

## GEVALLEN OP HET BINNENHOF

CHARLOTTE BRAND

# Gevallen op het Binnenhof

*Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1918-1966*

Boom – Amsterdam

Dit boek werd mede mogelijk gemaakt door steun van de Stichting Parlementaire Geschiedenis

*Bovenste rij v.l.n.r.: Marchant, Van Roijen, Pop, Schokking, De Geer, Van den Bergh, Alting von Geusau, Van Rooy en De Vries Czn.*

*Onderste rij v.l.n.r.: Smallenbroek, Naudin ten Cate, Schagen van Leeuwen, Steenberghe, Ringers, Van Karnebeek, Bijleveld, Sassen, Kranenburg en De Wilde*

Tekening omslag: Martien Bos, Amsterdam

Omslagontwerp: Robin Stam, Rotterdam

Vormgeving binnenwerk: Zeno Carpentier Alting, Amsterdam

© 2015 Charlotte Brand

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

ISBN 9789089533111

NUR 680

[www.uitgeverijboom.nl](http://www.uitgeverijboom.nl)

Seriously, the PM likes you personally. I like you personally. And we have absolutely no desire to get rid of you. I just want you to know that. None of this negative stuff is coming from us.

Oh, Mal, mate, that's – that makes me feel a lot more secure.

Does it?

Well, it's difficult.

What? What's difficult?

Just endless headlines day after day. On and on.

Chipping away at confidence.

Absolutely.

You see, the thing is that we are starting to look weak. Everybody's saying, 'When's he gonna go? When's he gonna go?'

Right.

And you don't want us to look weak, do you?

No, no.

So there you are. That's why you've got to go.

No.

Yes.

Televieseries *The Thick of It*, episode 1 (2005)

*Voor Els*

# Inhoud

## Inleiding II

### HOOFDSTUK I

#### MINISTERS GESLACHTOFFERD DOOR DE KAMER 27

Een katholiek aan het roer 27

Invulling Oorlog en Marine baart zorgen 29

**‘Daar zien ze me nooit meer terug!’:**

#### **minister van Marine Naudin ten Cate (1919) 31**

Na aarzeling toch bewindsman 31

De kruisers als pijnpunt 35

Een fataal parlementair debuut 36

**Ten val gebracht door zijn eigen staf:**

#### **minister van Marine Bijleveld (1920) 40**

Een burger op Marine 40

De kruisers zorgen opnieuw voor problemen 42

‘Draaitol’ geslachtofferd 44

Napraten over de streek van Olivier 48

**Begroting uitgetekend:**

#### **minister van Oorlog Alting von Geusau (1920) 50**

Slecht materieel en muitende soldaten 50

Bezuinigingen en hervormingen 51

Niemand blijft ‘voor zijn plezier Minister van Oorlog’ 54

De begroting getorpedeerd 56

**Gestrand in het zicht van het Poppenleger:**

#### **minister van Oorlog en Marine Pop (1921) 59**

‘Men moet het aandurven van het defensie-departement te maken een politiek departement’ 59

Een nieuwe minister met ‘militaire snorrebaard’ 63

Naar een ‘poppenleger’? 64

De nieuwe Dienstplichtwet 67

## **Ijskoud ingeruild:**

### **minister van Financiën De Vries (1921) 70**

- Een wethouder als minister 70
- ‘Onvast’ en ‘weifelend’ beleid 72
- Een vernietigend Voorlopig Verslag 75
- De minister aanhouden of wisselen? 77

### **Tussenbalans 80**

## **HOOFDSTUK 2**

### **ALLEEN IN DE MINISTERRAAD 85**

- Een gereconstrueerd kabinet met personele wijzigingen 86

### **Principes boven alles: minister van Financiën De Geer (1923) 88**

- Na jaren van druk minister onder voorwaarden 88
- ‘Niet in zee zonder zeer vaste grondslag’ 89
- De Vlootwet als eindpunt: ‘een gevoel van grote smart’ 92
- ‘De betichting van een zo gróóte lafheid behoeft niemand zich te laten aanleunen’ 95

### **Zes weken bewindsman:**

### **minister van Oorlog en minister van Marine a.i. Van Roijen (1926) 97**

- ‘De Defensie-minister: helaas een vergissing’ 97
- Het samenvoegen van twee ministeries 98
- ‘Geraakte in een steeds grotere moeilijkheid’ 100
- Aftreden als donderslag bij heldere hemel 101

### **Levenswerk weggestemd:**

### **minister van Buitenlandse Zaken Van Karnebeek (1927) 104**

- Driemaal minister 104
- Het Nederlands-Belgisch verdrag 106
- Oppositie tegen het ‘onaannemelijk tractaat’ 107
- Overwinning eindigt met nederlaag 110

### **‘Wilde niet huichelen’:**

### **minister van Onderwijs Marchant (1935) 114**

- De ‘ministers-dooder’ nu zelf bewindsman 114
- Opmerkelijke redevoeringen voor een liberaal 117
- ‘Zijt gij katholiek of niet?’ 118
- ‘Wat moest ik doen? Wilde niet huichelen’ 122

### **De devaluatie van de gulden:**

### **minister van Economische Zaken Steenberghe (1935) 124**

- Een ‘jongeling’ in het kabinet 124
- Devaluatie van de gulden 126
- Ontslagaanvraag in overweging genomen 128
- Steenberghe weggezet als Brutus 131

## **Onenigheid over financieel beleid:**

### **minister van Financiën De Wilde (1939) 133**

Overstap van Binnenlandse Zaken naar Financiën 133

Financiële moeilijkheden en oorlogsdreiging 135

Jeugdwerkloosheid 135

‘Ik doe het in ieder geval niet langer’ 135

Aftreden komt als verrassing: Oss als afleiding 140

### **Tussenbalans 145**

## **HOOFDSTUK 3**

### **GEGIJZELD DOOR DE INDISCHE KWESTIE 149**

#### **‘Ik stel voor mij vóór Prinsjesdag te vervangen’:**

### **minister van Openbare Werken en Wederopbouw Ringers (1946) 149**

Ingenieur wordt minister 149

Onderhandelen met de Indische archipel 151

Een vertrek op termijn 152

‘Schijn van verantwoordelijkheid niet langer op mij nemen’ 156

Speculeren over de reden van aftreden 157

#### **‘Onvoldoende klare wijn geschonken’ over Indië:**

### **minister van Marine Schagen van Leeuwen (1947) 160**

Vuurleidingexpert als minister 160

Andere prioriteiten 161

Militair ingrijpen 164

Vertrek onder drang van ‘een ernstig gewetensconflict’ 166

Geruchten in de kranten, opheldering gevraagd in de Kamer 169

#### **‘[Mijn] aanwezigheid is schadelijk voor de uitvoering van de Regeringspolitiek’: minister van Overzeese Gebiedsdelen Sassen (1948) 171**

Meer invloed van de KVP op Indië-beleid 171

Jonge minister stuurt ervaren Van Mook weg 174

Nieuwe militaire actie in Nederlands-Indië 175

Het plan-Beel 179

‘Ik sta vrijwel geheel alleen’ 181

#### **‘Ook mijn werk [is] onderhevig aan fouten’:**

### **minister van Oorlog en minister van Marine Schokking (1950) 187**

Een buitenstaander op Defensie 187

Aandachtspunten voor Oorlog 191

Minister tussen twee vuren 192

Vertrouwen tanend 194

Debat over ‘aarzelend en tastend’ beleid 196

Vertrouwen definitief verloren 198

### **Tussenbalans 202**

## HOOFDSTUK 4

### MINISTERIEEL GESCHUTTER IN DE SCHIJNWERPERS VAN

#### *DE TELEGRAAF* 207

#### **De Helmenaffaire: staatssecretaris van Oorlog Kranenburg (1958) 207**

In de voetsporen van zijn vader 207

Ondeugdelijk materiaal 209

Een onhoffelijke staatssecretaris 210

‘Het gewicht van de Kamer onderschat’ 212

De handelwijze van ‘een politieke krullenjongen’ 214

#### **Een ‘particuliere aangelegenheid’ als breekpunt:**

#### **minister van Defensie Van den Bergh (1959) 218**

Een zakenman voor Defensie 218

Overspel en vermeende kinderontvoering 221

Na persberichten: ‘Nu snel handelen’ 222

Een illusie armer, een ervaring rijker 226

#### **‘Een drenkeling’: minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid**

#### **Van Rooy (1961) 229**

‘Ben bang dat hij een mislukking wordt’ 229

Donkere wolken pakken zich samen 231

De Algemene Kinderbijslagwet: het vlaggenschip van de KVP 234

Een einde aan het ministerieel geschutter 237

#### **Blikshade met fatale gevolgen:**

#### **minister van Binnenlandse Zaken Smallenbroek (1966) 241**

Het postuur van een minister 241

Gezagsproblemen in Amsterdam: Provo en de Telegraafrellen 243

De politiecommissaris geofferd 248

Nachtelijke aanrijding 250

#### **Tussenbalans 255**

## SLOTBESCHOUWING 259

## NOTEN 273

## BIJLAGE I 315

## BIJLAGE II 317

## LIJST VAN AFKORTINGEN 319

## BRONNEN EN LITERATUUR 321

## DANKWOORD 337

## PERSONENREGISTER 341

## CURRICULUM VITAE 351

# INLEIDING

Zojuist heb ik de Tweede Kamer de antwoorden doen toekomen op vragen die waren gesteld naar aanleiding van de recente berichtgeving over een schikking van het Openbaar Ministerie en Cees H., nu vijftien jaar geleden. [...] Naar aanleiding van de recente berichtgeving heb ik de afgelopen dagen een ultieme inspanning laten verrichten om de destijds niet toegankelijk geachte gegevens te ontsluiten. Dit onderzoek heeft weliswaar geen bankafschriften of andere documenten opgeleverd, maar ik heb wel een digitale bevestiging gevonden dat in 2001 een bedrag van 4,7 miljoen gulden is overgemaakt ten gunste van Cees H. Daarmee moet ik constateren dat er toch administratieve informatie op mijn departement beschikbaar was. [...] Hiervoor draag en neem ik de volle verantwoordelijkheid. En daarom heb ik zojuist mijn ontslag aangeboden aan de Koning.

De minister heeft zojuist bekendgemaakt dat hij zal aftreden over de gang van zaken rond de zaak Cees H. Ik vind dat zelf onverteerbaar. Het is iets dat mij persoonlijk diep raakt. [...] Ik vind dat ik niet meer geloofwaardig kan functioneren nu de minister is afgetreden op dit specifieke onderwerp, waar ik jarenlang als officier van justitie nauw bij betrokken ben geweest. Dat is de reden dat ik ook aan de Koning mijn ontslag heb aangeboden.<sup>1</sup>

Met deze woorden maakten achtereenvolgens de minister en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, respectievelijk Ivo Opstelten en Fred Teeven (beiden lid van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (vvd)), in de avond van 9 maart 2015 hun aftreden bekend. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer rond de afwikkeling van een deal uit 2000 van het Openbaar Ministerie met drugs crimineel Cees H. betekende het einde van de loopbanen van deze crimefighters. Opstelten had in maart 2014 nog in de Kamer verklaard dat met de deal van Teeven, toen nog in de rol van officier van Justitie, ‘slechts’

een bedrag van 1,25 miljoen gulden was gemoeid en niet het door het televisieprogramma *Nieuwsuur* geopperde bedrag van 4,7 miljoen gulden.<sup>2</sup> Begin juni 2014 moest Opstelten in de Kamer toegeven dat eigenlijk helemaal niet duidelijk was om hoeveel geld het exact was gegaan. De minister had ‘een uiterste inspanning’ geleverd om na te gaan wat de precieze som geld was geweest die Cees H. had ontvangen. Onderzoek had uitgewezen ‘dat er geen administratie – extern noch intern – beschikbaar [was] over de feitelijke financiële afwikkeling’ van de schikking.<sup>3</sup>

*Nieuwsuur* kwam op 5 maart 2015 met bewijzen dat de deal was beklonken met bijna vijf miljoen gulden. Daarop meldde het ministerie van Veiligheid en Justitie in een persbericht dat de gegevens uit het televisieprogramma onjuist waren. Toen na een ‘ultieme inspanning’ van het ministerie toch een digitale bevestiging werd gevonden voor een bedrag van 4,7 miljoen gulden, moest de minister op zijn schreden terugkeren. Opstelten en in zijn kielzog Teeven besloten een gepland Kamerdebat niet af te wachten en traden af.<sup>4</sup>

Elke politieke crisis die resulteert in het aftreden van een bewindspersoon brengt spanning in en rond het Binnenhof. Los van het dikwijls persoonlijke drama voor de vertrekkende staatssecretaris of minister verschaffen de politieke crisismomenten een uniek inzicht in de Haagse verhoudingen. Op dergelijke momenten wordt de rolverdeling van het politieke spel benadrukt. Tevens biedt het een uitgelezen mogelijkheid om het functioneren en de ontwikkeling van het politieke spel te analyseren. Als de sluier van het alledaagse de politiek niet bedekt, liggen de machtsverhoudingen binnen de parlementaire coalitiedemocratie bloot en worden normen en omgangsvormen zichtbaar die anders verborgen blijven. Het gaat dan niet alleen om het vertrouwen, de geloofwaardigheid en het moreel gezag van een politicus, maar ook het politieke bestel als geheel ligt op zo’n moment onder het vergrootglas.

Dit boek gaat over individuele ministers en staatssecretarissen die vanwege een politieke crisis tussen 1918 en 1966 gedwongen werden – of zich gedwongen voelden – om tussentijds op te stappen. In dit onderzoek staan twee vragen centraal. Ten eerste: door wie en met welke argumenten werd de bewindspersoon tijdens een politieke crisis gedwongen of voelde hij zich gedwongen tussentijds uit het kabinet te treden? Aan de hand hiervan kom ik geldende normen en omgangsvormen in en rond het Binnenhof in een bepaalde periode op het spoor. De tweede vraag is dan ook: zijn er verschuivingen en/of constanten waar te nemen die inzicht verschaffen in die geldende normen en omgangsvormen in en rond het Binnenhof en hoe zijn die te verklaren? Door het complex van crisissituaties te bestuderen, geef ik meer inzicht in het functioneren van de parlementaire democratie als geheel in de eerste helft van de twintigste eeuw.

Drie belangrijke begrippen die in de vraagstellingen centraal staan, dienen nader gedefinieerd te worden: ‘politieke crisis’, ‘gedwongen aftreden’ en ‘geldende normen en omgangsvormen’. Onder een politieke crisis versta ik hier een tegenstelling tussen een bewindspersoon en een of meerdere spelers in het politieke complex waardoor de politieke verhoudingen en individuele posities onder druk komen te staan. In sommige gevallen liepen de spanningen zodanig hoog op dat een bewindspersoon gedwongen werd of zich gedwongen voelde zijn ontslag in te dienen. Isolatie van het politieke crisismoment is voor een historische analyse niet aan te bevelen, want het proces dat eraan ten grondslag ligt blijft dan doorgaans onderbelicht.<sup>5</sup> De definitie die in dit boek wordt gebruikt voor de term ‘gedwongen aftreden’, is ontleend aan de politcolo-gen Mark Bovens en Gijs Jan Brandsma: ‘Wij spreken [...] van een gedwongen aftreden als het aftreden van een bewindspersoon, expliciet of impliciet, een reactie is op een negatief oordeel – of de anticipatie daarvan – over het optreden van de bewindspersoon door het parlement, de coalitie, andere leden van het kabinet, of de eigen partij van de bewindspersoon.’<sup>6</sup> In dit onderzoek gaat het over een impliciet of expliciet negatief oordeel, over het beleid of over de persoon van de minister of staatssecretaris, door een of meerdere actoren in het Nederlandse politieke spel. Drie van de actoren die ik onderzoek, komen overeen met de actoren die Bovens en Brandsma gebruiken: het parlement, bestaande uit de Eerste en Tweede Kamer, de ministerraad en de partijleiding van de partij waartoe de bewindspersoon behoort. Ik voeg hier een extra actor aan toe: de Koning.

Voor de uitleg van de termen ‘geldende normen en omgangsvormen’ sluit ik aan bij hetgeen historica Erie Tanja in haar proefschrift beschreef als ‘goede politiek’: ‘[...] de gedeelde normen en waarden van de Tweede Kamerleden ten aanzien van de parlementaire werkwijze en omgangsvormen.’<sup>7</sup> Tanja richt zich in haar werk op Tweede Kamerleden. In dit onderzoek neem ik ook Eerste Kamerleden, de ministerraad, de afgetreden minister, de partijleiding en de Koning mee. De gevonden normen en omgangsvormen kunnen betrekking hebben op een groep van actoren, maar ze kunnen ook inzicht geven in de relatie tussen twee actoren, zoals de Kamer en de ministerraad. Verderop in deze inleiding zal uitgebreid worden stilgestaan bij deze actoren.

Dit boek is het eerste deel van een tweeluik dat het resultaat is van afzonderlijke onderzoeken naar Nederlandse bewindspersonen die vanwege een politieke crisis tussen 1918 en 2002 aftraden. Historica Anne Bos schrijft in *Verloren vertrouwen* over de mannen en vrouwen die tussen 1967 en 2002 Den Haag vaarwel moesten zeggen. Het uitgangspunt voor beide onderzoeken was gemeenschappelijk en startte met de vraag: wie bepaalde, met welke argumenten, dat een bewindspersoon moest vertrekken? Tijdens het onderzoek zijn de

onderzoeksvragen in beide studies uiteen gaan lopen als gevolg van het aangetroffen materiaal, elementen in de context en historische ontwikkelingen. Zo komen in de periode die ik onderzocht heb nog veel apolitieke zakenministers voor, spelen gevoelens van standsbesef en eer een grote rol bij het accepteren van een ministerspost en vinden veel politieke debatten veel meer plaats in de sfeer van het kabinet dan in de openheid van de Kamer.

Nederland kende vanaf het eerste kabinet-Ruijs de Beerenbrouck (1918-1922) tot en met het kabinet-Cals (1965-1966), met uitzondering van de kabinetten tijdens de bezettingsjaren, negentien kabinetten. In totaal waren er in die periode 261 ministers en – sinds de invoering van het ambt van staatssecretaris in 1948 – 60 staatssecretarissen in functie.<sup>8</sup> Daarvan traden achttien ministers en één staatssecretaris gedwongen af. Deze negentien casussen komen in dit boek aan bod.

*Gevallen op het Binnenhof* verhaalt alleen over afgetreden mannen. In het onderzochte tijdvak waren slechts drie vrouwelijke bewindspersonen actief: staatssecretaris van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen en lid van de Katholieke Volkspartij (kvp) Anna de Waal in het derde en vierde kabinet-Drees, minister van Maatschappelijk Werk Marga Klompé (kvp) in diverse kabinetten tussen 1956 en 1971, en minister van Maatschappelijk Werk Jo Schouwenaar-Franssen (vvd) in het kabinet-Marijnen (1963-1965).<sup>9</sup> Deze laatste twee vrouwen traden niet tussentijds af en spelen in dit boek dan ook hoogstens een bijrol in de andere casussen. De Waal ging, omdat het departement gereorganiseerd werd, wel voortijdig weg. Hier lag echter geen politieke crisis aan ten grondslag. Zij vertrok vrijwillig, kreeg een nieuwe functie en haar aftreden baarde weinig opzien. Zij telt daarom niet mee als afzonderlijke casus.<sup>10</sup>

Tussen 1918 en 1966 overleden er ook zes bewindspersonen in het politieke harnas, kregen er acht een andere baan en stapten vijf ministers op vanwege gezondheidsredenen.<sup>11</sup> Hoewel het wegpromoveren van een bewindsman of het aftreden vanwege ziekte een dekmantel zou kunnen zijn om een politiek probleem af te dekken of een politieke brokkenpiloot te neutraliseren, worden deze gevallen niet in dit onderzoek meegenomen. De reden hiervoor is dat er geen openbare aanwijzingen voor een politieke crisis aan ten grondslag lagen en de verhoudingen niet zichtbaar op scherp kwamen te staan.

#### KENMERKEN VAN HET NEDERLANDSE POLITIEKE STELSEL

Een tussentijds vertrek levert, gezien de politieke verhoudingen in ons land, altijd spanning op. Er staat vaak meer op het spel dan alleen de positie van de minister of staatssecretaris. Dat het vertrek van een lid van een kabinet een der-

gelijke lading kreeg en nog steeds krijgt, hangt samen met enkele kenmerken van ons politieke stelsel. In Nederland was een minister in de onderzochte periode naast leidinggevende van een departement meestal lid van een politieke partij. Tegenwoordig is een kandidaat-bewindspersoon altijd lid van een politieke partij. Zij die dat nog niet zijn, worden vlak voor hun beëdiging nog snel lid.<sup>12</sup> Tot 1956 kwam het geregeld voor dat partijloze ministers deel uitmaakten van een kabinet.

Een ander kenmerk van het Nederlandse politieke stelsel is het coalitiëkabinet. Dit broze en zorgvuldig uitgedachte bouwwerk van meerdere politieke partijen hoopt steeds te kunnen rekenen op het vertrouwen van een meerderheid in het parlement. Als er één bouwsteen uit deze met pijn en moeite verkregen constructie wordt gehaald, kan dit broze machtsevenwicht verstoord raken. In de door mij onderzochte periode had het woord ‘coalitie’ overigens ten dele nog een andere betekenis. Vanaf 1887 werd met de term bedoeld op de samenwerking tussen confessionele partijen. Tot aan de Tweede Wereldoorlog was de term coalitiefracties in de moderne zin nog niet ingeburgerd. Deze werden toen geestverwante fracties genoemd. Daarom zal ik in dit boek ook de laatstgenoemde term hanteren als ik doel op de fracties die heden ten dage te boek zouden staan als coalitiefracties.

Dikwijls is het aftreden van een individu het sluitstuk van een politieke crisis, maar dat hoeft niet. Het latente gevaar bestaat dat de val van een bewindspersoon de politieke crisis verdiept en de val van een andere minister, staatssecretaris, partijleider of zelfs het voltallige kabinet tot gevolg heeft. Een politieke crisis rondom één minister kan dus de stabiliteit van het hele kabinet in gevaar brengen. Eveneens belangrijk, en hiermee verweven, is het karakteristieke gegeven dat de Nederlandse minister-president weinig formele macht heeft ten opzichte van zijn collega's rond de ministerstafel. Hij heeft geen speciale bevoegdheid om slecht functionerende of onder vuur liggende ministers de laan uit te sturen.<sup>13</sup>

Ten slotte ontbreken grondwettelijke regels die bepalen wanneer een bewindspersoon moet gaan. In de Grondwet is sinds 1848 wel de ministeriële verantwoordelijkheid verankerd: ‘De Koning is onschendbaar: de ministers zijn verantwoordelijk.’<sup>14</sup> In 1850 werd het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers zodanig aangepast dat de ministers in meerderheid beslissingen konden nemen.<sup>15</sup> Naast de ministeriële verantwoordelijkheid ontwikkelde zich na 1848 in de politieke praktijk de negatieve vertrouwensregel. Deze ongeschreven regel houdt in dat een bewindspersoon of het kabinet als geheel moet aftreden als een meerderheid van het parlement geen vertrouwen meer heeft in de minister of staatssecretaris of in de totale ministersploeg. In de politieke praktijk is de regel in feite negatief ‘geformuleerd’: het parlement hoeft geen vertrou-

wen uit te spreken in een individuele bewindspersoon of het kabinet als geheel. Uitgangspunt is dat dit vertrouwen bestaat. Op het moment dat een Kamer in meerderheid een gebrek aan vertrouwen in het kabinet of een individuele minister of staatssecretaris heeft uitgesproken, moet de bewindspersoon of het kabinet opstappen. Met een tweetal politieke kwesties werd de vertrouwensregel in de praktijk tussen 1866 en 1868 gevestigd.<sup>16</sup> Vast kwam te staan dat een minister of een kabinet niet kan aanblijven tegen de wil van de meerderheid van de Kamer.

Overigens wijzen staatsrechtgeleerden als Tijn Kortmann, Paul Bovend'Eert en Henk Kummeling op de sterke vertrouwensrelatie tussen bewindspersoon en de eigen politieke fractie.<sup>17</sup> Jurist Rob Visser gaat een stap verder en meent dat als uitvloeisel van de vertrouwensregel de afgeleide, partijpolitieke vertrouwensregel ontstond. Dit principe houdt in dat een minister naast het vertrouwen van de meerderheid van het parlement ook het vertrouwen van de verwante Kamerfractie dient te hebben. Indien dit vertrouwen ontbreekt, dient de bewindspersoon te vertrekken.<sup>18</sup> Kortmann, Bovend'Eert en Kummeling gaat het te ver om hier van een echte regel te spreken. Zij ontkennen echter niet dat de positie van een minister onhoudbaar wordt als hij het vertrouwen van zijn eigen fractie verliest.<sup>19</sup>

De Kamer heeft via het motierecht, waarover ze sinds 1848 beschikt, een sterk machtsmiddel tot haar beschikking.<sup>20</sup> Via het in meerderheid aannemen van een motie spreekt de Kamer een bepaalde wens tot, een oordeel over of dringend verzoek aan het kabinet uit. Er zijn verschillende soorten moties. Zo zijn er de 'gewone' moties waarin de Kamer het kabinet bijvoorbeeld vraagt extra aandacht te besteden aan een specifiek onderdeel van een beleidsterrein. Een motie van afkeuring of wantrouwen is het sterkste machtsmiddel omdat het volgens het ongeschreven recht de minister, staatssecretaris of het hele kabinet dwingt ontslag aan te bieden als er een meerderheid van de Kamer vóór de motie stemt.<sup>21</sup> Wanneer de indieners de woorden 'afkeuring' of 'wantrouwen' in de motie gebruiken, is het duidelijk hoe de motie is bedoeld. Maar in het merendeel van de gevallen gebeurt dat niet en is het onduidelijk of de Kameruitspraak een motie van afkeuring of wantrouwen is. Dit is afhankelijk van de toelichting van de indieners van de motie, de precieze tekst van de motie, de manier waarop de Kamer de motie interpreteert en ook van de betekenis die de bewindspersoon eraan geeft.<sup>22</sup>

Het door een Kamermeerderheid wegstemmen van een wetsontwerp of het verlagen van een begroting met een symbolisch bedrag van bijvoorbeeld één gulden, hetgeen eind negentiende en begin twintigste eeuw nogal eens voorkwam, kan overigens ook gezien worden als een verkapte motie van wantrouwen met hetzelfde gewicht als de daadwerkelijke Kameruitspraak. Het motie-

recht geldt voor zowel de Tweede als Eerste Kamer. Staatsrechtgeleerden zijn het er echter niet over eens of de positie van de Eerste Kamer het rechtvaardigt moties van wantrouwen in te dienen en aan te nemen. Zo vonden C.W. van der Pot en A.M. Donner – en in hun kielzog Lucas Prakke, Joost de Reede en Gerard van Wissen – een motie van wantrouwen door de Eerste Kamer ‘niet in overeenstemming met de bescheiden positie van die Kamer in ons staatsbestel’.<sup>23</sup> In een latere druk van hun werk veranderden Van der Pot en Donner van inzicht. Kortmann en ook jurist Frank de Vries menen dat de vertrouwensregel ook geldt voor de relatie tussen Eerste Kamer en kabinet of individuele bewindspersonen.<sup>24</sup>

#### BENADERING EN STAND VAN ONDERZOEK

Voor dit onderzoek zijn individuele casussen van afgetreden bewindspersonen geanalyseerd. Het gaat dus om kwalitatief, empirisch en historisch onderzoek. Bij dergelijke ingewikkelde processen die in een netwerkcontext plaatshebben, biedt casusgericht onderzoek uitkomst. De casussen zijn systematisch verzameld, gereconstrueerd, beoordeeld en ingebed in politieke, maatschappelijke en historische ontwikkelingen.<sup>25</sup> Door alle casussen uiteindelijk in samenhang te bezien, zijn rode lijnen en ontwikkelingen zichtbaar geworden.

Binnen dit onderzoek is gebruikgemaakt van de politieke cultuur-benadering.<sup>26</sup> De laatste jaren is er onder politiek historici brede consensus ontstaan over het belang van onderzoek naar zaken als rituelen, symbolen, informele regels, mores en (politieke) taal.<sup>27</sup> De Duitse Bielefelder Schule in de politieke geschiedenis gaat nog een stap verder en beschouwt politiek als geheel als een vorm van communicatie die ook buiten het als traditioneel opgevatte politieke speelveld moet worden bestudeerd.<sup>28</sup> Deze benadering erkent dat de middelen en het proces van het politieke spel evenzeer aandacht verdienen als de uitkomsten van dat proces.

Met name internationaal is er de afgelopen jaren door bestuurskundigen en politicologen veel onderzoek gedaan naar ministers die tussentijds aftraden. In 2005 werd hiertoe zelfs een internationaal onderzoeksnetwerk opgericht, het Selection and Deselection of Political Elites Research Network (SEDEPE). Doel van deze groep is om algemene onderzoeksmethoden te ontwikkelen zodat in internationaal verband data kunnen worden verzameld en geanalyseerd op het gebied van het aantrekken en wegsturen van ministers.<sup>29</sup>

De studie van Nederlandse bestuurskundigen onder leiding van Mark Bovens sluit nauw aan bij de door het netwerk gebruikte onderzoeksmethoden.<sup>30</sup> Zo onderzocht hij samen met anderen het individuele aftreden van Nederland-

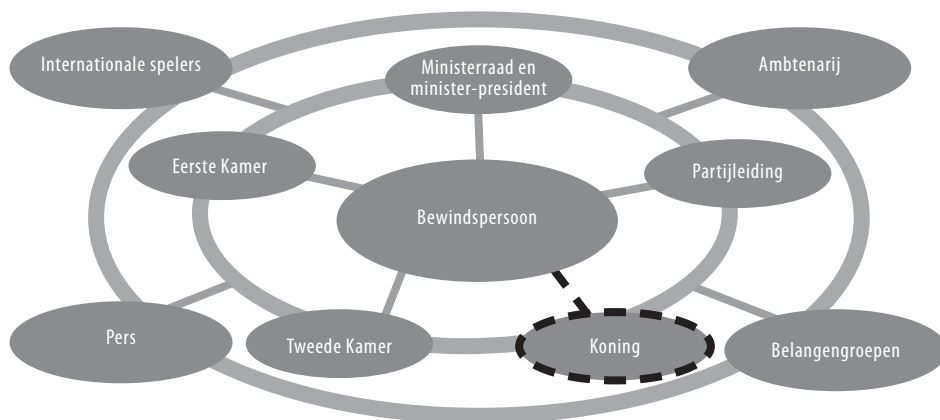
se bewindspersonen tussen 1946 en 2010. Hij keek hoe vaak ze opstapten en of ze in de periode voor de Paarse kabinetten vaker of minder vaak ‘aan het pluche kleefden’. Hij zocht naar structurele patronen in aftreden en analyseerde deze. Op basis van een dataset bracht hij categorieën aan in soorten aftreden. Hij onderscheidt hierbij: ‘andere functie’, ‘persoonlijke redenen’, ‘intern conflict’, ‘vertrouwensbreuk’ en de categorie ‘opspraak’. Zinvol voor mijn boek is de definitie die Bovens geeft van ‘gedwongen aftreden’. Ook ik gebruik die definitie. Het belang van de studies van de onderzoeksgroep van Bovens en van andere bestuurskundigen en politicologen ligt voornamelijk in de vergelijking, waardoor de karakteristieken van het Nederlandse politieke stelsel worden benadrukt. De historicus loopt echter wel tegen een aantal problemen aan bij deze politicologische en bestuurskundige benaderingen. Los van het feit dat het onderzoek zich grotendeels concentreert op de laatste decennia van de twintigste eeuw, is het kwantitatief van aard en gericht op het creëren van systematische ordeningen. Het streven is het aftreden van bewindspersonen in theorieën en modellen onder te brengen, losgeweekt uit de historische context. Het historisch onderzoek heeft een andere doelstelling, waarin ook een meerwaarde ligt. Het laat het proces zien, de voorwaardelijkheid van de gebeurtenissen en de context waarbinnen het aftreden noodzakelijk werd. De historicus beziet het aftreden als een proces en niet als een opzichzelfstaand gegeven. Door dit onderzoek wordt zichtbaarder dat de actoren en factoren die van invloed zijn op het aftreden van bewindspersonen, en de verhouding tussen die actoren en factoren, in zekere mate tijdgebonden zijn. Politieke mores, de omstandigheden waarbinnen bewindslieden functioneerden, de verhouding tussen Kamer en regering, de rol van het staatshoofd en de aanwezigheid van de media veranderden in de loop van de decennia. Die factoren en omstandigheden zijn geen statische categorieën. Juist door de contextualisering en de afweging van de verschillende factoren wordt het door de historicus gereconstrueerde beeld, in vergelijking met dat van politicologen en bestuurskundigen, rijker en meer voorwaardelijk. Niet altijd leiden dezelfde omstandigheden immers tot hetzelfde resultaat, en eenzelfde resultaat kan verschillende achtergronden hebben.

Het tussentijds aftreden van ministers en staatssecretarissen is door historici wel beschreven in de kabinetsgeschiedenissen van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis (CPG). Deze omvangrijke en gedetailleerde studies zijn dan ook een bron voor dit onderzoek. Helaas begint de serie over de parlementaire geschiedenis van Nederland pas na 1945. Bovendien, aangezien het hier om opzichzelfstaande boeken over kabinetten gaat, zijn hier geen systematische vergelijkingen en verbanden tussen individuele casussen te vinden. Wel was de zes delen tellende serie parlementaire geschiedenis tussen 1918 en 1940 van staatsrechtgeleerde en politicus P.J. Oud waardevol voor dit onderzoek, al is dit werk

op sommige momenten erg gekleurd door Ouds politieke achtergrond.<sup>31</sup> Opvallend genoeg is er in Nederland minder onderzoek gedaan naar het aftreden van bewindspersonen dan naar hun herkomst.<sup>32</sup> Historici, politicologen en juristen hebben wel studie gemaakt van de positie en ontwikkeling van het ambt van de staatssecretaris, de minister-president en de ministerraad.<sup>33</sup> Andere juristen schreven uitgebreid over ministeriële verantwoordelijkheid, publieke verantwoording en parlementair vertrouwen.<sup>34</sup> Deze literatuur is voor mij waardevol om eventuele ontwikkelingen, veranderingen en constanten te kunnen duiden.

## HET POLITIEKE SPEL EN DE ACTOREN

De metafoor ‘spel’ wordt dikwijls voor politiek gebruikt.<sup>35</sup> Het spel wordt in een bepaalde omgeving gespeeld, in en om het Haagse Binnenhof, met een aantal spelers en volgens enkele regels (staatsrecht) en veel gebruiken. Het politieke spel gaat om het verwerven van macht en de consolidatie van macht. In dit spel speelt vertrouwen een cruciale rol, maar ook pragmatisme en opportunisme zijn hierbij van belang. Een typering van het spel volstaat niet zonder de verschillende spelers, actoren die er onderdeel van uitmaken, te benoemen. Er zijn diverse politiek-interne machtsactoren en politiek-externe actoren te onderscheiden (zie figuur). De machtsactoren in de binnenste ring kunnen er direct voor zorgen dat een bewindspersoon gedwongen wordt of zich gedwongen voelt af te treden. De actoren in de buitenste ring ontbreekt het aan die directe macht. Zij kunnen alleen druk uitoefenen op de actoren in die eerste schil. Uit het empirisch onderzoek blijkt welke actoren in welke casus van invloed waren op de val van de bewindspersoon en hoe het samenspel van actoren in dat bewuste geval was. De analyse van dit dynamische samenspel vormt de basis voor het onafwendbare eindspel van iedere casus: de val van de bewindspersoon.



In het middelpunt staat de bewindspersoon. In de eerste schil om hem heen vallen de andere politiek-interne actoren: de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, de ministerraad met de minister-president, de partijleiding en de Koning. Deze kunnen direct invloed uitoefenen op de minister of staatssecretaris in kwestie en hem dwingen het politieke speelveld te verlaten. Ook kan het voorkomen dat een bewindspersoon zich door een of meer interne actoren gedwongen voelt om op te stappen. De bewindspersoon dient zich tijdens debatten te verantwoorden voor zijn beleid tegenover de Eerste Kamer en Tweede Kamer. Behalve het parlement kan ook de ministerraad druk uitoefenen op een van de eigen leden om de raad te verlaten. Tevens kan de minister-president als bijzondere actor binnen de ministerraad een dwingende rol spelen bij het aftreden van een minister of staatssecretaris. Daarnaast kan de partijleiding erop aandringen dat er een einde komt aan de loopbaan van een bewindspersoon.

De Koning heeft in dit model een aparte status, weergegeven door de stippellijn. Hij heeft volgens het Nederlandse staatsrecht geen formele macht, de ministers zijn immers verantwoordelijk voor hem. De Koning hoort echter wel bij de binnenste cirkel omdat hij deel uitmaakt van de regering. In die functie was hij tot 2012 betrokken bij het formatieproces en had op die wijze dus een band met de ministerraad. Daarnaast spraken de staatshoofden in mijn onderzoeksperiode dikwijls uitgebreid met de minister-president en andere ministers over politiek gevoelige kwesties. Het staatshoofd, in dit boek respectievelijk koningin Wilhelmina en koningin Juliana, is een lastig te duiden actor omdat veel zich afspeelt achter de muren van het paleis. Er zijn weinig bronnen voorhanden om deze actor afgewogen te onderzoeken. Bronnen over de betrokkenheid van Wilhelmina in de diverse politieke crises zijn in bescheiden hoeveelheden beschikbaar. Over de opstelling van Juliana is alleen sporadisch bronnenmateriaal aangetroffen.

Behalve voor de directe actoren moet een bewindspersoon zijn oren en ogen openhouden voor de actoren in de tweede schil: de ambtenaren, belangengroepen, internationale spelers en de pers. Zij zijn zeer verweven met de politiek en kunnen de directe actoren sterk beïnvloeden. Ambtenaren zijn belangrijk voor een bewindspersoon. Zij hebben een bijzondere status en rechtspositie. Zij zijn in principe loyaal aan de bewindspersoon voor wie ze werken. Deze ambtelijke loyaliteit houdt in dat zij zich zo veel mogelijk inzetten voor de leiding van het departement, de minister of staatssecretaris, ongeacht het feit of zij persoonlijk kunnen instemmen met bepaalde politieke en beleidsopvattingen die worden uitgedragen door het departement.<sup>36</sup> Bovendien zijn leden van een kabinet passanten terwijl ambtenaren dikwijls vele jaren op een departement werkzaam blijven. Of zoals jurist Jit Peters het zegt: ‘Politici zijn

voorbijgangers, de ambtenaren zorgen voor continuïteit en consistentie.<sup>37</sup> In ons land is een ambtenaar die loyaal is aan zijn bewindspersoon uitgangspunt. Daarom is het van belang dat een minister of staatssecretaris een goede band onderhoudt met de ambtenaren. Het ambtelijk apparaat kan een minister onopzettelijk of zelfs met opzet in de problemen brengen. Bestuurskundige R. Crinice Le Roy muntte in 1969 niet voor niets de term 'de vierde macht' voor ambtenaren.<sup>38</sup> Een minister die zijn ambtenaren tegen zich in het harnas jaagt, had en heeft een serieus probleem.<sup>39</sup>

Naast ambtenaren zijn er ook belangengroepen die buitenparlementaire druk uitoefenen. Zij worden ook wel 'de vijfde macht' genoemd. Wanneer de term precies voor het eerst werd gebruikt, is niet geheel duidelijk. Wel noemde politicus Joop den Uyl in mei 1977 in Eindhoven tijdens een college zowel de 'vierde' als de 'vijfde macht'.<sup>40</sup> Zij die tot die laatste groep gerekend kunnen worden, zijn in staat om problemen aan te kaarten bij Kamerleden. Zo kunnen zij proberen invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming.<sup>41</sup> Dergelijke groepen zijn er op talloze gebieden, zoals de welbekende vakbonden, de tabakslobby en de autolobby. Verder terug in de tijd waren bijvoorbeeld belangengroepen voor militairen en havenarbeiders alom vertegenwoordigd in de Haagse wandelgangen. Ook tijdelijk geformeerde buitenparlementaire actiegroepen tellen in dit onderzoek mee.

Een derde categorie op het politieke speelveld zijn de internationale spelers. Nederland was in de negentiende eeuw als land met een min of meer neutrale status met name gericht op binnenlandse politiek.<sup>42</sup> In de twintigste eeuw deden zich grote problemen voor met en rond Nederlands-Indië. Nederland greep ook naar de wapens om de kolonie zijn wil op te leggen en kwam daardoor in conflict met de internationale gemeenschap. In de jaren na de Tweede Wereldoorlog leverde ons land militaire steun bij internationale conflicten. Zo werden internationale spelers als de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de West-Europese Unie (WEU) een categorie in de buitenste ring van het bord.

De laatste categorie in deze schil is die van de pers. Voor deze studie gaat het in het bijzonder om de landelijke kranten die in de onderzoeksperiode voor het grootste deel een verlengstuk van de verzuilde groepen in politiek en samenleving waren. Dat politiek en parlementaire pers verweven met elkaar waren, blijkt wel uit het gegeven dat kvp-boegbeeld Carl Romme tussen 1945 en 1952 zowel fractieleider van de rooms-katholieken in de Tweede Kamer als staatkundig hoofdredacteur van de rooms-katholieke krant *de Volkskrant* was.<sup>43</sup> Ook de voorman van de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) Sieuwert Bruins Slot combineerde het hoofdredacteurschap van het dagblad *Trouw* met het Kamerlidmaatschap en later met het fractievoorzitterschap van zijn partij. Tot de ja-

ren zestig kwamen dubbelfuncties als deze dan ook regelmatig voor. Zij waren een product van het verzuilde Nederland.<sup>44</sup> Maar ook niet-zuilgebonden kranten konden met gerichte campagnes een sterke invloed uitoefenen op het politieke speelveld.

#### PERIODISERING ONDERZOEK

De te onderzoeken periode begint in 1918 omdat, zoals Oud het zegt, dit jaar 'een geheel nieuwe periode van ons staatkundig leven' inluidde.<sup>45</sup> Het liberale kabinet-Cort van der Linden (1913-1918) had de grondwetsherziening van 1917 tot stand gebracht. Deze had grote veranderingen tot gevolg. Het kiesrecht werd uitgebreid: er kwam algemeen kiesrecht voor mannen en passief, vanaf 1919 ook actief, kiesrecht voor vrouwen. Het districtenstelsel werd vervangen door een stelsel van evenredige vertegenwoordiging.

De kabinetten uit de bezettingsperiode (1940-1945), het kabinet-De Geer II (1939-1940) en de kabinetten-Gerbrandy (1940-1945) maken geen onderdeel uit van dit onderzoek. Het ontbreken van veel belangrijke actoren, in het bijzonder het parlement en de politieke partijen, heeft deze keuze bepaald. De kabinetten hebben daardoor een fundamenteel ander karakter dan de overige. De crises uit deze periode kunnen daarom onmogelijk als gelijkvormige casussen figureren. Vanaf 1948 kent de Nederlandse politiek ook staatssecretarissen. Ook al is de staatssecretaris volgens de Grondwet ondergeschikt aan de minister, hij moet wel zelfstandig verantwoording afleggen aan het parlement. Vanaf de jaren zestig werd de staatssecretaris tevens een belangrijke pion om evenwicht te creëren in coalitiekabinetten.

Algemeen worden 'de jaren zestig' in de politieke historiografie als jaren van verandering beschouwd.<sup>46</sup> Zoals de historici Carla van Baalen en Johan van Merriënboer treffend zeggen in het boek over het kabinet-De Jong (1967-1971): 'Het was het tijdperk waarin op verschillende maatschappelijke terreinen vanzelfsprekendheden aan de kaak werden gesteld en "het gezag" werd uitgedaagd. Politiek geëngageerde jongeren eisten democratisering, inspraak, openheid en vrijheid. De pers stelde zich tegenover de autoriteiten steeds kritischer op. Anderzijds riep de vernieuwingsdrang verontrusting en weerstand op. De voortschrijdende processen van ontzuiling, ontkerkelijking, individualisering en toenemende welvaart speelden bij dit alles een nadrukkelijke rol.'<sup>47</sup> Politicooloog Arend Lijphart markeert de Tweede Kamerverkiezingen van 1967 als een keerpunt in de naoorlogse politieke verhoudingen omdat daarmee een einde kwam aan een halve eeuw pacificatiepolitiek.<sup>48</sup> De gevestigde partijen KVP en Partij van de Arbeid (PvDA) kregen electoraal gezien grote verliezen te verwer-