

Anne Bos, *Verloren vertrouwen. Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1967-2002* (Amsterdam: Boom, 2018, 352 pp., ISBN 9789089533135).

Over ministeriële verantwoordelijkheid is de laatste decennia veel gepubliceerd. Paul Bovend'Eert publiceerde in 2002 met *Ministeriële verantwoordelijkheid* een omvattend juridisch overzicht. In 2005 verscheen *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid*, waarin Peter van Velzen beschreef hoe in de periode 1813-1840 strijd werd gevoerd om de ministeriële verantwoordelijkheid in het Nederlandse staatsbestel geïncorporeerd te krijgen. Rob Visser promoveerde in 2008 met *In dienst van het algemeen belang* op ministeriële verantwoordelijkheid, zoals die eind twintigste eeuw in het openbaar bestuur werd geïnterpreteerd. In mijn proefschrift over *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid* onderzocht ik vervolgens hoe de ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 weliswaar in de grondwet werd opgenomen, maar pas met de Luxemburgse kwestie in 1868 gestalte kreeg als een evenwichtsmechanisme tussen koning, kabinet, Kamer en kiezers.

In haar proefschrift *Verloren vertrouwen. Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1967-2002*, beschrijft Anne Bos de casuïstiek vanaf 1967 tot 2002. Dit is een vervolg op *Gevallen op het Binnenhof*, het proefschrift van Charlotte Brand uit 2015 over afgetreden ministers en staatssecretarissen in de periode 1918-1966. In haar inleiding poneert Bos dat het in een serie presenteren van aftredens mogelijk nieuwe inzichten en verrassende dwarsverbanden oplevert, zonder dat de uniciteit uit het oog wordt verloren. Die stelling wordt echter niet waargemaakt. Wel beschrijft Bos trefzeker hoe verschillende bewindspersonen hun politieke leven moesten beëindigen. De deel- en eindconclusies zijn relatief kort en nauwelijks theoretisch onderbouwd. Eigenlijk maakt vooral de uniciteit van de beschreven gevallen indruk op de lezer.

De insteek van Bos' proefschrift is 'verloren vertrouwen', dat wil zeggen, het vertrouwen tussen minister, kabinet en parlement. De relatie tussen verloren vertrouwen en het begrip 'ministeriële verantwoordelijkheid' blijft onduidelijk in het proefschrift. Het boek gaat over politici die om een of andere reden opstappen. Dankzij Bos' vlotte pen levert dit onderhoudende lectuur op, maar in wetenschappelijk opzicht valt de oogst tegen. Zo geeft Bos niet aan waarom ze de periode 1919-2002 heeft bestudeerd. De moord op Fortuyn in 2002, meent ze, vormt een keerpunt in de Nederlandse politieke geschiedenis. Maar dat motiveert ze niet en ze gaat ook niet in op de vraag of deze gebeurtenis werkelijk iets heeft veranderd aan het parlementair

vertrouwen. Bos' methodiek en onderzoeksopzet zijn duidelijk ondergeschikt aan de narratieve benadering. In dat verband is het niet verwonderlijk dat ze geen internationaal vergelijkend onderzoek heeft gedaan. Opvallend is verder dat staatssecretarissen een grote rol spelen in de casuïstiek, zonder dat wordt betoogd of de staatssecretaris een gelijksoortige verantwoordelijkheid als die van de minister draagt.

Anders dan Bos aanneemt, is het niet zo dat pas 'in de loop van de jaren zestig en zeventig de bemoeienis van het parlement met het overheidsbeleid hand over hand [toenam]' (20). Die ontwikkeling had zich echter al in de jaren zestig van de negentiende eeuw voltrokken. Ook in de jaren na de Eerste Wereldoorlog werd al veel op het parlement gescholden, omdat dit zich niet als schoenmaker bij de leest zou houden.

Bos onderzoekt de val en niet de 'bijna'-val van bewindspersonen, maar voor een goed inzicht in de omstandigheden die bijdragen tot een val, is ook onderzoek noodzakelijk naar de 'bijna'-val. En wat zijn de mechanismen hierachter? Bos maakt weliswaar een uitzondering voor Van Aardenne, maar zoals zijzelf ook al constateert, is diens niet-aftreden een ijkpunt geworden. De lezer bekruipt het gevoel dat Bos vooral vanuit de perceptie van het heden naar de casussen over aftreden heeft gekeken.

In haar studie maakt Bos onderscheid tussen verschillende soorten aftreden. Het eerste deel van het boek gaat over geïsoleerd geraakte ministers. In detail beschrijft Bos hoe KVP-minister Leo de Block, ARP-staatssecretaris Adri van Es, CHU-minister Roelof Kruisinga, CDA-minister Koos Andriessen en D'66 minister Hayo Apotheker weigerden hun beleid ten gevolge van nieuwe omstandigheden aan te passen aan de wensen van het kabinet. Ook laat ze zien hoe de kritiek van D'66 staatssecretaris Jan Glastra van Loon op zijn eigen ministerie hem duur kwam te staan. Hier valt weinig van te leren, behalve dat al deze mannen eigenwijze en weinig diplomatieke persoonlijkheden waren.

In het tweede deel, over aftreden vanwege een vertrouwensbreuk met de Tweede Kamer, komt de toename van parlementaire enquêtes ter sprake, zoals die van RSV in 1983. Volgens Bos vormde de RSV-enquête een waterscheiding, omdat het niet-verstrekken van informatie door een minister aan het parlement voortaan als een doodzonde werd beschouwd. Maar toen Gerrit Schimmelpenninck in 1848 het eerste constitutionele kabinet vormde, verklaarde hij in de Kamer het vertrouwen te zoeken door alle mogelijke inlichtingen te verstrekken. De grote constitutionele crises in de negentiende eeuw, zoals de Aprilbeweging in 1853 en de Luxemburgse kwestie in 1867-1868, draaiden juist om het niet-verstrekken van informatie. Diverse malen poneert Bos dat de 'heruitvinding' van het enquêterecht in 1983 grote gevolgen had voor de verhouding tussen parlement en kabinet: 'Een machtig controlemiddel waarmee de Tweede Kamer bij de kiezers aan gezag won' (24). Vervolgens laat ze zien hoe de RSV-enquête een ware soap werd, maar of die bijdroeg aan de geloofwaardigheid van de politiek toont ze niet aan, eerder het omgekeerde.

CDA-staatssecretaris Gerrit Brokx, CDA-minister Gerrit Braks, VVD-minister Wim van Eekelen, CDA-staatssecretaris René van der Linden, PvdA-staatssecretaris Elske ter Veld, CDA-minister Ernst Hirsch Ballin, PvdA-minister Ed van Thijn en VVD-staatssecretaris Robin Linschoten moesten aftreden vanwege gebrek aan vertrouwen van de Kamer. Hoewel Bos meent dat de door Frits Bolkestein in 1988 geïntroduceerde Carringtondoctrine (Lord Carrington was opgestapt, omdat zijn ambtelijke diensten informatie zouden hebben achtergehouden) ‘een idealisering van het verleden’ en een verzet tegen de opvatting van verwijtbaarheid betrof (242), was al in de negentiende eeuw uitgemaakt dat bewindslieden voor hun functie-uitoefening een risicoansprakelijkheid en niet een schuldaansprakelijkheid bezaten. Het gegeven dat minister-president Ruud Lubbers het aftreden van partijgenoot Braks probeerde te voorkomen met de stelling dat persoonlijke verwijtbaarheid noodzakelijk was, betekende niet dat de ministeriële verantwoordelijkheid in die periode een andere betekenis had, zoals Bos aanneemt, maar laat zien hoe gewiekst Lubbers in het politieke spel zelfs een dergelijk leerstuk naar zijn hand zette. Aftreden vanwege falen in beleid of uitvoering is niet ongewoon in het Nederlandse politieke bestel, zoals Bos concludeert (355), maar gebeurde ook in de negentiende eeuw met tal van parlementaire wapenen, zoals het afkeuren van begroting en wetten, en het indienen van moties.

Het derde deel van *Verloren vertrouwen* gaat over het aftreden vanwege een persoonlijk probleem. VVD-staatssecretaris Charl Schwieterd, VVD-staatssecretaris Albert-Jan Evenhuis, PvdA-staatssecretaris Roel in ‘t Veld en PvdA-minister Bram Peper hadden integriteitproblemen, waardoor hun ambtsuitoefening indirect in het geding was. Een gemiste kans is dat Bos niet teruggrijpt op bevindingen over ministeriële verantwoordelijkheid uit eerdere literatuur. In de inleiding wordt een aantal zaken met betrekking tot het Nederlandse politieke stelsel als vanzelfsprekend beschouwd, zoals dat ‘leden van het kabinet op grond van het homogeniteitbeginsel een eenheid [behoren] te vormen’ (16). Dit is echter geen feit, maar het resultaat van een ontwikkeling die niet statisch is. Homogeniteit kreeg pas vorm vanaf 1901, toen Abraham Kuyper permanente voorzitter werd van de ministerraad en intern en extern het aanspreekpunt van het kabinet werd.

Bos gaat eraan voorbij dat ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen geen vanzelfsprekende begrippen zijn. Zo werd in de negentiende eeuw de strijd uitgevochten tussen regering, parlement en kiezers over het primaat in de politiek. De ministeriële verantwoordelijkheid was aanvankelijk niet exclusief en volledig tegenover het parlement, want benoemingen, het ontbindingsrecht en militaire zaken vielen tot de kwestie-Luxemburg in 1867-1868 nog onder de koning. Ook niet onbelangrijk is dat een begrip als ‘de koning’ tot in ver de twintigste eeuw onduidelijk was. Al naar gelang het uitkwam, bedoelde men de koning als aparte constitutionele macht, dan wel samen met het kabinet als regering. Uit alle door Bos

behandelde gevallen blijkt dat de beeldvorming minstens zo belangrijk was als de feiten en dat de media bij de kwestie rond verloren vertrouwen een belangrijke rol speelden. Maar dat was ook al het geval in de negentiende eeuw. Kortom, *Verloren vertrouwen* is een prettig leesbaar boek, maar weinig leerstellend.

Diederick Slijkerman