Universiteit Leiden
The Netherlands

De secretaris-generaal: politisering of verambtelijking

Rosenthal, U.

Citation
Rosenthal, U. (1979). De secretaris-generaal: politisering of verambtelijking. *Acta Politica*, *14: 1979*(3), 343-377. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/3451959

Version:	Publisher's Version
License:	Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/3451959

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

Trenaman, J., and McQuail (1961), *Television and the Political Image*, London: Methuen.
Verba, S., and Nie, N. H. (1972), *Participation in America, Political Democray and Social Equality*, New York: Harper & Row.
Weir, B. T. (1975), The Distortion of Voter Recall, *American Journal of Political Science*, 19, 53-62.
Weiss, C. H. (1968), Validity of Welfare Mothers' Interview Response, *Public Opinion Quarterly*, 1968, 622-633.
Zukin, C. (1977), A Reconsideration of the Effects of Information on Partisan Stability, *Public Opinion Quarterly*, 41, 244-254.

De secretaris-generaal: politisering of verambtelijking? Een empirisch onderzoek naar sociale en politieke kenmerken van secretarissen-generaal 1945-1979

U. Rosenthal

1 Inleiding

Er is in Nederland weinig empirisch onderzoek gedaan naar sociologische en andere kenmerken van de top van het ambtelijk apparaat. Van Braam onderzocht de recrutering van hogere ambtenaren (referendarisschaal 130 en hoger) in 772 vacante posities (1968-1969).[1] Rosenthal en Van Schendelen verzamelden gegevens over de ambtelijke top vanaf het niveau van plaatsvervangend directeur (minimaal schaal 150). Hun onderzoek betrof 368 personen en had betrekking op de stand van zaken in 1975. Evenals Van Braam onderzochten zij de recruteringskanalen voor topposities in het ambtelijke apparaat. Zij konden globaal Van Braams constatering beamen dat naarmate een positie een hogere rang betrof, vaker intern gerecruteerd werd. Daarnaast presenteerden zij gegevens omtrent de periode van benoeming, de leeftijdsopbouw, de rangstructuur, en departementale overeenkomsten en verschillen.[2]

Een nog uitgelezener gezelschap topambtenaren werd door Kooiman, deels samen met Hubée-Boonzaaijer en Eldersveld, tot onderzoekspopulatie gekozen. Kooiman vergaarde gegevens over de sociale en politieke samenstelling van het corps directeuren en directeuren-generaal (1973). Zijn populatie betrof een gestructureerde steekproef van 75 functionarissen uit een totaal van meer dan 200 personen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat 41% van de groep tussen de 47 en 57 jaar en 44% tussen de 57 en 66 jaar oud was. Slechts 15% had geen universitaire opleiding gehad. 38% had rechten gestudeerd, 23% economie en 21% natuurwetenschappen. Van de religieuze richtingen was de Nederlands Hervormde Kerk het best vertegenwoordigd: bijna éénderde, bij 20% Katholieken en 8% Gereformeerden. Eénderde van de respondenten had geen band met een religieuze richting of weigerde zich over zijn voorkeur uit te laten. Tenslotte wist Kooiman gegevens te vergaren aangaande de partijpolitieke voorkeuren. Ruim een kwart voelde zich het meest tot de VVD aangetrokken, en 6% tot DS'70. De drie grote confessionele partijen werden genoemd door 20% (13% KVP, 6% CHU, 1% ARP). De Partij van de Arbeid 'behaalde' 17%. Eén op de vier directeuren(-generaal) noemde geen voorkeur – om de een of andere reden.[3]

In dit artikel bespreken wij, onder meer aan de hand van een door ons verricht empirisch onderzoek, enkele kenmerken van de hoogste ambtenaren binnen de departementen van Algemeen Bestuur: de secretarissen-generaal. Elk departement in ons land heeft een secretaris-generaal. Hij is formeel de hoogste ambtenaar ten departemente.

Wij zullen in dit artikel allereerst enige opmerkingen maken over vergelijkbare functionarissen in Engeland en Frankrijk. De ontwikkelingen van het ambt in deze twee landen geven een goed beeld van de problemen waarmee functionarissen in deze positie geconfronteerd kunnen worden. Vervolgens beschrijven wij een aantal aspecten van het secretariaat-generaal in ons land. Wij zullen zowel de juridische als de feitelijke ontwikkelingen van het ambt schetsen. In het bijzonder komt de positie van de secretaris-generaal binnen de departementale top ter sprake.

Daarna presenteren wij de gegevens uit ons onderzoek. Dat onderzoek heeft betrekking op sociale en politieke kenmerken van alle secretarissen-generaal in de periode 1945-1979. Het artikel wordt afgesloten met enkele conclusies, welke ten aanzien van de (toekomstige) positie van de secretarissen-generaal uit dit onderzoek getrokken kunnen worden.

2 Permanent Secretaries en Secrétaires Généraux

Aan de top van de ambtelijke pyramide treft men in de *Britse* departementen een Permanent Secretary aan – soms, bijvoorbeeld in het departement van Financiën in de jaren zestig, twee Permanent Secretaries.[4] De Permanent Secretary kan tot op zekere hoogte vergeleken worden met de 'managing director' van een grote organisatie; zijn minister wordt dan beschouwd als degene die de koers van de organisatie uitstippelt. Aan de Permanent Secretary valt de taak toe de bestuurlijke machine draaiende te houden. Daarbij heeft hij een eigen verantwoordelijkheid voor het gebruik van door het Parlement gevoteerde gelden. Hij kan hieromtrent door het Parlement gehoord worden.

Tot voor kort was een vast en vaak zelfs dominerend onderdeel van het takenpakket van de Permanent Secretary het verschaffen van beleidsadviezen aan zijn politieke superieur(en). Er was meer dan eens sprake van een typische vertrouwensrelatie tussen de Permanent Secretary en zijn minister. Een aantal factoren heeft ertoe geleid dat de beleidsadviserende rol langzamerhand aan betekenis heeft ingeboet. De laatste tien jaar zijn, mede als uitvloeisel van het Fulton Report, in veel departementen planningsinstanties opgericht. Hun taak is het formuleren van beleidsroutes voor de lange termijn. Deze instanties worden geleid door een Senior Policy Advisor. Hij heeft rechtstreeks toegang tot de politieke top. Hierdoor, maar ook door het betrekkelijke van een on-

derscheid tussen beleidsadvisering op de korte en op de lange(re) termijn, is hij een geduchte concurrent van de Permanent Secretary geworden.

Er zijn nog andere concurrenten. In de eerste plaats valt te denken aan de Ministers of State, de Parliamentary Secretaries en de Junior Ministers. Sterke ministers (meestal Secretaries of State) zijn in staat deze politieke functionarissen als adviseurs en helpers in te schakelen. In de tweede plaats zijn er de (semi-)politieke benoemingen, die in de jaren zestig en zeventig tot de recrutering van politieke vrienden en door de minister te 'vertrouwen' beleidsdeskundigen hebben geleid. Mits met mate toegepast wordt dit soort ondersteuning heden ten dage algemeen als een legitieme praktijk aanvaard. Het zou een overdreven voorstelling van zaken zijn dat voor Permanent Secretaries bij dergelijke ontwikkelingen niet veel anders over blijft dan het perfectioneren van hun bestuurlijk-administratieve taak. Daarvoor zijn de verscheidene rollen te zeer met elkaar verweven. Toch is de algemene conclusie dat de positie van de Britse Permanent Secretary onder druk is komen te staan.

In *Frankrijk* is er lang niet op elk departement een Secrétaire Général te vinden.[5] Daarnaast is het zo dat sommige Secrétaires Généraux niet de ambtelijke leiding over een departement hebben. Zij staan aan het hoofd van één of enkele ambtelijke onderdelen, wier taak van uitzonderlijk belang wordt geacht.

Van de Secrétaires Généraux, die een departement ambtelijk leiden, hebben sommige een typisch coördinerende taak. Zij zijn te vinden bij departementen waar een betrekkelijk groot aantal directies nogal uiteenlopende belangen lijken te verdedigen. Men verwacht van hen niet alleen een coherente uitvoering, maar ook en juist adviezen ten behoeve van een geïntegreerde beleidsvorming. Vooral tijdens het presidentschap van De Gaulle is dit type Secrétaires Généraux van enig belang geweest. Het is een niet weg te denken positie op het departement van Buitenlandse Zaken.

Een ander type is dat van de bestuurlijk-administratieve topambtenaar ten departemente. Dit type Secrétaire Général wordt beschouwd als de hoeder van de continuïteit – ook in het licht van soms snelle ministeriële wisselingen (Derde en Vierde Republiek). Hoewel in de loop van de tijd vaak voorstellen tot het creëren van dergelijke ambtelijke posities zijn gedaan, is daar uiterst zelden uitvoering aan gegeven.

De Secrétaires Généraux hebben nooit – behoudens onder het regime van Pétain in de Tweede Wereldoorlog – een vooraanstaande rol in het centrale overheidsapparaat gespeeld. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat hun betekenis zal toenemen. Integendeel: men voorziet een verdere achteruitgang in het aantal Secrétaires Généraux en een verdere uitholling van hun positie.

Uit beschouwingen over het Franse centrale bestuursapparaat kan men verscheidene verklaringen voor deze betrekkelijk zwakke positie destilleren. Ten

eerste is er de van oudsher superieure positie van de directies. Het zijn hun leiders – de directeuren – die bekend staan als de 'Barons Parisiens'. De directeuren hebben zich steeds verzet tegen het instellen van een secretariaat-generaal op hun departement. Ten tweede hebben ook de machtige Grands Corps steeds ertegen geopponeerd. Zij beschouwen het als een obstakel voor hun toegang tot de directies en de politieke top van de departementen.

De derde en belangrijkste verklaring heeft van doen met de aanwezigheid van de ministeriële kabinetten op de departementen.[6] Het ministeriële kabinet – een groep functionarissen die met de politieke gezagdrager(s) komen en gaan en geen deel uitmaken van de ambtelijke hiërarchie – is het instituut voor de politieke toetsing van ambtelijke beleids- en organisatorische adviezen. Op veel departementen is de 'directeur de cabinet' na de minister de machtigste figuur. Waar heden ten dage nog slechts twee departementen een coördinerende of bestuurlijk-administratieve Secrétaire Général hebben, is de leider van het ministeriële kabinet overal de enige centrale figuur onder de minister. Hij duldt geen tussenpersoon tussen de minister en hemzelf. Evenmin accepteert hij – en met hem zijn minister – een filter tussen het politieke stratum en de directeuren. Deze situatie tekent op scherpe manier de ongemakkelijke positie van de Secrétaire Général. In het politieke netwerk past hij niet. Hij is de hoogste ambtelijke functionaris. In het ambtelijke netwerk behoort hij ook niet thuis. Om zijn functie redelijk te kunnen vervullen dient hij een zeer goede persoonlijke relatie met de minister te hebben. En dat kan tot spanningen leiden met de directeuren, wier relaties met de minister tamelijk afstandelijk plegen te zijn.[7]

3 Secretarissen-generaal in Nederland

3.1 Formele aspecten van het secretariaat-generaal

Volgens een Koninklijk Besluit van 14 december 1966 is er bij elk departement van algemeen bestuur een secretaris-generaal, die 'met inachtneming van de aanwijzingen van Onze Minister, hoofd van het departement, belast is met de ambtelijke leiding van al hetgeen het departement betreft'. Het besluit vermeldt tevens dat het Koninklijk Besluit van 4 sepember 1823, waarin de positie van de secretaris-generaal tot dan toe geregeld is geweest, is ingetrokken. Het besluit van 1823, 'houdende organieke bepalingen omtrent de samenstelling van en dienstregeling bij de departementen van algemeen bestuur', was uitvoeriger dan dat van 1966.[8] Nog geschreven in en voor een tijd, waarin departementen van algemeen bestuur slechts een paar administrateurs en referendarissen in dienst hadden, was het besluit evenwel al in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw tot een anachronisme geworden. Een Staatscommissie bracht in 1912 desondanks weinig nieuws. Zij bepleitte alleen de

centralisering van de departementale organisatie onder leiding van de secretaris-generaal. Men zag geen aanleiding een nieuw Koninklijk Besluit te ontwerpen.[9]

Aan deze alles bij elkaar genomen karige schriftuur kan enkel nog het Reglement van Orde voor de Ministerraad worden toegevoegd (Koninklijk Besluit 9 juni 1956).[10] Daarin staat vermeld dat de Ministerraad onder meer beraadslaagt en besluit over de voordrachten tot benoeming en ontslag van secretarissen-generaal (art. 4, lid 2 e).

De zogeheten delegatie- of organisatiebeschikkingen, welke de beslissingsbevoegdheid van hoofdambtenaren plegen te regelen en derhalve van belang zijn voor de intradepartementale verhoudingen, verschaffen ook al niet voldoende duidelijkheid.[11] Delegatiebeschikkingen hebben vaak vooral betrekking op de werkzaamheden van directeuren-generaal, directeuren en dergelijke. Juist ten aanzien van de secretaris-generaal bestaat er veel onduidelijkheid. Zoals Mulder in dit verband opmerkt: 'is er een eigen domein van de secretaris-generaal? Of heeft deze slechts tot taak om hetgeen hem wordt voorgelegd, aan de Minister voor te leggen?'[12] Voorzover er op schrift gestelde regelingen van de relaties tussen de secretaris-generaal en anderen ten departemente bestaan, verschillen deze van departement tot departement.

De relaties tussen secretarissen-generaal zijn niet of nauwelijks formeel vastgelegd. Sinds het begin van deze eeuw was er een bij ministeriële beschikking opgericht college van secretarissen-generaal. Het kwam niet erg vaak bijeen. In de Tweede Wereldoorlog speelde het een belangrijke en – vriendelijk uitgedrukt – dubieuze rol. Door de bezetter niet als zodanig erkend, vergaderde het zeer frequent – tenminste eenmaal per week. De discussies gingen op een gegeven moment over de weinig verheffende vraag of Mussert al dan niet als regeringsleider geaccepteerd moest worden. Na 1945 is er geen college meer geweest. De vaste contacten beperken zich nu tot een maandelijkse lunch, waar men over en weer zaken aankaart.[13]

3.2 Andere aspecten

Mulder somt in zijn beschouwingen over de secretaris-generaal een viertal taken op: de organisatie van het departementale apparaat, coördinatie van de werkzaamheden van onderdelen van het departement, de zorg voor de algemene beleidslijnen en tenslotte – expliciet vermeld – de voorbereiding van de begroting.[14] Men herkent er de rollen in, die in andere landen aan secretarissen-generaal toegedacht worden: de bestuurlijk-administratieve rol en daarnaast de beleids- en politieke advisering. De eerste rol is ambtelijk georiënteerd (naar het departement toe). De tweede is politiek georiënteerd (naar de politieke top toe). De secretaris-generaal moet erop toezien dat de activiteiten

van directoraten-generaal of centrale directies elkaar niet doorkruisen. Hij heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor de continuïteit van het beleid bij een wisseling van de politieke wacht.[15]

Er blijft een zekere vrijheid tot 'role-taking', dat wil zeggen tot eigen interpretatie van de rechten, plichten en omstandigheden welke de positie van een secretaris-generaal definiëren.[16] Het rolgedrag van secretarissen-generaal is sterk verschillend. Er zijn persoonlijke (zo men wil persoonlijkheids-), politieke en beleidsmatige, alsook departementale factoren in het geding. Het rolgedrag van een secretaris-generaal wordt uiteindelijk bepaald door de combinatie van situationele gegevenheden en de eigen interpretaties daarvan. In concreto komt dit erop neer dat secretarissen-generaal verschillen naar het accent op deze of gene rol en naar de invulling ervan. In het bijzonder de beleidsadviserende rol wordt op nogal uiteenlopende manier geïnterpreteerd. Hierbij hangt veel af van de aanwijzingen en voorkeuren van de minister, en van de constellatie van de departementale topstructuur. Maar binnen bepaalde marges kan de secretaris-generaal zijn rolpositie in de departementale topstructuur in elk geval mee bepalen.

4 Veranderingen in de departementale topstructuur

Bij de analyse van de positie van de secretaris-generaal is aandacht voor de structuur van de departementale top noodzakelijk. Het secretariaat-generaal maakt deel uit van een systeem van posities. Tot dat systeem behoren op zijn minst de minister, de staatssecretaris(sen), de beleidsadviseur(s), het bureau van de secretaris-generaal en de plaatsvervangende en/of loco-secretarissen-generaal, de directeuren-generaal (of waar er geen directeuren-generaal zijn, de directeuren) en de 'interne driehoek' (de organen voor juridische, financiële en organisatie- en personeelzaken). Een verandering in één van deze posities brengt een verandering in de andere posities met zich mee. Belangrijke ontwikkelingen, die ook hun invloed hebben gehad en zullen hebben op de positie van de secretaris-generaal, zijn onder meer de opkomst van het staatssecretariaat (zeker qua aantal), de groeiende betekenis van beleids- en politieke advieurs, en de groei van de departementale organisaties.[17]

4.1 Secretaris-generaal en staatssecretarissen

De relaties tussen de secretaris-generaal en de *staatssecretaris(sen)* zijn voor velerlei uitleg vatbaar.[18] Als politiek verantwoordelijke is de staatssecretaris bovengeschikt aan de secretaris-generaal. Maar terwijl deze laatste een centrale positie in het departement inneemt en in die zin dichtbij de minister opereert, heeft de staatssecretaris doorgaans een deel van het takenpakket van

het departement in zijn portefeuille. Als zodanig heeft hij een betrekkelijk directe relatie tot een directoraat-generaal of directie. De leiders van dergelijke ambtelijke organisatie-onderdelen werken evenwel in zekere zin in ondergeschiktheid aan de secretaris-generaal. Al met al is de positie van de secretaris-generaal er met de komst van één of meer staatssecretarissen – en soms ook een komen en gaan van deze functionarissen – niet duidelijker op geworden. Staatssecretarissen kunnen onder bepaalde omstandigheden voor directeuren(-generaal) een rechtstreekse lijn naar het politieke échelon betekenen. Daarmee wordt het secretariaat-generaal enigszins aangetast. Maar er is ook de mogelijkheid dat de aanwezigheid van staatssecretarissen de eenheid van het departementale beleid nadelig beïnvloedt. In dat geval neemt de betekenis van de coördinerende taak van de secretaris-generaal toe.

4.2 Secretaris-generaal en beleids- en politieke adviesurs

De positie van de secretaris-generaal wordt beïnvloed door de institutionalisering van de beleids- en politieke advisering, welke zich de laatste jaren aangediend heeft.[19] Voorzover men zich in Nederland kan verlaten op ervaringen in andere landen, mag men verwachten dat de komst van *beleids- en politieke adviseurs* op den duur de rol van de secretaris-generaal inperkt. Hierbij moet aangetekend worden dat de beleidsadviserende rol van de secretaris-generaal op zichzelf verschilt van de inbreng van beleids- en politieke adviseurs. De secretaris-generaal maakt bij zijn beleidsadvisering gebruik van zijn soms langdurige ervaring en zijn kennis van de departementale organisatie. Beleids- en politieke adviseurs komen en gaan met de bewindsman. Door deze wijze van recruteren is een redelijke relatie met de bewindsman doorgaans gegarandeerd. Bij het uitbrengen van adviezen is er amper of geen onzekerheid omtrent de politieke achtergrond en strekking daarvan. Zowel de vragen aan als de 'antwoorden' van beleids- en politieke adviseurs hebben een nogal eigen signatuur. Het gaat er daarbij om profijt te trekken van hun niet-ambtelijke positie.

De komst van beleids- en politieke adviseurs kan een bedreiging vormen voor de secretaris-generaal. Er kan sprake zijn van rolreductie met betrekking tot de adviserende taak.[20] Dit kan voor de departementale organisatie als zodanig problemen opleveren. De koppeling van organisatie en beleid wordt moeilijker. Daartegenover staat wel het volgende. Met de entree van een beleidsadviseur in een bepaalde sector van het departementale beleid dreigt het evenwicht tussen deze en de andere sectoren verstoord te worden. Dat heeft gevolgen voor de positie van de secretaris-generaal. Zijn rol van 'eerlijke makelaar' tussen bijvoorbeeld directeuren-generaal wordt delicater en krijgt meer gewicht. Hij wordt de pleitbezorger voor diegenen, die door de afwezig-

heid of juist de aanwezigheid van een beleidsadviseur in hun sector onvoldoende gehoor vinden bij de bewindsman.

De Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie – MITACO – bepleit in haar rapport van augustus 1977 de toevoeging aan de secretaris-generaal van 'een kleine staf van maatschappelijk geïnteresseerde en politiek gevoelige ambtenaren . . . die de departementale top opmerkzaam kan maken op beleidsvoorstellen van departementale dienstonderdelen, waarin politieke ontwikkelingen niet of onvoldoende zijn verdisconteerd'. De Commissie is van oordeel dat deze staf een wisselende samenstelling zou moeten hebben. Dan zou het immers mogelijk zijn 'na het optreden van een nieuwe bewindsman zo nodig andere ambtenaren met de dan vereiste deskundigheid en politieke affiniteit in te schakelen'.[21]

Het is niet de bedoeling van het MITACO-voorstel geweest een dergelijk staforgaan in de plaats te stellen van het bureau van de secretaris-generaal (zie onder). Des te opmerkelijker is de suggestie deze Nederlandse variant van het 'cabinet ministériel' onder (supervisie van) de secretaris-generaal te plaatsen. Het staforgaan zou aan de wens van bewindslieden tot meer en betere assistentie bij de beleidsvorming en -doorvoering tegemoet komen. Tezelfdertijd zou het vanwege zijn aan de secretaris-generaal ondergeschikte positie minder bedreigend zijn dan de beleids- en politieke adviseurs die van buiten het departement komen. Alles bij elkaar betreft het echter een moeilijk hanteerbare constructie – zowel voor bewindslieden als voor de secretaris-generaal. De combinatie van een directe relatie tot de bewindsman en ambtelijke ondergeschiktheid aan de secretaris-generaal zou leiden tot onduidelijkheid en onoverzichtelijkheid, waarmee noch bewindslieden noch de secretaris-generaal gebaat zijn.[22]

4.3 Secretaris-generaal en bureau SG

In 1971 kwam de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie – de Commissie Van Veen – tot de conclusie dat de positie van de secretaris-generaal moest worden versterkt.[23] De Commissie deed onder meer de volgende voorstellen: de instelling van een bureau ten behoeve van de secretaris-generaal, de benoeming van één of meer plaatsvervangende secretarissen-generaal, en de instelling van een Directie Administratieve Zaken die leiding zou kunnen geven aan de vele stafafdelingen ten departemente.

Op verscheidene departementen is het voorstel tot instelling van een *bureau* ten behoeve van de secretaris-generaal gehonoreerd. De Commissie Van Veen had voor ogen een bureau, 'waar onder meer voorselectie plaatsvindt van datgene waarvan hij zelf (de secretaris-generaal, U.R.) in elk geval kennis moet nemen, en wat hij zonder meer kan afdoen, of doorsturen'. De Commissie zag

het bureau ook als de plaats waar 'bekwame jonge beleidsambtenaren een belangrijke bestuurservaring (zouden) kunnen opdoen'.[24]

Zoals gezegd, strekte het voorstel tot instelling van een 'bureau SG' tot versterking van de positie van de secretaris-generaal. In het voorstel werd niet ingegaan op het feit dat de functie van het voorselecteren van informatie een averechts effect kan hebben.[25] In de praktijk wordt er wel op gelet. De bureaus zijn betrekkelijk klein van omvang. De activiteiten van de daarbinnen werkzame functionarissen zijn controleerbaar. Aan de recrutering van de medewerkers wordt veel aandacht gegeven.

4.4 Secretaris-generaal en plaatsvervangende secretarissen-generaal

De voorstellen van de Commissie Van Veen tot benoeming van plaatsvervangende secretarissen-generaal enerzijds en tot instelling van een Directie Administratieve Zaken anderzijds is een verschillend lot beschoren geweest. Het aantal plaatsvervangende (en loco-)secretarissen-generaal is in de jaren zeventig sterk toegenomen. Op vrijwel alle departementen treft men nu één of enkele aan – in totaal meer dan twintig. Een Directie Administratieve Zaken, welke volgens de Commissie Van Veen de dagelijkse zorg voor het ambtelijk apparaat zou moeten overnemen van de secretaris-generaal, is althans in deze zin een zeldzaam goed. Dit heeft mede van doen met het 'ophogen' van afzonderlijke stafafdelingen tot directieniveau. Een centraliserend en coördinerend orgaan zou de staforganisatie dan topzwaar hebben gemaakt.

Hebben sommige plaatsvervangende secretarissen-generaal – en zeker ook de drie loco-secretarissen-generaal op Justitie – een duidelijk beleidsadviserende taak, anderen houden zich eerst en vooral bezig met bestuurlijk-administratieve zaken.[26] De rol van de plaatsvervangende secretaris-generaal hangt in sterke mate samen met de prioriteiten van de secretaris-generaal bij de vervulling van diens ambt. Heeft de secretaris-generaal primair een beleidsadviserende rol, dan wordt de dagelijkse zorg voor het ambtelijk apparaat toevertrouwd aan een plaatsvervangend secretaris-generaal – en vice versa.[27] Zoals eerder vermeld wordt één en ander bepaald door de departementale usance, de relatie tussen de secretaris-generaal en de minister, en de persoonlijke kwaliteiten en voorkeuren van de secretaris-generaal en de andere topambtenaren (zie paragraaf 3.2). In dit krachtenveld kan het gebeuren dat de prioriteiten van de secretaris-generaal hem worden opgelegd.

4.5 Secretaris-generaal en directeuren-generaal

Tot de departementale topstructuur behoren ook de *directeuren-generaal.* Met de groei van de departementen is het aantal directoraten-generaal sinds

de jaren vijftig toegenomen. Bij departementen zonder directoraten-generaal valt in elk geval een toename van het aantal directies waar te nemen.

De relaties tussen de directeuren-generaal en de secretaris-generaal zijn gecompliceerd. Zowel in het formele vlak als feitelijk is er geen sprake van duidelijk hiërarchische verhoudingen. Het basissalaris van een directeur-generaal bijvoorbeeld is gelijk aan dat van de secretaris-generaal. Tekenend is in dit verband het nog steeds actuele voorstel van de Commissie Van Veen 'dat aan de centrale positie van de secretaris-generaal meer reliëf wordt gegeven door de promotie van directeur-generaal tot secretaris-generaal ook in materiële zin aantrekkelijk te maken'.[28]

De feitelijke relaties tussen de directeuren-generaal en de secretaris-generaal verschillen van departement tot departement. Afgezien van dit soort verschillen zijn de rolinterpretaties van de positiebekleders in de departementale topstructuur van belang.[29] De plaats van de directeur-generaal in het beleidsproces is bijvoorbeeld afhankelijk van de mate, waarin de secretaris-generaal zich met beleids-, en wellicht politieke advisering, aan de minister bezig houdt. Gaat de rolinterpretatie van de secretaris-generaal die kant op, dan is er zeker op departementen met drie of meer directeuren-generaal al gauw sprake van een beleidscoördinerende taak voor de secretaris-generaal. Men mag evenwel aannemen dat een secretaris-generaal die prioriteit geeft aan zijn rol in het beleidsproces, zelden op elk van de door de directoraten-generaal gedekte beleidsvelden gelijkelijk thuis is. Dit geldt in het bijzonder voor secretarissen-generaal die voorheen in één van de directoraten-generaal omhoog geklommen zijn. De verhoudingen tussen de secretaris-generaal en de directeuren-generaal zijn van een andere aard, wanneer de secretaris-generaal eerst en vooral aandacht besteedt aan de bestuurlijk-administratieve aspecten van zijn taak. Weliswaar kan dit inhouden dat de secretaris-generaal beleidsvoorstellen en maatregelen vanuit directoraten-generaal toetst aan hun bestuurlijk-administratieve realiseerbaarheid; in die zin heeft hij ook dan een coördinerende positie ten opzichte van de directeuren-generaal. Maar onder dergelijke omstandigheden verschuift het zwaartepunt in het overleg tussen minister, secretaris-generaal en directeuren-generaal (op de departementen een geïnstitutionaliseerd beraad van hoge frequentie) naar een gedachtenwisseling tussen de minister en de directeuren-generaal. Op den duur wordt dan zelfs de bestuurlijk-administratieve toetsing van beleidshandelingen een probleem en beperkt het secretariaat-generaal zich tot de coördinatie van de stafwerkzaamheden ten departemente.

Uit het bovenstaande valt niet op te maken of, in welke mate en in welke richting de invloedsrelaties tussen secretaris-generaal en directeuren-generaal aan het verschuiven zijn. Eén factor werkt echter in veel gevallen ten nadele van de secretaris-generaal. Vergeleken met een directeur-generaal heeft de

secretaris-generaal een zeer geringe ambtelijke ondersteuning. Derhalve is een informatievoorsprong van directeuren-generaal niet ongewoon. Al passeert ieder stuk het secretariaat-generaal, het is zeer de vraag of zulks gepaard kan gaan met een even zorgvuldige afweging als op het niveau van de directoraten-generaal. Er zijn slechts twee corrigerende mogelijkheden. In de eerste plaats is er het bureau van de secretaris-generaal. Wij hebben gezien dat er alle aanleiding is dergelijke bureaus klein van omvang te laten blijven (zie paragraaf 4.3). Het screenen van informatie is en blijft een uiterst moeilijke en delicate zaak. In de tweede plaats is er de mogelijkheid dat de secretaris-generaal zich op de eufuncties van het conflict oriënteert. Niet alleen de politieke top kan gebaat zijn bij een zekere mate van conflict in het ambtelijk apparaat. Ook voor elk hoger échelon in de ambtelijke bureaucratie geldt dat een 'verdeel-en-heers' aanpak ten opzichte van organisatie-onderdelen van een lager niveau vruchten kan afwerpen. Eén van die vruchten is het naar boven stromen van informatie, welke onder andere omstandigheden op het lagere niveau blijft 'hangen'.[30] In de verhouding tussen secretaris-generaal en directeuren-generaal is een bewust doorgevoerde verdeel-en-heers strategie echter een uitzondering. Het blijft doorgaans bij een subtiel spel van wisselende coalities. En daarbij werkt de hier bedoelde eufunctie van ambtelijke conflicten alweer minder door.

4.6 Secretaris-generaal en interne driehoek

Tenslotte moet gewezen worden op ontwikkelingen in de betrekkingen tussen het secretariaat-generaal en de zogeheten *interne driehoek* (de staforganen voor juridische, financieel-economische en organisatie- en personeelszaken). De positie van de genoemde staforganen verschilt van departement tot departement. Maar onder meer vanwege bepaalde wettelijke voorschriften, welke sommige van hun taken nogal precies regelen (bijvoorbeeld de Comptabiliteitswet, die mede de taken van de comptabiliteitsambtenaren binnen de financieel-economische stafafdeling regelt), zijn er toch duidelijke overeenkomsten. In het algemeen is de betekenis van de interne driehoek toegenomen. Vooral de financieel-economische stafafdeling (veelal de Directie Financiën) heeft in tijden van groeiende schaarste – ombuigingsoperaties en dergelijke – een sterke positie.

Hier zijn ook de betrekkingen tussen de secretaris-generaal en de interne driehoek van belang. De secretaris-generaal kan van de interne driehoek gebruik maken om voorstellen vanuit de directoraten-generaal te toetsen. Deze toetsing heeft betrekking op de juridische, financieel-economische, organisatie- of personele consequenties van dergelijke voorstellen voor het departement als geheel. In het kader van de 'checks and balances' binnen de departe-

mentale topstructuur kan de secretaris-generaal via de interne driehoek een aanzienlijke 'vetomacht' uitoefenen. Dit laat onverlet dat de secretaris-generaal zich bij gebrek aan een eigen organisatorisch apparaat in een aantal administratieve activiteiten door de interne driehoek laat assisteren. Ook de directoraten-generaal hebben echter de mogelijkheid zich tot de staforganen van de interne driehoek te wenden.

5 Een empirisch onderzoek[31]

Wij doen nu verslag van een empirisch onderzoek naar sociale en politieke kenmerken van alle secretarissen-generaal in de periode 1945-1979. Het empirische onderzoek heeft betrekking op de volgende kenmerken: 1. de leeftijd bij benoeming, 2. het recruteringskanaal, 3. het tijdstip van benoeming, 4. de reden voor beëindiging van de functie, 5. de opleiding, 6. de plaats van afstuderen, 7. het departement waar men als secretaris-generaal opereerde of opereert, 8. de ambtsduur, 9. de politieke richting van de secretaris-generaal, 10. zijn politieke relatie tot de recruterende minister, en 11. zijn religieuze binding. Voor het onderzoek werd voorzover mogelijk aangesloten bij het eerder gehouden onderzoek naar de ambtelijke top in Nederland.[32]

In de periode 1945-1978 hebben 56 personen het ambt van secretaris-generaal bekleed. Vier hunner hebben het ambt op twee departementen of met een onderbreking vervuld. Voor het onderzoek gaat 't derhalve om 60 eenheden van analyse. Gemakshalve zullen wij spreken van 60 secretarissen-generaal.

Het onderzoeksproces had het volgende verloop. Allereerst werd op basis van de Staatsalmanak en andere documenten een globaal overzicht verkregen van het aantal secretarissen-generaal. Teneinde de gegevens betreffende leeftijd bij benoeming, recrutering, tijdstip van benoeming, vertrekreden, opleiding en plaats van afstuderen te verwerven werden de departementen aangeschreven. Alle departementen verleenden medewerking. Desondanks bleken lang niet alle gegevens in de departementale archieven voorhanden te zijn.

Om genoemde gegevens te completeren en tevens gegevens omtrent de politieke en religieuze richting van de (ex-)secretarissen-generaal te verkrijgen schreven wij hen aan. Van ex-secretarissen-generaal, wier adres onbekend was of die inmiddels overleden waren, konden wij dankzij de medewerking van sommige van hun vroegere collegae toch verscheidene gegevens op het spoor komen.

Het vragen naar gegevens omtrent de religieuze en vooral politieke richting van topambtenaren wordt door sommige topambtenaren nog altijd als een impertinentie beschouwd. Bij de religieuze binding vroegen wij naar de verwantschap met religieuze stromingen (Katholiek, Nederlands Hervormd, Gereformeerd, overige), welke tot uitdrukking komt in het lidmaatschap van een

kerkelijke organisatie. Bij de politieke richting spraken wij van verwantschap met een politieke partij, tot uitdrukking komend in partijlidmaatschap of stemgedrag. Wij noemden vijf categorieën: 1. de Partij van de Arbeid, D'66 en de PPR, 2. KVP, CHU, ARP en CDA, 3. de VVD en DS'70, 4. wisselend en overige, en 5. geen politieke richting. Met deze categorieën kan men niet alle nuances en belangrijke politieke kenmerken opsporen; toch geven genoemde categorieën een globaal inzicht in de politieke richting.

De bereidheid van de ex-secretarissen-generaal om hun religieuze en politieke richting kenbaar te maken was groot. Als er een toch nog aanmerkelijke non-respons is, is dat te wijten aan het feit dat het adres van sommige ex-secretarissen-generaal onbekend was en sommigen overleden waren. Onder de huidige secretarissen-generaal waren er sommigen die zonder omhaal de gevraagde gegevens verschaften. Anderen weigerden hun religieuze en/of politieke richting te vermelden. Uit de soms exact gelijke formulering van enkele afwijzende reacties valt af te leiden dat een aantal secretarissen-generaal – na onderlinge consultatie bij de maandelijkse lunch? – tot een collectieve weigering besloten.

Opvallend waren in dit verband twee argumenten. In de eerste plaats werd door enkele secretarissen-generaal het *verzoek* om de desbetreffende informatie als een inbreuk op hun privacy aangemerkt. Dat lijkt ons een verwrongen voorstelling van zaken, zolang een ieder het volste recht heeft zulke informatie te weigeren en zolang dat door onderzoekers – zoals wij – gerespecteerd wordt.

In de tweede plaats werd gewezen op het gevaar van precedentwerking naar ondergeschikten ten departemente. Die zouden minder gemakkelijk kunnen weigeren hun eigen religieuze of politieke richting aan onderzoekers mede te delen, wanneer hun secretaris-generaal wel positief zou reageren. Dit argument geeft een opmerkelijk beeld van de hiërarchische verhoudingen welke kennelijk op departementen van algemeen bestuur bestaan – feitelijk of in de ogen van sommige secretarissen-generaal.

Hoe de zaken soms kunnen verkeren bleek uit het feit dat sommige (ex-) secretarissen-generaal, die erg terughoudend waren, in een vorige werkkring of ten overstaan van hen welgezinde journalisten het uitdragen van hun politieke (en religieuze) overtuiging en zelfs enig politiek en religieus missiewerk bepaald niet uit de weg gingen. 'Where you stand, depends on where you sit'.

Om zoveel mogelijk gegevens betreffende de religieuze en politieke richting binnen te krijgen hebben wij tenslotte ook een aantal deskundigen ingeschakeld. Het criterium voor de aanvaarding van de zo verkregen informatie was dat twee deskundigen gelijkluidende gegevens verschaften. Achteraf bleek in geen enkel geval een verschil te bestaan tussen door een (ex-)secretaris-generaal verschafte gegevens en door de deskundigen ingebrachte informatie. Dit

alles neemt niet weg dat de gegevens omtrent de religieuze en politieke richting onder voorbehoud gepresenteerd worden.

Alles bij elkaar zijn wij niet ontevreden over het percentage secretarissen-generaal, waarvan wij, naar wij aannemen, de religieuze en politieke overtuiging kennen. Deze tevredenheid betreft vooral het feit dat wij de religieuze richting van bijna 80% en de politieke richting van welhaast 90% van de vanaf 1951 benoemde secretarissen-generaal op het spoor zijn gekomen. De non-respons heeft in het bijzonder betrekking op de categorie, welke tot 1951 benoemd werd. De non-respons bedraagt hier ruim 60% voor de religieuze en ruim 40% voor de politieke richting.

6 Primaire gegevens

In tabel 1 geven wij de rechte tellingen van ons onderzoek. Uit de tekst valt af te leiden dat de modale secretaris-generaal bij zijn benoeming tussen de 44 en 48 jaar oud is en vervolgens tot zijn pensionering zijn ambt blijft vervullen. De modale secretaris-generaal heeft in Leiden rechten gestudeerd. Wanneer hij op het departement secretaris-generaal wordt, is hij daar laatstelijk werkzaam geweest. Hij is Nederlands Hervormd. Hij is lid van en/of stemt op een confessionele partij. De minister, onder wie hij zijn functie aanvat, is politiek gesproken een geestverwant.

De rechte tellingen geven aanleiding tot enkele kanttekeningen. Net als bij ons onderzoek naar de recrutering van hoge ambtenaren constateren wij dat interne recrutering het dominerende patroon is. Vrijwel drie-kwart van de secretarissen-generaal werd vanuit het eigen departement gerecruteerd. Een en ander bevestigt Van Braam's suggestie van een positieve samenhang tussen ranghoogte en mate van interne recrutering (zie paragraaf 1). Bij specificatie van de laatst vervulde functie blijkt dat het in 15% van de gevallen ging om directeuren-generaal. Het bevestigt de constatering van de Commissie Van Veen dat dit recruteringskanaal van betrekkelijk geringe betekenis is (zie paragraaf 4.5).

De opleidingspatronen passen typisch bij het beeld van een elite. Liefst twee-derde van de secretarissen-generaal had rechten gestudeerd. Op dit ambtsniveau kan men kennelijk voor de periode 1945-1979 over een juristen-monopolie spreken.[33] Eén-derde had in Leiden – dichtbij Den Haag – gestudeerd. Opvallend is het geringe aandeel van de Katholieke Universiteiten als opleidingscentra. Dit doet vermoeden dat op het niveau van de secretarissen-generaal de emancipatie van het Katholieke volksdeel nog niet doorgedrongen is. Het lage percentage Katholieke secretarissen-generaal sinds 1945 (8%) wijst in dezelfde richting.[34]

De modale secretaris-generaal mag dan tot zijn pensionering zijn functie

Tabel 1: Secretarissen-generaal 1945-1979: enige kenmerken

1. Leeftijd bij benoeming		
⩾ 59	4	6,7%
54-58	8	13,3%
49-53	17	28,3%
44-48	22	36,7%
39-43	6	10,0%
⩽ 38	3	5,0%
2. Recrutering		
Eigen departement	43	71,7%
Ander departement	8	13,3%
Bestuurlijke functie	5	8,3%
Wetenschap	4	6,7%
3. Benoemingsperiode		
tot 1951	24	40,0%
1951-1960	12	20,0%
1961-1970	13	21,7%
1971-	11	18,3%
4. Vertrekreden/beëindiging		
Pensioen	17	28,3%
Ziekte/overlijden	5	8,3%
Eigen departement	6	10,0%
Ander departement	2	3,3%
Bestuurlijke functie	8	13,3%
Politieke functie	3	5,0%
Maatsch. functie	4	6,7%
Niet van toepassing	14	23,3%
Onbekend	1	1,7%
5. Academische opleiding		
Rechten	39	65,0%
Sociale wet.	10	16,7%
Exacte wet.	4	6,7%
Geen	7	11,7%
6. Plaats afstuderen		
Leiden	19	31,7%
Utrecht	6	10,0%
U.v.A.	8	13,3%
NEH/EUR	4	6,7%
V.U.	3	5,0%
Tilburg/Nijmegen	4	6,7%
Groningen	3	5,0%
Delft/Wageningen	3	5,0%
Geen	7	11,7%
Onbekend	3	5,0%

7. Departement		
Algemene Zaken	4	6,7%
Buitenl. Zaken	7	11,7%
Justitie	3	5,0%
Binnenl. Zaken	4	6,7%
O. en W.	5	8,3%
Financiën	3	5,0%
Defensie	5	8,3%
V.R.O.	5	8,3%
V. en W.	6	10,0%
Econom. Zaken	5	8,3%
Landb. en Visserij	3	5,0%
Sociale Zaken	4	6,7%
VOMIL	1	1,7%
C.R.M.	2	3,3%
Overzeese Geb.	3	5,0%
8 Ambtsduur (jaren)		
1-4	13	21,7%
5-9	12	20,0%
10-14	12	20,0%
15-19	6	10,0%
20 >	3	5,0%
Niet van toepassing	14	23,3%
9. Politieke richting		
Progressief (PvdA, D'66, PPR)	10	16,7%
Confessioneel (KVP, CHU, ARP, CDA)	18	30,0%
Conservatief (VVD, DS'70)	15	25,0%
Wisselend/overig	2	3,3%
Onbekend	15	25,0%
10. Politieke richting SG en recruterend minister		
Corresponderend	27	45,0%
Verschillend	14	23,3%
Onbekend	19	31,7%
11. Religieuze binding		
Katholiek	5	8,3%
Ned. Hervormd	13	21,7%
Gereformeerd	6	10,0%
Overig	3	5,0%
Geen	11	18,3%
Onbekend	22	36,6%

blijven vervullen, ruim 20% van de secretarissen-generaal bekleedde niet langer dan vier jaar het ambt. Deze waarneming kwalificeert de uitspraak dat politici komen en gaan en hun ambtenaren blijven. Gezien de specifieke positie van de secretaris-generaal kan de voornamelijk interne recrutering op dit punt niet zonder meer als een bevestiging van ambtelijke continuïteit dienst doen.[35]

Het secretariaat-generaal blijkt voor veel onderzochten geen eindpunt in de carrière te zijn geweest. Hoewel later zal blijken dat de jaren 1945-1949 het globale beeld vertekenen, mag toch gezegd worden dat bestuurlijke, politieke en maatschappelijke functies een sterke aantrekkingskracht uitoefenen. In het bijzonder bestuurlijke functies (bijvoorbeeld die van Staatsraad) worden als een stap omhoog beschouwd. Of zij kunnen naar buiten toe daarvoor doorgaan.

De gegevens aangaande de politieke richting van de secretarissen-generaal laten grofweg eenzelfde verdeling zien als voor directeuren-generaal en directeuren bij een momentopname in het begin van de jaren zeventig.[36] In het oog springt het relatief grote aandeel van de conservatieve politieke richting. Hierboven is al gemeld dat de gegevens met de nodige voorzichtigheid dienen te worden bekeken. De op zichzelf meest bruikbare gegevens zijn die, welke door de betrokkenen zelf ter beschikking zijn gesteld. Leemten kunnen vertekenend werken. Men kan zich bijvoorbeeld voorstellen dat degenen, die niet bereid zijn hun politieke voorkeur aan de openbaarheid prijs te geven, onevenredig deze of gene richting toegedaan zijn. Speculatieve veronderstellingen zijn van tweeërlei aard. Ten eerste kunnen degenen met een progressieve voorkeur deze door de jaren heen voor zichzelf gehouden hebben. Ten tweede – en naar onze mening het onderzoeken meer waard – past het geheim houden van de politieke richting bij de cultuur van de klassieke bureaucraat. Diens politieke en maatschappelijke voorkeuren hellen in het algemeen naar de rechterkant over.[37]

7 Aspecten van recrutering

Met behulp van de door ons verzamelde gegevens kunnen verscheidene samenhangen tussen de wijze van recrutering (waar komen secretarissen-generaal vandaan?) en kenmerken van secretarissen-generaal geanalyseerd worden. Enkele vragen, die in dit verband te beantwoorden zijn, zijn:

- passen extern gerecruteerden minder binnen de elite van juristen en 'Leidenaren'?
- zijn van buiten gerecruteerden eerder geneigd het secretariaat-generaal in te ruilen voor een bestuurlijke, politieke of maatschappelijke functie?
- hangt externe recrutering samen met de politieke richting van binnen het

Tabel 2: Recruteringsvelden en academische opleiding, vertrekkenden, en politieke richting

Recrutering	Abs.	%	Academische opleiding				Plaats van afstuderen*									Vertrekreden*								Politieke richting*			
			Rechten	Sociale wet.	Exacte wet.	Geen	Leiden	Utrecht	U.v.A.	NEH/EUR	VU	Tilburg/Nijm.	Groningen	Delft/Wagen.	Geen	Pensioen	Ziekte/overl.	Eigen depart.	Ander depart.	Bestuurlijk	Politiek	Maatsch.	Niet van toep.	Progressief	Confessioneel	Conservatief	Wisselend/overig
Eigen departement	43	72	63	16	5	16	32	10	12	10	7	5	2	5	17	36	9	12	5	14	2	2	19	30	43	23	3
Ander departement	8	13	75	12	12	—	62	—	25	—	—	12	—	—	—	25	12	—	—	—	12	25	25	—	43	57	—
Bestuurlijke functie	5	8	80	—	20	—	25	50	—	—	—	—	—	25	—	—	—	—	—	20	20	20	40	20	20	40	20
Wetenschap	4	7	50	50	—	—	—	—	25	—	—	25	50	—	—	—	—	25	—	25	—	—	50	—	33	67	—
Totaal	60	100	65	17	7	12	33	10	14	7	5	7	5	5	12	29	8	10	3	14	5	7	24	22	40	33	4

* De categorie onbekend is buiten beschouwing gelaten. De kruistabellen percenteren over de categorie bekenden.

Leesvoorbeeld: van de secretarissen-generaal, die gerecruteerd werden vanuit het eigen departement, had 63% rechten gestudeerd (absoluut 63/100 x 43 = 27).

departement beschikbare kandidaten? Schuwt men bijvoorbeeld de interne recrutering van progressieve kandidaten?
- zijn ministers geneigd teneinde een geestverwant te recruteren een extern kanaal te gebruiken?

In *tabel 2* worden de gegevens gepresenteerd, welke een antwoord op deze vragen mogelijk maken. Daarbij dient men in het oog te houden dat de percentages veelal betrekking hebben op bijzonder kleine aantallen. Bovendien is de categorie onbekend buiten beschouwing gelaten, hetgeen met name de gegevens omtrent de politieke richting kan vertekenen.

Uit de tabel komt naar voren dat de wijze van recrutering weinig zegt over de opleiding welke men genoten heeft. Daarentegen valt op dat liefst tweederde van de uit een ander departement gerecruteerden in Leiden gestudeerd had. Evenzeer springt het zeer geringe percentage in Leiden afgestudeerden onder de uit bestuur en wetenschap aangetrokken secretarissen-generaal op. Wat hun studie betreft passen extern gerecruteerden zeer wel binnen de groep. Zij doorbreken het juristenmonopolie niet. Wat betreft de plaats van afstuderen zou het relatief grote aandeel van 'Leienaren' onder de uit een ander departement gerecruteerden kunnen wijzen op een interdepartementaal 'old boys network' in de allerhoogste niveaus van het ambtelijk apparaat. Mogelijk wijst het beperkte aandeel onder uit bestuur en wetenschap gerecruteerden erop dat het hier pas echt om externe recrutering gaat.

Tabel 2 laat zien dat bijna de helft van de vanuit het eigen departement gerecruteerde secretarissen-generaal met de benoeming tot dit ambt een eindpunt in zijn carrière had bereikt. Daarentegen geldt dit slechts voor 15% van degenen, die uit een ander departement, de bestuurlijke of wetenschappelijke sector kwamen. Voor hen, die uit de bestuurlijke sfeer afkomstig zijn, lijkt het secretariaat-generaal een fase in de loopbaan.

Op deze samenhang dient een controle te worden uitgevoerd. Het zou kunnen zijn dat extern gerecruteerden bij hun benoeming jonger waren dan intern gerecruteerden. De kans op vertrek zou dan in tijd uitgedrukt voor eerstgenoemden groter zijn. *Tabel 3* geeft uitsluitsel. Van de intern gerecruteerden was tweederde bij zijn benoeming tussen de 44 en 53 jaar oud. Van degenen, die van buiten het departement kwamen, had bijna 60% deze leeftijd bij benoeming. Er is nauwelijks een samenhang tussen de wijze van recrutering en de benoemingsleeftijd.

De gegevens omtrent recrutering en politieke richting geven weinig houvast. Toch is opvallend te noemen dat van de extern gerecruteerde secretarissen-generaal slechts één qua politieke richting tot de progressieve categorie behoort – dat wil zeggen één op veertien externe gerecruteerden waarvan wij de politieke richting kennen. Interne recrutering van progressieve kandidaten

Tabel 3: Recrutering en leeftijd bij benoeming (%)

Recrutering	Leeftijd bij benoeming					
	⩾59	54-58	49-53	44-48	38-43	⩽38
Eigen departement	9	14	28	39	7	2
Ander departement	—	25	37	13	17	13
Bestuurlijke functie	—	—	20	40	20	20
Wetenschap	—	—	25	50	25	—

Leesvoorbeeld: van degenen, die binnen het eigen departement gerecruteerd worden, is 9% bij zijn benoeming tenminste 59 jaar oud.

blijkt men niet te schuwen. 30% van de intern gerecruteerden is op deze richting georiënteerd (tegen 23% van het totale bestand). Een te onderzoeken propositie is dat het op dit niveau binnen het ambtelijk apparaat nu niet direct om voorvechters voor een radicale koers ter linkerzijde gaat. Bij externe recrutering wordt wellicht niet in confessionele of conservatieve richting gezocht, maar men stuit in elk geval eerder op kandidaten met die politieke oriëntatie. Vooral de externe recrutering van VVD-ers (DS-70-ers) loopt in het oog.

Tabel 4 geeft aan dat van de extern gerecruteerden driekwart qua politieke richting met de hen recruterende minister correspondeerde, maar van de intern gerecruteerden slechts 62%. Opvallend is dat vijf van de zes van een ander departement gehaalde secretarissen-generaal dezelfde politieke richting hadden als hun nieuwe politieke baas. Dit stimuleert ons tot de gedachte dat in het interdepartementale verkeer naast de bestuurlijke ook de politieke reputatie van topambtenaren tijdens recruteringsprocessen een zeer relevante factor is. Het is een welbekend vermoeden dat hier door empirische gegevens wordt onderstreept.

8 Secretaris-generaal: het eindpunt van een loopbaan?

Wij hebben al geconstateerd dat voor menig secretaris-generaal dit ambt geen eindpunt in de carrière bleek te zijn. Een buiten het ambtelijk apparaat vervolgde loopbaan werd verkozen door – of opgedrongen aan – een kwart van de secretarissen-generaal. Laten wij de categorie huidige secretarissen-generaal buiten beschouwing (op hen is de variabele immers niet van toepassing) dan gaat het zelfs om een-derde. In paragraaf 7 bespraken wij vervolgens onder meer de samenhang tussen deze variabele en de wijze van recruteren. Het bleek dat extern gerecruteerden relatief vaker dan van binnenuit gerecruteerden het secretariaat-generaal inruilden voor een andere functie.

Tabel 4: Recrutering en de politieke verhoudingen tussen secretaris-generaal en recruterende minister*

recrutering	minister/secretaris-generaal gelijke politieke richting	minister/secretaris-generaal uiteenlopende politieke richting	totaal abs.
Eigen departement	18-= 62%	11 = 38%	29
Ander departement	5	1	
Bestuurlijke functie	2 = 75%	1 = 25%	12
Wetenschap	2	1	
Totaal	27 = 66%	14 = 42%	41

* Onbekend n = 20.

Leesvoorbeeld: van die secretarissen-generaal, die binnen het eigen departement gerecruteerd worden, is 62% van dezelfde politieke richting als de minister onder wie men komt te werken.

Tabel 5: Vertrekreden/beëindiging, academische opleiding en politieke richting

vertrekreden*	abs.	%	academische opleiding				politieke richting*			
			rechten	sociale wet.	exacte wet.	geen	progressief	confessioneel	conservatief	wisselend/overig
Pensioen	17	29	59	12	6	23	27	55	9	9
Ziekte/overlijden	5	8	80	—	—	20	—	75	25	—
Eigen departement	4	10	67	17	—	17	—	—	100	—
Ander departement	2	3	100	—	—	—	—	—	100	—
Bestuurlijke functie	6	14	75	—	12	12	33	—	50	17
Politieke functie	3	5	100	—	—	—	33	—	67	—
Maatsch. functie	2	7	50	50	—	—	33	33	33	—
Niet van toepassing	14	24	50	36	14	—	21	57	22	—
Totaal	59	100	65	17	7	12	22	40	33	4

* De categorie onbekenden is buiten beschouwing gelaten. De kruistabellen percenteren over de categorie bekenden.

Leesvoorbeeld: van de secretarissen-generaal, die hun ambt ten gevolge van pensionering beëindigden, had 59% rechten gestudeerd (absoluut 59/100 x 17 = 10).

In *tabel 5* geven wij de resultaten van kruising van de variabele vertrekreden/beëindiging met opleiding en politieke richting:

- is een rechtenopleiding niet alleen voor de toegang tot het ambt van secretaris-generaal, maar ook voor een carrière daarna een belangrijke factor? Is een vervolgcarrière in elk geval slechts weggelegd voor die secretarissen-generaal, die een academische opleiding hebben genoten?
- is er een samenhang tussen het vertrek naar een toppositie in maatschappij, bestuur of politiek, en de politieke richting van de secretarissen-generaal?

Uit het onderzoek blijkt dat van de zeven secretarissen-generaal zonder academische opleiding slechts één zijn ambt inruilde terwille van een toppositie buiten het ambtelijk apparaat. Beperken wij ons verder tot de in tabel 5 vermelde kruisingen, dan komt naar voren dat van degenen, die een bestuurlijke, politieke of maatschappelijke functie aanvaardden, liefst 82% (negen op de elf) rechten had gestudeerd. Voor een dergelijk vervolg van een op zich al voorspoedige loopbaan is de rechtenstudie welhaast een noodzakelijke voorwaarde. In concreto: een aantal secretarissen-generaal vertrok vanwege een benoeming tot staatsraad. Zulk een functie was alleen weggelegd voor juridisch geschoolden. Voorbeelden zijn Baron van Tuyll van Serooskerken (Buitenlandse Zaken 1952-1965), J. M. Kan (Binnenlandse Zaken 1954-1959) en A. Mulder (Justitie 1965-1978).

Er blijkt een sterke samenhang te zijn tussen vertrekreden/beëindiging en politieke oriëntatie. Uit tabel 5 valt op te maken dat progressief en conservatief georiënteerde secretarissen-generaal veel minder honkvast zijn dan hun confessionele collegae. Van de twaalf, die een bestuurlijke, politieke of maatschappelijke loopbaan verkozen, was slechts één confessioneel georiënteerd. Een-kwart behoorde tot de progressieve en liefst de helft tot de conservatieve categorie. Een andere berekening leidt tot de opmerkelijke waarneming dat 40 % van de progressieve secretarissen-generaal voortijdig hun carrière buiten het ambtelijk apparaat voortzetten, tegen slechts 5 % van de confessioneel georiënteerden. Een suggestie, waarmee een aanzet tot interpretatie gegeven kan worden, is dat de confessionele secretaris-generaal meer dan zijn collegae als de topbureaucraat pur sang optreedt. De ambtelijke activiteit absorbeert hem en laat een 'marktverkenning' buiten het ambtelijk apparaat niet of nauwelijks toe.[38] Een globale ondersteuning voor deze hypothese is de al eerder besproken samenhang tussen de recrutering en politieke richting. Deze mag dan niet sterk zijn, in dit kader valt toch weer de politieke samenhang tussen externe recrutering en conservatieve politieke oriëntatie (zie paragraaf 7). Relatief veel conservatieven komen van buiten en schuiven vervolgens weer door naar een andere functie.

In paragraaf 9 zullen wij constateren dat de correspondentie qua politieke richting tussen secretarissen-generaal en de hen recruterende bewindsman in de loop van de tijd is toegenomen. Misschien ligt daar ook een verklaring. Het percentage confessionele bewindslieden sinds 1945 is hoger dan dat van be-

windslieden van progressieve of conservatieve huize. Confessionele secretarissen-generaal hebben een relatief grote kans dat niet alleen hun eerste, maar ook hun tweede politieke baas uit die politieke hoek komt. Voor hen zal er derhalve een relatief geringe kans zijn dat de politieke liaison met de minister bij het vertrek van de hen recruterende minister verbroken wordt.

9 Secretarissen-generaal 1945-1979: ontwikkelingen in de tijd

Met behulp van de variabele benoemingsperiode kunnen wij ontwikkelingen in de tijd pogen te schetsen. Afgezet tegen de variabele leeftijd bij benoeming, opleiding, recrutering, vertrekreden/beëindiging en politieke richting zijn mogelijk uitspraken te doen over een aantal hiermee verbonden ontwikkelingen van het ambt. Hieruit zouden vervolgens conclusies kunnen worden getrokken naar de toekomst toe.

Wij zullen ons bezig houden met de volgende aspecten (zie tabel 6):

- is er sprake van verjonging van het secretariaat-generaal (leeftijd bij benoeming)? De laatste tijd hebben enkele benoemingen in toprangen van het ambtelijk apparaat wel de indruk gewekt dat departementen er een prestigezaak van maken zeer jonge personen op hoge posten te benoemen. Is ook het ambt van secretaris-generaal vatbaar voor een dergelijke ontwikkeling?
- is er iets te merken van een minder sterk 'juristenmonopolie' op het niveau van secretaris-generaal? Is een academische opleiding langzamerhand een conditio sine qua non?
- is er een ontwikkeling naar een meer open recrutering?
- wordt het ambt meer dan voorheen gezien als een schakel in de carrière?
- is er sprake van een verschuiving in politieke oriëntatie? En minstens zo belangrijk: worden in bepaalde tijdvakken relatief velen van één politieke richting benoemd? Zijn ministers in toenemende mate geneigd geestverwanten naar hun departement te halen? En tenslotte: is er een toenemende bereidheid van de secretarissen-generaal om hun politieke richting kenbaar te maken (zie ook paragraaf 5)?

Verjonging?

De leeftijdsverdeling van de binnenkomende secretarissen-generaal over de verschillende benoemingsperioden vertoont geen lineaire ontwikkeling. Van een voortschrijdende veroudering of verjonging kan niet gesproken worden.

Van de tot 1951 benoemden is bijna de helft tussen de 44 en 48 jaar oud en een-derde zelfs jonger dan 44 jaar. In de vijftiger jaren is de helft van de dan benoemden ouder dan 53 jaar. Er wordt geen secretaris-generaal jonger dan

Tabel 6: Benoemingsperiode en leeftijd bij benoeming, academische opleiding, recrutering, vertrekreden en politieke richting

benoemings-periode	abs.	%	leeftijd bij benoeming							academische opleiding				recrutering					vertrekreden*							politieke richting*			
			59 \/	54-58	49-53	44-48	39-43	\/ 38		rechten	sociale wet.	exacte wet.	geen	eigen depart.	ander depart.	bestuurl. functie	wetenschap		pensioen	ziekte/overlijden	eigen depart.	ander depart.	bestuurl. functie	politieke functie	maatsch. functie	niet van toep.	progressief	confessioneel	conservatief	wisselend/overig
tot 1951	24	40	—	4	17	46	21	12		62	17	4	17	79	8	8	4		35	—	22	—	17	13	13	—	31	31	39	—
1951-1960	12	20	8	42	25	25	—	—		75	8	—	7	67	25	8	—		50	17	—	8	17	—	8	—	20	20	50	10
1961-1970	13	22	23	8	38	31	—	—		85	8	—	8	85	8	—	8		23	23	8	8	8	—	—	31	9	64	18	9
1971-	11	18	—	9	45	36	9	—		36	36	27	—	45	18	18	18		—	—	—	—	9	—	—	91	27	45	27	—
totaal	60	100	7	13	28	37	10	5		65	17	7	12	72	13	8	7		29	8	10	3	14	5	7	24	22	40	33	4

* De categorie onbekenden is buiten beschouwing gelaten. De kruistabellen percenteren over de categorie bekenden.

Leesvoorbeeld: van de tot 1951 benoemde secretarissen-generaal was 4% bij benoeming tussen de 54 en 58 jaar oud (absoluut 4/100 x 24 = 1).

44 jaar benoemd. In de jaren zestig is een kwart bij zijn benoeming ouder dan 58 jaar. De gemiddelde leeftijd bij benoeming ligt duidelijk boven de modale 44-48 categorie. Hoewel vanaf 1971 geen benoemingen in de oudste leeftijdsgroep plaatshadden, was toch vrijwel de helft bij zijn benoeming om en nabij de 50 jaar.

Het 'jeugdige' accent van de benoemingen tot 1951 moet gezien worden in het licht van de na-oorlogse omstandigheden. Vrijgekomen posities in het ambtelijk apparaat moesten toentertijd snel opgevuld worden. In bepaalde sectoren waren er nieuwe taken te vervullen. Op andere terreinen waren vacante posities het gevolg van al dan niet gedwongen ontslagen. De verjonging paste in het kader van 'nood breekt wet'. Met de leeftijdsopbouw in de jaren vijftig leek er sprake te zijn van 'back to normalcy'. Het relatief grote aandeel van de oudste leeftijdscategorie in de jaren zestig zou op twee factoren teruggevoerd kunnen worden: in de eerste plaats druk van binnenuit op dit hoogste rangniveau ongeveer 15 tot 25 jaar na de oorlog, in de tweede plaats een behoudend benoemingsklimaat temidden van een politiek woelige omgeving (zie de variabelen recrutering en politieke richting).

Wat betreft de leeftijdsverdeling onder de in de jaren zeventig benoemden lijkt het zwaartepunt bij kandidaten van midden 40 tot bijna 50 te liggen. Wellicht zal ook het secretariaat-generaal niet geheel verschoond blijven van de prestigeslag om zo jong mogelijke kandidaten. Voor een geleidelijke verjonging van het ambt zijn er door de tijd heen evenwel geen aanwijzingen te vinden.

Minder juristen?

Bij kruising van de variabele benoemingsperiode met opleiding lijken de hierboven gesignaleerde achtergrondfactoren in eenzelfde richting te sturen. Wederom schijnen de eerste na-oorlogse jaren een bijzondere tijd te zijn geweest (bijna 40% van de tot 1951 benoemden had geen juridische opleiding). De zestiger jaren getuigen ook hier van een zeer behoudende lijn. In geen periode was het percentage juristen, dat tot secretaris-generaal werd benoemd, zo hoog (85%).

Opvallend is dan de terugval in de jaren zeventig van het percentage juristen en de opkomst van secretarissen-generaal met een sociaal-wetenschappelijke opleiding. In de jaren zeventig lijkt het ook gedaan met de categorie niet-academici. Vanuit deze categorie worden geen secretarissen-generaal gerecruteerd. Van de huidige secretarissen-generaal hebben trouwens allen een academische opleiding.

Er is enige reden om aan te nemen dat hiermee de ontwikkeling voor de toekomst wordt aangegeven. In het algemeen is immers in de beleidsfuncties

binnen het ambtelijk apparaat een groeiend aandeel van andere academici dan juristen merkbaar.[39] In eerste instantie ging het daarbij om economen en exacte wetenschapsbeoefenaren. Daarna zijn ook sociologen, politicologen en dergelijke gerecruteerd. Een andere niet te stuiten ontwikkeling is het verdwijnen van de niet-academicus uit de hogere rangen. Beide lijnen zijn ook voor het secretariaat-generaal waarschijnlijk – zij het dat het reservoir aan juristen in de posities net onder de secretaris-generaal groot genoeg is om een tegendraadse ontwikkeling mogelijk te maken.

Minder interne opvolging?

In ons onderzoek naar kenmerken van de ambtelijke top in Nederland constateerden wij dat in de toprangen van het centrale overheidsapparaat een ontwikkeling naar externe recrutering gaande was.[40] Op het niveau van secretaris-generaal valt tussen 1945 en 1979 geen lineaire ontwikkeling waar te nemen. In de eerste periode na de oorlog wordt vrijwel uitsluitend van binnenuit gerecruteerd (79%). Het lijkt verband te houden met de behoefte aan een zeer snelle vervulling van vacatures in bestaande of nieuwe posities. Nadat in de jaren vijftig het percentage secretarissen-generaal, benoemd binnen het eigen departement, is gedaald (67%), is er in de zestiger jaren weer een overheersende voorkeur voor interne recrutering. De inbreng van buiten het ambtelijk apparaat is nog steeds te verwaarlozen.

Het huidige decennium toont een duidelijke verschuiving. Minder dan de helft van de dan benoemde secretarissen-generaal is afkomstig uit het departement. Mogelijk is het aantrekken van een viertal (36%) van buiten het ambtelijk apparaat een voorbode van een tenminste meer gedifferentieerde recrutering in de toekomst. Wel dient daarbij het volgende in aanmerking genomen te worden. De rangen net onder de secretaris-generaal worden nu nog goeddeels bezet door functionarissen, wier kenmerken haaks staan op die van de modale secretaris-generaal van deze tijd. Wanneer de karakteristieken binnen deze rangen meer gaan corresponderen met die van de huidige secretarissen-generaal, zal er wellicht weer een neiging tot interne opvolging ontstaan. Dat zou op zichzelf passen bij het beeld van een positieve correlatie tussen het rangniveau en de interne recrutering.

Minder een ambt voor het leven?

Uit de kruising van de benoemingsperiode met de variabele vertrekreden/beeindiging valt niet op te maken dat er een toenemende neiging zou bestaan tot het inruilen van het secretariaat-generaal voor een andere, wellicht meer prestigieuze positie. Duidelijk wordt ook in dit kader de bijzondere situatie tot

1951. Van degenen, die tussen 1945 en 1951 gerecruteerd werden, aanvaardde liefst twee-derde vervolgens een andere functie. Vijf secretarissen-generaal werden in een andere positie bij hetzelfde departement benoemd. Het ging hierbij onder meer om benoemingen na een (inter)departementale reorganisatie. Tien secretarissen-generaal aanvaardden een bestuurlijke, politieke of maatschappelijke functie buiten het ambtelijk apparaat.

Om deze materie juist te kunnen beoordelen zijn wij nagegaan of er een samenhang bestaat tussen vertrekreden/beëindiging en ambtsduur. Wij konden daarbij als uitgangspunt nemen dat de leeftijd bij benoeming voor de 1945-1951 categorie relatief erg laag was. De secretarissen-generaal uit deze categorie waren op één na tenminste twaalf jaar van hun pensionering verwijderd.

Uit *tabel 7* dan nu blijkt dat van degenen, die vertrokken ter wille van een bestuurlijke, politieke of maatschappelijke functie, vrijwel allen hun ambt korter dan tien jaar vervulden. Het kan leiden tot de suggestie dat genoemde

Tabel 7: Relatie tussen vertrekreden/beëindiging en ambtsduur (%)

vertrekreden/ beëindiging	ambtsduur (jaren) ⩽ 4	5-9	10-14	15-19	⩾20	niet van toepassing	totaal abs.
Pensioen	12	17	23	35	12	—	17
Ziekte/overlijden	40	20	40	—	—	—	5
Eigen departement	50	17	33	—	—	—	6
Ander departement	50	50	—	—	—	—	2
Bestuurlijke functie	25	25	38	—	12	—	8
Politieke functie	—	100	—	—	—	—	3
Maatsch. functie	75	25	—	—	—	—	4
Niet van toepassing	—	—	—	—	—	—	14

Leesvoorbeeld: 12% van die secretarissen-generaal, die hun ambt tot hun pensionering bleven vervullen, vervulde dit ambt minder dan 5 jaar.

vertrekredenen niet los gezien kunnen worden van een oriëntatie van de desbetreffende secretarissen-generaal op een verdere stijging op de (maatschappelijke) prestigeladder. Een andere suggestie is dat reeds snel na zijn benoeming nieuwe perspectieven op de secretaris-generaal afkomen. In ieder geval is het niet juist te veronderstellen dat het in dergelijke omstandigheden gaat om secretarissen-generaal, die na een lange reeks van jaren 'wel eens iets anders willen'. Zo was het niet in de tijd van de wederopbouw tot 1951. Zo is het evenmin nadien geweest.

Deconfessionalisering?

Uit tabel 6 komt naar voren dat voor de politieke richting, in de tijd bezien,

eenzelfde patroon geldt als voor de variabelen benoemingstijd, opleiding en recrutering. Tot 1951 gaan de benoemingen in gelijke aantallen naar de drie door ons onderscheiden politieke richtingen. Vier van de tien aan ons als progressief bekend staande secretarissen-generaal werden in de periode 1945-1951 benoemd. In de jaren vijftig verschuift de benoemingspolitiek in een conservatief-liberale richting. Er worden in het bijzonder weinig confessionelen tot secretaris-generaal benoemd. Ook hier echter is er een duidelijk andere verdeling in de zestiger jaren. Er is sprake van een stellige dominantie van confessionelen. Anders georiënteerden maken in dit tijdvak nauwelijks een kans.

In het huidige decennium lijkt de verdeling weer meer op die van de eerste na-oorlogse jaren. Maar er is geen evenwichtige spreiding over de drie politieke richtingen. De dominantie van confessionele secretarissen-generaal is nog altijd sterk te noemen. Aldus valt waar te nemen dat de permanente invloed van het confessionalisme zich niet tot het politieke stratum beperkt; die invloed strekt zich ook over het hoogste ambtelijke niveau in Den Haag uit. De emancipatie van de progressieve richting op dit ambtelijke niveau is nog steeds onvolledig.

Politisering?

Eerder hebben wij ons afgevraagd of het secretariaat-generaal zich mogelijk in een 'ambtelijke' dan wel in een 'politieke' richting zal ontwikkelen. Op een tweetal punten valt met behulp van de voorhanden gegevens iets hierover te zeggen. Ten eerste zullen wij nagaan of de politieke relatie tussen ministers en door hun gerecruteerde secretarissen-generaal nauwer aan het worden is. Dat zou kunnen wijzen op een politieke interpretatie van het secretariaat-generaal. Ten tweede kunnen wij ons voordeel doen met onze gegevens betreffende de bereidheid van de (ex-)secretarissen-generaal om hun politieke voorkeur kenbaar te maken. Wij zullen een door de tijd heen groeiende bereidheid hiertoe opvatten als een teken van politisering van het ambt.

In *tabel 8* kruisen wij de gegevens omtrent de benoemingsperiode met die betreffende de politieke relatie tussen minister en binnenkomende secretaris-generaal; wij beperken de analyse tot de periode vanaf 1951 – zulks in verband met de non-respons voor de periode 1945-1951.

Uit de tabel blijkt zeer duidelijk dat ministers in toenemende mate politieke geestverwanten naar hun departement toehalen. In de jaren zeventig is dit het geijkte patroon geworden .Het is nu kennelijk gemeengoed dat het secretariaat-generaal een ambt met een politiek karakter is. Het feit dat ministers bij de recrutering van een secretaris-generaal in toenemende mate afgaan op de

Tabel 8: Benoemingsperiode en de politieke verhouding tussen secretaris-generaal en recruterende minister (%)

benoemingsperiode	minister/secretaris-generaal gelijke politieke richting	minister/secretaris-generaal uiteenlopende politieke richting	totaal abs.
1951-1960	44	56	9
1961-1970	55	45	11
1971-	82	18	11

* De categorie onbekend is bij de percentering buiten beschouwing gelaten (n = 5).

Leesvoorbeeld: van de secretarissen-generaal, die in de periode 1951-1960 benoemd worden, wordt 44% aangetrokken door een minister van dezelfde politieke richting.

politieke oriëntatie van de kandidaten, kan vergaande gevolgen hebben. Welke is de positie van de secretaris-generaal, nadat de hem recruterende minister plaats heeft moeten maken voor een bewindsman van een geheel andere politieke richting? Ontleende de secretaris-generaal zijn legitimiteit en reputatie niet in toenemende mate aan zijn politieke band met de hem recruterende minister? Wellicht zal hij bij de 'smalle marges van de democratie' redelijk met de nieuwe minister kunnen samenwerken. Maar komt hij niet zwak te staan tegenover het ambtelijk topkader, dat zijn benoeming als een partijgebonden handeling uitgelegd zal hebben? En zal dit er niet toe kunnen leiden dat een secretaris-generaal zich allengs zal trachten los te maken van de hem recruterende minister? Hij zal er immers rekening mee moeten houden dat hij langer mee zal moeten dan zijn eerste politieke baas.[41] Zo zou deze ontwikkeling tenslotte contra-effectief kunnen zijn, ook voor de recruterende minister.

Er zijn twee andere mogelijkheden. In de eerste plaats is er de mogelijkheid van anticipatie van de politieke sector op de 'politisering' van de recrutering. Bij kabinetsformaties wordt meer of minder rekening gehouden met de politieke oriëntatie en profilering van de secretarissen-generaal. De politiek stelt evenwel zijn eigen eisen. Die kunnen neerkomen op het forceren van een ombuiging in het departementale beleid. Zeer zeker kan dit inhouden dat de nieuwe bewindsman de hem ontvangende secretaris-generaal passeert, buiten spel zet en/of laat wegpromoveren.

Dit brengt ons bij de tweede mogelijkheid. Men treft ex-secretarissen-generaal aan in menige interessante functie in politiek, bestuur of maatschappij. In het bijzonder bestuurlijke functies kunnen genoemd worden. Er zou iets voor te zeggen zijn de kanalen naar dergelijke functies te verbreden. Men kan hierbij zeker ook denken aan kanalen naar de provinciale en wellicht ook locale sector. In het verleden zijn er nog wel eens secretarissen-generaal be-

noemd tot Commissaris der Koningin (bijvoorbeeld Prinsen, die in 1954 het secretariaat-generaal bij Binnenlandse Zaken inruilde voor het ambt van Commissaris der Koningin in Noord-Holland). Het zou op zichzelf een nuttige zaak zijn de kanalen tussen de bestuurslagen te verbreden en transacties – in beide richtingen – te stimuleren.

Wij zijn nagegaan of er een groeiende bereidheid onder de secretarissen-generaal bestaat om hun politieke richting kenbaar te maken – zij het dat dit kenbaar maken zich beperkt tot het doen van een mededeling hiervan aan onderzoekers, die op hun beurt de individuele traceerbaarheid onmogelijk maken. In *tabel 9* geven wij de resultaten. Wij beperken ons tot die (ex-)secretarissen-generaal, die door ons aangeschreven konden worden.

Tabel 9: Benoemingsperiode en bereidheid mededeling te doen van politieke richting (%)

benoemingsperiode	bereid politieke richting mede te delen	niet bereid politieke richting mede te delen	totaal abs.
1945-1970	84	16	19
1971-	56	44	9
secretarissen-generaal in functie	62	38	13

Leesvoorbeeld: van de secretarissen-generaal benoemd voor 1971 was 84% bereid zijn politieke richting mede te delen.

Bij de interpretatie van de gegevens van tabel 9 stuiten wij op het probleem dat mogelijkerwijze voormalige secretarissen-generaal zich vrijer voelen hun politieke richting kenbaar te maken dan secretarissen-generaal in functie. Men zou eigenlijk moeten weten hoe de ex-secretarissen-generaal gereageerd zouden hebben toen zij nog in functie waren. Maar hoe men het ook wendt of keert – van een toenemende bereidheid de politieke oriëntatie te vermelden blijkt weinig. Wij nemen waar dat de bereidheid tot politieke openheid bij een aantal (ex-)secretarissen-generaal geen gelijke tred heeft gehouden met de bereidheid van hun eerste politieke baas om hen mede op politieke gronden naar het departement te halen. De politisering komt van buiten, de verambtelijking van binnen.

10 Conclusies

Aan het begin van de jaren zeventig schreef de Commissie Van Veen: 'Een secretaris-generaal moet, om een belangrijke steun voor de minister en de eventuele overige bewindslieden te kunnen zijn . . ., zowel als een kundig be-

leidsadviseur optreden als over uitgesproken managers-kwaliteiten beschikken'.[42] De ontwikkelingen in de Nederlandse politieke cultuur en de departementale topstructuur hebben nadien de positie van de secretaris-generaal er niet gemakkelijker op gemaakt – en zeker niet duidelijker. De politieke cultuur en de daarmee verweven stijl gedogen in toenemende mate dat bewindslieden zich door anderen dan de secretaris-generaal (en eventueel de directeuren-generaal) laten adviseren over beleids- en politieke vraagstukken. De topstructuur van de Nederlandse departementen kenmerkt zich door een voortdurende groei van het aantal organen posities. Het betreft hier deels organen en posities welke strekken tot een efficiënter en effectiever taakvervulling door de secretarissen-generaal. Deels gaat het om een uitbreiding, die op zichzelf los staat van het reilen en zeilen van het secretariaat-generaal, maar die wel degelijk belangrijke consequenties daarvoor heeft.

De secretaris-generaal onder druk? Wij hebben verscheidene veranderingen in de departementale topstructuur bekeken. Gebleken is dat deze veranderingen van geval tot geval, van moment tot moment, van persoon tot persoon, uiteenlopende gevolgen voor de positie en het functioneren van de secretaris-generaal kunnen hebben. Toch wijst onze analyse vooral in de richting van een minder sterke positie van de secretaris-generaal. Daarbij moet met nadruk gewezen worden op het feit dat maatregelen ter verlichting van de taak van de secretaris-generaal onder bepaalde omstandigheden konden en kunnen resulteren in een verzwakking van diens positie.

Toegespitst op de twee rolcategorieën, welke wij tot nog toe hebben onderscheiden, is er dan het volgende beeld. De beleidsadviserende rol wordt in toenemende mate beïnvloed door de entree ten departemente van aan de bewindsman gelieerde beleids- en politieke adviseurs. De uitholling van de positie van de Permanent Secretary in Groot-Brittannië en de weinig gepronnonceerde plaats van de Secrétaire Général in Frankrijk vormen in dit kader een teken aan de wand (zie paragraaf 2).

De bestuurlijk-administratieve rol van de secretaris-generaal lijkt – conform de suggesties vanuit verlerlei kringen – steeds meer in handen te worden gelegd van organen en functionarissen die zich in de nabijheid van de secretaris-generaal bewegen. Het verlenen van assistentie aan de secretaris-generaal kan, binnen het complexe netwerk van de departementale topstructuur, een 'eigen leven' gaan leiden. Daarbij komt dat de organisatorische hulpmiddelen van de secretaris-generaal – en het secretariaat-generaal in zijn geheel – bij die van de directeuren-generaal ten achter blijven. De secretaris-generaal kan weliswaar gebruik maken van de diensten van de interne driehoek; maar die mogelijkheid hebben ook de directoraten-generaal. De 'vetomacht', welke de secretaris-generaal via de interne driehoek kan uitoefenen, is een andere zaak.

Het is niet realistisch heden ten dage van de secretaris-generaal in persona

èn een volwaardige beleidsadviserende activiteit èn een voortdurende en algehele zorg voor de bestuurlijk-administratieve machinerie van het departement te vergen. Het dilemma is duidelijk. Enerzijds lijkt meer nadruk op de beleidsadviserende rol – men zou grofweg van 'politisering' van het ambt kunnen spreken – vanuit vergelijkend perspectief een zinnige zaak, indien men althans een verschraling van deze positie wil voorkomen.[43] Zulks klemt temeer omdat men van vrijwel geen enkele hoge ambtenaar in deze tijd een louter administratieve aanpak verwacht. Anderzijds is onmiskenbaar dat de bestuurlijk-organisatorische aspecten van eminente betekenis zijn. Als men zelfs van bewindslieden meer aandacht voor de organisatie- en managementproblemen in en tussen departementen eist, lijken management-kwaliteiten voor de hedendaagse secretaris-generaal meer dan ooit een noodzakelijke voorwaarde te zijn.[44]

Empirisch onderzoek

Er wordt veel geschreven en nog meer gesproken over de ambtelijke top in Nederland. Slechts zelden stoelen de dan gedane beweringen op empirische gegevens omtrent de groep topambtenaren, die onderwerp van dergelijke schriftuur en discussies zijn. Onze kennis van kenmerken van de ambtelijke top wordt nog te weinig gevoed door empirische onderzoeken.

Het probleem dat weinig empirische kennis voorhanden is geldt zeer zeker ook ten aanzien van de hoogste ambtenaren, die in de departementen van algemeen bestuur werkzaam zijn: de secretarissen-generaal. Het empirisch onderzoek, waarvan in dit artikel verslag is gedaan, bedoelt enig inzicht te verschaffen in de kenmerken van deze groep.

Het gaat om een groep, waarbinnen zowel het prototype van de anonieme ambtenaar als de kleurrijke subsituut-bewindsman te vinden is. De invloed en macht van de secretaris-generaal staan buiten kijf, ook zou men zelfs op dit punt graag een hard empirisch onderzoek wensen. Zolang dergelijk onderzoek er niet is, moet men langs andere weg trachten de positie van de secretaris-generaal in Nederland te schetsen. De doorlichting van de departementale topstructuur, inclusief vergelijkingen met andere landen en ontwikkelingen in de tijd, is tot op dit moment het maximaal haalbare.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het ambt van secretaris-generaal, bezien naar de kenmerken van de beklèders ervan, geen éénduidige ontwikkeling kent. Het onderzoek toont dat men niet zo maar kan spreken van een verschuiving tussen het beginpunt en het eindpunt van het geanalyseerde tijdvak. Op de kernvraag van ons eerste artikel, of de positie van de secretaris-generaal onder de druk van ontwikkelingen in de departementale topstructuur zelf aan het veranderen is, valt met behulp van het onderzoek slechts een glo-

baal antwoord te geven. In het algemeen lijkt het erop dat het secretariaat-generaal meegaat met de politiserende ontwikkelingen in de departementale topstructuur. Maar het is een stroef proces en het secretariaat-generaal lijkt dan ook vatbaar te zijn voor een interne 'backlash'.

Er zijn maar weinig intuïtieve proposities welke door dit onderzoek gestaafd worden. Wellicht speelt hier, zoals bij de meeste proposities ten aanzien van het ambtelijk topkader, de vertekening van nieuwsfeiten en van spectaculaire gebeurtenissen de gemiddelde waarnemer parten. Anders gezegd: de ontwikkelingen voltrekken zich doorgaans minder rechtlijnig dan men gevoeglijk aanneemt.

Ons onderzoek laat in dit verband zien dat de lange termijn sterk kan verschillen van de korte termijn. Was het onderzoek beperkt gebleven tot de periode 1961-1979, dan hadden wij een ander beeld gekregen van het onderzoeksobject. Dit impliceert op zichzelf een pleidooi voor meer historisch gerichte analyses.

Noten

1 A. van Braam, Enkele aspecten van recrutering van hogere ambtenaren in de Nederlandse Rijksdienst, in: *Civis Mundi,* 13, 1974, blz. 203-213.

2 U. Rosenthal en M. P. C. M. van Schendelen, Ambtelijke top in Nederland, in: *Bestuurswetenschappen,* 31 (1977), blz. 383-401. Het onderzoek betrof alle departementen van Algemeen Bestuur, behoudens CRM dat medewerking weigerde.

3 J. Kooiman, Het politieke proces in de ogen van hoge ambtenaren en politici: een eerste verkenning, in: *Politisering van het openbaar bestuur* ('s-Gravenhage, VNG 1975), blz. 67-79; S. Eldersveld, S. Hubée-Boonzaaijer and J. Kooiman, Elite Perceptions of the Political Process in the Netherlands, Looked at in Comparative Perspective, in: M. Dogan (ed.), *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of the Top Civil Servants,* New York: Wiley 1975, blz. 129-161. In het onderzoek waren geen directeuren(generaal) van Buitenlandse Zaken en Defensie opgenomen.

4 Zie onder meer J. B. Christoph, High Civil Servants and the Politics of Consensualism in Breat Britain, in: M. Dogan (ed.), The Mandarins, *op. cit.,* blz. 25-62; R. G. S. Brown, *The Administrative Process in Britain* (London: Methuen 1971); B. Heady, *British Cabinet Ministers: The Roles of Politicians in Executive Office* (London: Allen and Unwin 1974); G. K. Fry, *Statemen in Disguise: The Changing of the Administrative Class of the Home Civil Service* (London: Macmillan 1969).

5 Institut Français des Sciences Administratives, *Les Superstructures des Administrations Centrales* (Paris: Editions Cujas 1973), in het bijzonder P. de Forges, Les Secrétaires Généraux des Ministères, blz. 97-125; E. N. Suleiman, *Politics, Power, and Bureaucracy: The Administrative Elite* (Princeton: Princeton U.P. 1974).

6 Zie J. Siwek-Pouydesseau, *Le Personnel de Direction des Ministères* (Paris: Armand Colin 1969).

7 De secretarissen-generaal in België nemen een tussenpositie tussen hun Britse en Franse collegae in. Elk departement in België heeft een secretaris-generaal. Zijn taakomschrijving lijkt sterk op die van onze secretarissen-generaal (zie onder). Het ministerieel kabinet tast de positie van de Belgische secretaris-generaal enigszins aan – niet genoeg om hem tot een kleurloze 'administrateur' te maken.

8 Zie A. Mulder, De leiding van een departement onder leiding van de minister in: *Politiek, parlement, democratie: opstellen voor prof. mr. F. J. F. M. Duynstee* (Deventer: Kluwer 1975), blz. 159-170.

9 A. Th. J. te Brake, *De positie van de secretaris-generaal* (Den Haag: literatuurrapport Stichting Gemeenschappelijke Opleiding 1976).

10 Staatsblad 309, 1956.

11 In feite gaat het hier niet om de delegatie-, maar om de mandaatfiguur. Zie C. W. van der Pot, *Handboek voor het Nederlands staatsrecht,* bewerkt door A. M. Donner (Zwolle: Tjeenk Willink, 10e druk 1977), blz. 307.

12 Mulder, *op. cit.,* blz. 163.

13 E. Bakker, Dr. A. H. Günther met pensioen, in: *Het Torentje,* 27 (1973), blz. 98-102; G. A. van Poelje, De secretaris-generaal, in: *Bestuurswetenschappen,* 3 (1949), blz. 240-246.

14 Mulder, *op. cit.,* blz. 169-170.

15 J. M. Kan, Opnieuw de staatssecretaris, in: *Bestuurswetenschappen,* 13 (1959), blz. 110.

16 T. P. Wilson, Normative and Interpretive Paradigms in Sociology, in: J. D Douglas (ed.), *Understanding Everyday Life* (London: Routledge and Kegan Paul 1974), blz. 57-79.

17 Zie ook paragraaf 2.

18 Zie onder meer J. Glastra van Loon, *Kanalen graven* (Baarn: In den Toren 1976), in het bijzonder hoofdstukken 9 t/m 11.

19 Zie U. Rosenthal, M. van Schendelen en G. H. Scholten, *Openbaar bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving* (Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink 1977), blz. 289-297.

20 Of de adviseur vult het vacuum op dat is ontstaan doordat de secretaris-generaal zijn beleidsadviserende rol veronachtzaamt.

21 *Rapport Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie.* Tweede Kamer 1977, 14649, 1-2, blz. 43.

22 Een staforgaan, als voorgesteld door de MITACO, zou zich gemakkelijk kunnen ontwikkelen tot een ministerieel kabinet met Franse eigenschappen. De praktijk in Frankrijk leert dat de ministeriële kabinetten in overwegende mate worden gerecruteerd vanuit de departementen en de Grands Corps. Men ervaart in Frankrijk problemen met de loopbaanplanning voor 'gedemobiliseerde' leden van de kabinetten. Dit alles zou zich ook in Nederland voordoen. Zie over Frankrijk Suleiman, *op. cit.,* blz. 181-197, en Siwek-Pouydesseau, *op. cit.,* blz. 37-56.

23 Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971* ('s-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1971), blz. 88-89.

24 *Ibidem,* blz. 88.

25 Zie hierover bijvoorbeeld A. Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown

1967), chapter 10; G. Tullock, *The Politics of Bureaucracy* (Washington D.C.: Public Affairs Press 1965), chapters 19-20; K. W. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control* (New York: Free Press 1963), blz. 154-157. Downs noemt onder meer de volgende mogelijkheden: (i) 'When information must be passed through many officials, each of whom condenses it somewhat before passing it on to the next, the final output will be very different in quality from the original input; that is, significant distortion will occur'; (ii) 'In a bureau hierarchy, information passed upward to the top most officials tends to be distorted so as to more closely reflect what he would like to hear, or his preconceived views, than reality warrants' (blz. 269).

26 Justitie heeft geen directeuren-generaal; de loco-secretarissen-generaal vervullen tot op zekere hoogte hun taak.

27 Zie bijvoorbeeld bij Economische Zaken, zeker sinds de komst van de huidige secretaris-generaal: U. Rosenthal en G. H. Scholten, *Crisis en continuïteit: Economische Zaken, de oliecrisis en andere turbulenties* (Alphen aan den Rijn: Samsom 1977), blz. 90-91. Ook bij Binnenlandse Zaken kent men in grote trekken dit patroon.

28 Commissie Interdepartementale Taakverdeling, *op. cit.*, blz. 89.

29 Tot die rolbeklederS behoren zeker ook de eventuele staatssecretaris(sen) en beleidsadviseur(s). Zie paragrafen 4.1 en 4.2.

30 Vergelijk Rosenthal, Van Schendelen en Scholten, *op. cit.*, blz. 110.

31 Bij dit onderzoek werd ik op voortreffelijke wijze geassisteerd door Mr. N. van Bergeijk, onderzoeksassistent op de Sociale Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij en ik zijn de departementen, de verschillende deskundigen en de aangeschreven (ex-)secretarissen-generaal dank verschuldigd voor hun medewerking aan dit onderzoek. Tevens danken wij de Afdeling Onderzoek Assistentie van de Sociale Faculteit voor de hulp bij het uitvoeren van het project.

32 U. Rosenthal en M. van Schendelen, Ambtelijke top in Nederland, *op. cit.*

33 Zie A. van Braam, Juristen in de ambtelijke dienst: vragen van funktie, recrutering en opleiding, in: G. E. Langemeijer e.a. (red.), *De jurist-ambtenaar: bundel opstellen opgedragen aan Mr. J. M. Kan,* (Zwolle: Tjeenk Willink 1977), blz. 20-31.

34 Vgl. A. van Braam, *Ambtenaren en bureaukratie in Nederland* (Zeist: De Haan 1957).

35 Zie ook de gegevens betreffende de politieke en ambtelijke top op Economische Zaken in: U. Rosenthal en G. H. Scholten, Crisis en continuïteit, *op. cit.*, blz. 32-35.

36 S. Eldersveld et. al., Elite perceptions of the political process in the Netherlands, looked at in comparative perspective, in: Dogan (ed.), The Mandarins of Western Europe, *op. cit.*, tabel 5, blz. 137.

37 Zie R. D. Putnam, The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany and Italy, in: Dogan (ed.), *op. cit.*, blz. 87-127.

38 Zie over deze materie ook A. Hoogerwerf, Veranderingen in de rol van de ambtenaar, in: L. Klinkers (red.), *Spanningsvelden rondom de ambtenaar* (Alphen aan den Rijn: Samsom 1978), blz. 20-31.

39 Van Braam, Juristen, *op. cit.*

40 U. Rosenthal en M. van Schendelen, Ambtelijke top in Nederland, *op. cit.*, blz. 394.

41 Zie over deze materie de intrigerende studie van Heclo over de politiek-ambtelijke betrekkingen in Washington: H. Heclo, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington* (Washington D.C.: The Brookings Institution 1977).

42 Commissie Interdepartementale Taakverdeling, *op. cit.*, blz. 88.

43 Zie verder over politisering het themanummer van *Beleid en Maatschappij,* II/7-8, juli-augustus 1975, blz. 17-208 (redactie A. Hoogerwerf).

44 W. Polak, De invloed van de politicus op het overheidsmanagement, in: *Beleid en Maatschappij,* V/11, november 1978, blz. 295-300. Een probleem is wel dat het begrip 'management-kwaliteiten' zelden uitgewerkt wordt. Analyses op dit terrein munten bovendien uit door de volstrekte afwezigheid van empirische gegevens. Zoals A. Tchernoff, Enkele factoren die van invloed zijn op het leiding geven bij de Nederlandse centrale overheid: een verkenning, in: *Bestuurswetenschappen,* 32 (1978), blz. 5-21.