinator werd omschreven als het coördineren van "het beleid en de werkzaamheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten" (KB van 1 maart 1956, nr. 9, art. 3). De huidige taak, die berust op het Koninklijk Besluit van 5 augustus 1972 (*Stb.* 1972, 437, hfdst. II, art. 1, eerste lid) is "de werkzaamheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te coördineren".

## *Voorlichtingsraad*

### Instelling en doelstelling

De instelling van de Voorlichtingsraad bij besluit van de minister-president in 1947 vloeit rechtstreeks voort uit de (niet openbaar gemaakte) reorganisatieadviezen van de Commissie-Hermans. Doel van het instellen van deze raad was een voorziening te creëren ten einde de coördinatie en de eenheid van het voorlichtingsbeleid te bewerkstelligen. Hieraan voorafgaand werden reeds vanaf februari 1947 voorbereidende vergaderingen van de "Raad van Perschefs" gehouden. De Voorlichtingsraad is geïnstalleerd op 17 oktober 1947. Leden van de raad zijn de hoofden van de voorlichtingsafdelingen van de verschillende departementen.

### Taken

De Voorlichtingsraad heeft tot taak het coördineren van de voorlichting van de verschillende ministeries en rijksdiensten en van het gebruik van de publiciteitsmedia. In dit kader is de raad belast met het toewijzen van de zendtijd van de overheid aan de verschillende departementen. Tevens is hij belast met de verdeling van de begrotingspost "Overheidsvoorlichting voor de gezamenlijke ministeries".

## *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*

### Instelling en doelstelling

Bij Koninklijk Besluit van 6 november 1972 (*Stb.* 1972, 590) is de Voorlopige Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid ingesteld, in afwachting van indiening en parlementaire behandeling van een ontwerp-instellingswet. Aan deze instelling ging een discussie vooraf over de wijze waarop (sociaal-) wetenschappelijke kennis ten nutte van het regeringsbeleid kon worden gebracht. Bij wet van 30 juni 1976 (*Stb.* 1976, 413) volgde de definitieve instelling van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR); deze wet trad op 1 september 1976 in werking. De overweging om de WRR – een vast college van advies en bijstand – in het leven te roepen, bestond in de behoefte aan een voorziening die stelselmatig informatie zou kunnen bieden over "ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden" (considerans van de Instellingswet WRR).

## *Taken*

Artikel 2 van de Instellingswet bepaalt dat de raad tot taak heeft

- a. ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijk gefundeerde informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden en daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten, probleemstellingen te formuleren ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, en beleidsalternatieven aan te geven;
- b. een wetenschappelijk gefundeerd kader te ontwikkelen dat de regering ten dienste staat voor het stellen van prioriteiten en het voeren van een samenhangend beleid;
- c. ten aanzien van werkzaamheden op het gebied van toekomstonderzoek en planning op lange termijn, zowel binnen als buiten de overheid, voorstellen te doen inzake het opheffen van structurele tekortkomingen, het bevorderen van bepaalde onderzoekingen en het verbeteren van communicatie en coördinatie.

Ten opzichte van zijn taak bij de voorlopige instelling is alleen onder a. een verandering aangebracht. "Ten behoeve van het Regeringsbeleid wetenschappelijk gefundeerde informatie te verschaffen" is in de plaats gekomen van "de Regering adviseren".

## **Personeel en financiën**

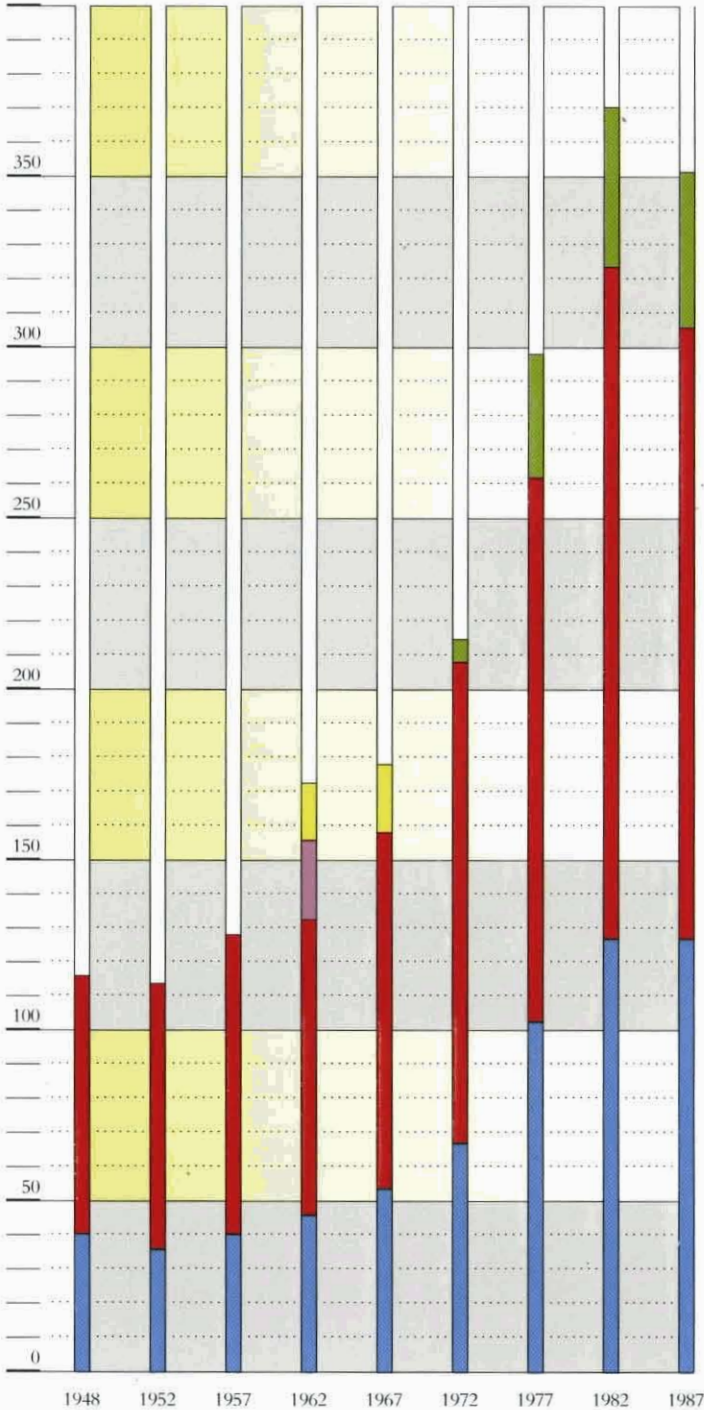
### *De personele omvang van het departement*

Het ministerie van Algemene Zaken is het kleinste departement van algemeen bestuur. In 1937 was de totale sterkte 12 personen<sup>16</sup>. Tijdens de Tweede Wereldoorlog groeide het apparaat in Londen, met name door de groei van de Regeringsvoorlichtingsdienst. Deze begon met 16 personen en telde in 1943 ruim 200 personeelsleden<sup>17</sup>. Na de heroprichting van het ministerie in 1947 groeide het departement van 114 formatieplaatsen in 1948, via 372 in 1985 tot 350,5 in 1987<sup>18</sup>. Overzicht 8 geeft een indruk van deze ontwikkeling.

Het ministerie in enge zin – de algemene leiding, het Kabinet minister-president (KMP), het secretariaat van de ministerraad en de centrale diensten – omvatte in 1948 40 formatieplaatsen. Na een aanvankelijke inkrimping is het geleidelijk gegroeid tot 53 plaatsen in 1967 en vervolgens snel in omvang toegenomen tot 101 in 1977 en 134 in 1985. Deze groei heeft voornamelijk plaatsgevonden bij de centrale diensten: 10 plaatsen in 1948, 59 in 1976 en 98,5 in 1985. De gemiddelde jaarlijkse groei van het ministerie in enge zin tussen 1948 en 1987 was drie procent.



Overzicht 8 De personele omvang van het ministerie van Algemene Zaken, 1948-1987 (formatieplaatsen)



Bron: WRR.

- Algemene leiding, Kabinet minister-president, secretariaat ministerraad en centrale diensten.
- Rijksvoorlichtingsdienst.
- Bezitsvorming en Publickrechtelijke Bedrijfsorganisatie.
- Staf voor de Civiele Verdediging.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

De Regerings- en later Rijksvoorlichtingsdienst werd in de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog ingekrompen van ongeveer 120 plaatsen tot 74 plaatsen in 1948<sup>19</sup>. Daarna is deze dienst weer uitgegroeid, eerst geleidelijk en na 1963 in een hoger tempo tot 196 formatieplaatsen in 1983. Sindsdien is het apparaat in omvang weer teruggebracht tot 178 plaatsen in 1987.

De Staf voor de Civiele Verdediging heeft van 1960 tot 1972 deel van het departement uitgemaakt. In de loop van deze jaren is het apparaat geleidelijk uitgebouwd van 10 formatieplaatsen in 1961 tot 23 plaatsen eind 1971. Daarmee omvatte de Staf ongeveer 10 procent van het totale personeelsbestand van het departement. Bezitsvorming en Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie, van 1959 tot 1963 bij het departement ondergebracht, had een gemiddelde omvang van 25 formatieplaatsen, ongeveer 15 procent van het totale personeelsbestand. De WRR is in de eerste zes jaren van zijn bestaan (eind 1972 tot 1978) uitgebouwd tot een apparaat met een omvang van 44 plaatsen voor raad en bureau samen. Na een lichte stijging tot 47 formatieplaatsen is deze omvang na 1985 teruggebracht tot 44 in 1987.

**Overzicht 9 Gemiddelde jaarlijkse toename van het aantal formatieplaatsen bij het ministerie van Algemene Zaken, 1948–1987 (procenten)**

<i>Periode</i>	<i>Totaal (a)</i>	<i>Ministerie (a)</i>	<i>Rijksvoorlichtingsdienst</i>
1948–1952	-0,4	-1,9	0,3
1952–1957	2,9	1,6	3,5
1957–1962	5,8	1,9	-0,2
1962–1967	0,8	3,8	3,6
1967–1972	3,8	5,4	5,9
1972–1977	6,9	7,9	2,7
1977–1982	4,4	4,9	4,0
1982–1987	-1,1	0,0	-1,8
1948–1987	2,9	3,0	2,3

Bron: WRR, op basis van Rijksbegrotingen.

(a) Exclusief de Inlichtingendienst Buitenland en (voor 1948) de Centrale Veiligheidsdienst.

(b) "Ministerie" omvat de algemene leiding, het KMP, het secretariaat ministerraad en de centrale diensten.

Overzicht 9 geeft de ontwikkeling in de omvang van het personeelsbestand vanaf 1948 weer. Bij de totaal kolom moeten twee kanttekeningen worden gemaakt. In de eerste plaats is in de totalen niet de personeelsformatie van de Inlichtingendienst Buitenland begrepen; de gegevens hierover zijn niet openbaar. In de tweede plaats heeft het toevoegen of afstoten van diensten, zoals de Staf voor de Civiele Verdediging, gezien de geringe omvang van het departement als geheel een belangrijke invloed op de gemiddelde toe- of afname van het aantal formatieplaatsen.

### *De uitgaven volgens de Rijksbegroting*

Ook in financieel opzicht is het ministerie van Algemene Zaken een klein departement. De begrote uitgaven hebben maximaal f 53,2 miljoen (1982) bedragen. Overzicht 10 geeft een overzicht van de totale uitgaven en van die voor een aantal dienstonderdelen vanaf 1938, het eerste jaar dat het departement een eigen begrotingshoofdstuk had.

De uitgaven van het departement in de jaren voor de Tweede Wereldoorlog betreffen niet alleen het ministerie en de Regeeringspersdienst maar ook de uitgaven van de Hoge Raad van Adel (deze bedroegen 6% van het totaal). Na de Tweede Wereldoorlog hebben diverse bijzondere posten op de begroting gestaan. De kosten voor de Wereldtentoonstelling in Brussel in 1958 (f 21,0 mln in prijzen van 1980) maakten 40 procent uit van de totale begrotingen voor 1956, 1957 en 1958; de Wereldtentoonstelling in Montreal in 1967 (f 24,4 mln in prijzen van 1980) maakte 28 procent van de totale begrotingen voor 1965, 1966 en 1967 uit; de Wereldtentoonstelling van 1970 in Osaka drukte voor f 15,7 miljoen (in prijzen van 1980) op de totale begrotingen van 1969 en 1970 en maakte daarmee 25 procent hiervan uit. Ten behoeve van deze evenementen werden de begrotingstotalen met de hiervoor uitgetrokken bedragen verhoogd. Daardoor vertoont de ontwikkeling van de totale begrotingsuitgaven een onregelmatig beeld. In overzicht 11 zijn voor de berekening van de stijgingspercentages deze en enkele andere incidentele begrotingsposten uit de totaalbedragen geëlimineerd.

Overzicht 10 Uitgaven van het ministerie van Algemene Zaken, 1938–1987, constante prijzen (x f 1000) (a)

Jaar	Totaal, lopende prijzen	Totaal, constante prijzen	Ministerie (b)	Rijksvoorlichtingsdienst	Inlichtingendienst Buitenland	Staf Civiele Verdediging	Bezitsvorming en Publiek-rechtelijke Bedrijfs-organisatie	Voorlichtingsraad	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
1938	83,5	1.044,3	582,2	408,4					
1947	2.736,1	17.100,8	1.162,5	3.944,6	5.443,8				
1952	2.135,0	9.704,5	1.736,4	2.362,5	4.242,0		1.363,6		
1957	6.326,7	24.333,5	2.011,9	2.995,0	3.941,9		1.923,1		
1962	6.335,0	21.844,8	3.032,8	3.446,6	4.000,0	4.070,7	4.191,4	3.103,4	
1967	8.336,0	21.374,4	4.962,8	6.082,8	4.415,9	1.810,3		3.384,6	
1972	12.001,0(c)	22.183,0	7.461,0	9.241,4	4.045,3(d)			5.480,6	
1977	34.081,1	40.284,9	10.660,9	12.081,7	5.933,8			5.755,6	5.853,0
1982	53.200,0	48.232,1	16.308,3	12.446,1	5.165,5			5.239,8	5.446,1
1987	45.340,0	38.985,4	15.610,5	10.950,1	3.912,3			4.299,2	4.213,2

Bron: WRR, op basis van ontwerp-Rijksbegrotingen.

- (a) Gebruik is gemaakt van het prijs-indexcijfer Nationaal Inkomen (netto, marktprijzen), 1980 = 100, zoals gepubliceerd in de Nationale Rekeningen 1985.
- (b) "Ministerie" omvat de algemene leiding, het Kabinet minister-president, het secretariaat van de ministerraad en de centrale diensten.
- (c) Het begrotingstotaal voor 1972 bedroeg f 13.367.000, waarin f 1.366.000 ten behoeve van de Staf Civiele Verdediging. Deze is per 1 november 1971 overgegaan naar het ministerie van Binnenlandse Zaken. Om deze reden is het begrotingstotaal in deze opstelling verminderd met het voor de Staf Civiele Verdediging gereserveerde bedrag.
- (d) De Inlichtingendienst Buitenland ressorteerde van 1 januari 1971 tot 1 september 1972 onder het ministerie van Defensie. Het voor 1972 opgenomen bedrag is het gemiddelde van de voor 1971 en 1973 uitgetrokken bedragen. Dit bedrag is *niet* in het begrotingstotaal voor 1972 verwerkt.

**Overzicht 11 Gemiddelde jaarlijkse stijging van de uitgaven van het ministerie van Algemene Zaken, 1947-1987, constante prijzen (in procenten) (a)**

Periode	Totaal (b)	Ministerie (c)	RVD	IDB	Voorlichtings- raad	WRR
1947-1952	-1,7	8,4	-9,7	-4,9		
1952-1957	2,3	3,0	4,9	-1,5	7,1	
1957-1962	15,0	8,6	2,8	0,3	10,0	
1962-1967	1,1	10,4	12,0	2,0	1,7	
1967-1972	1,4	8,5	8,7	-1,7(d)	10,1	
1972-1977	12,7	7,4	5,5	8,0(d)	1,0	
1977-1982	2,1	8,9	0,6	-2,7	-1,9	-1,4
1982-1987	-2,7	-0,1	-2,5	-5,4	-3,9	-5,0

Bron: WRR, op basis van ontwerp-Rijksbegrotingen.

(a) Er is gebruik gemaakt van het prijs-indexcijfer Nationaal Inkomen (netto, marktprijzen), 1980 = 100, zoals gepubliceerd in de Nationale Rekeningen 1985.

(b) Totale uitgaven minus

- Centrale Veiligheidsdienst (1946-1949);
- Nationale Tentoonstelling Arnhem 1950;
- Wereldtentoonstellingen Brussel 1958 (1956-1958), Montreal 1967 (1965-1967) en Osaka 1970 (1968-1970);
- de doorberekening van de kosten voor overheidsvoorlichting door de RVD ten behoeve van andere instellingen.

(c) "Ministerie" omvat de algemene leiding, het Kabinet minister-president, het secretariaat van de ministerraad en de centrale diensten.

(d) Zie noot (d) bij overzicht 10.

Afzonderlijke vermelding verdient de omzet die de Rijksvoorlichtingsdienst maakt voor de (bemiddeling bij) voorlichtingsactiviteiten ten behoeve van andere overheidsinstellingen. Deze wordt volledig doorberekend aan de bedoelde departementen en andere overheidsinstellingen. Daarom wordt per saldo op de begroting van Algemene Zaken hiervoor niets uitgetrokken. Wel zijn op de begrotingen voor 1981, 1982 en 1983 om boekhoudkundige redenen (tijdsverschil tussen het moment van maken van de kosten en dat van het terug ontvangen hiervan) bedragen uitgetrokken; deze bedragen zijn respectievelijk f 3,8 miljoen, f 3,6 miljoen en f 2,9 miljoen (in prijzen van 1980). De kosten die voor deze activiteiten van de RVD worden begroot, stijgen in het algemeen sinds het begin van de jaren zeventig uit boven de totale begrotingsuitgaven van het departement (zie overzicht 12).

**Overzicht 12 Omzet voor overheidsvoorlichting en publiciteit door de Rijksvoorlichtingsdienst ten behoeve van andere instellingen, 1947-1987, constante prijzen (x f 1.000) (a)**

<i>Jaar</i>	<i>Begrotingstotaal Algemene Zaken</i>	<i>Omzet Rijks- voorlichtingsdienst</i>
1948	13.398,8	4.687,5
1952	9.704,5	4.545,5
1957	24.333,5	9.615,4
1962	21.844,8	14.482,8
1967	21.374,4	20.512,8
1972	22.183,0(b)	46.210,7
1977	40.284,9	35.756,5
1982	48.232,1	54.397,1
1987	38.985,4	60.189,2

Bron: WRR, op basis van ontwerp-Rijksbegrotingen.

(a) Gebruik is gemaakt van het prijs-indexcijfer Nationaal Inkomen (netto, marktprijzen), 1980 = 100, zoals gepubliceerd in de Nationale Rekeningen 1985.

(b) Zie noot (c) bij overzicht 10.

## Het ministerie en regelgeving

Het is – zoals gezegd – niet eenvoudig een precies beeld te verkrijgen van de taken die onder de omschrijving "de zorg voor de zaken betreffende het algemeen Regeringsbeleid van het Koninkrijk, voor zover deze zorg niet bepaaldelijk wordt behartigd door een der andere departementen van algemeen bestuur" kunnen vallen. Een indicatie hiervoor kan worden gevonden in de wetgeving waarin de minister of het ministerie voorkomt. Dit kan bijvoorbeeld zijn als ondertekenaar, als verantwoordelijke voor de uitvoering of als diegene aan wie bevoegdheden zijn toegeedeeld. Op basis van deze gedachte is het wetgevingsbestand van het Parlementair Automatiseringscentrum (PARAC) geraadpleegd. Dit bestand omvat alle geldende wetten en een belangrijk deel van de geldende Algemene Maatregelen van Bestuur die in het Staatsblad zijn gepubliceerd. In dit bestand is gezocht naar die documenten waarin ofwel

- a. "minister van Algemene Zaken", "ministerie van Algemene Zaken" of "staatssecretaris van Algemene Zaken" voorkomt, ofwel
- b. "Algemene Zaken" in de paragraaf "departement" voorkomt.

Het resultaat van deze zoekactie is in het onderstaande overzicht weergegeven<sup>20</sup>. De wetten en Koninklijke Besluiten zijn geordend naar jaar en nummer van het Staatsblad waarin zij zijn gepubliceerd. Aangenomen mag worden dat het overzicht voor zover het de wetten betreft volledig is. Opgemerkt moet worden dat wijzigingen van deze regelingen niet in dit overzicht naar voren komen. In de systematiek van het PARAC-bestand worden wijzigingen in de oorspronkelijke teksten verwerkt.

Het overzicht geeft aanleiding voor een beperkt aantal algemene indrukken omtrent de taken en verantwoordelijkheden van de minister-president. Bezien naar de onderwerpen waarop de regelgeving betrekking heeft, komt een aantal terreinen meer uitgesproken naar voren. Deze betreffen buitengewone omstandigheden (oorlog e.d.), het Koninklijk Huis, Koninkrijkszaken en de taakverdeling tussen de departementen. Een tweede observatie is dat de verantwoordelijkheid van de minister van Algemene Zaken veelal een algemene is. Bij het merendeel van de opgenomen regelingen is hij alleen betrokken als (mede)ondertekenaar; soms is dit bij besluiten gecombineerd met het – al of niet samen met andere ministers – doen van de voordracht tot regelgeving. Slechts in een beperkt aantal wetten en besluiten zijn meer specifiek taken aan de minister opgedragen. Dit betreft met name de openbaarheid van bestuur (Wet en Besluit, resp. *Stb.* 1978, 581 en *Stb.* 1979, 264), de Instellingswet WRR (*Stb.* 1976, 413) en de regeling van de taak, de organisatie, de werkwijze en de samenwerking van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (*Stb.* 1972, 437). Ten slotte blijkt uit het overzicht een verantwoordelijkheid voor de afwikkeling van de gevolgen van de Tweede Wereldoorlog.

### **Overzicht 13 Regelgeving onder (mede)verantwoordelijkheid van de minister van Algemene Zaken, 1947-1987**

---

*Wet van 21 december 1949*, houdende een voorziening in de zin van artikel 112 der Grondwet (Wet Souvereiniteitsoverdracht Indonesië); Stb. 1949, J 570.

*Wet van 27 januari 1950*, tot toepassing ten aanzien van het bedrijfsleven van de artikelen 80 en 152 tot en met 154 van de Grondwet (Wet op de Bedrijfsorganisatie); Stb. 1950, K 22.

*Wet van 11 mei 1950*, tot vaststelling van zekere waarborgen jegens bepaalde groepen burgerlijke overheidsdienaren en gewezen burgerlijke overheidsdienaren van Indonesië en hun nagelaten betrekkingen (Garantiewet Burgerlijk Overheidsperoneel Indonesië); Stb. 1950, K 178.

*Wet van 25 januari 1951*, houdende nadere voorzieningen in verband met de invoering van de ambten van minister zonder portefeuille en van staatssecretaris; Stb. 1951, 24.

*Wet van 5 april 1951*, houdende nadere voorzieningen met betrekking tot de bescherming van gegevens, waarvan de geheimhouding door het belang van de Staat wordt geboden (Wet bescherming staatsgeheimen); Stb. 1951, 92.

*Wet van 22 juni 1951*, houdende vaststelling van zekere waarborgen jegens bepaalde groepen militairen en gewezen militairen van het voormalige K.N.I.L., alsmede hun nagelaten betrekkingen (Garantiewet Militairen K.N.I.L.); Stb. 1951, 239.

*Wet van 26 september 1951*, tot vervanging van het Grenscorrectiebesluit 1949 (Grenscorrectiewet); Stb. 1951, 434.

*Wet van 21 december 1951*, houdende nadere regelen omtrent nationaliteit en ingezetenschap (Wet houdende nadere regelen omtrent nationaliteit en ingezetenschap 1951); Stb. 1951, 593.

*Wet van 22 december 1951*, houdende uitbreiding ten behoeve van de lagere publiekrechtelijke lichamen van de taak van de commissie, bedoeld in artikel 97b van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (Adviescommissie inzake politiek onbetrouwbare ambtenaren); Stb. 1951, 601.

*Besluit van 11 juni 1952*, houdende nadere regeling van de werkwijze van de adviescommissie inzake ontslag van politiek onbetrouwbare ambtenaren; Stb. 1952, 333.



*Wet van 23 juni 1952*, regelende buitengewone bevoegdheden van burgerlijk gezag (Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag); Stb. 1952, 361.

*Wet van 10 juli 1952*, tot bescherming van de bevolking tegen de gevolgen van oorlogsgeweld (Wet bescherming bevolking); Stb. 1952, 404.

*Wet van 10 juli 1952*, houdende voorzieningen aangaande de noodwachten voor bescherming van de bevolking, de personeelsvoorziening van deze noodwachten en de rechtstoestand van dit personeel (Wet op de noodwachten); Stb. 1952, 405.

*Wet van 10 juli 1952*, houdende voorzieningen aangaande de verplaatsing van bevolking voor het geval van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden (Wet verplaatsing bevolking); Stb. 1952, 406.

*Wet van 10 juli 1952*, ter verzekering van het beschikbaar blijven van goederen voor het geval van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden; Stb. 1952, 407.

*Wet van 28 oktober 1954*, tot aanvaarding van een statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden); Stb. 1954, 503.

*Proclamatie van 29 december 1954*, houdende plechtige afkondiging van de nieuwe rechtsorde voor het Koninkrijk, zoals deze is vervat in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en van de acte van bevestiging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden; Stb. 1954, 596.

*Wet van 5 december 1957*, houdende goedkeuring van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met Bijlagen, Protocollen en Overeenkomst; Stb. 1957, 493.

*Besluit van 24 december 1957*, houdende nadere regelen betreffende de commissie, bedoeld in artikel 120 van het Ambtenarenreglement voor de gemeentepolitie 1958 en artikel 119 van het Ambtenarenreglement voor het Korps Rijkspolitie 1958; Stb. 1957, 558.

*Besluit van 4 juni 1959*, houdende instelling van een bedrijfschap voor de industrie van en de groothandel in koolzuurhoudende alcoholvrije dranken en de groothandel in bier (Instellingsbesluit bedrijfschap industrie van en groothandel in koolzuurhoudende alcoholvrije dranken en groothandel in bier); Stb. 1959, 202.

*Besluit van 23 juni 1959*, houdende uitvoering van artikel 4, eerste lid, onder a. van de Instellingswet Productschap voor Gedistilleerde Dranken; Stb. 1959, 212.

*Besluit van 24 september 1959*, houdende regelen betreffende de aanvaarding van hun functie door leden van de Sociaal-Economische Raad en door bestuursleden van produkt-, hoofdbedrijf- en bedrijfsschappen en enige aanverwante onderwerpen; Stb. 1959, 343.

*Wet van 23 juni 1960*, houdende goedkeuring van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, met de daarbij behorende overeenkomsten; Stb. 1960, 246.

*Besluit van 6 december 1960*, houdende toekenning van enige prijsregelende bevoegdheid aan het Produktschap voor Veevoeder; Stb. 1960, 535.

*Besluit van 19 augustus 1961* tot instelling van een bedrijfsschap voor het bakkersbedrijf (Instellingsbesluit bedrijfsschap bakkersbedrijf); Stb. 1961, 264.

*Wet van 12 december 1961*, houdende verzekering van de voedselvoorziening in geval van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden (Noodwet voedselvoorziening); Stb. 1961, 566.

*Rijkswet van 14 september 1962*, houdende goedkeuring van de op 15 augustus 1962 te New York tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Indonesië gesloten Overeenkomst inzake Westelijk Nieuw-Guinea (West-Irian), met Bijlage en bijbehorende overeenkomsten; Stb. 1962, 363.

*Wet van 29 november 1962*, houdende een regeling tot het tegengaan van het hamsteren van goederen in buitengewone omstandigheden (Hamsterwet); Stb. 1962, 542.

*Wet van 5 december 1962*, houdende regeling van het vervoer te land en op de binnenwateren in buitengewone omstandigheden (Vervoersnoodwet); Stb. 1962, 571.

*Wet van 12 december 1962*, houdende een regeling betreffende het vorderen van zaken door de landsoverheid (Vorderingswet 1962); Stb. 1962, 587.

*Wet van 9 mei 1963*, houdende regelen met betrekking tot het gebruik van havens in geval van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden (Havennoodwet); Stb. 1963, 222.

*Wet van 23 april 1964*, houdende machtiging tot deelnemen in de financiering van een door de Nederlandse Antillen vastgesteld ontwikkelingsplan; Stb. 1964, 133.

*Wet van 16 juli 1964*, houdende nieuwe regelen met betrekking tot de staat van oorlog en de staat van beleg in Nederland (Oorlogswet voor Nederland); Stb. 1964, 337.

*Wet van 23 september 1964*, houdende voorzieningen ter waarborging van de voortzetting van de rechtspleging in geval van oorlog, oorlogsgevaar of daaraan verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden (Noodwet rechtspleging); Stb. 1964, 375.

*Wet van 29 april 1965*, houdende enige regelingen ten behoeve van een financiële sanering van de Stichting voor de ontwikkeling van machinale landbouw in Suriname; Stb. 1965, 193.

*Wet van 25 juni 1965*, houdende machtiging tot het verstrekken van renteloze geldleningen aan Suriname en tot het uitbreiden van de deelneming door Nederland in de financiering van het tienjarenplan en het aanvullende opbouwplan van Suriname; Stb. 1965, 300.

*Besluit van 7 augustus 1965*, houdende vaststelling van de Instructie militair gezag (Instructie militair gezag); Stb. 1965, 389.

*Rijkswet van 9 maart 1967*, houdende bijzondere voorzieningen aangaande de plaats van vestiging van naamloze vennootschappen en andere rechtspersonen (Rijkswet vrijwillige zetelverplaatsing van rechtspersonen); Stb. 1967, 161.

*Rijkswet van 9 maart 1967*, houdende bijzondere maatregelen van overheidswege aangaande de plaats van vestiging van rechtspersonen en instellingen (Rijkswet zetelverplaatsing door de overheid van rechtspersonen en instellingen); Stb. 1967, 162.

*Wet van 17 januari 1968*, houdende machtiging tot verlening van financiële medewerking aan het vijfjarenplan Nederlandse Antillen voor de jaren 1967 tot en met 1971 (tweede fase meerjarenplan); Stb. 1968, 28.

*Wet van 17 januari 1968*, houdende machtiging tot verlening van financiële medewerking aan het vijfjarenplan Suriname voor de jaren 1967 tot en met 1971; Stb. 1968, 29.

*Wet van 10 december 1969*, houdende nieuwe regeling van de toekenning van uitkering en van pensioen aan politieke ambtsdragers, zomede van pensioen aan hun nabestaanden (Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers); Stb. 1969, 594.

*Besluit van 10 december 1970*, houdende overbrenging van de aangelegenheden betreffende woonschepen naar het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening; Stb. 1970, 651.

*Wet van 16 maart 1971*, houdende nadere voorzieningen inzake de door wijlen Hare Koninklijke Hoogheid Prinses Wilhelmina der Nederlanden in 1959 aan de staat gedane schenking (Wet op het Kroondomein 1959); Stb. 1971, 159.

*Wet van 23 april 1971*, houdende regeling met betrekking tot de geneeskundige, tandheelkundige, verloskundige en farmaceutische voorziening ten behoeve van de bevolking voor het geval van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden (Noodwet geneeskundigen); Stb. 1971, 396.

*Wet van 23 april 1971*, houdende regeling met betrekking tot de arbeid ten behoeve van de volkshuishouding, de landsverdediging en de overheidsdienst voor het geval van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden (Noodwet Arbeidsvoorziening); Stb. 1971, 448.

*Rijkswet van 23 juni 1972*, houdende vaarplicht in geval van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verbandhoudende buitengewone omstandigheden (Rijkswet Vaarplicht); Stb. 1972, 415.

*Rijkswet van 23 juni 1972*, houdende voorzieningen op het gebied van de zeescheepvaart in buitengewone omstandigheden (Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart); Stb. 1972, 416.

*Besluit van 5 augustus 1972*, houdende regeling van de taak, de organisatie, de werkwijze en de samenwerking van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten; Stb. 1972, 437.

*Wet van 23 juni 1972*, houdende regelen omtrent de vaarplicht in buitengewone omstandigheden (Vaarplichtwet); Stb. 1972, 445.

*Wet van 22 november 1972*, houdende regeling van het financieel statuut van het Koninklijk Huis (Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis); Stb. 1972, 701.

*Besluit van 30 maart 1973*, houdende instelling van een Sociaal en Cultureel Planbureau; Stb. 1973, 175.

*Rijkswet van 22 november 1975*, houdende wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederland (Stb. 1954, 503), inhoudende beëindiging van de statutaire band met Suriname; Stb. 1975, 617.

*Besluit van 6 januari 1976*, tot instelling van een voorlopig college van advies en bijstand voor de harmonisatie van beleid en wetgeving op het terrein van het specifieke welzijn; Stb. 1976, 12.

*Wet van 30 juni 1976*, tot instelling van een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Instellingswet W.R.R.); Stb. 1976, 413.

*Wet van 25 mei 1978*, houdende regelingen inzake voorzieningen op het gebied van het financiële verkeer in buitengewone omstandigheden (Noodwet financieel verkeer); Stb. 1978, 348.

*Wet van 9 november 1978*, houdende regelen betreffende de openheid en openbaarheid van bestuur (Wet openbaarheid van bestuur); Stb. 1978, 581.

*Besluit van 16 mei 1979*, houdende vaststelling van een Reglement van Orde voor de Raad van Ministers; Stb. 1979, 264.

*Besluit van 12 oktober 1979*, houdende regelen ter uitvoering van de artikelen 1, 7 en 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Besluit openbaarheid van bestuur); Stb. 1979, 590.

*Besluit van 12 december 1979*, houdende overgang van het Directoraal-Generaal van het Rijksloodswezen van het departement van Defensie naar het departement van Verkeer en Waterstaat; Stb. 1979, 702.

*Besluit van 21 augustus 1980*, houdende overbrenging van de zorg voor de huisvesting van de woonwagenbevolking van het departement van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk naar het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening; Stb. 1980, 463.

*Besluit van 23 december 1980*, houdende vaststelling van een leeftijdsgrens voor de vervulling van bepaalde functies als bedoeld in artikel 97, eerste lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement; Stb. 1980, 763.

*Besluit van 16 maart 1981*, houdende aanwijzing van het openbaar lichaam Rijnmond tot overheidsorgaan in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur en aanpassing van artikel 1, vierde lid, van het Besluit openbaarheid van bestuur; Stb. 1981, 119.

*Wet van 10 juni 1981*, houdende benoeming van een voogd en regeling van de voogdij over de minderjarige koning; Stb. 1981, 381.

*Rijkswet van 10 juni 1981*, houdende benoeming van een Regent voor het geval van erfopvolging door de troonopvolger die niet de leeftijd heeft bereikt waarop hij ingevolge de Grondwet kan aanvangen het Koninklijk gezag uit te oefenen; Stb. 1981, 382.

*Besluit van 26 februari 1981*, houdende overdracht van de aangelegenheden betreffende de centrale organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek; Stb. 1981, 421.

*Wet van 2 december 1981*, houdende bepaling van de som voor de kosten van het regentschap; Stb. 1981, 730.

*Besluit van 10 maart 1982*, houdende aanwijzing van de waterschappen tot overheidsorgaan in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur; Stb. 1982, 172.

*Besluit van 4 november 1982*, houdende herindeling van een aantal departementale taken; Stb. 1982, 613.

*Besluit van 10 november 1982*, houdende herindeling van de departementale taak met betrekking tot openluchtrecreatie; Stb. 1982, 628.

*Besluit van 15 november 1982*, houdende nadere uitwerking herindeling van een aantal departementale taken; Stb. 1982, 641.

*Besluit van 29 december 1982*, houdende herverdeling taken van een aantal departementen; Stb. 1982, 780.

*Besluit van 18 april 1983*, houdende regeling van de zorg voor het archief van het voormalig ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne; Stb. 1983, 283.

*Besluit van 30 december 1983*, houdende opheffing van het Bureau Bijzondere Uitspraken van het ministerie van Financiën en overdracht van de taak van dit bureau met betrekking tot de uitspraken ten behoeve van het lager onderwijs en het buitengewoon onderwijs naar het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen; Stb. 1983, 725.

*Besluit van 30 december 1983*, houdende instelling van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne; Stb. 1983, 728.

*Besluit van 10 mei 1984*, houdende vaststelling toelage als bedoeld in artikel 19 B.B.R.A. 1984; Stb. 1984, 230.

*Besluit van 27 juni 1984*, houdende herindeling van de ministeriële taak met betrekking tot het consumentenkrediet; Stb. 1984, 316.

*Besluit van 4 juli 1984*, houdende herindeling van departementale taken met betrekking tot het wetenschapsbeleid en het technologiebeleid; Stb. 1984, 335.

*Besluit van 25 juli 1984*, houdende instelling van een Rijksmilieuhygiënische commissie (Besluit Rijksmilieuhygiënische commissie); Stb. 1984, 373.

*Wet van 28 november 1984*, houdende regelen op het gebied van de prijzen van goederen en diensten in buitengewone omstandigheden (Prijzennoodwet); Stb. 1984, 575.

*Besluit van 14 februari 1985*, houdende nadere regeling van dienststijduitloop van ambtenaren werkzaam bij de Binnenlandse Veiligheidsdienst; Stb. 1985, 106.

*Besluit van 26 april 1985*, houdende de vaststelling van een onderscheidingsvlag voor Zijne Koninklijke Hoogheid Willem-Alexander en zijn broeders; Stb. 1985, 259.

*Rijkswet van 20 juni 1985*, houdende vaststelling van enige overgangsbepalingen in verband met het verkrijgen van de hoedanigheid van land in het Koninkrijk door Aruba; Stb. 1985, 370.

*Wet van 30 oktober 1985* tot regeling van het lidmaatschap van het Koninklijk Huis (Wet lidmaatschap Koninklijk Huis); Stb. 1985, 578.

*Besluit van 2 december 1985* ter uitvoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Besluit op de ruimtelijke ordening 1985); Stb. 1985, 627.

*Besluit van 25 mei 1987*, houdende overdracht van de departementale taak met betrekking tot het beheer van de staatswateren; Stb. 1987, 319.

Bron: WRR, op basis van gegevens van het Parlementair Automatiseringscentrum.

.....

# Noten

---

1. De overgang van deze taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken naar dat van Algemene Zaken is geregeld bij KB van 19 mei 1959, *Stb. 1959*, 170; het afstoten naar het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid bij KB van 1 augustus 1963, *Stb. 1963*, 357.
2. KB van 26 september 1960, nr. 2.
3. KB van 1 november 1971, *Stb. 1971*, 643.
4. Overweging bij het Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 10 september 1953, nr. 35783.
5. Vertrouwelijk KB van 8 augustus 1949, nr. 51.
6. KB van 1 maart 1956, nr. 9.
7. Besluit van de Minister-President van 8 april 1954, nr. 37975.
8. Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Minister van Financiën en de Minister en Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 22 augustus 1966, nr. CG66/U1491.
9. *Stcr. 1954*, 202.
10. *Stcr. 1982*, 128.
11. Het hoofd van de IDB en zijn voorlopers blijft hier buiten beschouwing; de personele gegevens van deze dienst zijn niet openbaar.
12. Voordracht van de Minister-President, Minister van Overzeese Gebiedsdelen a.i. van 10 oktober 1947, nr. 14221.
13. Zie voor een gedetailleerdere formulering van deze taak M.J.D. van der Voet, *25 jaar Algemene Zaken; Geschiedenis van het ontstaan en van de ontwikkeling van het Ministerie van Algemene Zaken*; z.pl., z.uitg., 1973, blz. 28-29 (noot 15).
14. Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1971, blz. 92.
15. M.J.D. van der Voet, *op. cit.*, blz. 37-40.
16. *Ibid.*, blz. 9.



17.

*Ibid.*, blz. 19.

18.

Deze cijfers zijn exclusief de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De personele gegevens van de Centrale Veiligheidsdienst (1947-1949) en de Inlichtingendienst Buitenland (1946-1987) zijn niet openbaar.

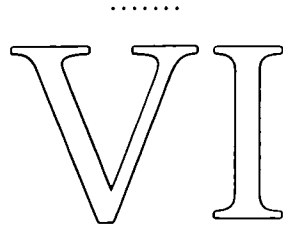
19.

M.J.D. van der Voet, *op. cit.*, blz. 43. Daarnaast had de dienst Oog en Oor ongeveer 140 personen in dienst.

20.

Uit de zoekactie in het bestand van het PARAC zijn de herzieningen van de Grondwet niet tevoorschijn gekomen.





## Literatuuroverzicht



.....

# Literatuuroverzicht

## Ministerie van Algemene Zaken

---

Het onderstaande overzicht bestaat uit drie gedeelten. Het eerste deel heeft betrekking op het ambt van minister-president, de ministerraad en de interne organisatie van het ministerie. Het tweede en derde deel betreffen overzichten van literatuur over respectievelijk de Rijksvoorlichtingsdienst en zijn voorgangers en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid.

Vooraf zij opgemerkt dat het overzicht beperkt is tot literatuur over de instelling, het ambt en dergelijke. Er zijn geen werken over personen opgenomen. Voor een dergelijk overzicht van literatuur van Nederlandse ministers-presidenten van de twintigste eeuw zij men overigens verwezen naar het in de onderstaande lijst vermelde boek van G. Puchinger.

**Ministerraad, Minister-President en**

**Kabinet Minister-President**

*Samengesteld door P. den Hoed*

ANDEWEG, R.B., "Cabinet Committees in a coalition cabinet", in: Th.T. Mackee and B.W. Hogwood, *Unlocking the Cabinet; Cabinet Structures in Comparative Perspective*; Londen, Sage Publications, 1985, blz. 138-154.

ANDEWEG, R.B., *Centrifugal and collective decision-making; the case of the Dutch cabinet*; Paper voor presentatie aan de workshop Nederlandse Politiek: de Ministerraad; Politicologenetmaal van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek; Amersfoort, 5-6 juni 1986.

ANDEWEG, R.B., "Partij-politiek drukt stempel op besluitvormingsprocedures"; *Staatscourant*, 6 oktober 1987, blz. 7 en 12.

(ZWO-lezing over onderzoek naar besluitvorming in de ministerraad.)

BEEKMAN, H.J., "Staatsrechtelijke overmacht en staatskabinet"; in: *Politiek, Parlement, Democratie; opstellen voor prof. mr. F.J.F.M. Duynstee*; Deventer, Kluwer, 1975, blz. 1-9.

BRIEF van de minister van Binnenlandse Zaken van 20 december 1985, *Eindverslag Project Reorganisatie Rijksdienst*; Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 17 353, nr. 27.

BRIEF van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 22 december 1978, *Positie van de Minister-President in verband met diens lidmaatschap van de Europese Raad*; Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15 424, nr. 1.

BURG, F.H. van der, "De departementale indeling en vertegenwoordiging van belangen in het kabinet, een voorlopige verkenning"; *Acta politica*, 6e jaargang nr. 4, oktober 1971, blz. 354-371.

COMMISSIE-Van Veen, *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971*; Rapport van de commissie Interdepartementale taakverdeling en coördinatie; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1971.

COMMISSIE-Vonhoff, *Elk kent de laan die derwaart gaat*; Rapport nummer 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst; 's-Gravenhage, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Staatsuitgeverij, 1980.

DÖLLE, A.H.M. en J.W.M. Engels, "De affaire Brinkman: symptoom van de rijzende ster van het ambt van de Minister-president"; *Tijdschrift voor Openbaar bestuur*, 10e jaargang nr. 19, 8 november 1984, blz. 411-416.

DONNER, A.M., "Beeldenstorm te Rotterdam"; *AR Staatskunde*, 39e jaargang, 1969, blz. 137-147.

(Naar aanleiding van H.Th.J.F. van Maarseveen, "De heerschappij van de ministerraad".)

DONNER, A.M., "Raad van Ministers en Raad van State"; in: *Politiek, Parlement, Democratie; Opstellen voor prof. mr. F.J.M. Duynstee*; Deventer, Kluwer, 1975, blz. 73-79.

DOOYEWEERD Hzn, H., *De ministerraad in het Nederlandsche staatsrecht*; proefschrift; Amsterdam, Wed. G. van Soest, 1917.

DREES sr., W., *De vorming van het regeringsbeleid*; Assen, Van Gorkum, 1965.

DREES sr., W., "Kabinetsformaties en programs"; in: *Politiek, Parlement en Democratie; Opstellen voor prof. mr. F.J.M. Duynstee*; Deventer, Kluwer, 1975, blz. 81-87.

DUYNSTEE, F.J.F.M., *De kabinetsformaties 1946-1965*; Deventer, Kluwer, 1966.

DUYNSTEE, F.J.F.M., J. Bosmans, *Het kabinet Schermerhorn-Drees 1945-1946*; Assen/Amsterdam, Van Gorkum, 1977.

DUYVERMAN, J.P., Vervolgserie artikelen over de ministerraad in de negentiende eeuw, verschenen in verschillende afleveringen van het *Tijdschrift voor Overheidsadministratie (TVO)* tussen 1962 en 1965, te weten:

- "Een jaar ministerraad"; *TVO*, 18e jaargang nr. 867, 1962, blz. 314-316 en nr. 869, blz. 339;
- "Vier jaren ministerraad"; *TVO*, 20ste jaargang nr. 948, 1964, blz. 170-174 en nr. 950, blz. 190-193;
- "Anderhalf jaar ministerraad; Derde ministerie Thorbecke", *TVO*, 21ste jaargang nr. 1002, 1965, blz. 234-239.

ENQUÊTECOMMISSIE Regeringsbeleid 1940-1945, *Verslag enquêtecommissie Regeringsbeleid 1940-1945*; deel II A, V A, B; 's-Gravenhage, Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf, 1948-1956.

GERDING, G. en B. de Jong, *De politieke en ambtelijke top; Rapport over een onderzoek naar het functioneren van de topstructuur van de rijksdienst*; Achtergrondstudie nummer 6, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie-Vonhoff), 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij en ministerie van Binnenlandse Zaken, 1981.

GERRETSON, C., "De minister-president"; *De Telegraaf*, 20 november 1954. (Uitgebreide recensie van E. van Raalte, "De ontwikkeling van het minister-presidentschap".)

GOUDEAU, Joh.P.M., *Van kwartier van Hun Hoogmogenden tot Ministerie van Algemene Zaken, Kabinet van de Minister-President*; 's-Gravenhage, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Centrale Afdeling Voorlichting en Externe Betrekkingen, 1980.

(Dit boek behandelt de geschiedenis van de gebouwen aan het Binnenhof.)

GRAAF, Th.C., de "De ministerraad; Beschouwingen omtrent een preadvies"; *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 10e jaargang nr. 13, 5 juli 1984, blz. 271-274. (Betreft hieronder genoemde publikatie van R.J. Hoekstra uit 1983.)

HOED, P. den, "Staatkundige verhoudingen en de rijksoverheid van de toekomst"; in: *Toekomstdenken en openbaar bestuur; Essay-bundel*; onder redactie van R.J. in 't Veld en Tj. de Koningh; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983, blz. 172-196 (reeks Bestuur in beweging, Raad voor het Binnenlands bestuur).

HOEKSTRA, R.J., *De ministerraad in Nederland*; Preadvies van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1983.

HOEKSTRA, R.J., *De ministerraad en de besluitvorming in de Rijksdienst*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1987 (serie studiepockets Staats- en bestuursrecht, nr. 9).

HOOGERWERF, A., *Vanaf de top gezien; Visies van de politieke elite*; Amsterdam, Sijthoff, 1986, blz. 218-248.

HOOIJKAAS, G.J., "Het reglement van de Raad van Ministers van 1850: Beschouwingen en bescheiden over Thorbecke's eigenlijke revolutie"; in: *Figuren en Figuraties; acht opstellen aangeboden aan J.C. Boogman*; Groningen, Wolters Noordhoff, 1979, blz. 169-191 (Historische studies XXXVII).

KAN, J.M., "Minister-president – minister van Binnenlandse Zaken"; *Bestuurswetenschappen*, januari/februari 1948, blz. 37-44.

KAN, J.M., Recensie van E. van Raalte, "De ontwikkeling van het Minister-presidentschap"; *Bestuurswetenschappen*, januari/februari 1955, blz. 56-60.

KRANENBURG, R., *Het Nederlandsche Staatsrecht*; Haarlem, H.D. Tjeenk Willink en zn., 1958 (achtste herziene druk met medewerking van J.L. Kranenburg), blz. 106-142.

LAMMERS, G.J., *De kroon en de kabinetsformatie*; proefschrift VU Amsterdam; Amsterdam, Vrije Universiteit, 1952.

MAARSEVEEN, H.Th.J.F. van, *De heerschappij van de ministerraad*; oratie Rotterdam; vierde ongewijzigde druk; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1973.

MAAS, P.F., *Kabinetformaties 1959-1973; Bijzonderheden over het informeren en formeren van De Quay tot Den Uyl*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

MINISTERIËLE commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Mitaco), *Rapport Interdepartementale taakverdeling en coördinatie*; Tweede Kamer, zitting 1977, 14 649, nrs. 1 en 2 en zitting 1977-1978, 14 649, nrs. 3 en 4.

NISPEN TOT PANNERDEN, A.J.M. van, "De ontwikkeling van het Minister-Presidentschap"; *Tijdschrift voor Overheidsadministratie*, 10e jaargang nr. 459, 29 april 1954, blz. 159-163.

NISPEN TOT PANNERDEN, A.J.M. van, "De ministerraad sedert 1945"; in: *Opstellen aangeboden aan prof. mr. B.H.D. Hermesdorf*, Deventer, Kluwer, 1965, blz. 231-246.

OUD, P.J., *Het constitutionele recht van het Koninkrijk der Nederlanden*; tweede druk; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1967, blz. 381-418.

OUD, P.J., *Honderd jaren; een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*; negende druk, bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door dr. J. Bosmans; Assen, Van Gorkum, 1987.

POT, C.W. van der, "Recensie van H. Doogeweerd Hzn, "De ministerraad in het Nederlandsche Staatsrecht""; *Rechtsgeleerd magazijn*, jaargang 1918, blz. 123-133.

POT, C.W. van der, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*; bewerkt door A.M. Donner; elfde druk; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1983, blz. 325-347.

PRINSEN, M.J., "De Minister-president"; Rapport uitgebracht voor het congres van het Institut International des Sciences Administratives, Bern 1947, gepubliceerd in *Bestuurswetenschappen*, jaargang 1947, blz. 400-419.

PUCHINGER, G., *Nederlandse Minister-presidenten van de twintigste eeuw*; Amsterdam, Sijthoff, 1984.

RAALTE, E. van, *De Minister-president*; proefschrift; 's-Gravenhage, Martinus Nijhoff, 1917.



RAALTE, E. van, *De ontwikkeling van het minister-presidentschap*; Leiden, Universitaire Pers, 1954.

(Zie ook C. Gerretson, 1954 en J.M. Kan, 1955.)

RAALTE, E. van, "Nieuw Reglement van Orde voor de Raad van Ministers"; *Nederlands Juristenblad*, 31ste jaargang nr. 37, 27 oktober 1956, blz. 833-837.

RAALTE, E. van, *Staatshoofd en ministers, Nederlands constitutionele monarchie historisch staatsrechtelijk belicht*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1971.

RAALTE, E. van, "Gekozen Minister-President, evenzeer gekozen formateur misplaatst in het Nederlandse bestel"; in: *Politiek, Parlement, Democratie; Opstellen voor prof. mr. F.J.F.M. Duijnste*; Deventer, Kluwer, 1975, blz. 179-199.

ROSENTHAL, U., e.a., Themanummer Interdepartementale taakverdeling en coördinatie; naar aanleiding van het Rapport van de Commissie-Van Veen; *Acta Politica*, 6e jaargang nr. 4, oktober 1971.

SAMKALDEN, R., *De ontwikkeling van het Nederlandsche Minister-presidentschap*; scriptie Staatsrecht; Leiden, Rijksuniversiteit, februari 1968.

SMIT, C.Th., "Minister-president en buitenlands beleid"; *Internationale spectator*, 30ste jaargang nr. 2, februari 1976.

STAATSCOMMISSIE van advies inzake de Grondwet en de Kieswet; voorzitters J.M.L.Th. Cals en A.M. Donner; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij en Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1967.

STELLINGA, J.R., "Een nieuw reglement van orde voor de ministerraad"; *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 5e jaargang nr. 17, 4 oktober 1979, blz. 367-370.

TJEENK WILLINK, H.D., *Regeren in een dubbelrol*; achtergrondstudie nr. 1, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij en Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1980.

VLIES, I. van der, "De bevoegdheid van de ministerraad"; *Nederlandse Juristenblad*, 57ste jaargang nr. 14, 3 april 1982, blz. 421-427.

VOET, M.J.D. van der, *25 jaar Algemene Zaken: Geschiedenis van het ontstaan en van de ontwikkeling van het Ministerie van Algemene Zaken*; scriptie Rijksuniversiteit Leiden; s.l., s.n., 1973.

VOET, M.J.D. van der, "Enige beschouwingen over de geschiedenis van het Ministerie van Algemene Zaken"; *Bestuurswetenschappen*, 28ste jaargang nr. 3, mei/juni 1974, blz. 142-162.

(Bewerking van bovengenoemde scriptie.)

VOORLOPIGE Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De organisatie van het openbaar bestuur*; Rapport aan de Regering nr. 6; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1975, blz. 32-64.

WISPELWEIJ, W.J.F., De staatsrechtelijke positie van de Nederlandse minister-president naar aanleiding van zijn lidmaatschap van de Europese Raad; *Ars Aequi*, 29ste jaargang nr. 2, 1980, blz. 69-76.

WIJNEN, H.A. van, *Van de macht des Konings, De Kroon kan geen kwaad doen; Mythe en werkelijkheid van de constitutionele monarchie*; Amsterdam, Contact, 1975.

## Rijksvoorlichtingsdienst

Samengesteld door I.C.M. Wubben

*ACTUELE vraagstukken van de overheidsvoorlichting*; Onder red. van J. Katus en L.C. Beets; Muiderberg, Coutinho, 1985. (Voorlichtingskunde; 2)

COMMISSIE-Biesheuvel, *Openbaarheid openheid*; rapport van de commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1970.

COMMISSIE-Fock, *Rapport van de adviescommissie inzake de overheidsvoorlichting*; 's-Gravenhage, RVD, 1950.

COMMISSIE-François, *Rapport van de commissie van advies voor de instelling van een regeeringspersdienst*; S.l., s.n., 1932.

COMMISSIE-Hermans, *Reorganisatie overheidsvoorlichting*; Rapport van de commissie reorganisatie overheidsvoorlichting; 's-Gravenhage, RVD, 1947.

COMMISSIE-Van Heuven Goedhart, *Overheidsvoorlichting*; rapport van de adviescommissie overheidsbeleid inzake voorlichting ingesteld 6 maart 1946; 's-Gravenhage, Algemene Landsdrukkerij, 1946.

COMMISSIE-Van der Voet, *Rapport heroverweging voorlichting*; rapport van de werkgroep heroverweging voorlichting; 's-Gravenhage, Ministerie van Financiën, 1984.

COTÉ, T., Gooswilligen, D. van, "Lörtzer, G.F.: Rijksvoorlichtingsdienst is a-typisch"; *PR en Voorlichting*, 24ste jaargang nr. 3, maart 1987, blz. 6-7 en 13.

DEKKER, E., *Overheidsvoorlichting in de verzorgingsmaatschappij = Government information in the welfare state*; proefschrift RU Leiden; Rotterdam, Bronderoffset, 1969.

DENIG, E., *Macht en informatie; een pleidooi voor versterking van de communicatiestroom in het politieke circuit*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977 (Parlementaria: 4).

DESCHEPPER, J., "Les organismes centraux d'information de quelques pays européens; éléments pour une approche comparative"; *Overheidsvoorlichting en public relations*, nr. 42, 1978.

HEMELS, J., *Van perschef tot overheidsvoorlichter: de grondslagen van de overheidsvoorlichting*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1973.

HERMANS, H.G., *Overheidsvoorlichting en democratie*; openbare les Katholieke Universiteit Nijmegen; Nijmegen (etc.): Dekker & Van de Vegt, 1949.

JOOREN, J.R.M., "Het woord is aan de minister-president; de voorlichting door de ministerraad"; *Intermediair*, 13e jaargang nr. 19, 13 mei 1977.

LAMMERS, G.J., "De overheid en de voorlichting"; *Economisch-statistische berichten*, 21 oktober 1953, blz. 830-832.

LAMMERS, G.J., "Overheid, openbaarheid en voorlichting"; *Economisch-statistische berichten*, 55ste jaargang nr. 2759, 12 augustus 1970, blz. 760-763 en nr. 2760, 19 augustus 1970, blz. 786-790.

(Vervolg op het artikel in ESB van 21 oktober 1953 en geschreven naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van de Commissie-Biesheuvel en het proefschrift van E. Dekker.)

LAMMERS, G.J., *Overheidsvoorlichting in de praktijk*.

(Lezing gehouden op 11 januari 1956 voor het Contactcentrum op voorlichtingsgebied.)

NIJHOF, W.H., *Overheidsvoorlichting 1948-1958: een bijdrage aan de thematiek van het werkcollege "Opkomst van de moderne politieke journalistiek 1948-1958"*; Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, 1985.

ONTWIKKELINGSLIJNEN van de overheidsvoorlichting; onder red. van J. Katus en W.F. Volmer; Muiderberg, Coutinho, 1985 (Voorlichtingskunde; 1).

PLOEG, M. van der, *De ontwikkeling van de overheidsvoorlichting; een analyse vanaf 1920*; Leiden, s.n., 1985.

REBEL, G.B., *Inleiding over overheidsvoorlichting voor het instituut voor Perswetenschap aan de Universiteit van Amsterdam op 8 april 1961*.

SCHELHAAS, H., *De informatieplicht van de overheid = The duty of government to inform*; proefschrift; Zwolle, Waanders, 1979.

SCHELHAAS, H., *Overheidsvoorlichting en democratie*; vierde herziene druk; 's-Gravenhage, Vuga, 1976.

VAN de hoed en de rand: een afscheidsbundel voor Gijs van der Wiel; 's-Gravenhage, s.n., 1983.

VOGELAAR, G.A.M., *Systematiek en spelregels van de overheidsvoorlichting = The authoritative body and its public advisory function*; 's-Gravenhage, Nijhoff, 1955.

WIEL, G.J. van der, *Enige kanttekeningen bij 25 jaar overheidsvoorlichting*. (Lezing voor het Contactcentrum op voorlichtingsgebied 1970.)

## **Wetenschappelijke Raad voor het**

## **Regeringsbeleid**

*Samengesteld door P. Haighton*

BAEHR, P.R., "Futures studies and policy analysis in the political process: The Netherlands Scientific Council for Government Policy"; in: *Policy analysis and policy innovation patterns, problems and potentials*; onder red. van P.R. Baehr en B. Wittrock; London/Beverly Hills, Sage Publications, 1981, blz. 93-117 (Sage modern politics series volume 5).

BAEHR, P.R., "Think Tanks Who Needs Them? Advising a government in a democratic society"; *Futures*, 18e jaargang nr. 3, June 1986, blz. 389-400.

BERG-PEYS, K. van den, *De onderlinge verhouding tussen de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Sociaal-Economische Raad*; doctoraalscriptie sociologie Nijmegen; Harmelen, s.n., 1985.

BRAAM, A. van, "Geïntegreerd bestuur en beleid"; *Bestuurswetenschappen*, 30e jaargang nr. 2, maart/april 1976, blz. 83-98.

BRAAM, A. van, "De Voorlopige wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid: enkele kanttekeningen bij zijn eerste publicaties"; *Bestuurswetenschappen*, 29e jaargang nr. 2, 1975, blz. 87-90.

COMMISSIE-Van Veen, *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971*; Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1971.

COMMISSIE-De Wolff, *Rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur*; Tweede Kamer, zittingjaar 1970-1971, 10 914, nr. 2.

DOORN, J.A.A. van, "Corporatisme en technocratie; een verwaarloosde polariteit in de Nederlandse politiek"; *Beleid & Maatschappij*, 8e jaargang nr. 5, mei 1981, blz. 134-149.

DOORN, J.W.M. van, en F.A. van Vught, "Nationale overheidsplanning"; in: *Politiek in Nederland*, onder red. van R.B. Andeweg e.a., Alphen aan den Rijn/Brussel, Samsom, 1981, blz. 174-176.

DRIMMELEN, W. van, *The Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR): long range studies in behalf of government policy*; Paper presented at the Seminar for Top Management in the Public Service, Newcastle, Northern Ireland, 20-22 November 1984.

ELLEMERS, J.E., "Sociologisch onderzoek in Nederland in de jaren tachtig"; in: *Visies op onderzoek in enkele sociale wetenschappen*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 179-199.

GEUL, A., "De navigatoren van Den Haag; machtsverschuivingen in het grensgebied van politiek en maatschappij"; *Beleid & Maatschappij*, 10e jaargang nr. 4, april 1983, blz. 105-113.

HAREN, F. van, *Het interne functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*; Doctoraalscriptie; Rotterdam, Erasmus Universiteit, 1982.

HIRSCH BALLIN, E.M.H., *Publiekrecht en beleid; Fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*; Proefschrift; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1979.

HOOGERWERF, A., "Planbureaus: bruggen of barrières tussen onderzoek en beleid?"; *Bestuurswetenschappen*, 34e jaargang nr. 1, jan./febr. 1980, blz. 14-33.

HOPPE, R., "De weg naar beleid is geplaveid met onduidelijke begrippen"; *Intermediair*, 15e jaargang nr. 12, 23 maart 1979, blz. 3-51.

HUISMAN, H., en H. van der Sluijs, "Toekomstverkenningen van de WRR: Planning of verkenning?"; in: *Nederland op zoek naar zijn toekomst*; onder redactie van J. van Doorn en F. van Vught; Utrecht/Antwerpen, Het Spectrum, 1981, blz. 239-257.

POLAK, J.M., "De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid"; *Beleid & Maatschappij*, 5e jaargang nr. 5, mei 1978, blz. 140-142.

POMPEN, B.N.J., "Discussie 'De navigatoren van Den Haag': kleine misrekeningen maken grote afwijkingen"; *Beleid & Maatschappij*, 10e jaargang nr. 11, november 1983, blz. 326-328 (met antwoord van A. Geul, blz. 328-332).

PRAKKE, L., "Een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid"; *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen*, 28e jaargang nr. 2, februari 1973, blz. 100-104.

QUENE, Th., "Discussie, De omstrede WRR, een reactie"; *Beleid & Maatschappij*, 10e jaargang nr. 7, april 1983, blz. 212-213 (met antwoord van A. Geul, blz. 213-216).

VELD, R.J. in 't, "Een nieuwe vlucht naar Isfahan? Over toekomstverkenningen van de WRR"; *Bestuurswetenschappen*, 35e jaargang nr. 2, maart/april 1981, blz. 103-111.

*WETENSCHAPPELIJKE Raad voor het Regeringsbeleid*; syllabus Rijksuniversiteit Utrecht ten behoeve van studiedagen op 31 oktober en 1 november 1974, Utrecht, Bureau Vormingswerk/Studium Generale, 1974.

.....  
VIII

**Namenregister**

---

.....

# Namenregister

---

- Aalberse, P.J.M., 30  
Aantjes, W., 54  
Aartsen, J. van, 166, 213  
Adenauer, K., 101  
Agt, A.A.M. van, 31, 59, 60, 154, 163, 190, 204, 216, 224, 230, 235, 236, 247, 261, 263, 267, 272, 273, 286  
Albarda, J.W., 42, 67  
Albregts, A.H.M., 69  
Alders, J.G.M., 53  
Alexandre, P., 129, 131  
Algera, J., 68, 73  
Alva, Hertog van, 131  
Andeweg, R.B., 203  
Andriessen, F.H.J.J., 59, 165, 216, 235, 236, 273  
Asquith, H.H., 111  
Bach, J.S., 209  
Baelde, M., 129, 130, 131  
Bagehot, W., 24, 203  
Bahr, E., 97  
Bakker, J.A., 220, 227  
Bangemann, M., 95  
Beatrix, Koningin, 52, 203  
Beatrix, Prinses, 57, 246  
Beel, L.J.M., 11, 31, 43, 45, 61, 71, 84, 212, 216, 251, 252, 264, 276, 279, 280, 281  
Beerekamp, J.W., 51  
Beemink, H.K.J., 51, 224, 225, 247  
Berger, J.J.A., 247  
Bernhard, Prins, 244  
Beyen, J.W., 69, 212, 240, 244  
Biesheuvel, B.W., 31, 53, 57, 58, 154, 161, 162, 163, 223, 224, 246, 247, 268, 286  
Boersma, J., 247  
Boeyen, H. van, 40, 42, 63  
Boisot (pseudoniem voor J.G. de Beus), 142  
Bosscha, J., 136, 138  
Boudewijn, Koning, 88  
Boukema, P.J., 58  
Brauw, M.L. de, 247, 274  
Broek, H.J. van den, 284  
Bron, C., 232  
Brouwers, G., 212  
Bruggen, J.J.L. van der, 27  
Brugmans, H., 43, 280  
Bruyn, L.P.J. de, 69  
Buckingham, G., 23  
Burger, J.A.W., 31, 40, 42, 58, 73  
Bute, J.S., Lord, 24  
Buys, J.Th., 27  
Cals, J.M.L.Th., 31, 46, 47, 76, 144, 154, 212, 220, 245, 246, 276, 285  
Cecil, R., 23  
Cecil, W., 23



Chirac, J., 103  
 Churchill, W.L.S., 40  
 Claus, Prins, 246  
 Colenbrander, H.T., 135, 136  
 Colijn, H., 13, 30, 31, 37, 39, 40, 42, 63, 141, 201, 258, 261, 279, 289  
 Cort van der Linden, P.W.A., 13  
 Coty, R.J.G., 47  
 Couzy, J.H. 56  
 Daalder, H., 205  
 Dekker, W., 272  
 Dicey, A.V., 24  
 Donker, L.A., 31  
 Donner, A.M., 196, 260  
 Doorn van Westkapelle, H.J., Baron van, 137, 138  
 Doorn, H.W. van, 232  
 Dooyeweerd, H. Hzn., 25, 138  
 Drees, W., 14, 31, 43, 45, 46, 47, 51, 52, 54, 56, 65-85, 154, 212, 213, 214, 238, 240, 241, 243, 244, 247, 248, 249, 251, 253, 254, 255, 256, 258, 261, 276, 281, 282, 283, 284, 285  
 Drees jr, W., 58, 77, 247, 268  
 Duisenberg, W.F., 164  
 Eekelen, W.F. van, 203  
 Egmond, Graaf van, 131  
 Eindhoven, L., 82  
 Fagel, (fam.), 132, 134  
 Fahrenfort, J., 285  
 Falck, A.R., 134, 135, 136, 137  
 Filips de Tweede, 130, 131  
 Fock, C.L.W., 202, 245, 249-256, 281, 282  
 Forstner van Dambenoy, H.F.Chr., Baron, 27  
 Franssen, J., 56  
 Gaay Fortman, W.F. de, 37, 49, 51, 52, 54, 60, 61, 81  
 Garondelet, J. 129  
 Geer van Oudegein, L.E. de, 47, 58  
 Geer, D.J. de, 30, 31, 40, 141  
 Geertsema, W.J., 54  
 Genscher, H.D., 95  
 George III, Koning, 24  
 Gerbrandy, P.S., 11, 31, 40, 42, 142, 251, 252, 280, 283  
 Gerretson, F.C., 47, 56  
 Goebbels, J., 254  
 Goes van Naters, M. van der, 73, 142  
 Götzen, L., 69  
 Granvelle (A. Perrenot), Kardinaal, 131  
 Gruijters, J.P.A., 164  
 Hall, G. van, 13, 27, 224, 225  
 Hermans, H.G., 45, 281  
 Heuven Goedhart, G.J. van, 43, 45  
 Hirsch Ballin, E.M.H., 274  
 Hoekstra, R.J., 207  
 Hofmans, Greet 51, 240, 244, 284  
 Hofstra, H.J., 216  
 Hogendorp, G.K. van, 132, 134  
 Houten, S. van, 39, 61  
 Houwelingen, J. van, 219, 222  
 Hugo, Prins, 57  
 Irene, Prinses, 52, 57  
 Jackson, ds. Jesse, 52  
 Joekes, A.M., 71  
 Jong, P.J.S. de, 31, 51, 53, 57, 154, 202, 205, 219-228, 238, 240, 247, 261, 285  
 Jonkman, J.A., 43  
 Juliana, Koningin, 47, 244, 246  
 Juliana, Regentes, 68  
 Jurgens, E.C.M., 47, 59, 232  
 Kaland, A.J., 61  
 Kan, J.B., 141  
 Kan, J.M., 43  
 Kan, Wim, 213  
 Kappeyne van de Coppello, A., 59  
 Kardinaal Alfrink, 57  
 Karel de Stoute, 126  
 Karel de Vijfde, 128  
 Kaunitz, W.A., 23  
 Keizer van Japan, 203  
 Kemenade, J.A. van, 234  
 Kennedy, R.F., 56, 223  
 Kernkamp, W.J.A., 73  
 Kleffens, E.N. van, 69

Klompé, M.A.M., 71, 155, 212, 216, 245, 246  
 Koets, P.J., 224, 225  
 Kohl, H., 94, 96, 99  
 Koning, J. de, 31, 272  
 Koopmans, L., 154, 155, 161  
 Korte, R.W. de, 203, 206, 207  
 Krajenbrink, J.G.H., 53  
 Kremers, J., 202, 204, 267-275  
 Kruisinga, R.J.H., 235, 236, 273  
 Kruls, H.J., 244  
 Kuilenburg, H.H.Th. van, 43  
 Kuyper, A., 13, 28, 39  
 Kwaadsteniet, W. de, 47  
 Lambooy, D.J., 39  
 Lammers, G.J., 51, 56  
 Landré, J.M., 51, 281  
 Langman, H., 189  
 Lankhorst, H.J., 220, 222  
 Lieftrinck, P., 155  
 Lievegoed, A.J., 39  
 Lodewijk Napoleon, Koning, 134  
 Lubbers, R.F.M., 14, 31, 43, 52, 53, 60, 61, 154, 202, 203, 236, 237, 247, 258, 261, 270, 272, 276, 286  
 Luns, J.M.A.H., 56, 69, 74, 212, 220, 223, 240, 245, 285  
 Lijphart, A., 205  
 Maanen, C.F. van, 136, 137, 138  
 Maarseveen, H.Th.J.F. van, 201, 202, 263  
 Maas, P.F., 154  
 Mansholt, S.L., 75, 154, 212  
 Margaretha van Oostenrijk, 128  
 Maria van Hongarije, 128  
 Marijnen, V.G.M., 31, 46, 57, 162, 166, 245, 246  
 Metternich, K.W.N.L., 23  
 Mey van Streefkerk, J.G. de, 135, 136, 137  
 Middelburg, J., 202, 204, 238-248  
 Mitterrand, F., 103, 107  
 Montesquieu, Ch-L., Graaf de, 24  
 Moorman, H.C.W., 56  
 Mulder, A., 226  
 Muntendam, P., 71  
 Musch, C., 132  
 Nelissen, R.J., 154, 273  
 Nispen tot Pannerden, A.J.M. van, 45, 74, 75, 81, 144, 245  
 Nolens, W.H., 30  
 Nijpels, E.H.T.M., 206, 214  
 Olivares, G., Graaf de, 23  
 Oosterhuis, Huub, 274, 275  
 Ost, F., 99  
 Oud, P.J., 37, 210, 213, 214  
 Pater, J.C.H. de, 135, 136  
 Patijn, S., 60  
 Peel, R., 24  
 Poelje, G.A. van, 141  
 Polak, C.H.F., 226  
 Pompidou, G.J.R., 196  
 Pous, J.W. de, 216  
 Prinsen, M., 241  
 Puchinger, G., 76  
 Quay, J.E. de, 31, 43, 46, 54, 56, 82, 154, 212, 245, 251, 252, 255, 276, 285  
 Raalte, E. van, 25, 285  
 Rathenau, G.W., 270  
 Reyseger, W., 39  
 Rhijn, A.A. van, 71, 81, 241  
 Richelieu, A.J., Kardinaal de, 23  
 Riel, H. van, 52, 56, 57  
 Ringnalda, D.M., 202, 203, 206, 257-266  
 Rink, P., 141  
 Rivlin, A., 160  
 Roëll, W.F., 134  
 Romme, C.P.M., 40, 52, 69, 73, 197, 202, 214, 216, 238, 244, 245  
 Roolvink, B., 226, 227  
 Royen, J.H. van, 69  
 Ruding, H.O.C.R., 164  
 Ruys de Beerenbrouck, Ch.J.M., 13, 30, 43, 141  
 Samkalden, I., 46, 52  
 Sanders, P., 279  
 Sassen, E.M.J.A., 244  
 Savornin Lohman, A.F. de, 30  
 Schaik, J.R.H. van, 13, 69, 83, 144

Schaüble, W., 97, 99  
 Scheps, J.H., 50  
 Schermerhorn, W., 11, 31, 42, 43, 67, 73, 142, 204, 251, 252, 253, 264, 276, 279, 280, 281  
 Schimmelpenninck, Graaf G., 137  
 Schmallenbroek, J., 213  
 Schmelzer, W.K.N., 54, 118, 202, 223, 245, 246  
 Schmidt, H., 95  
 Schokking, W.F., 244  
 Scholten, W., 196  
 Scholten, Y., 57  
 Schore, L. van, 129  
 Schouten, J., 202, 210, 214  
 Schreckenberger, W., 99  
 Sluyzer, M., 284  
 Spek, A.G. van der, 52, 56  
 Spierenburg, D.P., 245  
 Stee, A.P.J.M.M. van der, 164, 227  
 Steenberghe, M.P.L., 42  
 Steenkamp, P.A.J.M., 53  
 Steur, J., 134, 137  
 Srikker, D.U., 68, 69, 240  
 Stiphout, H.A., van 270  
 Stoel, M. van der, 198, 232  
 Strauss, F.J., 97, 102  
 Teulings, F.G.C.J.M., 13, 69, 84  
 Teijssen, J.L.P.M., 58  
 Thatcher, M.H., 286  
 Thiel, F.J.F.M. van, 71  
 Thorbecke, J.R., 13, 24, 25, 27, 43, 263  
 Thijn, E. van, 272  
 Tinbergen, J., 240, 268, 270  
 Tjarda van Starkenborgh Stachouwer, A.W.L., 69  
 Tjeenk Willink, Mej. M., 68  
 Toxopeus, E.H., 57, 166  
 Trip, F.H.P., 60  
 Uyl, J.M. den, 31, 47, 49, 53, 54, 58, 59, 61, 154, 164, 202, 204, 224, 229-237, 247, 248, 261, 264, 267, 268, 270, 272, 273, 286  
 Uyl-van Vessem, L. den, 230  
 Veen, C. van, 57, 144, 274  
 Veldkamp, G.M.J., 154, 166, 245  
 Veringa, G.H., 227  
 Vermeer, A.R., 61  
 Vessem, A.J. van, 39  
 Viglius (Wigle Aytta van Zwichem), 129, 131  
 Vis, J.J., 53  
 Visser, J.Th. de, 30  
 Vlist, Mej. I. van der, 279  
 Vogt, J.E., 50  
 Vondeling, A., 162, 220  
 Vonhoff, H.J.L., 263, 272  
 Vorrink, I., 252  
 Vorrink, K., 252, 279, 280  
 Vos, H., 52  
 Voskuil, K., 283  
 Vriesman, D., 279  
 Walpole, R., 23, 24  
 Wellington, A.W., 24  
 Welter, Ch.J.I.M., 42, 51  
 Wiebenga, J.G.C., 53, 60, 61  
 Wiegel, H., 59, 230, 233  
 Wiel, G. van der, 53, 202, 204, 276-282  
 Wierda, W., 56  
 Wilde, J.A. de, 40  
 Wilhelmina, Koningin, 42, 67, 252  
 Willem de Eerste, Koning, 25, 125, 135, 137  
 Willem de Tweede, Koning, 137  
 Willem van Oranje, Prins, 131  
 Winsemius, A., 142  
 Witteveen, H.J., 54, 155, 166, 227  
 Wolff, J.F., 47, 51  
 Zimmermann, F., 96  
 Zwan, A. van der, 270  
 Zijlstra, J., 68, 73, 154, 202, 205, 206, 207, 209-218, 223, 245, 285



.....  
VIII

## **Personeelssamenstelling**

---

.....

## Het personeel van het ministerie van Algemene Zaken per 3 juli 1987

---

*Minister-president, minister van Algemene  
Zaken*

Drs. R.F.M. Lubbers.

*Algemene leiding en Kabinet Minister-President*

Mr. R.J. Hoekstra (*secretaris-generaal*), F.H. Alkemade, mevrouw P. van Alphen-van der Zwan, drs. H. Borstlap, mevrouw N.E. Bruyn, mevrouw E.C. Dijk-Ligtenbarg, drs. T. van de Graaf, drs. J.W. Holtslag, drs. J.P. Kieboom, mevrouw M.E.J. Kouwenhoven, mevrouw M.P.I. Matthijs-Andel, mr. J.P.M.H. Merckelbach, mevrouw C.E. Oomkens, drs. W.J. Sleddering, mevrouw A.M.J.T. Soons-Walschot, jhr.mr.dr. L.J.H. van Spengler, mr.drs. R.K. Visser, mevrouw C.C.M. Vollebregt, mr. G.P.I.M. Wuisman, drs. J. Wijnhoud.

Mr. J.H. Kist (*secretaris ministerraad*), mevrouw mr. P.J.H.M. Alberts, mevrouw J.R. Bron-de Vries, mevrouw W. Moermond-Kastelein, mevrouw A. Passchier-Nobel, mevrouw P. Schweinsberg, mevrouw E.G. van Spronsen, mevrouw A.C. Stadt, J. Timmermans, mevrouw K. Tjondronegoro, mr. E.F.M. Twaalfhoven, drs. E. Wermuth.

## Centrale diensten

### *Centrale afdeling Personeel en Organisatie*

H.J.G.P. Heinrich (*hoofd*), R. Bais, mevrouw A.W. Brouwer, T.A. Dijks, mevrouw J. Drop-Fransen, A.P.M. Heemskerk, A.C. Hess, mevrouw P.A. Holtrop-van Welzenis, mevrouw J.L.M. Huijskes, mevrouw M.W. Kappeyne van de Coppello-de Groot, T.A. de Roos, R.J. Rothfusz, mevrouw E. van Spronsen, mevrouw W.M.L. Wouters.

### *Centrale afdeling Financieel-Economische Zaken*

J.A.J. Visser (*hoofd*), mevrouw M. Ballemaker, H.C.A.P. van Drunen, J.H. Hegi, L.B.M. Henkes, C.W. Koehein, mevrouw M.J.J. Kraay, J.A.P. Leeuwenhoek, C.A.L.M. Middendorp, A.A. Peters, mevrouw S. Plasman, M.E. Snoek, mevrouw L. van der Spek, J. Timal, H. de Wilde.

### *Centrale afdeling Algemeen Beheer*

J.F.M. Lindsen (*hoofd*), C. Ardon, mevrouw C.H.M. van der Arend, mevrouw L.C. Arkeveld, M. van Baalen, H.P. Besuijen, P. Blom, P.J. Boef, W. Boot, C. Braad, J.H. Braad, C. Bron, P.J. Brons, mevrouw R.M. Chapel-Vaassens, P. Cullens, mevrouw D.M. van der Deijl-Graafland, A.H. Dijkhuizen, B. van Dissel, mevrouw P. van Elleswijk-Hanja, H.J. Fiering, mevrouw H.F.M.H. Fransz-van Beuningen, mevrouw A. Goeman-Letterie, J.U. van der Gronden, mevrouw M.A. van Hagen-Jansen, J. Heemskerk, mevrouw L.J.H. Heetman, mevrouw M.H.A. Heins-Poulussen, R. Helfensteijn, J.P. Hoedemakers, C.M. Hofland, mevrouw M.V.J. Hoogma, R.A. Immers, P. van Iperen, mevrouw P.J.P.M. Jansen, H. de Jong, P.K. de Jong, mevrouw J. de Jong-Bal, J. Kalsbeek, mevrouw A.E. de Klerk-Wellens, M. Kranenburg, B. van der Kruijt, T.G.A. de Langen, C. van Leeuwen, G. van Maanen, mevrouw A.W.J. Marshall-Hendriks, J. Meijer, mevrouw A.L. van de Mortel-Loonstijn, W.C. Muller, R. van der Nat, mevrouw H.S.M. Notenboom-van Rooijen, H.C. van Oosterhout, W.P. Oosterweghel, J. den Oudsten, E.R. van de Pol, H. Posthumus, mevrouw J.H. van Prooijen, F.D. Ramdas, C.G. Ravestein, mevrouw J. van Reijn-Blom, P.J. Rek, A.W. Reparon, J. de Rijke, R. Rijnhart, mevrouw M.C. Rossèl, mevrouw W. van Schaijck-Leijenaar, J.M. Smit, J.C. Smulders, A.P. Stok, L.C. Theil, W.J. van Veen, J.W. Viola, F. Vogelsang, L. de Vreede, J.H. Weber, mevrouw W.M. Wentink-Das, R.M. Westveer, J.C.P. de Wit, J.M. de Wit, A.R.W. de Witte, R. van Zuidam.

## Rijksvoorlichtingsdienst

### *Hoofddirectie*

Mr. M.J.D. van der Voet (*hoofddirecteur*), drs. J.R.M. Jooren, mevrouw J.M.A. Timmers.

### *Directie voorlichting*

Drs. G.F. Lörtzer (*directeur*), mevrouw J. Abeen, G.M. Ammerlaan, H.J.L.C. Bax, H. van Benthem, mevrouw M.A.E. van Dam, A. van Deelen, mevrouw J.E. van Dillewijn-Wolterbeek Muller, J.J.R. Doesburg, mevrouw J. Dripal-Barendse, mevrouw C.J. Eckhardt, mevrouw V. van Eijck, C. van Etten, A.H.M. Eymael, A. Groeneveld, mevrouw J.E. Grootveld, R. ter Haar, mevrouw C.C.I. Heymans, mevrouw G.M. Hulscher, mevrouw J. Innemee-Tomson, mevrouw M.L.I. Jagerman-Hendriks, mevrouw A.M. Jansen, H.M. Kamp, mevrouw C.J.M. Kappelle-Jaartsveld, R.E. Kloosterman, mevrouw J.M. Kok-Kortekaas, ing. H.W.J. van Kuijk, mevrouw M. Kwarten, G.D. Laanen, mevrouw J.E. Lavies, mevrouw M.C. van der Luytgaarden, H.W. Middelkoop, H. Rob, mevrouw M.A. Rothfusz, M.L.A.J. Scheer, mevrouw M.A. Schijf, mevrouw P.M. Schild-van der Kruit, mevrouw M.E. Slingerland-de Hamer, mevrouw M.A.P.C. Smid-Baaten, mevrouw S. Stoop, mr. D.R. Tuinstra, drs. S. Vellenga, mevrouw K.M. Visser-Bloemendal, mr. W.F. Volmer, N.O.F. Vorstman, mevrouw M.A. Waasdorp-Claassen, A.J.A. Walravens, A.W.H. van der Weide, B. Weide, mevrouw I.L. Weydemuller, mevrouw E.A.J. Wolters, I.C.M. Wubben, mevrouw C.C.M. van der Zalm.

### *Directie Toepassing Communicatietechniek*

H.J. Smittenaar (*directeur*), J.A. van Alphen, mevrouw J.M.N. Andeweg-Arnds, mevrouw W. van Ast-Lodder, J.W. Back, mr. A. Backx, mevrouw A.P.T. Beekmans, mevrouw A.P.W. Bos Sulpke-Groen, M. Bouman, mevrouw C.G.M. Bouman, A.J. Brullemans, B. Burggraaff, J. Delfos, mevrouw L.J.H. Denie, F.H.A. van Dijk, F.W. van Dijk, C. Drenth, L.J. van Drimmelen, mevrouw C.P. Dutscher-Tirion, R.H.J. Egeter van Kuyk, G.L. Ek, mevrouw M.H. Erb, A. Frauenfelder, A.F. van Galen, mevrouw A.B. Giesbers-Vallinga, A. Goudswaard, A.H. Guicherit, mevrouw N.A. Gunther, V.S.G. ten Haaf, mevrouw A.L. de Haas, mevrouw M. van Hagen-Roos, J.M. Heins, drs. R.A. Hemker, mevrouw J.M. Henson-van der Spek, P.A. Hensing, mevrouw H.C. Hilberts, mevrouw F. van 't Hoff-Haitsma, mevrouw drs.



J.M.F. van den Hogen, drs. H.M. Hogendoorn, P.H.H. Hogeveen, L.J. Huijbers, mevrouw G.A. Hulshof, mevrouw J.C. van Ingen, J.M. Jamin, B.W. Janse, mevrouw D.R.A. Jol-Lawa, M. de Jonge, mevrouw A.J.R. Jonkman-Schild, mevrouw M.F. Kalishoek, E.C.W. Kappetijn, A.W. Kat, mevrouw J.A. Kau, mevrouw H.M.A. Kegge, C.J.J. van Kempen, E. Kipp, R. van der Kleij, mevrouw E. de Klerk, mevrouw drs. L.M. Klinkert, mevrouw M.G. Kortekaas, M. Korver, mevrouw E.L. Kraag-Nauman, W.F. Kroon, mevrouw H.M. van Krüger-Mac Donald, P.C. van der Kruit, H.W. van Kuijen, E.P. van Kuppevelt, J.N. Landré, A.C.H. de Lange, J.C.S. Langelaan, mevrouw M.M. de Leeuw, G.A. van Leeuwen, mevrouw E.M. van Leeuwen, E.J. van Lingen, L. van der Lubbe, C.A. Lugtenburg, F.A.M. Maas, J.A.G. Magdelijns, mevrouw B.C. Mayer, J.G. Meijburg, T.A. Meijer, R. Meijers, mr. drs. R. Middel, J.A.F.M. van Mierlo, mevrouw H. Moget-van der Luytgaarden, R.G.R. Niamat, C.L. Nietzman, J. Nijstad, R.J. van Oost, A.A.M. van Oosterhout, mevrouw C.U. Orie, C.H.M. Oudshoorn, J. Oudshoorn, R.E. Paping, J. Pronk, N.P. Quee, mevrouw J.A.J. Ramkisoensing-Bahadoer, N.A. Reuvekamp, mevrouw A. Rijken, mevrouw mr. D. Rijkers, F.E. Rombouts, drs. A.D. de Roon, J.T.H. Ros, M.A.J. Roth, A.J. Saaltink, A.L. Schild, mevrouw B.I. Siebes-van Oeveren, A.M. van der Sleen, R. Spierdijk, drs. R.J. Staatsen, mevrouw H.W. Stafleu, mevrouw M. Storm-Tjarks, W.T.H. TjonJoen Sjong, A. Torcque, H.K. Trompetter, N. Veldhuizen, J.C.M. Vernhout, J.A. Verster, mevrouw I.W.H. Vincken, C.E. Visser, mevrouw C.C. Visser-Claassen, mevrouw M.H. van Vliet, mevrouw R. van der Vlucht, B.N.M. Vollebregt, W.J. Willems, W.J.G. van Zeijl, H. Zonneveld, mevrouw C.B.M. Zonneveld, mevrouw H.J.J. van Zuyden.

## **Wetenschappelijke Raad voor het**

### **Regeringsbeleid**

#### *Raad*

Prof.dr. W. Albeda (*voorzitter*), prof.dr. P.R. Baehr, prof.dr. N.H. Douben, prof. drs. C.J. van Eijk, prof. mr. L.A. Geelhoed, prof. dr. A.M.J. Kreukels, prof. dr. mr. C.J.M. Schuijt, dr. ir. K. Teer.

#### *Bureau*

Dr. W. van Drimmelen (*secretaris*), mevrouw drs. H.A. Berends, mevrouw M.R. Birkfelder, mr. J.C.F. Bletz, mevrouw M.A. Bouwer, R.J. de Bruijn, mevrouw

G. Buurman-van den Ende, mevrouw M.C. Crince le Roy-Portielje, dr. W.J. Dercksen, mevrouw J. den Dulk-van Vugt, prof.dr. H.B. Entzinger, mevrouw M.J.J. Goedhart-van Soolingen, P. Haighton, mevrouw C.M.J. van Helfteren, drs. P. den Hoed, mevrouw drs. J.C. Huisman, mevrouw M.G. van der Hulst, drs. R.M.A. Jansweijer, dr. W.M. de Jong, drs. G.H.J. Keijzers, drs. G.J. Kronjee, drs. H.C. van Latesteijn, E.W. van Luijk, mevrouw S. Lunsingh Scheurleer-Krüger, D. MacLeod Manuel, mevrouw M.T. Nuijten-Pennings, mr. J.C.I. de Pree, mevrouw E. Prijs-Plukker, mevrouw A.A.M. van Royen, drs. F.M. Roschar, drs. W.G.M. Salet, drs. H.J. Schartman, drs. I.J. Schoonenboom, mr. H. van der Sluijs, mevrouw mr. Y.M.M. Starrenburg, mevrouw G.M. Tdlohreg-Burke, mevrouw drs. S. van der Veen, drs. F.R. Veeneklaas, drs. K. Vijlbrief, drs. A. Voskamp, mevrouw C. de Vries, drs. H. van der Wal, mevrouw E.L. Willigenburg-van Royen.

### **Inlichtingendienst buitenland**

De personeelsgegevens van de Inlichtingendienst Buitenland zijn niet openbaar.

### **Voorlichtingsraad**

Mr. M.J.D. van der Voet (*voorzitter*), mr. W.F. Volmer (*eerste secretaris*).

### **Verantwoording foto's en illustraties**

Algemeen Rijksarchief: 10

Anefo: 44, 55, 66, 70, 157, 180

ANP: 170, 174, 188

Archief Algemene Zaken: 86

Archief mevr. M.L. Ipenburg-Wildenbos: 153,  
315

Archief jhr.mr. A.J.M. van Nispen tot  
Pannerden: 143, 148, 200

F. Behrendt: 32, 35

Belga: 89

Boost: 342

J.B. Braakensiek: 26

Bundesbildstelle: 98

Ger Dijkstra: 195

Gemeentearchief 's-Gravenhage: 133

El Greco: 20

Rob Hendriksen: 211, 221, 231, 239, 250, 259,  
269, 277

Bart Hofmeester: 17

Jordaan: 38, 48, 80

Lanza: 19, 288, 296-306, 308

Bart Marijnen: 18

Prentenkabinet RU Leiden: 127

G. Puchinger, *Colijn*, Kok, Kampen 1962: 140

RVD: 22, 41, 66, 72, 123, 124

Rijksdienst voor de Monumentenzorg: 122

E. Salomon: 29

Spaarnestad: 105, 192, 293, 294, 295

Stokvis: 150