

G. C. J. J. Ottenheim, *De status van de PTT als staatsbedrijf in historisch perspectief* (Geschiedkundige uitgaven van het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie IV, Den Haag, 1974, 179 blz.).

Dit werk heeft de schrijver blijkens zijn 'Verantwoording' (xi) mede mogen dienen als proefschrift, maar het is in eerste instantie bedoeld geweest als een in ambtelijk verband opgezette terugblik op datgene, wat er in het verleden omtrent de rechtspositie van het tegenwoordige 'Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie' also te doen is geweest en dat is niet weinig. Deze genesis heeft voor het geschrift zowel voordelen als nadelen opgeleverd. Als voordeel moet worden aangemerkt, dat de auteur gelegenheid heeft gehad zich ombekommerd te verdiepen in de, stellig zeer omvangrijke, archiefstukken, die op deze materie betrekking hebben en tevens, dat hem - hulde aan de generale directie van het bedrijf! - kennelijk vrijheid werd gegund om de resultaten van zijn onderzoek in ruime mate aan de openbaarheid prijs te geven. Het nadeel ligt hierin, dat hij, terwille van de volledigheid, de lezer wel moet overstelpen met een grote hoeveelheid van ambtelijke vertogen, waarin onder steeds zwaarwichtiger termen alsmaar dezelfde - naar de positie van de ondertekenaars uiteraard aan elkaar tegengestelde - standpunten verdedigd worden. Voor de algemeen-georiënteerde historicus is dit merendeels nauwelijks interessant: het meest belangwekkend zal voor hem - 'in historisch perspectief' - wel zijn de Inleiding, waaraan wij dan ook in het bijzonder aandacht zullen wijden, meer vermoedelijk dan gerechtvaardigd zal zijn in de ogen van hem, die zich speciaal wil verdiepen in de bewogen en verre van vlot verlopen geschiedenis van de rechtspositie van een onmiskenbaar hoogst belangrijk staatsbedrijf.

Het verhaal moet dan wel aanvangen met de nationaalverklaring van het postwezen in 1799, die echter niet het door sommigen beoogde effect (instelling van een in ruime mate zelfstandige dienst) opleverde. Met het herstel van onze onafhankelijkheid werden de posterijen echter een zelfstandige dienst onder leiding van de postmeester-generaal, die alleen voor het financiële verantwoordelijk was aan de minister van financiën, maar deze 'voor de ontwikkeling van het postwezen zo gunstige situatie' (1) mocht slechts kort duren. In 1819 worden de posterijen tezamen met de ontvangsten ondergebracht in één (overigens nog zelfstandig) directoraat-generaal en in 1832 schrompelt de postadministratie (1813) ineen tot een kleine afdeling van het department van financiën onder leiding van de referendaris Mr. Jacques Pols (1794-1864), die daarnaast sinds 1831 ook nog directeur van het Haagse postkantoor was (aldus *Ned. Patriciaat* (1916) 299).

Als hem in 1852 de titel van 'hoofddirecteur' wordt toegekend (3) is er intussen in Nederland wel iets veranderd: men is de posterijen gaan zien als niet alleen een bron van inkomsten voor het Rijk, doch (mede) als een instelling ten algemenen nutte met een dienstverlenende taak. Van Bosse's Postwet (1850) - in het parlement nog hevig aangevochten vanwege het daarin neergelegde staatsmonopolie - stootte de deur open voor een krachtige ontwikkeling en daarvan is door de dienstleiding dankbaar gebruik gemaakt. Men vergete ook niet de door een amendement-Godefroi mogelijk gemaakte invoering van de postzegel, die stellig tot de populariteit van de overheidspostdienst moet hebben bijgedragen, zie Van Welderen Rengers, *Schets eenerparlementaire geschiedenis van Nederland sedert 1849* (Den Haag, 1948). I, 34).

In datzelfde jaar 1852 kwam ook tot stand de wet 'tot regeling der gemeenschap door electromagnetische telegrafen', waarvan de toelichting onomwonden stelde, dat de invoering van de rijkstelegraafdienst (die niet onder Financiën, doch onder Binnenlandse Zaken zou ressorteren) geenszins fiscale doeleinden beoogde, doch uitsluitend dienst-

verlening. Ottenheim doet uit de doeken, dat de keuze voor een staatsmonopolie in dit geval (mede) moet zijn ingegeven door buitenlandse invloed: het Koninkrijk Pruisen weigerde zijn lijnen aan te sluiten op ons net zolang de exploitatie daarvan in handen werd gelaten van een particulier lichaam (te weten de Hollandsche IJzeren Spoorwegmaatschappij). Hier stuitte de liberale voorliefde voor particulier initiatief op de Pruisische benadering, die allereerst oog heeft voor bestuurlijke en militaire belangen. Dat internationale invloeden zich ook nadien hebben doen gelden, spreekt voor de hedendaagse lezer vanzelf: men denke maar aan de oprichting van de Wereldpostvereniging in 1874. Die heeft Pols niet meer meegemaakt evenmin als de vereniging van de dienst der posterijen met de rijkstelegraafdienst (1886), welke beide organisaties inmiddels waren ondergebracht bij het in 1877 ingestelde departement van Waterstaat, maar zijn opvolger, Joan Pieter Hofstede (1822-1913) was bepaald geen minder krachtige figuur. Inmenging van de secretaris-generaal in zijn beleid was hem niet slechts onwelkom, hij achtte haar zelfs 'onbehoorlijk' (zie 5). Dat hij zijn eigen gang placht te gaan, moet men ook wel opmaken uit het feit, dat zijn overlijden minister Lely (zoals de auteur het keurig uitdrukt) 'de gelegenheid bood om de steeds verder geëvolueerde dienst opnieuw te organiseren'. Diens advies omtrent de opvolging is zulk een verrukkelijk staaltje van ambtelijk proza, dat de recensent niet kan nalaten het (deels) letterlijk te citeren. Benoemd zal moeten worden

een man van genoeg algemene ontwikkeling en van genoeg prestige om aan het hoofd van de verenigde diensten (van posterijen en telegrafie) . . . te staan, van wien verwacht kan worden, dat hij zowel buiten als binnen 's lands het grote standpunt van den overleden Hoofddirecteur zal innemen en de eer van de Nederlandsche administratie zal weten hoog te houden [men voelt reeds wat er nu komt]. Daartoe zal buiten het ambtelijk personeel ene keuze moeten worden gedaan.

En 'terloops' voegt de minister daaraan nog toe, dat de titel 'hoofddirecteur' vervangen zou moeten door die van 'directeur-generaal', een benaming, die in het buitenland vrij algemeen gebruikelijk was'. Dit zijn klanken, zoals er ook heden ten dage meermaals - en soms met minder recht ten gehore worden gebracht, maar Lely had wel enige reden om zwaar geschut in werking te stellen, want hij kwam bepaald niet met een 'lichte' kandidaat voor de dag. Namelijk met de oud-minister Jacob Petrus Havelaar (1840-1918), die als lid van ons eerste 'rechtse' kabinet (Mackay 1888-1891) aan het hoofd van het departement van Waterstaat had gestaan en nu in de Tweede Kamer het kiesdistrict Gouda vertegenwoordigde (volgens schrijver 'voor de anti-revolutionaire partij', hetgeen wel juister zal zijn dan de partij-aanduiding 'L' bij Japikse, 529; in datzelfde werk heet hij later als lid van de Eerste Kamer, 'C.H.'). Schrijver vindt hier gelegenheid om af te rekenen met een oud verhaal (in 1928 verspreid door G. A. van Poelje), dat volgens hem iedere grond mist, te weten dat Havelaar als voorwaarde voor de aanvaarding zijner functie zou hebben gesteld, dat hij rechtstreeks onder de minister zou ressorteren en niet onder de secretaris-generaal 'wiens chef hij kort te voren als minister was geweest'. Met de stukken voor ogen moet men inderdaad wel aannemen, dat de door Havelaar gestelde voorwaarde overbodig geweest zou zijn, maar uit des schrijvers eigen verhaal blijkt ook, dat in de ambtelijke verhoudingen de praktijk niet altijd door formele voorschriften beheerst wordt. Onnodig te zeggen overigens, dat de benoeming van Havelaar, die als oud-ingenieur van de waterstaat in de gelederen van de postdienst als een buitenstaander werd beschouwd, niet algemeen van harte werd verwelkomd, een verschijnsel dat zich bij volgende benoemingen zou herhalen (zie 20, noot 35 en 26).

Het voorgaande heeft, gelijk men zag, zowel betrekking op de 'status' van de 'steeds

RECENSIES

verder geëvolueerde dienst', als op die van de aan het hoofd van die dienst staande ambtenaren. Dat tussen deze beide 'standen' een zekere mate van evenredigheid moet bestaan, lijkt duidelijk, evenzeer als duidelijk is, dat men, het woord 'status' bezigende in de betekenis van 'rechtsstoestand' de andere betekenis van 'aanzien' toch nooit geheel kan elimineren. Een functionaris die zichzelf niet wegwerpt, zal veelal uitzien naar een uiterlijk teken van zijn importantie, maar een organisatie die overtuigd is van haar gewicht, zal bij monde van haar vertegenwoordigers dezelfde neiging vertonen. Dit geeft aan de discussie over de vraag, welke rechtsvorm voor een tot op zekere hoogte zelfstandige overheidsinstelling de meest passende is, soms een schimmig karakter, dat nog extra versterkt wordt wanneer het woord 'rechtspersoonlijkheid' valt. Rechtspersoonlijkheid geldt veelal als een voorwaarde of zelfs een waarborg voor zelfstandigheid, maar het is het een noch het ander; nochtans kan men soms overheidsinstellingen daarmee gelukkig maken zonder dat zij er iets bij winnen (zie voorbeelden in *Handelingen Ned. Juristen-Vereniging* (1957) I, 18-30). Een commissie die anno 1924 advies moest uitbrengen omtrent de reorganisatie van het hoofdbestuur der PTT (sinds 1915 een 'staatsbedrijf' in de zin der Bedrijven wet) blies (zie 22) wel hoog van de toren toen zij voor dit bedrijf een vergelijking aandorst met een territoriale gemeenschap als de gemeente. Wie hier een gulden perspectief mocht menen te ontwaren, informere overigens maar eens bij een huidig gemeentebestuurder, hoe het met de zelfstandigheid van deze 'autonome' lichamen vandaag gesteld is. Intussen is de rechtspersoonlijkheid er in de bezettingstijd gekomen, doch in 1954 weer verdwenen. Wie kennis wil nemen van de vele beschouwingen daarvoor en daarna aan de rechtspositie van de PTT gewijd, nemen het boek zelf ter hand. Opwekkende lectuur is het niet.

W. F. Prins

M. W. Jurriaanse, *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken 1813-1900* (Den Haag: Leopold, 1974, 459 blz., f. 32,50).

In de *Voorpost*, het tijdschrift van het departement van Buitenlandse Zaken, heeft mejuffrouw Jurriaanse, thans oud-archivaris van dit departement, in de jaren zestig een reeks biografische artikelen gewijd aan de Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken uit de negentiende eeuw. Deze schetsen zijn thans gebundeld uitgegeven en daardoor gelukkig toegankelijk geworden voor een groter publiek dan de lezerskring van het huisorgaan van Buitenlandse Zaken.

Het tiental ministers van vóór 1848 wordt summier behandeld omdat in deze periode het beleid nog voornamelijk een zaak van de koning was. De ministers uit de volgende halve eeuw komen uitvoeriger aan de orde en men merkt dat de auteur gaandeweg op dreef raakt, zodat men het betreurt dat de reeks portretten eindigt met W. H. de Beaufort (1897-1901).

De schrijfster behandelt niet alleen het carrièreverloop, maar besteedt ook veel aandacht aan de persoon van de minister en plaatst hem, met zijn familie, in het maatschappelijk leven van zijn tijd. En juist daarin heeft mejuffrouw Jurriaanse een gelukkige hand. Grote zorg is aan karakterdetails besteed, op meevende toon wordt van het huiselijk lief en leed van de bewindsman verhaald. De schrijfster beweegt zich gemakkelijk in het kleine wereldje waaruit de ministers voortkomen. Zij kent hun familie- en vriendschapsbanden, hun liefhebberijen, hun buitenverblijven en vooral hun Haagse residenties waarover zij met veel begrip, liefde en - waar nodig naar haar mening - met grote kiesheid vertelt.