



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## De departementale indeling en de vertegenwoordiging van belangen in het kabinet

Burg, F.H. van der

### Citation

Burg, F. H. van der. (1971). De departementale indeling en de vertegenwoordiging van belangen in het kabinet. *Acta Politica*, 6: 1971(4), 354-371. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451285>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451285>

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

**De departementale indeling en de vertegenwoordiging van belangen in het kabinet. Een voorlopige verkenning**  
door F. H. van der Burg

1 — 'Een goede vriend van mij, met een hoge regeringsfunctie in Moskou, vertelde mij dat de vice-minister van volksgezondheid daar, die in het bijzonder was belast met het in stand houden van de criteria voor de milieu-hygiëne, werd voorgedragen voor een Leninorde, hetgeen op het ministerie van economische zaken de grootst mogelijke bezwaren ontmoette, omdat men dacht, dat hij dan nog veel brutaler zou worden dan hij al was.'

Deze anekdote werd tijdens de behandeling van de Wet inzake de luchtverontreiniging in de Tweede Kamer verteld door de met de behandeling van het wetsontwerp belaste bewindsman, dr. Kruisinga. De staatssecretaris had daaraan vooraf laten gaan het verhaal dat prof. Kosterwiski, de minister van volksgezondheid in Polen tegen het ministerie van economische zaken moest 'opboksen' om de normen die hij graag wilde stellen met betrekking tot het schoonhouden van de Weichsel, aanvaard te krijgen. Dr. Kruisinga voegde daaraan toe dat een dergelijke situatie in Nederland niet bestaat. 'Hier is dat allemaal veel beter' aldus de staatssecretaris.<sup>1</sup>

Niet lang daarna werd het vertrouwen in deze vriendelijke geruststelling ernstig op de proef gesteld. In een Achter het Nieuws-uitzending op 14 oktober 1970 waarin redacteur Jacobs een gesprek had met burgemeester Thomassen van Rotterdam en met de directeur-generaal van de volksgezondheid (as he then was), dr. Siderius, naar aanleiding van de ernstige mate van luchtverontreiniging in het Rijnmondgebied, rekende burgemeester Thomassen voor dat in het kabinet de kansen voor de hoogovenvestiging op Rozenburg er niet zo slecht voor stonden. Economische zaken — zo redeneerde de heer Thomassen — is vóór, sociale zaken is uit het oogpunt van werkgelegenheid vóór, volksgezondheid<sup>2</sup> is tegen. Nu is het goed dit betoog te associëren met de gang van zaken bij de vestiging van Mobil Oil in Amsterdam. Toen waren economische zaken en de gemeente Amsterdam vóór, volksgezondheid en de provincie Noord-Holland namen een standpunt in dat men als volgt zou kunnen omschrijven: 'Tegen, maar als Mobil Oil toch komen moet, dan onder voorwaarden die het volksgezondheidsbelang zo goed mogelijk beschermen'.

De Achter het Nieuws-uitzending vond plaats ten tijde van het kabinet-De Jong, toen het ministerie van economische zaken werd beheerd door de KVP-er Nelissen, de heer Roolvink (ARP) minister van sociale zaken en volksgezondheid was en de heer Kruisinga (CHU) staatssecretaris aan diens departement, belast met volksgezondheidszaken. De beslissing over de vestiging van Mobil Oil werd genomen onder het bewind van het kabinet-Cals, toen de heer

<sup>1</sup> Handelingen II 1969/1970, p. 3952, linker kolom.

<sup>2</sup> Dat de heer Roolvink minister was van sociale zaken én volksgezondheid, kwam niet ter sprake. Zie hierover punt 5.

Den Uyl (PvdA) minister van Economische Zaken was, de heer Veldkamp minister van sociale zaken en volksgezondheid en de heer Bartels (KVP) diens staatssecretaris voor volksgezondheidszaken. In deze twee situaties waarin een duidelijke tegenstelling bestond tussen het belang van de volksgezondheid en het belang van de industrievestiging, blijkt de partijkleur van de betrokken bewindslieden van weinig betekenis. De minister van economische zaken komt op voor de industrievestiging; de voor de volksgezondheid verantwoordelijke staatssecretaris verdedigt het volksgezondheidsbelang zo goed mogelijk tegen een beperkt economische benadering van de nationale ontwikkeling. Dit roept de gedachte op dat er ook in Nederland sprake is van functionele tegenstellingen tussen volksgezondheid en economische zaken, ook al staan hier de zaken er wellicht beter voor dan in Polen en Rusland.

2 — In de Engelse literatuur zijn de functionele tegenstellingen een welbekend thema. Gordon Walker geeft het prachtige voorbeeld dat Churchill in 1910, toen hij minister van binnenlandse zaken was en McKenna minister van marine, opkwam tegen diens plannen tot versterking van de vloot en dat zij later, toen zij elkaars ministersportefeuilles hadden overgenomen, weer tegenover elkaar stonden ten aanzien van de uitbreiding van de vloot, ieder met het vroegere standpunt van de ander.

Gordon Walker doet vervolgens de algemene uitspraak over het Britse kabinet: 'The tendency as old as the Cabinet itself, for a Minister to identify himself with the continuing policy of his department became stronger. Departmental Ministers often appeared in the Cabinet as champions and spokesmen of their offices'.<sup>3</sup> Getuigenissen van dezelfde strekking vindt men bij enige andere Engelse auteurs.<sup>4</sup>

Nu zijn er een aantal verschillen in het functioneren van het Engelse en het Nederlandse staatsbestel die in hoge mate relevant zijn voor het verschijnen van de functionele tegenstellingen.

(a.) In Groot-Brittannië is het eenpartijkabinet regel en zijn coalitiekabinetten hoge uitzondering. Men kan zich derhalve door politieke waarnemingen een beeld vormen van de functionele tegenstellingen, zonder bij de interpretatie van de waarnemingen rekening te houden met verschillen in partijkleur. De

<sup>3</sup> Patrick Gordon Walker, *The Cabinet*, p. 67.

Met het voorbeeld Churchill-McKenna, vertoont gelijkenis de bekering van Hickel, de vorige secretary of the interior in de V.S. tegen wiens benoeming ernstige bezwaren bestonden van de kant van de conservationists, maar die eenmaal in het ambt zeer actief optrad tegen milieu-verontreiniging.

<sup>4</sup> Zo J. P. Mackintosh, *The British Cabinet*, 2nd edition (1968) p. 535, en Jennings, *Parliament*, 2nd edition (1969) p. 204.

fuctionele tegenstellingen manifesteren zich in reïncultuur. Het is in theorie denkbaar dat verschillen tussen de onderscheiden stromingen of groeperingen binnen een partij min of meer in de plaats treden van de verschillen in partijkleur, maar waarschijnlijk is dit niet gelet op de sterke positie van de Britse prime minister, die zich vooral uit in zijn zeggenschap ten aanzien van de samenstelling van het kabinet (met inbegrip van het tussentijds wijzigen daarvan).

(b). Een tweepartijstelsel, derhalve een stelsel waarbij de verkiezingsuitslag bepaalt of de oppositiepartij al dan niet het bewind zal overnemen, stelt zeer hoge eisen aan het ambtelijke apparaat. Misschien mag men zeggen dat een tweepartijstelsel slechts kan functioneren bij de gratie van een voortreffelijke<sup>5</sup> objectieve en onpartijdige openbare dienst. De ambtenaren die nu ten dienste staan van een minister van de ene partij, moeten wellicht na de verkiezingen ten dienste staan van een minister van de andere partij. Ongetwijfeld krijgt de gedachte van neutraliteit van de ambtelijke dienst in Engeland veel meer nadruk dan in Nederland. Het in ons land niet onbekende verschijnsel dat ambtenaren een actieve rol spelen in een politieke partij, daarin zelfs belangrijke bestuursfuncties vervullen, zou in de Engelse openbare dienst niet goed passen.<sup>6</sup>

Het is nog niet zo lang geleden dat in Nederland de gedachte werd verkondigd, dat in het rijksbestuursapparaat de verschillende politieke en levensbeschouwelijke stromingen min of meer evenredig vertegenwoordigd zouden moeten worden<sup>7</sup> en dat daarom de achterstand van bepaalde groepen zou moeten worden ingehaald. Dit is een factor die naar Engelse opvattingen bij de selectie voor de openbare dienst geen enkele rol zou mogen spelen. Het feit dat de idee van de neutraliteit van de ambtelijke dienst in ons land minder sterk wortel heeft geschoten, heeft in de praktijk dan ook meermalen tot spanningen geleid t.a.v. de personeelsbezetting van de departementen.<sup>8</sup> Hoe zeer in Nederland de politiek en het bestuur in elkaar overlopen blijkt ook uit het grote

<sup>5</sup> Die voortreffelijkheid moet uiteraard betaald worden. De Engelse ambtenaren van de hogere rangen nemen in de salarishiërarchie inderdaad een zeer gunstige positie in. Opmerkelijk is dat de salarissen van permanent secretaries (secretarissen-generaal) hoger zijn dan van junior-ministers. Dit is een van de punten die bij het streven naar duidelijkheid vóór de verkiezingen de aandacht verdienen.

<sup>6</sup> Fougère, *La fonction publique* Institut international des sciences administratives, 1966, p. 323. Wel zij opgemerkt dat deze ideeën voor de hoogste categorie ambtenaren strenger worden toegepast dan voor het overige personeel.

<sup>7</sup> Vgl. Lijphart, *Verzuiling, Pacificatie en kentering in de Nederlandse Politiek*, p. 126.

<sup>8</sup> In het bijzonder van O. (K.) en W. hetgeen zelfs bij Chapman (*The profession of Government*, p. 284) ter sprake komt.

aantal bewindslieden die rechtstreeks van de openbare dienst in een minister-schap of staatssecretarisschap zijn gestapt.<sup>9</sup>

(c). Er is nog een ander belangrijk verschil tussen de openbare dienst in Engeland en Nederland. De Engelse openbare dienst is minder sterk gedepartementaliseerd dan de Nederlandse. De ambtenaren circuleren meer dan in Nederland over de verschillende departementen. In ons land zijn de plannen voor een hogere bestuursdienst nog slechts in een begin van uitvoering en bovendien geldt dan nog dat niet alle departementen meedoen.<sup>10</sup> De voor de civil service verantwoordelijke minister en het hoofd van de civil service hebben een zekere mate van medezeggenschap over benoemingen op andere departementen en dat gaat aanmerkelijk verder dan de bemoeienis van binnenlandse zaken ten aanzien van de overheidsperoneelszaken in ons land.

(d). Interdepartementale tegenstellingen verdienen op zich zelf reeds de aandacht, maar zij zijn voor het politieke proces vooral interessant, wanneer beide kanten medestanders hebben in het maatschappelijke en politieke leven en vooral in het parlement. Het duidelijkste voorbeeld daarvan voor Nederland lijkt mij het naar voren komen van een binnenlandse zaken- en een justitiepartij bij de behandeling van de Politiewet.<sup>11</sup>

Nu lijkt het aannemelijk dat een stelsel van evenredige vertegenwoordiging in beginsel meer kansen biedt om specialisten en vertegenwoordigers van de door één departement behartigde belangen een zetel in het parlement te bezorgen, dan een meerderheidsstelsel zoals in Engeland geldt. In Engeland zijn er op dit gebied ook bepaalde mogelijkheden. Jennings spreekt van een vertegenwoordiger van de Incorporated Association of Architects and Surveyors.<sup>12</sup> Het kan zeer wel zijn dat een kandidaat electoraal goed ligt, omdat hij in het algemeen de gaven heeft om een goede vertegenwoordiger van het district te zijn, en dat hij tevens een sectional interest voor zijn rekening neemt. Uiteraard is ook denkbaar dat een bepaald district bijzonder gediend is met de werkzaamheden van een bepaald departement bijv. een overwegend agrarisch district met de

<sup>9</sup> O.a. Luns, Veringa, Den Toom, Schmelzer (toen hij staatssecretaris werd) Muntendam, Kruisinga, alle staatssecretarissen van Defensie (met uitzondering van Duynstee), Drees Jr., W. H. Vermeulen. (Loopbanen van pre- en ex-excellenties, N.R.C. 18 oktober 1966) berekent dat van de 111 tussen 1945 en 1965 opgetreden ministers en staatssecretarissen 29 ambtenaar bij de centrale overheid waren voor hun ambtsaanvaarding.

<sup>10</sup> Het onder leiding van de heer Steenkamp opgestelde regeerakkoord schenkt aan dit onderwerp geen aandacht.

<sup>11</sup> Vgl. mijn artikel Politieke verantwoordelijkheid terzake van de handhaving van wet en orde, *Bestuurswetenschappen*, 1968, p. 290.

<sup>12</sup> *Parliament*, p. 197.

werkzaamheden van het ministerie van landbouw. Tenslotte hebben in Engeland de partijscheidingen ook een zekere ruimte bij het toewijzen van 'veilige districten' aan specialisten met beperkt electoraal appeal. Daar staat dan weer tegenover dat — zoals wij in ons land maar al te goed weten — ook in een stelsel van E.V. de regionale vertegenwoordiging een geduchte rol kan spelen. Eerst na uitgebreid feitelijk onderzoek zou men over dit punt meer definitieve uitspraken mogen doen. Zuiver naar de mechaniek van het stelsel gerekend, los van de politiek-maatschappelijke verhoudingen, lijkt een stelsel van E.V. gunstiger voor 'sectional interest' dan een meerderheidsstelsel.

Als men nu deze punten overziet, kan men zeker niet zeggen dat in Groot-Brittannië de kansen op het tot ontwikkeling komen van interdepartementale tegenstellingen zo veel groter zijn dan in ons land. Integendeel, het tweepartijstelsel en de ethos van de civil service lijken nu juist factoren te zijn die de interdepartementale tegenstellingen zouden afzwakken.

3 — Wie zich in de Nederlandse literatuur oriënteert omtrent functionele tegenstellingen, stuit op de uitspraak van Dr. W. Drees Sr. over de ministerraad: 'Dikwijls waren de meningsverschillen meer van functionele dan van principiële of persoonlijke aard'. Daarmee wordt dan bedoeld 'dat ministers uiteraard geneigd zijn op te komen voor die sectoren, die hun speciaal zijn toevertrouwd'.<sup>13</sup> Dit gaat duidelijk in dezelfde richting als wat Gordon Walker zegt, maar Drees heeft bepaald niet de bedoeling, nadruk te leggen op de functionele tegenstellingen. Hij doet zijn uitspraak in een paragraaf over de geest in de ministerraad en hij wil m.i. vooral zeggen dat er in de ministerraad zakelijk gediscussieerd wordt en dat het met de persoonlijke en partijpolitieke tegenstellingen wel meevalt.

Deze wijze van benadering die ons ogenschijnlijk niet zo veel verder brengt, illustreert in elk geval duidelijk hoe zeer de functionele tegenstellingen in de schaduw staan van het feit dat de in het kabinet verenigde ministers tot verschillende partijen behoren. Ieder die enigszins met de politiek vertrouwd is, kent de formules voor de verdeling van ministerszetels tussen de partijen die aan de regeringssamenwerking deelnemen. De functionele tegenstellingen krijgen veel minder aandacht. Beide factoren hebben evenwel hun uitwerking op de beraadslagingen in de ministerraad en op het werk van de rijksoverheid, en het is niet eenvoudig uit te maken wat nu aan de ene en wat aan de andere factor moet worden toegeschreven. Wie zich met de functionele tegenstellingen bezig houdt, moet geduldig de knopen met de andere factor (de verschillen in partijkleur binnen het kabinet) ontwarren.

<sup>13</sup> *De vorming van het regeringsbeleid*, pag. 25.

Er is echter een verschijnsel waarin zich zeer duidelijk departementale rollen manifesteren. In de wetgeving zijn talrijke bepalingen waarin gezegd wordt dat een Koninklijk Besluit tot stand komt op voordracht van de minister van een departement tezamen met de minister van een ander departement, dat een beschikking moet worden genomen door twee ministers gezamenlijk of door de minister van een departement tezamen met de minister(s) 'wie het mede aangaat'.

Een sprekend voorbeeld van de hier bedoelde bepalingen is artikel 11 van de Algemene Bijstandswet luidende:

'1. Wij kunnen bij algemene maatregel van bestuur ten aanzien van personen, die tot een daarbij aangewezen groep behoren, nadere regelen stellen ter bepaling van hetgeen in de voorgaande paragrafen is overgelaten aan het oordeel van burgemeester en wethouders.

2. De voordrachten tot het vaststellen, wijzigen of intrekken van maatregelen als bij het voorgaande lid bedoeld, worden Ons gedaan door Onze Minister van Maatschappelijk Werk en Onze Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid tezamen. Ingeval de inhoud in overwegende mate betrekking heeft op voorzieningen in verband met de arbeid, worden de voordrachten Ons gedaan door Onze Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en Onze Minister van Maatschappelijk Werk tezamen'.

De meeste bekendheid hebben waarschijnlijk artikel 58 van de Wet op de Raad van State, waarin aan de minister die zich niet wil verenigen met een door de afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad opgesteld ontwerp voor een Koninklijk besluit, de verplichting wordt opgelegd, overleg te plegen met de minister van justitie, en artikel 186 van de Gemeentewet, dat inhoudt dat de voordracht tot vernietiging van gemeentelijke besluiten aan de Koning wordt gedaan door of met medewerking van de minister van binnenlandse zaken.<sup>14</sup>

Bij dergelijke bepalingen kan het niet gaan om de persoon van degene die minister is ten tijde van het tot stand komen van de wet noch om zijn partijkleur<sup>15</sup> want wat er bepaald wordt, geldt ook voor de ambtsopvolgers. De rechten en verplichtingen van het ambt van minister, hoofd van een bepaald departement, worden nader aangegeven. Bij het redigeren van bepalingen als artikel 11 van de Algemene Bijstandswet, artikel 186 Gemeentewet en artikel 58 van de Wet op de Raad van State wordt uitgegaan van bepaalde rolverwachtingen. De 'betrokken' minister moet de aan zijn zorg toevertrouwde belangen verdedigen. De minister van binnenlandse zaken heeft de rol op te

<sup>14</sup> Verg. o.m. ook de Politiewet, de Kernenergiewet en de Bestrijdingsmiddelenwet.

<sup>15</sup> Men zie echter hetgeen onder punt 4 gezegd wordt.

komen voor de zelfstandigheid van de gemeenten. De minister van justitie is de hoeder van de rechtsstaat.

Nu lijkt het waarschijnlijk dat de behoefte om wetsbepalingen betreffende bevoegdheden en verplichtingen van ministers te maken, sterker leeft bij de departementen dan bij de kamers.<sup>16</sup> Om een bepaling als artikel 4, eerste lid, van de Noodwet Geneeskundigen (Stb. 1971, 396): luidende:

'Er is een Raad voor de buitengewone geneeskundige en farmaceutische voorziening. De voorzitter, de overige leden en de staatssecretaris worden door Ons benoemd, geschorst en ontslagen op voordracht van Onze Minister, gedaan in overeenstemming met Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en Onze Ministers van Binnenlandse Zaken, van Onderwijs en Wetenschappen en van Defensie',

maakt het parlement zich niet druk.

De parlementaire behandeling van de Politiewet heeft echter de volgende uitspraken opgeleverd:

'Samenvattend kwamen deze leden tot de conclusie, dat de controle over de politie als geheel ondergebracht dient te worden bij het departement van justitie...' en daartegenover 'Politie is een aangelegenheid van binnenlands bestuur, waarvoor in de sfeer der regering in de eerste plaats de minister van Binnenlandse Zaken de verantwoordelijkheid heeft te dragen'.<sup>17</sup>

De wet tot wijziging van de Warenwet van 21 juli 1965 Stb. 368 (bij deze wet werd aan bedrijfslichamen verordenende bevoegdheid verleend op het gebied van de Warenwet) bevat een bepaling (artikel 16c) betreffende een ministeriële bevoegdheid welke eerst werd opgenomen na het vasthoudend aandringen van de betrokken kamercommissie. In het mondeling overleg tussen deze commissie en de betrokken staatssecretarissen werd van de zijde van de commissie als bezwaar aangevoerd dat de voor de volksgezondheid verantwoordelijke minister niet altijd het goedkeuringsrecht zou hebben ten aanzien van verordeningen van bedrijfslichamen op het door de Warenwet bestreken gebied.<sup>18</sup> Naar aanleiding daarvan stelde de regering bij tweede nota van wijzigingen<sup>19</sup> voor te bepalen dat voor de toepassing van een aantal artikelen uit de wet op de bedrijfsorganisatie 'als onze betrokken Minister, mede (wordt) aangemerkt

<sup>16</sup> Artikel 186 gemeentewet is geïnspireerd door de Commissie-Prinsen die een artikel van dezelfde strekking in de Provinciewet voorstelde. Artikel 58 van de Wet op de Raad van State is — zij het in afgezwakte vorm — ontleend aan de voorstellen van de Commissie-De Monchy (verhoogde rechtsbescherming).

<sup>17</sup> V.V. Politiewet stuk 3525, no. 5, pag. 3, linker kolom.

<sup>18</sup> Stuk 7203 no. 7.

<sup>19</sup> Stuk 7203, no. 8.

Onze Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid'.<sup>20</sup> Hierboven kwam bij de vergelijking tussen Nederland en Groot-Brittannië reeds naar voren, dat functionele tegenstellingen en departementale rollen van veel groter politiek gewicht zijn, wanneer de betrokken ministers en hun departementen zich gesteund weten door supporters uit het parlement, d.w.z. door de kamerleden die zich in het bijzonder inzetten voor een of meer van de door het departement behartigde belangen. Dit verschijnsel doet zich in Nederland ongetwijfeld meermalen voor. Wij zijn vertrouwd met de uitdrukking het groene front, maar en zijn nog andere informele werkverbanden in de Kamer, met name dat van de militaire specialisten. Wij zien ook dat kamerleden uit de kring van het binnenlandse bestuur opkomen voor de zelfstandigheid van gemeenten en provinciën en zij verwachten van de minister van binnenlandse zaken dat hij 'hun' zaak zal verdedigen in het kabinet, dat hij hun medestander zal zijn tegen andere ministers.

Dr. Drees jr. stelt dat bij concentratie van het 'Keynesiaans instrumentarium in de handen van de minister van financiën degenen die lid zijn van bijv. de vaste commissie voor sociale zaken en volksgezondheid of voor economische zaken — en niet van de commissie voor financiën — over conjunctuurpolitiek niet zouden kunnen debatteren bij gebrek aan een verantwoordelijke gesprekspartner. Maar die leden willen ook praten over de belastingbalans, over de conjunctuur etc. en zij vinden instrumenten in handen van hun minister dan prettig'.<sup>21</sup>

Hoe sterk de departementalisering van het parlement is voortgeschreden zou nader onderzocht moeten worden. In ieder geval voldoende voorzichtig te zijn bij het tegenover elkaar stellen van de *de* regering en *het* parlement. Soms krijgt men de indruk dat iedere minister zijn eigen Tweede Kamer heeft, d.w.z. een groep kamerleden met wie hij regelmatig contact heeft bij de behandeling van zijn begroting en van de wetsontwerpen op zijn werkteerrein.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Dat was redactioneel bijzonder onduidelijk want de P.B.O. zat reeds in de portefeuille van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Thans zal men moeten lezen Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

<sup>21</sup> Welvaart en Democratie, lustrum-nummer van *Economie* (november 1967), p. 33.

<sup>22</sup> Gewezen zij in dit verband op de klacht van Dr. Drees Sr., in *De vorming van het regeringsbeleid*, (p. 96) over de 'onwaarachtige politiek', dat bij de besprekingen over belastingen en bij de algemene financiële beschouwingen wordt gepleit voor verlaging van overheidsuitgaven, terwijl bij de afzonderlijke begrotingshoofdstukken op verhoging van uitgaven wordt aangedrongen. De departementalisering van het parlement blijkt ook uit het feit, dat in de wijze waarop wetsteksten geformuleerd worden, duidelijke verschillen tussen de departementen naar voren komen. Zie mijn bijdrage aan de Pietersbundel, *Het wetgevingsproces en de vorming van het administratief recht*, p. 52. Vgl. ook Burkens *Beperking van grondrechten*, p. 12.

4 — Het bestaan van departementale rollen wordt door de hier besproken bepalingen duidelijk aan het licht gebracht. Er is in Nederland echter een symbiose tussen de departementale rollen en de coalitiesamenwerking in de ministerraad. Hoe werken nu deze beide factoren op elkaar in? De uitspraak van dr. Drees sr. dat de meningsverschillen in de ministerraad over het algemeen meer van functionele dan van (partij)politieke of persoonlijke aard waren wijst reeds in de richting dat het er voor de functionele tegenstellingen niet zo veel toe doet of de betrokken ministers tot dezelfde partij of tot verschillende partijen behoren. Die indruk wordt versterkt als men de partijkleur van de oewindlieden, die betrokken waren bij de bekende conflicten over de buitenlandse economische betrekkingen, over het politievraagstuk en over de Algemene Bijstandswet nagaat. Ook maakt het voor functionele tegenstellingen weinig uit of de betrokken minister tot een grote of een kleine partij behoort. De ministers van kleinere partijen hebben door de mogelijkheid uit het kabinet te treden een zeker even grote 'nuisance power' als de vertegenwoordigers van de grote partijen.

Wat men in de Nederlandse politiek echter wel ziet is een affiniteit van bepaalde partijen tot bepaalde departementen. Zo is er een gewoonte dat onderwys toevalt aan een minister uit confessionele kring. Zo beschouwde de PvdA tot december 1958 het departement van sociale zaken en volksgezondheid als haar domein. De VVD voelt zich geroepen op wetgevend terrein de traditie van Thorbecke voort te zetten. Zowel terwille van deze ambitie als vanwege de benoemingen van burgemeesters en Commissarissen der Koningin,<sup>23</sup> heeft deze partij een zekere voorliefde voor binnenlandse zaken. Indien men hier al van conventies kan spreken zijn het toch conventies met vele uitzonderingen.<sup>23a</sup>

Van evenveel of wellicht nog meer betekenis zijn de conventies dat de minister of staatssecretaris afkomstig moet zijn uit de met het departement corresponderende maatschappelijke sector. Dus: voor volksgezondheid een arts of althans een man uit de wereld van de gezondheidsorganisaties (dr. Bartels). Voor sociale zaken bij voorkeur een vakbewegingsman althans iemand met affiniteit tot de vakbeweging. Voor binnenlandse zaken bij voorkeur een man uit de sfeer van de lagere corporaties. Deze conventies corresponderen zeer goed met de idee van de departementale rollen.<sup>23b</sup>

<sup>23</sup> Men zie W. K. J. J. van Omme Klooeke, *Liberaal taken op binnenlandse zaken, Liberaal reveil*, januari 1963, p. 25.

<sup>23a</sup> Misschien kan men nog het beste komen tot het formuleren van negatieve conventies. Geen socialist op defensie of binnenlandse zaken maar zelfs deze conventies zijn afgezwakt door het optreden van P.v.d.A.-staatssecretarissen.

<sup>23b</sup> In dit verband wordt in Duitsland de term Verbandsherzogtum gebruikt.

5 — De term departementale rol behoeft nog nadere precisering. De afzonderlijke departementen hebben immers uitgebreide en gevarieerde taken. De in het parlement en daarbuiten bestaande rolverwachtingen hebben over het algemeen slechts betrekking op een deel van de departementale taak. De minister van binnenlandse zaken is verantwoordelijk voor de BVD en hij is belast met overheidsperoneelszaken en met de parlementaire verdediging van grondwetsherzieningen. Aan al deze zaken denkt men niet als men spreekt over de minister van binnenlandse zaken als verdediger van de decentralisatie.

Hierboven kwam reeds ter sprake dat de bijzondere kamercommissie de minister van sociale zaken en volksgezondheid wilde betrekken bij de goedkeuringen van PBO-verordeningen op het gebied van de Warenwet in zijn kwaliteit van voor de volksgezondheid verantwoordelijke bewindsman. Zijn taak t.a.v. arbeidsvoorziening, emigratie etc. had niets met deze bevoegdheid te maken.

Het is nu geenszins uitgesloten dat binnen één departement min of meer incidenteel belangen met elkaar in botsing komen. Het meest sprekende voorbeeld vormde de enige jaren terug hevig woedende strijd tussen de krijgsmacht-onderdelen in de V.S., waarbij de 'strijdende' partijen konden steunen op krachtige hulp van congresleden en van verschillende groepen in het land, maar waarbij bovendien de standpunten werden onderbouwd door strategische theorieën die aan het eigen krijgsmachtonderdeel de belangrijkste rol toekenden.<sup>24</sup>

In de V.S. liggen de zaken uiteraard anders omdat de departementshoofden niet politiek verantwoordelijk zijn, maar een echo van deze Amerikaanse tegenstellingen kon men horen toen in ons land de multilaterale kernmacht ter sprake kwam.<sup>25</sup> Tegenstellingen binnen een departement komen uiteraard minder goed aan het licht dan interdepartementale tegenstellingen, maar dat deze tegenstellingen bestaan is in ambtelijke kring algemeen bekend.<sup>26</sup> Ten aanzien

<sup>24</sup> A. Waskow, *The limits of defense*, 1962, in het bijzonder hoofdstuk V. Volgens Waskow werd de counter force strategie speciaal aangehangen door de luchtmacht en waren leger en vloot voorstander van de theorie van de balanced deterrence. Zie ook Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, chapter X, The need for doctrine pag. 111, abridged edition 1958, p. 234.

<sup>25</sup> Men denke aan het 'gaullistische' artikel van de 'kandidaats-staatssecretaris' voor de luchtmacht Dr. Broekmeyer in de *Internationale Spectator* van 1963. De geschillen in de westerse wereld (p. 279). De Volkskrant leverde ons destijds het schouwspel van artikelen van de militaire medewerkers tegen de M.L.F. en artikelen van het KVP 2e kamerlid Moorman, vóór M.L.F.

<sup>26</sup> Deze tegenstellingen kunnen gemakkelijk leiden tot politieke schizofrenie bij ministers nl. wanneer deze nu eens spreken met de stem van de ene dan weer met de stem van de andere afdeling.

van deze binnendeportementale tegenstellingen kan men nu het blijmoedige standpunt innemen van het Engelse witboek 'The reorganization of Central Government' van oktober 1970, dat een departement met een ruim arbeidsveld het voordeel geeft van 'a capacity to explore and resolve conflicts both in policy formulation and executive decision within the line of management rather than by inter-departmental compromise' maar daaraan voegt het witboek dan onmiddellijk toe dat deze voordelen weer verdwijnen 'if issues which warrant inter-departmental discussion are decided within the new unified departments without collective decision by Ministers'.<sup>26</sup> Het witboek pretendeert een functionele benadering van het probleem van de departementale indeling 'government departments should be organised by reference to the task to be done or the objective to be attained, and this should be the basis of the division of work between departments rather than, for example, dividing responsibility between departments so that each one deals with a client group'.<sup>27</sup> Deze benadering leidt tot ingrijpende wijzigingen in departementale indeling. De vraag is of een dergelijke functionele benadering ook voor een coalitiekabinet bereikbaar is. Verwezen zij naar punt 9.

6 — De verschillen in politieke kleur binnen een coalitiekabinet zijn in de staatsrechtwetenschap bekend genoeg. De theorie van de ministeriële verantwoordelijkheid en het parlementaire stelsel kent de individuele en de collectieve verantwoordelijkheid. Een afzonderlijke minister kan tot aftreden gedwongen worden en de minister die zich niet meer kan verenigen met het door het overige kabinet gevoerde beleid dient ontslag te nemen. Veel moeilijker is het voor het staatsrecht de functionele tegenstelling onder woorden te brengen. Want in beginsel is er in de theorie van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de functionele tegenstellingen geen plaats. Het is de minister die het beleid bepaalt. De departementen werken onder de mantel van de ministeriële verantwoordelijkheid en hebben geen rol in het politieke proces. Zo dreigen de functionele tegenstellingen en de departementale rollen in het donker te blijven omdat geëigende termen ontbreken.

Daarom is het goed iets te zeggen omtrent de overschatting van de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid is ongetwijfeld een zeer belangrijke staatsrechtelijke en politieke verworvenheid. Zij legt de koninklijke macht aan banden en maakt daarvoor het koningschap verenigbaar met de parlementaire democratie. Deze transformatie krijgt nog steeds ruime aandacht en het eigenaardige is dat ook thans, nu het overwinnen van 's Konings macht niet meer actueel is, de ministeriële verantwoordelijkheid in beginsel nog steeds is een verantwoordelijkheid voor koninklijk gezag. De vraag of ministeriële verantwoordelijkheid niet moet corresponderen met

ministerieel gezag en of dit ministerieel gezag het werk van het ambtelijk apparaat kan omspannen krijgt te weinig aandacht.

Naast het feit dat de ministeriële verantwoordelijkheid een erkend staatsrechtelijk begrip is en de departementale rollen dat niet zijn, is er het feit dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich zeer goed leent voor spectaculaire en dramatische effecten. Politiek immers is ook een spel dat voor toeschouwers gespeeld wordt. Veel meer dan in een presidentieel stelsel is dit spel in een parlementair stelsel in het parlement geconcentreerd. In 's lands vergaderzaal treden de regering en de fracties tegen elkaar in het krijt. De met een zekere ridderlijkheid en met inachtneming van strakke vormen gevoerde parlementaire strijd spreekt sterker aan dan de diffuse, niet aan eenheid van plaats en handeling gebonden interdepartementale tegenstellingen.

Een minister wordt leider van een organisatie die al volop in werking is. Dat een minister niet tot in alle details het werk van de organisatie kan bepalen is bekend. Men redt zich met de constructie dat beslissingen genomen worden namens de minister en overeenkomstig de door hem aangegeven beleidslijnen. Dit is echter tot op grote hoogte een fictie. De ministers hebben slechts zeer beperkte mogelijkheden om door eigen richtlijnen het beleid te bepalen. Zij kunnen in vele gevallen, omdat zij zoveel andere zaken aan het hoofd hebben, niet veel anders doen dan de richtlijnen van hun ambtsvoorgangers overnemen of richtlijnen uitvaardigen die in de ambtelijke praktijk zijn gegroeid. Dat men voor de bescherming van de burger met de ministeriële verantwoordelijkheid niet zoveel opschiet, blijkt wel uit de invoering van een ombudsman in Engeland en de daartoe strekkende plannen in Nederland.<sup>28</sup>

Daarnaast is er het feit dat overheidswerk vaak niet binnen de ambtsperiode van een kabinet is afgerond. Voor dit langere termijnwerk zijn de opeenvolgende ministers wel 'verantwoordelijk', maar afgezien van de eerste die de oorspronkelijke beslissing nam, hebben zij slechts een betrekkelijk kleine marge om leiding te geven aan het project. Dit geldt in sterke mate voor de wetgeving, want wij zijn in Nederland gewend aan het verschijnsel dat een nieuw kabinet een grote hoeveelheid in behandeling zijnde wetsontwerpen 'erft' en deze boedel getrouw afwerkt. Het geldt ook voor de lange termijn planning, waarbij de ministers 'verantwoordelijk' zijn voor wetenschappelijk hoog ge-

<sup>28</sup> Vgl. hetgeen Street (*Justice in the Welfare State*, p. 115) zegt over de ministeriële verantwoordelijkheid: 'There is a simple explanation why the myth of the effectiveness of this device has persisted: it suits Ministers because it appears to be subjecting to control by Parliament, although the reality is very different; it flatters the ego of back-bench M.P.s who wish to feel that they are more than rubberstamps for their party.'

kwalificeerd werk dat hun departementen verrichten ter voorbereiding van door hun opvolgers te nemen beslissingen.<sup>29</sup>

De ambtelijke staven van de departementen hebben omdat zij de politieke bewindslieden bijstaan, ook deel in de departementale rollen. In het departement is een grote dosis ervaring en deskundigheid geaccumuleerd. Het departement kent de weg op zijn terrein, heeft vele contacten met de maatschappelijke groeperingen die op het terrein van het departement werkzaam zijn.<sup>30</sup> Van veel belang is in dit verband ook, dat de ambtenaren van de centrale overheid betrekkelijk honkvast zijn, dat zij vaak vele jaren verbonden zijn aan hetzelfde departement (dezelfde afdeling). Dit leidt ertoe dat zij zich in sterke mate identificeren met de filosofie, met de tradities en met de belangen van het eigen departement (de eigen afdeling).<sup>31</sup>

De ambtelijke afdelingen hebben een vliegwielfunctie, zij moeten de belangstelling voor de toevertrouwde belangen gaande houden, wanneer de politieke impulsen zwak zijn. Want niet alle ministers beheren hun portefeuille met evenveel toewijding, en de ministers hebben voor alle onderdelen van hun taak niet evenveel belangstelling. Wat de relatie met de politiek aangaat zijn er in het ambtelijk apparaat zeer grote onderlinge verschillen. In de formatieve jaren van een ambtelijke dienst is de relatie met de politiek anders dan later wanneer de dienst meer gevestigd is.<sup>32</sup>

De geschiedenis van de arbeidsinspectie kan dit illustreren. Het creëren van de arbeidsinspectie was een belangrijke politieke daad en de arbeidsinspectie had

<sup>29</sup> T P 2000 op weg naar 2000 een toekomstprojectie van verkeer en waterstaat wordt door de verantwoordelijke minister en staatssecretaris gepresenteerd als de 'gedachten, die op het Ministerie van verkeer en waterstaat en de daaronder ressorterende diensten leven over de toekomst...'

<sup>30</sup> Vergelijk in dit verband hetgeen Jean Blondel zegt over de rol van specialisten in het Engelse bestuur. 'British central administration works on the principle that specialists only advise and never (or almost never) administer directly'. Blondel trekt daaruit de conclusie 'it may mean that experts do not have as much influence on the conduct of British central administration as they have in a country like France where they are the heads of branches and divisions'. *Voters, Parties and Leaders* (1965), p. 191. De Nederlandse situatie lijkt m.i. meer op de Franse dan op de Engelse.

<sup>31</sup> Een enkele keer schijnen de deskundige en technische prestaties van het departement zo duidelijk door de ministeriële verantwoordelijkheid heen, dat de buitenwacht rechtstreeks waardering uit voor een ambtenaar. Men denke aan het Leidse eredoctoraat voor Mr. van Ewijk voor diens werk aan het nieuwe B.W. Eerder had een groot landelijk ochtendblad de D.G. voor de Rijkswaterstaat uitgeroepen tot man van het jaar.

<sup>32</sup> Men denke ook aan de bijzondere elementen in het optreden van Maatschappelijk

om zich in te vechten in de overheid en de weerstand van andere instanties (in het bijzonder van het O.M.) te overwinnen sterke behoefte aan politieke steun. Nu is de arbeidsinspectie een gevestigd instituut dat tot taak heeft op te komen voor de arbeidsbescherming. Oorspronkelijk bracht de wetgeving de arbeidsinspectie voort, nu is het de arbeidsinspectie die impulsen geeft voor nieuwe wetgeving.

Er zijn ook diensten (de krijgsmacht het O.M., de rijkswaterstaat, de belastingdienst) die dateren van voor de ministeriële verantwoordelijkheid, ja zelfs van voor het Koninkrijk. Deze diensten hebben ondanks het feit dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet aan hun ontstaan te pas gekomen is, betrekkelijk sterke posities op het politiek-bestuurlijke krachtenveld.

Al met al mag men aannemen dat het bij de idee van de departementale rollen niet alleen gaat om het telkens bij een kabinetsformatie kiezen van de geschikte politicus voor de departementale rol, maar zeker evenzeer om de zorg en toewijding van de ambtelijke staf voor de aan het departement toevertrouwde belangen.

7 — De departementale indeling is niet alleen een zaak van doelmatige organisatie van het rijksbestuur, daarbij komt ook een representatie-aspect aan de orde. De instelling van een nieuw departement betekent dat de aan dit departement toevertrouwde belangen een zegsman krijgen in de ministerraad. Aan de instelling van het departement van landbouw, handel en nijverheid in 1905 ging een lange voorgeschiedenis vooraf gedurende welke van de kant van de georganiseerde landbouw regelmatig werd gepleit voor een eigen minister.<sup>33</sup> In de praktijk van het politieke en maatschappelijke leven is men zich de betekenis van deze 'representatie' maar al te goed bewust. Regelmatig worden pleidooien gehouden voor nieuwe ministeries bijv. voor de sport, voor milieuhygiëne, voor middenstandszaken, voor consumentenzaken etc.<sup>34</sup> Het is tekenend dat men in de V.S. met betrekking tot de departementen spreekt van constituencies, een woord dat men volgens het woordenboek moet vertalen met district.

Nu zijn in het Nederlandse politieke bestel het ijveren voor een nieuw departement en het oprichten van een nieuwe politieke partij tot zekere hoogte concurrerende mogelijkheden. Voor de behartiging van de belangen van midden-

Werk-C.R.M. Zie Drees, *De vorming van het regeringsbeleid*, p. 40.

<sup>33</sup> Vgl. A. J. van Dooijweerth-Roth, Enige historische aantekeningen over de taak van het departement van Binnenlandse Zaken, *Bestuurswetenschappen*, 1967, p. 207.

<sup>34</sup> De meeste van de in het recente verleden gedane voorstellen vindt men in de voetnoten op pp. 60 en 61 van het Rapport van de Commissie Van Veen.

standers en bejaarden worden beide wegen gevolgd. De methode van de eigen partij zal m.i. slechts dan aanslaan, als de oprichters zich richten tot een duidelijk afgebakende groep waarvan de leden zeer intens met dezelfde moeilijkheden worden geconfronteerd. Voor bejaarden, middenstanders en vrijgezellen kan men nog wel een partij oprichten. Voor consumentenzaken en milieu-beheer is deze weg niet bruikbaar en kan men hoogstens pleiten voor een nieuw departement. Men zou geneigd zijn te zeggen dat voor sport hetzelfde gold, maar op gemeentelijk niveau heeft zich wel eens een partij voor het sportbelang gemanifesteerd.

Het gebruik van de ene of de andere methode hangt dus af van het nagestreefd belang, maar er is ook een duidelijk verschil in politieke stijl. Het oprichten van een partij voor een vergeten groep heeft vooral ook een protestkarakter, het is een aanklacht tegen de 'gevestigde' partijen en krijgt dan ook gemakkelijk het etiket 'politieke vervreemding' opgeplakt. Een pleidooi voor een nieuw departement is 'constructief', het wil meewerken in het 'systeem', het is meestal afkomstig hetzij — van een voorman — van een politieke partij, hetzij uit de kring van de betrokken organisatie. Voorzover het afkomstig is — van een voorman — van een politieke partij functioneert het pleidooi voor een nieuw departement ook in de verkiezingsstrijd, omdat goodwill gekweekt wordt bij de kiezers die zich voor de zaak interesseren. Maar hoe constructief ook, deze voorstellen zijn vrijblijvend en zelfs gevaarlijk, wanneer zij wel goodwill willen kweken maar niet zeggen hoe het nieuwe departement zich zou moeten verhouden tot bestaande departementen,<sup>35</sup> en ook de moeilijkheid van vergaderingen van een ministerraad met steeds meer ministers, uit de weg gaan.

9 — Als de ministers een departementale rol hebben, als zij de taak hebben de aan het departement toevertrouwde belangen te 'vertegenwoordigen', is de ministerraad een samenbundeling van 'vertegenwoordigers'. De ministerraad heeft tot taak de verschillende ressortbelangen te waarderen en in te passen in een geheel dat wij met een groot woord algemeen belang noemen. Dit is m.i. de betekenis van de bepaling dat de ministerraad het algemeen regeringsbeleid bepaalt.<sup>36</sup> De taak deelbelangen te verenigen tot het algemeen belang is nu echter juist de taak die oudere teksten toedenken aan het parlement. 'Les représentants nommés, dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné

<sup>35</sup> Vgl. Rapport Commissie Van Veen, p. 38.

<sup>36</sup> Artikel 34 Grondwet zoals voorgesteld door de Commissie Cals-Donner; thans kent het Reglement van orde voor de ministerraad een dergelijke bepaling.

aucun mandat,' zegt de Franse grondwet van 1791 en dezelfde strekking heeft de bekende passage uit de rede van Edmund Burke tot de kiezers van Bristol: 'Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest — that of the whole — where not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member, indeed, but when you have chosen him, he is not a member of Bristol, but he is a member of Parliament'.

Het verbod van last en ruggespraak is daarbij van essentieel belang, want een afgevaardigde die strikt gebonden is aan een deelbelang, is niet in staat om mee te doen bij het bepalen van het algemeen belang. Dit verbod staat nu niet meer zo hoog genoteerd en in feite zijn de hier geciteerde teksten ook niet meer dan bezweringsformules die de mogelijkheid dat de kiezers er anders over denken dan Burke en dat zij de parlementsleden wel willen zien als vertegenwoordigers van een district of een stroming, natuurlijk niet uitsluiten. En als de kiezers er anders over denken, zullen de gekozenen met het oog op hun herverkiezing daarmee rekening moeten houden.

Een natie-staat kan echter niet bestaan, wanneer niet op enigerlei wijze de deelbelangen worden verenigd tot het algemeen belang of — wat m.i. op hetzelfde neerkomt — zonder representatie van de natie in haar geheel. In een presidentieel stelsel is het duidelijk dat de taak de natie in haar geheel te representeren, primair toevalt aan de president. In een parlementair stelsel wordt de taak het algemeen belang te vormen, gedeeld door regering en parlement. En naarmate in het parlement het lastgevings-model<sup>37</sup> meer op de voorgrond komt, zal de vorming van het algemeen belang in sterkere mate aan de regering toevallen. Het kabinet is een alternatieve volksvertegenwoordiging en de bepaling dat de ministerraad het algemeen regeringsbeleid bepaalt, concurreert met de bepaling dat de Staten Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Dit voert tot de droevige conclusie dat weliswaar de deelbelangen van onderop komen, maar het algemeen belang van boven (nl. hetzij van volksvertegenwoordigers die door het verbod van last en ruggespraak hoog boven de kiezers zweven, hetzij van de regering).

9 — Artikel 56 van de Grondwet zegt slechts dat de Koning onschendbaar is en dat de ministers verantwoordelijk zijn. Over de relatie tussen de verantwoordelijke ministers onderling, over de plicht die verantwoordelijkheden te coördineren — eventueel onder leiding van een minister-president — wordt in dit artikel niet gerept. Uit artikel 86 van de Grondwet, dat spreekt over departementen en over ministers die aan het hoofd daarvan staan, wordt echter

<sup>37</sup> Vgl. voor deze term A. Hoogerwerf, *De geachte afgevaardigde*, pag. 6.

duidelijk, dat de politieke verantwoordelijkheid van de ministers, hoofden van departementen, in elk geval mede een ressortverantwoordelijkheid is, een verantwoordelijkheid voor de zaken van het eigen departement.

De verantwoordelijkheid voor de departementale indeling, de verantwoordelijkheid voor het wijzigen van de ressorten, is klaarblijkelijk een ander soort verantwoordelijkheid dan de verantwoordelijkheid voor een ressort binnen een reeds gemaakte departementale indeling. De ressortverantwoordelijkheid berust bij de individuele ministers; de verantwoordelijkheid voor de departementale indeling moet wel een collectieve verantwoordelijkheid zijn, rustende op de ministerraad. De ministerraad bestaat echter afgezien van de minister-president en de ministers zonder portefeuille (voorzover deze weer niet in het bijzonder belast zijn met een deel van de portefeuille van een andere minister) weer uit ressortministers.

Nu lijkt het mij dat deze collectieve verantwoordelijkheid en de ressortverantwoordelijkheid elkaar in de weg zitten. Een eenmaal benoemde minister weet zich verantwoordelijk voor zijn ressort. Als een goed leenman zal hij zijn leengoed verdedigen. Hoogstens zal hij een onderleenman aanvaarden. Of anders gezegd als een minister vindt dat zijn portefeuille nogal omvangrijk en onoverzichtelijk is en een bepaald onderdeel met een geheel eigen karakter eruit springt, zal hij de benoeming van een staatssecretaris bevorderen.<sup>38</sup> De gedachte dat wellicht bepaalde onderdelen van zijn portefeuille beter bij een ander departement zouden kunnen worden ondergebracht zal niet zo licht bij hem opkomen. Die gedachte zou ook ingaan tegen de sfeer van de formatie-onderhandelingen. Alsdan immers wordt — men leze er Duynstee's Kabinetsformaties 1946-1965 maar eens op na — gesproken over zetelverdeling tussen verschillende partijen waarbij sommige zetels als zwaar en andere als licht worden aangemerkt. De minister die tijdens de zittingsperiode van een kabinet zou voorstellen een deel van zijn departement af te splitsen tot een nieuw departement of die een deel van zijn departement zou willen overbrengen naar een ander departement zou weinig begrip ontmoeten. De instelling van een nieuw departement zou betekenen dat het formatiegesprek over de verdeling van de zetels tussen de verschillende partijen heropend zou moeten worden. Het overbrengen van een deel van het ene departement naar een ander departement dat in beheer is bij een minister van een andere politieke kleur, zou de partijgenoten van de verarmde minister waarschijnlijk teleurstellen.

<sup>38</sup> Meer dan bij de vorming van vroegere regeringen was bij de vorming van de regering-Biesheuvel het aantrekken van staatssecretarissen een uitvloeisel van afspraken tussen formateur en fractieleiders.

In feite zijn er na 1945 gedurende de zittingsperioden van de verschillende kabinetten slechts onbelangrijke grenscorrecties tot stand gebracht, zoals de overgang van het toezicht op ontplofbare stoffen van binnenlandse zaken naar Verkeer en Waterstaat (dec. 1955) en de overgang van de uitvoering van de Woonruimtetwet 1947 van cultuur, recreatie en maatschappelijk werk naar volkshuisvesting en ruimtelijke ordening (juni 1965, enige maanden na de formatie van het Kabinet Cals). Belangrijke wijzigingen van de departementale indeling moeten dus komen van de kabinetsformatie, maar het is de vraag of dan het klimaat wel zo gunstig is. Er zijn in de formatietijd immers vele andere problemen die de aandacht vragen, zoals de opstelling van het programma en de zetelverdeling etc.

De fractieleiders, met wie immers de formateur de formatie-besprekingen voert en die met hem de grootste invloed hebben op het verloop van de formatie, zijn vaak politici die nog ervaring als minister moeten krijgen. De toekomstige ministers mogen slechts in een betrekkelijk laat stadium meedoen aan het formatiespel. De meer belangrijke beslissingen tot wijziging van de departementale indeling die de periode na 1945 heeft opgeleverd, hebben betrekking op het telkens weer opnieuw verhuizen van P.B.O. en bezitsvorming naar een ander departement, op de instelling van het departement van maatschappelijk werk, op de uitbreiding van dit departement tot het departement van cultuur, recreatie en maatschappelijk werk en op de recente instelling van het departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Wie nagaat hoe deze beslissingen zijn tot stand gekomen, ontkomt niet aan de conclusie dat zij in hoge mate zijn bepaald door toevalige factoren. Het komt mij voor dat de zoëven genoemde grenscorrecties uit het oogpunt van een rationele taakverdeling tussen departementen veel beter verdedigbaar zijn dan de meer belangrijke beslissingen betreffende de departementale indeling die bij kabinetsformaties genomen zijn.

Met de ministeriële verantwoordelijkheid voor een goede departementale indeling ziet het er derhalve somber uit. Bij het optreden van een nieuw kabinet kan men de minister-president rekening en verantwoording vragen terzake van de departementale indeling waarvan hij bij het aanzoeken van kandidaat-ministers is uitgegaan, maar erg lastig kan de kamer het de minister-president daarbij niet maken. Een kabinet formeren is ook zonder wijziging van de departementale indeling al moeilijk genoeg. Tijdens de rit wordt de collectieve verantwoordelijkheid voor een goede departementale indeling te zeer ondermijnd door de ressortverantwoordelijkheid om politiek tot gelding te kunnen komen.