



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Tweënvijftig staatssecretarissen

Dubbeldam-De Vries, A.

Citation

Dubbeldam-De Vries, A. (1968). Tweënvijftig staatssecretarissen. *Acta Politica*, 3: 1967/1968(2), 97-117.

Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450991>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450991>

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

ACTA TIJDSCHRIFT VOOR POLITICOLOGIE POLITICA

REDACTIE

Dr. P. R. Baehr (secretaris), Dr. N. Cramer, G. H. van Es, Dr. A. Hoogerwerf, Dr. L. van der Land.

Dit tijdschrift wordt uitgegeven onder auspiciën van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek, op gezag van haar commissie voor de publikatie, bestaande uit: Prof. Dr. H. Daalder, Prof. Dr. H. Daudt, Prof. Dr. G. Kuijpers en Prof. Mr. L. G. A. Schlichting.

BIJDRAGEN

en alle andere stukken voor de redactie zende men aan de redactie-secretaris, Dr. P. R. Baehr, p/a Instituut voor Wetenschap der Politiek, O.Z. Voorburgwal 187, Amsterdam C (020 217878)
De kopij dient persklaar te worden ingezonden, in tweevoud en in machineschrift.

BOEKEN TER RECENSIE

te zenden aan de redactiesecretaris. Terugzending van ongevraagde recensie-exemplaren kan niet plaats vinden.

ADMINISTRATIE

Voor abonnementen en advertenties richt men zich tot de uitgevers J. A. Boom en Zoon, Hoofdstraat 87, Meppel (tel. 05220/1341). Postrekening 806864.

Acta Politica verschijnt driemaandijks. De abonnementsprijs bedraagt m.i.v. 1 oktober 1967 f 15,— per jaar (voor instellingen f 22,50 per jaar). Een studenten-abonnement kost f 9,— per jaar (maximaal gedurende 7 achtereenvolgende jaren). Losse nummers f 4,50.

Advertentietarieven: 1/1 pagina f 100,—; 1/2 pagina 55,—; 1/4 pagina f 30,—. Bewijsnummers worden à f 1,— berekend.

Indien men het abonnementsgeld gireert voor een ander gelieve men op het girostrookje duidelijk naam en adres van de abonnee te vermelden, ter vermijding van dubbele incasso.

TWEEËNVIJFTIG STAATSSECRETARISSEN

door A. Dubbeldam-de Vries

Tussen de beide wereldoorlogen bleek de regeringstaak, in vergelijking met de vorige eeuw, veel meer omvattend te zijn geworden. Vooral het streven naar een ordening der maatschappij deed de overheidsbemoeiingen in omvang, verscheidenheid en ingewikkeldheid toenemen. Deze kwantitatieve en kwalitatieve uitbreiding belastte de politiek verantwoordelijke bewindslieden zwaar. Omdat, naast de omvang, ook de aard der werkzaamheden was veranderd, lag niet direct voor de hand welke verlichting noodzakelijk was.

Uitbreiding van het aantal ministers werd enerzijds begrensd door de doelmatigheid van de gesprekvoering in een niet te logge Ministerraad, anderzijds door de samenhang van werkzaamheden binnen de departementen van algemeen bestuur. Bijstand was nodig in verband met de hoeveelheid werk, die niet buiten het departement gedelegeerd kon worden, de aard van de departementale arbeid, waarbij soms zeer specialistische kennis werd vereist, maar ook bij het dragen van politieke verantwoordelijkheid, in het bijzonder ten opzichte van het parlement. In het verleden waren beperkte voorzieningen getroffen. Namelijk uitbreiding van het niet-politiek verantwoordelijk personeel van het departement in het algemeen, alsmede uitbreiding van de gespecialiseerde staf binnen het departement¹. Ook elders kon de regering advies en bijstand inroepen (GW. art. 87). Verder konden de ministers zich sinds 1887 bij de openbare behandelingen in het parlement doen bijstaan door Koninklijke Commissarissen. En in 1922 werd in de grondwet vermeld, dat zij zich in dergelijke vergaderingen zouden kunnen doen bijstaan door daartoe door hen aangewezen ambtenaren (GW. 120, 2 en 104)². De behoefte aan deze verscheidene vormen van taakverlichting werd aan verschillende departementen blijvend. In 1936 onderzocht een staatscommissie onder voorzitterschap van minister J. A. de Wilde, welke verdergaande wijzigingen gewenst waren om de grondwet aan de maatschappelijke behoeften aan te passen. Deze commissie wilde de taken van de ministers verlichten, ook ten aanzien van het parlement. De meerderheid achtte het voldoende de reeds bestaande mogelijkheden tot

¹ D. van Duynne noemt een huidig gemiddeld aantal ambtenaren per departement van tienduizend. *Prospectief Bestuur*, Arnhem 1964, blz. 42.

² Herhaalde malen is een regeringsvoorstel om de ministers door ambtenaren en andere personen te doen bijstaan en vervangen of vertegenwoordigen tijdens de parlementaire procedure, teruggebracht tot slechts het verlenen van bijstand. Zie bijvoorbeeld: J. G. van Poppel, *Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten Generaal; zijn geschiedenis en toepassing*, Den Haag 1950, blz. 337/378 en J. M. H. Dassen, *De grondwetsherziening van 1938*, Maastricht 1938, blz. 169/170.

bijstand uit te breiden met vertegenwoordigende bevoegdheden van ambtenaren en anderen. Men vreesde bij toelating van nieuwe bewindslieden het ontstaan van departementen binnen departementen te bevorderen.

In een minderheidsnota werd echter de invoering van het 'Instituut van Staatssecretaris' bepleit. De bedoeling was de administratieve taken van de ministers te verlichten en de Directeuren-generaal in de departementen overbodig te doen worden. De staatssecretaris zou echter wel met het kabinet moeten aftreden. In feite wilde men dus een soort ambtenaarsfunctie creëren, waarvan de continuïteit door politieke gebeurtenissen zou worden bepaald. Dit was een tweeslachtig idee, want enerzijds kan juist de duurzaamheid van de departementale administratie als een voorwaarde voor doelmatig regeren worden gezien. In de nota veronderstelde men derhalve, dat de staatssecretarissen meestal herbenoemd zouden worden. Dat is echter lang niet zeker, wanneer die terugkeer afhangt van deskundigheid en politieke gezindheid. De taken van de staatssecretaris zouden wel grotendeels op administratief-ambtelijk terrein liggen. Maar toch zou men zijn functie ook moeten beschouwen als een politieke opleiding voor een toekomstig ministerschap. Over de grenzen van zijn politieke verantwoordelijkheid werd in de minderheidsnota nog niets aanbevolen.

Bij amendement kwam dit voorstel uit deze nota in een verzamelontwerp van grondwetswijziging. Ondanks de onzekerheid omtrent de verantwoordelijkheden van de nieuwe bewindsman, kreeg het amendement onder meer steun op grond van de overweging dat men belemmeringen tot aanpassing van de staatsinrichting uit de weg moest ruimen³. Het wetsontwerp strandde echter, zij het op een ander onderdeel.

Pas in 1948 passeerde de staatssecretaris de grondwettelijke hindernissen. De formele regeling is tot op heden, dat de koning aan een departement één of meer staatssecretarissen kan benoemen. De minister bepaalt met welke taak de staatssecretaris zal zijn belast; hij kan voor de uitvoering daarvan aanwijzingen geven. Bij het vervullen van zijn taak treedt de staatssecretarissen als minister op en is uit dezen hoofde verantwoordelijk, onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister, hoofd van het departement. Onverminderd de overige gevallen, waarin zijn minister het nodig acht, dat de staatssecretaris in zijn plaats optreedt, maakt de minister in de Nederlandse Staatscourant bekend, met welke taak de staatssecretaris meer in het bijzonder zal zijn belast⁴.

De discussies rond de toelating van de staatssecretarissen waren belangwekkend, vooral wat het politiek karakter van deze nieuwe en dus nog

³ Handelingen 2e Kamer 1936/37, blz. 1469 e.v.

⁴ Voor de formele positie van de staatssecretaris: GW. art. 86 en de Wet van 25 jan. 1951, Stb. 24. Voor een overzicht van de geschiedenis van de staatssecretaris: W. A. van den Berg, *De Staatssecretaris*, Alphen aan de Rijn 1961.

onzekere ontwikkeling in de staatsinrichting betrof. Ook de toenmalige regering zag de openbare behandeling als een belangrijke bijdrage tot nadere bepaling van het instituut. Zij stemde ook in met de door enige parlementsleden uitgesproken mening, dat de ontwikkeling van de nieuwe instelling voorshands aan de praktijk van het staatkundig leven diende te worden overgelaten⁵.

Er waren een aantal belangrijke motiveringen voor deze nieuwe staatsrechtelijke mogelijkheden. Ten eerste het voorkomen dat door de ontwikkeling van de overheidstaak het aantal departementen sterk zou toenemen en hierdoor de samenhang van het regeringsbeleid in gevaar zou komen. Ten tweede het scheppen van een opleiding voor toekomstige ministers. De praktische ontwikkelingen van de nieuwe instelling werden echter met belangstelling door regering en parlement tegemoet gezien.

In de vorig jaar verschenen Proeve van een Nieuwe Grondwet is de staatssecretaris onder de naam van onderminister gehandhaafd. Hoewel geconstateerd wordt dat nog geen volledige opheldering omtrent het hybridisch karakter van deze functie tot stand is gekomen, beschouwt de Proeve haar als een gevestigd instituut. Door de onderminister niet meer speciaal voor een departement te benoemen, wil de Proeve de mogelijkheid openlaten, dat deze bewindsman ook om redenen van politiek evenwicht kan worden benoemd. Hierbij meent men, dat de wenselijkheid hiervan zal afhangen van steeds wisselende factoren.⁶

Al is de Proeve vaag over de ontwikkeling van de staatssecretarissen tot op heden en de verwachtingen omtrent de toekomst, als een eventueel motief tot benoeming van een onderminister wordt dan toch het verkrijgen van politiek evenwicht genoemd. Dit brengt het aantal verschillende gronden tot het benoemen van staatssecretarissen of onderministers op drie.

Om de ontwikkeling van de staatkundige praktijk in deze nader te bezien is het wellicht interessant om de 52 staatssecretarissen, die tot 15 juli 1967 werden benoemd, te groeperen. Uit voor ieder toegankelijke bronnen zijn enkele tabellen opgesteld, die een zeker overzicht geven van de toepassing van de nieuwe instelling tot de genoemde datum.

HET AANTAL STAATSSECRETARISSEN

Tabel I geeft o.m. een overzicht van het aantal staatssecretarissen in ieder kabinet sinds 1948. Uit deze tabel blijkt in de eerste plaats, dat

⁵ Zie voor de openbare behandeling van het wetsontwerp houdende nadere voorzieningen i.v.m. de invoering van de ambten van minister zonder portefeuille en van staatssecretaris: Handelingen 2e Kamer 1949/50, blz. 2010 e.v.

⁶ *Proeve van een nieuwe grondwet*, Den Haag 1966, blz. 90/91.

Tabel I
Overzicht van de staatssecretarissen per kabinet (1948-1967)

Kabinet	aantal ministers	aantal oud-st.secr. in kabinet	aantal st.secr.	aantal nieuw benoemde st.secr.	opmerkingen
Drees-van Schaik 1948/51	15	—	7	7	1 dubbelfunctie *
Drees 1951/52	15	—	7	2	
Drees 1952/56	16	1	7	3	
Drees 1956/58	15	1	8	4	1 vervanging
Beel 1958/59	10	1	4	—	interimkabinet
De Quay 1959/63	13	2	12	10	2 vervangen, 1 st.secr. na meer dan één kabinetwisseling herbenoemd
Marijnen 1963/65	13	4	12	11	
Cals 1965/66	14	4	13	8	1 vervanging, premier is oud-st.secr.
Zijlstra 1966/67	13	4	8	1	interimkabinet, 1 dubbelfunctie
De Jong 1967/	14	5	11	6	premier is oud-st.secr., 2 st.secr. na meer dan één kabinetwisseling herbenoemd

* H. C. W. Moorman was St.secr. van Marine en van Oorlog; deze departementen hadden dezelfde minister. L. de Block was met vervoers- en verkeersaangelegenheden belast voor Buitenlandse Zaken en voor Verkeer en Waterstaat; deze departementen hadden verschillende hoofden.

het instituut van staatssecretarissen een wezenlijk deel van ons staatkundig leven is geworden, terwijl in de tweede plaats blijkt, dat de groei van de ministerraad beperkt is gebleven. De staatssecretaris is geen lid van de ministerraad geworden; hij kan worden uitgenodigd om met raadgevende stem deel te nemen aan het kabinetsberaad⁷. Dit komt de samenhang van het regeringsbeleid ten goede, want het gaat de vorming van geheel afzonderlijke sectoren binnen de departementen tegen.

⁷ Reglement van Orde voor de Raad van Ministers, art. 3 sub b.

Verder zien we een geleidelijke toename van het aantal oud-staatssecretarissen in de ministerraad: in totaal werden namelijk negen staatssecretarissen later minister. Dit is één van de oorzaken van de vele nieuwe benoemingen in bepaalde kabinetten. Een belangrijker oorzaak is het wisselen van regeringspartijen. Het komen en gaan van de staatssecretarissen hangt immers niet af van de betrokken minister alleen, maar ook van de deelname van hun politieke partijen aan de regering.

DE OPLEIDING VAN DE STAATSSECRETARISSSEN

Bij Nederlandse ministeriabelen is vakopleiding, naast ervaring in de politiek, een factor van groot gewicht. Uit tabel II blijkt, dat de staatssecretarissen hoog geschoold zijn. Hierbij komt de economische studierichting vaker voor dan alle andere, dus ook vaker dan de juridische opleiding; dit geheel afgezien van het aantal malen dat economie nog als bijvak in de gevolgde opleidingen voorkwam. Als we in het artikel van Dogan en Scheffer over de Nederlandse bewindslieden tussen 1848 en 1958 tabel I opslaan, zien we in onze tabel II een duidelijk overwicht van de staatssecretaris wat de hogere opleidingen betreft en hieronder valt dan weer de economische richting in het bijzonder op.⁸ Vergelijken we de opleidingen van de ministers en staatssecretarissen die na de tweede wereldoorlog optraden, dan blijkt dat het overwicht van de

Tabel II
Opleidingen van staatssecretarissen bij hun eerste benoeming

kaderopleiding vakverbond	1
middelbare akten	3*
hogere officiersopleiding	8
universitaire opleiding economie zonder Nederlandse graad	3
nederlandse academische graad:	
economie	12
rechten	17**
ingenieur (Anorg. scheikunde)	1
soc. geografie	2
medicijnen	2
klass. letteren	2
geschiedenis	1
totaal	52

* Sommigen hadden meer dan één akte behaald, maar allen hadden een akte economie.

** Hiervan waren zeker vijf óók hoger economisch opgeleid, blijkens b.v. postdoctorale opleidingen, proefschriften en andere publikaties.

⁸ M. Dogan en M. Scheffer-van der Veen, 'Le personnel ministériel Hollandais', in: *l'Année Sociologique* 1957/58, blz. 95-125 (Tabel I op blz. 97).

hogere opleidingen der staatssecretarissen vrijwel wegvalt. De voorkeur voor de economische studierichting, in vergelijking met de merendeels juridische opleidingen van de ministers, blijft echter opvallend.

Eén van de oorzaken hiervan kan gezocht worden in het feit dat bij het zoeken naar de staatssecretarissen aanvankelijk vooral de niet-politieke vakbekwaamheid op de voorgrond stond. Bij de bezetting van ministerszetels spelen politieke kleuren sinds lang een erkende rol. Bij het instellen en bezetten van staatssecretariaten werd in de onzekere beginperiode allereerst op de vereiste vakdeskundigheid gelet en vervolgens eventueel ook naar de politieke gezindheid gekeken. Tegenwoordig spreekt men, ook tijdens de formatie, openlijk over mogelijke kleurcombinaties en verdelingen van functies aan de departementen. Men zoekt dan later de geschikte personen, veelal in vooraf als wenselijk vastgestelde politieke samenstellingen.

De vraag of deze partijpolitici bij voorkeur van uit het parlement moeten komen is een kwestie apart. In een voorstel ten aanzien van de gang van zaken bij kabinetsformaties, zou E. van Thijn willen zien, dat de omvang van het kabinet, alsmede het aantal staatssecretariaten bij voorbaat vaststaat. Wijzigingen hiervan zou slechts mogelijk moeten zijn bij wet, met toepassing in de volgende periode. De partijen zouden voor de verkiezingen haar ministeriabellen moeten noemen en deze personen op de kandidatenlijst moeten zetten voor de verkiezingen. De ministers zouden hun staatssecretarissen moeten kiezen uit deze kandidatenlijsten.⁹ Het bekend zijn van ministeriabellen acht ik wenselijk, want het als troostprijs toekennen van departementen en staatssecretariaten, alsmede het uit de hoed toveren van beschikbare figuren zijn voor partij en kiezer beschamend. Bestrijding door starre regels zou echter ingaan tegen het doelmatigheidskarakter van de Nederlandse staatssecretaris. Bovendien zijn de kandidatenlijsten niet de enige bronnen van informatie voor de kiezers.

INGESTELDE STAATSSECRETARIATEN EN POLITIEKE PARTIJEN

Het definitief aantal te benoemen ministers is een uitkomst van de formatie. Hoewel zij wel tijdens de formatie ter sprake komen, blijft omtrent aantal en aard van de staatssecretariaten langer onzekerheid bestaan. Tot op heden werd de benoeming van staatssecretarissen pas na de constituerende vergaderingen van de nieuwe kabinetten afgehandeld.

⁹ E. van Thijn, 'De Achillespees van ons parlementaire stelsel', in: *Socialisme en Democratie*, 23 (1966), blz. 776-783. Zie ook: W. Drees, *De vorming van het regeringsbeleid*, Assen 1965, blz. 36/37; Handelingen 2e Kamer, 1949/50, blz. 2010 e.v.; J. M. Kan, 'De staatsrechtelijke positie van de staatssecretaris', in: *Bestuurswetenschappen*, 5 (1951), blz. 131 e.v.; A. D. Belinfante, *Beginselen van Nederlands Staatsrecht*, Alphen a.d. Rijn 1964, blz. 48.

In tabel III volgt een opstelling van de staatssecretariaten die in de loop der jaren bij de diverse departementen ingesteld werden.

Aan de departementen van Justitie, Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, en Landbouw zijn nog geen staatssecretariaten ingesteld. De ene staatssecretaris aan Algemene Zaken was in het bijzonder met zaken betreffende de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie belast. Door de verhuizing van de PBO van Binnenlandse Zaken naar dit departement en door één van de dubbelfuncties zijn hier twee staatssecretarissen tweemaal genoemd en komt hun totaal op 54 in plaats van 52. Sommige departementen telden in de afgelopen jaren meer dan tien staatssecretariaten, hier waren dan ook tegelijkertijd meerdere staatssecretarissen aan één departement verbonden. Slechts achttien van de 52 benoemde staatssecretarissen werkten alleen maar op een departement met bewindslieden van één en dezelfde partij; eventueel in combinatie met partijlozen.

Bekijken we de totale loopbaan van de andere staatssecretarissen, dan blijkt dat acht van hen één of meerdere malen waren verbonden aan een departement van een minister met één staatssecretaris van de politieke partij van die minister en één staatssecretaris van een afwijkende politieke kleur. Veertien staatssecretarissen hadden één of meerdere malen een minister boven zich uit een andere politieke partij, terwijl geen andere staatssecretarissen aan dat departement waren verbonden. En twaalf vormden met hun ministers één of meerdere malen een kleurig politiek palet. Aan de betreffende departementen waren de bewindslieden met andere woorden allen lid van een verschillende politieke partij; enkelen waren partijloos.

Bij deze verbreding van de politieke basis van departementen is het nooit voorgekomen dat een minister meerdere staatssecretarissen van eenzelfde van hemzelf afwijkende politieke kleur aan zijn departement had. Ook een combinatie van PvdA en VVD kwam niet voor, hoewel deze partijen wel enkele malen samen in de regering zaten.

Uit de tabel blijkt verder, dat Onderwijs (Kunsten) en Wetenschappen uitsluitend staatssecretarissen uit de confessionele partijen telde. Dit departement was in de betrokken periode typisch confessioneel getint, want van de opgetreden ministers waren er vier lid van de KVP en één van de ARP.

Op het eerste gezicht lijkt Defensie een typisch voorbeeld van een zeer breed gefundeerd departement. Hierbij moeten we echter wel bedenken, dat van de dertien staatssecretarissen vijf aanvankelijk partijloos waren, drie partijloos bleven en ook de ministers niet altijd duidelijk partijpolitici waren. Men heeft de ruim gevarieerde kleursamenstelling aan Defensie en ook wel die van Buitenlandse Zaken verdedigd op grond van het 'nationale karakter' dat deze departementen in het bijzonder

Tabel III

Overzicht van de staatssecretariaten en staatssecretarissen per departement (1949-1967)

departement:	een st.secr. voor de eerste maal benoemd in:	staatssecretariaten:			staatssecretarissen:											
		aantal	partij- loos	partij- loos	KVP	PvdA	VVD	ARP	CHU	aantal	partij- loos	KVP	PvdA	VVD	ARP	CHU
econ. zaken *** (oorlog en marine)	1949	9	-	7	-	-	-	2	-	5	-	4	-	-	1	-
defensie ****	1949	24	3	9	3	2	4	3	13	2	4	2	2	1	2	
sociale zaken en volksgezondheid	1950	15	3	6	4	-	1	1	6	1	2	1	-	1	1	
onderwijs, (kunsten) en wetensch. **	1950	13	-	8	-	-	4	1	8	-	6	-	-	1	1	
(uniezaken en over- zeese rijkssdelen)	1950	11	3	3	2	2	-	1	8	2	1	2	2	-	1	
buitenl. zaken *	1953	5	3	2	-	-	-	-	3	1	2	-	-	-	-	
financiën																
binnenl. zaken (bezitsvorming en PBO)	1956	5	-	3	1	-	-	1	4	-	2	1	-	-	1	
algemene zaken	1959	1	-	1	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	
verkeer en water- staat *	1959	5	-	1	1	3	-	-	4	-	1	1	2	-	-	
(cultuur, recreatie)																
maatsch. werk	1965	2	-	1	1	-	-	-	2	-	1	1	-	-	-	
totaal		90	12	41	12	7	11	7	54	6	24	8	6	4	6	

* 1 dubbelfunctie

** 1 overleden

*** 1 vervanging wegens tussentijdse benoeming tot minister

**** 1 vervanging wegens tussentijds aftreden st.secr., 1 dubbelfunctie, 1 overleden, 5 werden omstreeks benoeming lid van een politieke partij.

zouden hebben¹⁰. Deze kwalificatie lijkt mij niet erg zinvol in een tijd van toenemend internationaal contact op allerlei gebied. Ook andere departementen, bijvoorbeeld Economische Zaken of Verkeer en Waterstaat, zouden hier aanspraak op kunnen maken. Verder zullen de staatssecretarissen de ministers ook op politiek terrein moeten bijstaan en waar de politieke partijen Defensie en Buitenlandse Zaken in de verkiezingsstrijd niet onaangeroerd laten, hoopt men in deze kwesties dus op een samensmelten van meerdere partijstandpunten binnen die departementen. Indien men hier zoveel voordeel in ziet, dat men het gevaar van vervlakking van de openbare discussie van minder belang acht, dan zou men toch ook veronderstellen dat dan de benoemde staatssecretarissen duidelijke politieke bindingen hadden. Het blijkt echter, dat juist Defensie en ook Buitenlandse Zaken relatief veel staatssecretarissen telden, die geen duidelijk partijpolitiek aanzien hadden.

Hadden zij dat aanzien wel gehad, dan lijkt het mij toch nog onjuist een brede departementsbasis uitdrukkelijk hoger te stellen, dan een departement met deskundige politici van wat minder gevarieerde politieke richtingen. Telt een politieke partij geen geschikte bewindslieden onder haar leden, dan moet die partij niet aan ledenwerving kunnen doen tijdens formaties en tijdens het zoeken van staatssecretarissen. Ook met het creëren van staatssecretariaten, omdat een partij een zeker aandeel in het regeringsbeleid opeist op grond van de verkiezingsuitslag, bereikt men het gewenste politiek evenwicht niet, omdat deze post dan immers niet voldoende inhoud zal hebben. Het politiek gewicht is dan voor een groot deel ballast en de oppositie zal niet nalaten hierop te wijzen.

F. J. F. M. Duynstee spreekt in zijn boek over de kabinetsformaties van 1946-1965 zijn bedenkingen uit tegen een eventueel in toenemende mate betrekken van staatssecretariaten bij de machtsverdeling van politieke partijen.¹¹ Tabel IV toont hoe de staatssecretariaten over de partijen verdeeld waren. Uiteraard moet het aantal regeringsperiodes van de betrokken partijen hierbij in aanmerking genomen worden.

Alle regeringspartijen werkten op hun beurt mee aan het geven van een partijpolitiek gezicht aan de staatssecretaris. Vooral de parlementaire discussies na de formaties van de kabinetten Marijnen en Cals tonen dit aan. Men wees een feitelijke aanwijzing van een staatssecretaris door politieke partij of kamerfractie af. Maar er bleek wel druk uitgeoefend te worden opdat iemand géén benoeming zou aanvaarden, met voor de

¹⁰ W. A. van den Berg, *De Staatssecretaris*, Alphen aan de Rijn 1961, blz. 139/140. Vgl. ook de vraag van het Eerste Kamerlid Geuze met betrekking tot het bezetten van de open plaats van staatssecretaris van Defensie door een lid van de PvdA: Aanhangel Eerste Kamer, 1964/65, blz. 81.

¹¹ F. J. F. M. Duynstee, *De Kabinetsformaties 1946-1965*, Deventer 1966, i.h.b. blz. 432.

Tabel IV

Overzicht van de bezetting van staatssecretariaten per partij (1949-1967)

partij	aantal staatssecretariaten	aantal staatssecretarissen	aantal regeringsperiodes
KVP	41	22	10
PvdA	12	8	5
VVD	7	6	5
ARP	11	4	8
CHU	7	6	8
partijloos	12	6	-
totaal	90	52	

krantenlezer soms verrassend resultaat. Een enkel voorbeeld van personen die in de pers al genoemd waren als te benoemen staatssecretarissen: C. L. Patijn voor Buitenlandse Zaken tijdens het kabinet Cals en J. L. Bosch voor Defensie tijdens het kabinet Marijnen. Om partijpolitieke redenen werden het resp. M. van der Stoep en W. den Toom. Bosch was voor de VVD minder aantrekkelijk, niet alleen omdat hij politiek beschouwd onbekend was, maar omdat hij bovendien met de VVD van inzicht verschilde omtrent de discussie die over de structuur van het departement van Defensie was ontstaan. De politiek eveneens onbekende Den Toom kon het met de VVD wel eens worden over deze kwestie.

De PvdA kon zich tijdens een volgende formatie op het punt van deze organisatiestructuur niet verenigen met de opvattingen van minister De Jong, hoezeer deze minister ook streefde naar een vertegenwoordiging van alle regeringspartijen op Defensie. De PvdA moest toen een staatssecretariaat bezetten aan Buitenlandse Zaken. De pers meldde de voorkeur van minister Luns voor Patijn, maar berichtte later, dat de PvdA liever Van der Stoep benoemd zag. Een ander PvdA-staatssecretariaat ondervond opmerkelijke kritiek van de oppositiepartij, de VVD. Deze partij verklaarde de salarispost van staatssecretaris Th. J. Westerhout op de begroting van Binnenlandse Zaken overbodig.¹²

¹² Zie voor discussies inzake benoemingen aan Defensie en Buitenlandse Zaken bv.: Handelingen 2e Kamer 1963/64, blz. 46, 60, 78. Handelingen 1e Kamer 1964/65, blz. 146, 159, 163 en 804-821. Speciaal betreffende de genoemde voorbeelden vindt men illustraties in redactionele commentaren, berichten en artikelen in de pers, b.v. *Elseviers Weekblad* van 31-10-'63, *Het Parool* van 30-10-'63, 26-5-'65, 22-6-'65 (N. Cramer), 14-7-'65 (N. Cramer), 19-7-'65, 11-8-'65 (G. J. N. M. Ruygers) en *Nieuwe Rotterdamse Courant* van 24-6-'65, 22-7-'65 (kritisch commentaar) en 7-8-'65.

Tabel V

Enige nadere gegevens betreffende de staatssecretarissen (1949-1967)

politieke binding	aantal	nu in functie *	gemidd. leeftijd **	gemidd. zittingsduur in mnd. ***	afkomstig uit tweede kamer	omstreeks benoeming partijtijd geworden	politieke functies na aftreden:		premier
							lid tweede kamer	st.secr. ****	
CHU	6	3	50	30	2	2	-	1	-
ARP	4	2	43	43	-	-	1	-	-
VVD	6	2	47	29	1(1e ben.) 1(2e ben.)	3	1	1	-
PvdA	8	-	49	24	4	-	5	-	-
KVP	22	4	45	44	4	3	8	-	2
partijloos	6	-	52	40	-	-	-	1	-
totaal	52	11	(gem.) 47	(gem.) ± 40	12	8	15	3	2

* d.w.z. in het kabinet De Jong

** ten tijde van benoeming en naar boven afgerond

*** exclusief degenen die nu nog in functie zijn

**** exclusief aaneensluitende benoemingen

Tabel V geeft een overzicht van enige nadere gegevens betreffende de staatssecretarissen, die nu besproken zullen worden.

Zes staatssecretarissen bleven *partijloos*. Hun gemiddelde leeftijd ten tijde van de eerste benoeming was 52 jaar, variërend van 45 tot 60 jaar. Hun zittingsduur was gemiddeld ruim 40 maanden, maar onderling zeer verschillend. Voor hun benoeming hadden er vijf departementservaring en één had een militaire functie. De twee bewindslieden aan Defensie, G. H. J. M. Peijnenburg en H. Schaper, werden tijdens de kabinetten Cals en Zijlstra benoemd; zij keerden niet terug in het kabinet De Jong. W. H. van den Berge, N. S. Blom, L. Götzen en P. Muntendam werden allen voor de eerste maal benoemd in de jaren '51 tot '53. Zij zijn langdurig in hoge overheidsdienst geweest en vervullen nu belangrijke adviserende taken. Hoewel zij geen partijpolitici zijn, wordt hun inzicht in de beleidvorming hoog aangeslagen.

Rondom de datum van hun benoeming werden nog acht *oorspronkelijk partijlozen* lid van een politieke partij. Hiervan werden P. J. S. de Jong en Y. Scholten na hun aftreden minister; De Jong werd later minister-president, M. J. Keijzer en H. C. W. Moorman werden na afloop van hun ambtstermijn in de Tweede Kamer gekozen; Keijzer werd hierna nogmaals staatssecretaris. J. C. E. Haex, H. R. van Houten en W. den Toom keerden na hun aftreden terug in hun vroegere beroepssfeer. Haex werd later weer tot staatssecretaris benoemd en Den Toom werd later minister. J. J. Borghouts is in zijn ambtstermijn overleden.

De *CHU-leden* hadden bij de eerste benoeming gemiddeld een leeftijd van ruim vijftig jaar bereikt, variërend van 41 tot 64 jaar. Hun gemiddelde ambtsperiode duurde ruim dertig maanden. M. R. H. Calmeijer en I. N. Th. Diepenhorst waren voor hun eerste benoeming lid van de Tweede Kamer. R. J. H. Kruisinga was directeur-generaal en Chr. van Veen was gemeentesecretaris. Haex en Scholten werden pas lid van de Unie ten tijde van hun benoeming. Na hun aftreden zijn de eerste twee aanvankelijk ambteloos gebleven; van de twee laatsten werd Scholten minister en Haex werd later nogmaals staatssecretaris.

De vier leden van de ARP hadden ten tijde van hun eerste benoeming tot staatssecretaris gemiddeld een leeftijd van 43 jaar bereikt, variërend van 33 tot 50 jaar. Hun gemiddelde ambtsperiode bedroeg 43 maanden. Dit laatste zegt niet veel, want de twee nog zittende bewindslieden, A. van Es en J. H. Grosheide, zijn hierbij niet in beschouwing genomen. Alle vier waren voor hun benoeming al geruime tijd lid van de partij; zij zaten echter niet in het parlement. J. A. Bakker is na zijn aftreden als staatssecretaris minister geworden, B. Roolvink werd leider van de fractie in de tweede kamer en vervolgens minister.

De *VVD-ers* waren gemiddeld 47 jaar oud, variërend van 40 tot 53 jaar

en vervulden het ambt van staatssecretaris gemiddeld 29 maanden. Van Houten, Keijzer en Den Toom werden na hun benoeming pas lid van deze partij; Van Houten en Keijzer waren in buitenlandse dienst geweest en Den Toom had een functie in NAVO-verband.

W. H. Fockema Andreae en E. G. Stijkel hadden departementale ervaring en H. J. de Koster was zojuist in de Tweede Kamer gekozen. Na hun aftreden keerden Van Houten en Den Toom terug in de oorspronkelijke beroepssfeer; Den Toom werd later minister. Keijzer, Fockema Andreae en Stijkel kregen functies in het bedrijfsleven; Keijzer werd vervolgens lid van de Tweede Kamer en later weer staatssecretaris. Stijkel had zich bij verkiezingen teruggetrokken als kandidaat voor de Tweede Kamer, omdat zijn opvattingen inzake het Europees beleid afweken van de partijdenkbeelden hieromtrent; hij zou in de fractie de specialist in Europese zaken geworden zijn. Hij bleef wel lid van de VVD.

De leden van de *PvdA* waren gemiddeld 49 jaar, variërend van 39 tot 65 jaar en de gemiddelde ambtsduur was ruim 24 maanden. C. Egas, S. A. Posthumus, M. van der Stoel en Th. J. Westerhout kwamen uit de Tweede Kamer; F. J. Kranenburg en M. van Veen hadden beleidservaring op lager niveau; E. H. van der Beugel en A. A. van Rhijn hadden departementale ervaring, waarvan Van Rhijn zelfs ministeriële. Geen van deze acht staatssecretarissen is later minister geworden; wel traden bijna allen weer in politieke functies, een enkele werd buitengewoon adviseur van de regering. Bij de laatste verkiezingen werden de vier eerstgenoemden weer lid van de Tweede Kamer; zij waren afgetreden als gevolg van de val van het kabinet Cals.

De *KVP*-bewindslieden hadden gemiddeld een leeftijd van 45 jaar bereikt, variërend van 31 tot 59 jaar. Hun zittingsduur was gemiddeld 44 maanden. De nog zittende staatssecretarissen, A. E. M. Duynstee, F. H. M. Grapperhaus, H. J. van de Poel en L. J. M. van Son, zijn hierbij weer niet meegerekend en een correctie werd toegepast in verband met de termijnen van J. J. F. Borghouts en G. C. Stubenrouch, de twee overleden staatssecretarissen. H. C. W. Moorman, J. J. F. Borghouts en P. J. S. de Jong werden omstreeks de datum van benoeming partijlid. J. L. M. Th. Cals, A. E. M. Duynstee, L. J. M. van Son en A. de Waal kwamen uit de Tweede Kamer. L. de Block, Th. H. Bot, H. J. van de Poel, W. K. N. Schmelzer en G. M. J. Veldkamp hadden departementale ervaring. W. C. L. van der Grinten, F. J. W. Gijzels, R. G. A. Höppener, L. J. M. van de Laar en G. C. Stubenrouch hadden beleidservaring in lagere bestuursorganen.

De Block, Bot, Cals, De Jong en Veldkamp werden later minister; Cals en De Jong vervolgens ook premier. Gijzels, J. F. G. M. de Meijer, Moorman en Schmelzer werden na hun aftreden lid van de Tweede Kamer; Schmelzer werd fractieleider en werd tweemaal tot informateur

benoemd. Vier staatssecretarissen zijn nu in functie; twee zijn overleden; zes zijn bij lagere overheidsorganen of in adviserende functies nog direct bij overheidszaken betrokken; A. J. H. Bartels is teruggekeerd in de sfeer van de gezondheidszorg; A. de Waal, de enige vrouwelijke staatssecretaris, is bij mijn weten ook de enige ex-staatssecretaris, die openlijk verklaarde geen partijlid meer te zijn en op een andere partij te zullen stemmen. Zij vervult verschillende functies op algemeen maatschappelijk gebied.

Alleen de KVP en de ARP verloren geen staatssecretariaten, doordat deze partijen niet, binnen de normale regeringsperioden van vier jaar, van regeringspartij tot oppositiepartij werden. Zo'n wisseling beïnvloedt de gemiddelde zittingsduur evenzeer als herbenoemingen bij het optreden van nieuwe kabinetten. De vrijwel aaneensluitende ambtsperioden zijn echter niet verwerkt in de kolom van degenen die na hun aftreden nog eens staatssecretaris werden. De drie personen die hierin voorkomen, zijn na meer dan één kabinetswisseling herbenoemd. Zij kwamen weer aan hetzelfde departement als voorheen. Wel werden vijf staatssecretarissen minister aan een ander departement dan dat waar zij hun optreden als politiek bewindsman aanvingen. Van de vier anderen, die later minister werden, werden twee minister-president.

In de Tweede Kamer werden in totaal vijftien oud-staatssecretarissen gekozen; één VVD-er en drie leden van de KVP werden echter vrijwel direct benoemd in de slechts korte tijd met het kamerlidmaatschap verenigbare functie van politiek bewindsman. Voor de volledigheid moet nog vermeld worden, dat één KVP-er, R. G. A. Höppener, later lid werd van de Eerste Kamer.

Het is niet zo, dat de andere oud-staatssecretarissen geen van allen meer naar buiten optreden voor hun partij. Op de zogenaamd onverkiesbare plaatsen van de kandidatenlijsten voor de Tweede Kamer kwam ik er nog verscheidene tegen, bijvoorbeeld I. N. Th. Diepenhorst; deze ex-staatssecretaris is ook directeur van de Lohmanstichting. Ook in commissies van de verschillende partijen treden zij op; met name de commissies die zich bezighouden met het huidig partijwezen, tellen enige oud-staatssecretarissen onder hun leden, bijvoorbeeld ex-minister-ex-staatssecretaris Y. Scholten. Verder kunnen we bij min of meer partijpolitiek getinte benoemingen (burgemeesters, commissarissen van de koningin etc.) deze oud-bewindslieden tegenkomen. Enkele voorbeelden hiervan: F. J. W. Gijzels werd burgemeester van Heerlen, L. J. M. van de Laar werd burgemeester van Bergen op Zoom, F. J. Kranenburg werd commissaris van de koningin in Noord Holland. Deze gegevens komen slechts ten dele tot uiting in de nog volgende tabel VI, omdat hierin de nieuwe functies op korte termijn zijn verwerkt en functies binnen de partijen helemaal niet.

GEMIDDELDE ZITTINGSDUUR VAN STAATSSECRETARISSEN

De gemiddelde zittingsduur van de staatssecretarissen was ongeveer veertig maanden. Degenen die nu in functie zijn, zijn bij deze berekening buiten beschouwing gelaten, terwijl een correctie werd toegepast in verband met de twee bewindslieden die tijdens hun ambtstermijn overleden. Twintig staatssecretarissen hadden een zittingsduur van 10-40 maanden, dertien hadden 40-50 maanden zitting, en zes hadden een zittingsduur van meer dan 50 maanden, van wie één met een onderbreking door een terugkeer als Regeringscommissaris t.b.v. het betrokken departement. De grens van 40 maanden is gekozen, omdat deze bewindslieden zoals gezegd na de aanvang van de regeringsperiode worden benoemd en dan dus geen vierjarige termijn vol kunnen maken.

Wat betreft de latere posities van de zes staatssecretarissen met een zittingsduur van meer dan 50 maanden: W. H. van den Berge en A. A. van Rhijn werden lid van de Raad van State, G. M. J. Veldkamp werd minister, H. C. W. Moonman en W. K. N. Schmelzer lid van de Tweede Kamer, F. J. Kranenburg werd (na een lidmaatschap van de Tweede Kamer) commissaris van de Koningin.

GEMIDDELDE LEEFTIJD VAN STAATSSECRETARISSEN

De gemiddelde leeftijd van staatssecretarissen, op het moment van hun benoeming en afgerond naar boven, is 47 jaar. Van degenen die later minister werden, waren er vijf op het moment van hun benoeming onder de 45 jaar, twee waren tussen de 45 en 50 jaar en twee waren tussen de 50 en 60 jaar.

Het volgend overzicht geldt voor alle staatssecretarissen:

<i>leeftijdsgroep</i>	<i>aantal</i>
31 - 35 jaar	2
35 - 40 jaar	6
40 - 45 jaar	12
45 - 50 jaar	10
50 - 55 jaar	13
55 - 60 jaar	6
60 - 66 jaar	3
totaal	52

BEROEPSSFEER VAN STAATSSECRETARISSEN

Tabel VI geeft een algemeen overzicht van de herkomst van de staatssecretarissen bij hun eerste benoeming en vermeldt eveneens globaal in

Tabel VI
Beroepssfeer van staatssecretarissen (1949-1967)

voor eerste benoeming tot staatssecretaris	korte tijd na aftreden:											totaal		
	nog in functie	in ambt overleden	ambteloos	raad van state	alg. rekenkamer SER	regeringscommissaris	minister	tweede kamer	dep. v. alg. best. buitenlandse dienst	provinciaal en gemeentebestuur	bedrijfsleven etc.		onderwijs en wetenschap	militaire functies
minister	3		2	1	1	1	1	4			1			2
tweede kamer														11
dep. v. alg. bestuur, buitenl. dienst	2		1	1		3	1	1	3		4			15
provinciaal- en gemeent. bestuur	1	1			1	1	2	1	3					9
vakbondsbestuur							1	1						1
bedrijfsleven, rechtskundige en andere maatsch. functies	2					1	1	1			2			6
onderwijs en wetenschap												1		1
militaire functies	1	1				1	1	1					3	7
totaal	9	2	3	2	2	7	10	3	3	3	7	1	3	52

welke beroepssfeer zij korte tijd na hun aftreden te vinden waren. Het komt meermalen voor, dat meer rubrieken van toepassing zijn op één persoon. In dat geval zijn de voor dit overzicht meest relevante gekozen. Vaak blijven afgetreden staatssecretarissen b.v. door adviserende taken in direct contact met de overheid; doorgaans zijn incidentele bindingen echter niet vermeld. Ook onderbreking door tijdelijke terugkeer in een andere functie aan een departement, is niet in deze opstelling opgenomen. Eén van de staatssecretarissen is later lid van de Eerste Kamer geworden, maar zijn eerdere benoeming tot burgemeester is verwerkt.

Ten aanzien van onderdelen van de tabel nog het volgende:

– De twee oud-ministers (eerste rij van boven) zijn L. Götzen en A. A. van Rhijn. De eerste werd na de invoering van staatssecretariaten van minister zonder portefeuille tot staatssecretaris. De tweede was minister tijdens de Tweede Wereldoorlog. Beiden werden vooral om hun specifieke deskundigheid benoemd en niet zozeer op grond van een partijpolitieke loopbaan. Dit verklaart het op het eerste gezicht wat uitzonderlijk verloop van hun carrières. Van een lid van de tijdelijke Indische regering is de functie aan een departement voor deze tabel gekozen.

– De zes personen afkomstig uit het bedrijfsleven etc. (zesde rij van boven) waren allen al enige tijd lid van een politieke partij.

– Van de elf staatssecretarissen die momenteel in functie zijn (eerste kolom van links), zijn er twee herbenoemd na meer dan één kabinetswisseling. Deze zijn niet in deze kolom, maar in de desbetreffende 'beroeps'-kolom opgenomen.

– Wat betreft de ambtelozen (derde kolom van links): M. R. H. Calmeyer was inmiddels ongeveer 68 jaar geworden. Binnenkort verwacht men de benoeming van I. N. Th. Diepenhorst tot burgemeester van Katwijk. G. H. J. M. Peijnenburg maakt zijn doctoraalstudie economie af. Men verwacht dat hij naar het departement van Defensie zal terugkeren. Voor zijn benoeming tot staatssecretaris vervulde hij daar de functie van plaatsvervangend secretaris-generaal; nu zou hij secretaris-generaal worden.

HET AFTREDEN VAN STAATSSECRETARISSEN

De staatssecretarissen stellen hun portefeuilles ter beschikking bij iedere kabinetswisseling.

Wanneer de partij van één of meer der bewindslieden niet terugkeert in een volgend kabinet treden er automatisch gevolgen op voor de meerhoofdige beleidvoering aan een departement. Hierdoor verdwenen zes staatssecretarissen van een departement, terwijl hun minister overging. Wanneer een minister vooral vaktechnische bekwaamheden heeft aantrokken kan het zeer onaangenaam zijn deze, om partijpolitieke redenen,

weer te moeten afstaan. Minister P. J. S. de Jong had twee staatssecretarissen aan Defensie, die ten tijde van hun benoeming lid werden van een passende partij. In het volgend kabinet Cals regeerden deze partijen, de CHU en de VVD, echter niet mee. Defensie verloor dus voortijdig twee bewindslieden. Een heroptreden als Regeringscommissaris werd met name in de betrokken kamercommissie onjuist geacht. Een CHU-lepeltje, wegens het aanbrengen van het nieuwe lid J. C. E. Haex, restte de minister voorlopig. Beide bewindslieden zijn in het huidige kabinet De Jong weer bij Defensie teruggekeerd; Den Toom als minister en Haex als staatssecretaris.

Vijf staatssecretarissen keerden niet terug, terwijl hun minister en hun partij wel overgingen. Doelmatigheidsredenen, buiten het politiek beleid van de betrokken staatssecretaris om, deden de behoefte aan de vervulling van hun taak afnemen. Bij de laatste kabinetswisseling traden H. Schaper en G. H. J. M. Peijnenburg, de twee partijloze staatssecretarissen van Defensie, af. Hun plaatsen werden ingenomen door partijleden, zodat een zogenaamd 'politic klaverblad' aan Defensie gevormd werd. De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, L. de Block, werd bij het optreden van het kabinet De Jong minister.

Wanneer een minister *tussentijds aftreedt*, dient zijn staatssecretaris volgens staatsrechtelijk gebruik eveneens zijn portefeuille ter beschikking te stellen. Hij kan deze echter meteen weer in beheer krijgen. Dit kwam zesmaal voor. Minister S. J. van den Bergh trad af om particuliere redenen. Minister Ch. J. M. A. van Rooy trad af om persoonlijke redenen die, volgens de Handelingen, verband hielden met het onbevredigend contact dat deze minister met het parlement had.¹³ Minister J. Smallegen trad eveneens af om persoonlijke redenen. In deze gevallen waren de respectieve staatssecretarissen, Calmeijer, De Jong, Roolvink en Westerhout, niet zozeer betrokken bij de oorzaken van het aftreden van hun ministers, dat zij moesten heengaan.

Minister J. Schokking trad af wegens het opzeggen van vertrouwen op termijn. Dit betrof de beleidvoering inzake Indonesië. Zijn staatssecretaris Fockema Andreae voelde zich daardoor mede geraakt; spoedig nadien trad hij af. Staatssecretaris Moorman bleef wel aan het betrokken departement verbonden.

Viermaal trad een staatssecretaris tussentijds af en de 'onverminderde verantwoordelijkheid' noopte daarbij de minister niet tot heengaan. Veldkamp volgde tussentijds de afgetreden minister Van Rooy op; Muntendam trad af wegens benoeming tot gewoon hoogleraar; mej. De Waal had met minister Cals afgesproken haar werkzaamheden af te ronden en aan hem over te dragen.

¹³ Handelingen 2e Kamer 1961/62, blz. 65 (algemene politieke beschouwingen). Hier was sprake van een duidelijke 'omkering van gezag' tussen minister en staatssecretaris.

Kranenburg trad af, omdat zijn beleidvoering in de Eerste Kamer bij monde van de KVP-er L. de Gou werd afgekeurd. Niet ieder was ervan overtuigd, dat hierbij de verantwoordelijkheid van zijn minister, C. Staf, niet in het geding was. De ingestelde commissie van onderzoek wees in dit verband op de langdurige verwevenheid van verantwoordelijkheden aan het betreffende departement.¹⁴

Het delen van verantwoordelijkheden deed en doet vanzelf de vraag rijzen naar de staatsrechtelijke, bestuurskundige en algemeen politieke ontwikkeling van de nederlandse staatssecretaris. Alleen al een blik op de organisatieschema's van de departementen en de gepubliceerde taakomschrijvingen in de loop der jaren, toont dat deze ervaringen per departement en regeringsperiode verschillen. Bij een grote verscheidenheid is een aantal van 52 staatssecretarissen en 90 staatssecretariaten, in een periode van ongeveer achttien jaar, te weinig om geldige uitspraken op te baseren. In vergelijking met buitenlandse ontwikkelingen op dit terrein komt later wellicht interessant materiaal voor handen.¹⁵

SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Uit de gegeven groepering van de tot op heden opgetreden staatssecretarissen kunnen we wel iets concluderen ten aanzien van de drie genoemde gronden tot invoering en handhaving van deze betrekkelijk nieuwe instelling in Nederland.

Ten eerste blijkt uit Tabel I, onder meer, dat de groei van het aantal departementen inderdaad beperkt is gebleven.¹⁶ Speciale gebieden binnen de departementen bleken in een staatssecretariaat behartigd te kunnen worden. Enkele voorbeelden hiervan vormen Belastingzaken binnen het departement van Financiën, Volksgezondheid binnen Sociale Zaken en Volksgezondheid, de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie achtereenvolgens binnen verschillende departementen. Meer algemene taakomschrijvingen zijn bijvoorbeeld te vinden bij Buitenlandse Zaken en Defensie.

Ten tweede bleken negen staatssecretarissen minister te zijn geworden

¹⁴ Onder meer: F. J. Kranenburg, 'Politieke verantwoordelijkheid', in: *Socialisme en Democratie*, 16 (1959), blz. 389 e.v.; *Rapport commissie militair aankoopbeleid*, (commissie Koersen), par. 7 van de conclusie van de algemene inleiding; Handelingen 2e Kamer 1958/59, nr. 5450-1 en 1959/60, nr. 5450-3 en Bijlagen; W. A. van den Berg, *De Staatssecretaris*, Alphen aan de Rijn 1961, blz. 135.

¹⁵ Sinds 11 januari 1967 kent bijvoorbeeld West Duitsland zowel parlementaire, als de reeds langer bestaande ambtelijke staatssecretarissen. Ze zijn lid van dezelfde partij als hun minister en hun politiek leven is gedurende de regeringsperiode onverbreekelijk met hem verbonden.

¹⁶ R. Kranenburg wees op de bestaande tendentie van afsplitsing in verband met de sociale- en de ontwikkelingstaak van de staat. *Het Nederlandse Staatsrecht*, 8e herz. dr. Haarlem 1958, blz. 224/225.

en drie werden na meer dan één kabinetwisseling herbenoemd als staatssecretaris. In licht toenemende mate zien we oud-staatssecretarissen optreden in de kabinetten. Na de vele nieuwe benoemingen, onder meer door wisseling van regeringspartijen en het benoemen van staatssecretarissen tot minister (de kabinetten De Quay, Marijnen en Cals), lijkt het erop dat herbenoemingen van staatssecretarissen vaker gaan voorkomen. Opmerkelijk is, dat van de negen ministers-ex-staatssecretarissen en drie herbenoemde staatssecretarissen er maar één vanuit het parlement aan deze reeks begon. Veel staatssecretarissen hadden wel elders ervaring in zaken van openbaar beleid en bestuur opgedaan, maar veel aanwijzingen voor een aantal partijpolitieke carrières zijn in tabel VI niet te vinden.¹⁷ Toekomstige ministers-ex-staatssecretarissen zullen waarschijnlijk voor een groot deel van buiten het parlement komen. Hierboven werd er al op gewezen, dat een heroptreden van de PvdA dit beeld enigszins zou kunnen wijzigen. Ten aanzien aan de opleiding voor het ministerschap is verder opvallend, dat de staatssecretarissen niet achtereenvolgens verschillend gearde staatssecretariaten vervulden; wel werden vijf van hen minister aan een ander departement.

Tenslotte is het aantal benoemingen op grond van de zogenaamde 'sleutels van politiek evenwicht' vooral sinds het kabinet De Quay onder de aandacht gekomen. Het merendeel van de staatssecretarissen is nadien voor het eerst benoemd; daarbij werd veelal gestreefd naar de benoeming van partijleden. Tijdens de laatste formatie bijvoorbeeld wist iedere krant te melden, dat de CHU zeker drie staatssecretariaten moest bezetten om samen met de CHU-ministers voldoende aandeel te hebben in het regeringsbeleid.

In het streven naar de drie doelstellingen bij de benoeming van staatssecretarissen blijkt, dat zij onderling strijdig kunnen zijn. Behartiging van een zeer speciaal onderdeel van de departementszorg vraagt een specialist op dat terrein. Niet altijd zal een partij onder haar actieve leden zo iemand beschikbaar hebben. Dan zal wellicht onder de ambtenaren van een departement of bijvoorbeeld binnen een belanghebbende maatschappelijke groep gezocht worden. De benoeming van partijlozen of vage partijleden valt echter niet te rijmen met de doelstelling inzake het opleiden van toekomstige ministers voor parlementaire kabinetten; evenmin met het streven naar partijpolitiek evenwicht.

Worden de taakomschrijvingen heel vaag, dan vormen de richtlijnen en aanwijzingen van de minister de basis voor de werkzaamheden van de staatssecretaris en ontstaat het gevaar, dat er iemand aan het werk is, zonder eigen taak en dus zonder eigen verantwoordelijkheid. Dit is wel verenigbaar met het bezetten van staatssecretariaten volgens partij-

¹⁷ Zie ook: W. H. Vermeulen in de *Nieuwe Rotterdamse Courant* van 18 oktober 1966, 'Loopbanen van pre- en ex-excellenties.'

politieke verdeelsleutels, maar werkt niet ten gunste van de verdeling van werkelijk partijpolitiek evenwicht.

Het streven naar benoemingen in evenredigheid met verkiezingsuitslagen heeft alleen zin, als de partijen dan ook de voor de departementen gewenste bewindslieden onder hun actieve leden kunnen vinden.

Het bestuur én de kiezers zijn slecht af met een staatssecretaris, waarvan de politieke kleur, de deskundigheid ofwel de inhoud van zijn functie twijfelachtig is.

De instelling van staatssecretariaten is een wezenlijk deel van de Nederlandse staatsinrichting geworden. De genoemde motieven voor deze nog nieuwe staatsrechtelijke mogelijkheid zijn beurtelings min of meer wezenlijk. Er is geen duidelijke aanwijzing, dat één van de doelstellingen op de voorgrond kwam en hierdoor de andere twee teruggedrongen, want per departement en regeringsperiode verschilde de aard van de staatssecretariaten.