

Tenslotte dan nog de toegankelijkheid van een met vaktermen volgestouwde publikatie als deze. De ontsluiting van de terminologie is uitstekend. In de tekst zijn termen die verduidelijking behoeven cursief gezet. Deze termen verwijzen naar alfabetische lijsten achterin elk deel. Vanuit deze verklarende woordenlijsten, waarbinnen verwijzingen naar verwante termen voorkomen, wordt voor elke term steeds verwezen naar die plaats in de tekst, waar het begrip in zijn context aan de orde komt.

L. M. Akveld

A. Kersten, *Buitenlandse zaken in ballingschap. Groei en verandering van een ministerie 1940-1945* (Alphen aan den Rijn: A. W. Sijthoff, 1981, 468 blz., f34,50, ISBN 90 218 2811 1).

Het onderhavige boek geldt de handelsuitgave van het proefschrift waarop Kersten in 1981 bij A. F. Manning te Nijmegen is gepromoveerd. De auteur werkt al geruime tijd mee aan de uitgave van de *Documenten betreffende de buitenlandse politiek van Nederland*, met name voor de periode van de tweede wereldoorlog; sedert 1982 vervult hij tevens het bijzonder hoogleraarschap in de historische ontwikkeling van het volkenrecht en de diplomatieke geschiedenis te Leiden. Voor het onderwerp van zijn dissertatie vond hij inspiratie in het Akademierapport over stand en planning van het wetenschappelijke onderzoek der Nederlandse geschiedenis. Dit noemde als te bewerken thema expliciet de institutionele aspecten van het buitenlands beleid. Kerstens studie beoogt nu hiertoe een bijdrage te vormen. Ik stel voorop dat dit oogmerk volkomen is geslaagd. Zowel de fraai geproportioneerde compositie als de overwogen stijl voldoen aan hoge eisen. Trefzeker leidt de schrijver ons door de gecompliceerde materie, hierbij enigerlei overdaad ten aanzien van zaken en personen vermijdend. Bovendien heeft het boek van de uitgever een vorm gekregen die het lezen tot een genoegen te meer maakt. Terecht verwierf dit proefschrift het predikaat cum laude en dit uiteraard vanwege de belangrijke inhoud.

Is het onderwerp dan zo belangrijk? Wij zouden dit op zijn minst mogen aannemen op grond van de suggestie die het genoemde Akademierapport tot het onderzoek ervan deed. Anderzijds moet het blijken uit de nadere bewerking van het onderwerp en dan valt te erkennen dat het boek omtrent het functioneren van buitenlandse zaken in de aspecten van organisatie en beleid alsmede de relatie daartussen zoveel verheldert dat een afzonderlijke verhandeling gerechtvaardigd en gewenst was. Sinds L. A. Ries in 1931 zijn beknopte 'Aanteekeningen betreffende de departementen van algemeen bestuur' publiceerde, zijn wij bepaald niet verwend met studies over zulke centrale punten van bestuur en beheer als de departementen vormen. In die zin is Kerstens studie een pionierswerk dat hopelijk baan breekt. Wat zou in een periode van toenemende overheidsinvloed een soortgelijk boek over financiën of economische zaken ons niet immens verrijken!

In het thans voorliggende geval komt Kersten na een opmaat over de wederwaardigheden van buitenlandse zaken in de meidagen van 1940 allereerst te spreken over de organisatie en werkwijze van het departement in Londen, van mei 1940 tot augustus 1945. Afzonderlijk wordt vervolgens ingegaan op de eerder voorbereide en per 1 januari 1946 verwezenlijkte samenvoeging van de diplomatieke, de consulaire

en de tolkdienst tot één buitenlandse dienst. De beschouwing van de vertegenwoordigingen in het buitenland gaat daarna vooraf aan de bespreking der verbindingen van het ministerie met deze vertegenwoordigingen. Aldus is het zakelijk en persoonlijk raamwerk geschetst waarbinnen voorbereiding en uitvoering van het buitenlands beleid plaatsvinden. Aan de hand van enige voorbeelden laat de schrijver zien hoe het proces zich in concreto voltrok, waarna hij in een conclusie de resultaten van zijn onderzoek bespiegeld en waarderend samenvat.

Kersten merkt tekenend op dat de bij buitenlandse zaken als institutie betrokkenen amateurs op het terrein van organisatievraagstukken waren (392). Dit was niet ongelijk aan wat elders het geval was, tot in grote delen van het bedrijfsleven toe. Vóór 1940, toen de organisatie van het ministerie veel gelijkenis vertoonde met die van de grote mogendheden, hadden zich nauwelijks organisatorische problemen voorgedaan. De verplaatsing van het departement naar Londen werd onder leiding van Van Kleffens improviserend, wat geenszins wil zeggen ondoordacht, opgevangen. Twee krachten waren op lange termijn in het organisatorisch verandingsproces werkzaam: de eerste stamde reeds van voor de oorlog en had betrekking op het toenemend belang van het economisch element in het buitenlands beleid, de tweede sproot voort uit de naar aard en omvang toenemende werkzaamheid, nu in verband met de oorlogstoestand maar zich na de oorlog voortzettend. Daaraan verbond zich al als typisch Londens probleem het groeiend personeelstekort, nadat de normale toevoer van jonge krachten was gestremd. Volgens de auteur bestond er geen blauwdruk voor de zich afspelende structurele veranderingen op buitenlandse zaken, wat naar ik uit de context opmaak, samenhang met het contrast tussen wat zich in de hoofden der beleidsmakers roerde en daarvan in beleidsvoorstellen op papier kwam. Gegeven de tijdelijkheid van het Londens bestel bestond er toch al terughoudendheid om tot grote ingrepen te komen. Eigenlijk is de voorbereiding tot samenvoeging in één buitenlandse dienst al een klein wonder van streven naar modernisering geweest. Dat men zich te weinig bekommerde om inhoudelijke aspecten van het werk — 'business as usual', is Kersten geneigd te karakteriseren — kan ik in die bijzondere omstandigheden begrijpen. Het is de vraag of het veel anders had gekund? Daarop had een vergelijking met het gebeuren in andere ministeries, die hier niet beproefd is en ook wel erg ver voerde, enig licht kunnen werpen. Daartoe zouden tevens organisatie-theoretische gezichtspunten behulpzaam hebben kunnen zijn, die hier helaas ontbreken. Nu kan mijns inziens de theorie van deze boeiende praktijk veel leren. Daarin zouden ten slotte mogelijk ook sociologische beschouwingen omtrent elitevorming iets hebben bijgedragen, doch dit zou zeker tot een andere opzet van deze studie hebben gevoerd, die zich nu, nuchter en gedetailleerd, bij de feiten en hun beschouwing houdt. Zij is daardoor minder speculatief en mogelijk minder verrassend geworden, maar naar mijn mening meer geschikt als handboek te blijven dienen, betrouwbaar, evenwichtig en voortaan bepaald onmisbaar.

Joh. de Vries

L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de tweede wereldoorlog*, Xla, *Nederlands-Indië*, I (2 dln.; Leiden: Martinus Nijhoff, 1984, xiv +1199 blz., f195,-, ISBN 90 247 8044 6).