

met twaalf personen groeide het apparaat uit tot 350 ambtenaren in 1987. De Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) vormen heden ten dage naast het ministerie in enge zin — de algemene leiding, het kabinet van de minister-president, het secretariaat van de ministerraad en de centrale diensten — de grotere dienstonderdelen. Een geschiedenis van dit jonge ministerie ontbreekt en in deze lacune voorziet dit onder de aegide van de WRR verschenen jubelboek niet, wil dat ook niet want de WRR heeft als centraal thema vastgesteld: de zorg voor de eenheid van het regeringsbeleid, en dan kan een heleboel natuurlijk niet aan bod komen.

Qua vormgeving oogt het boek buitengewoon fraai, maar wie zich niet laat verleiden door uiterlijk schoon, zal een lichte teleurstelling over de kwaliteit van de inhoud toch niet kunnen onderdrukken. Vele handen zijn ingeschakeld, maar die van een historicus zijn er nauwelijks aan te pas gekomen. De WRR heeft een keur van schrijvers weten aan te trekken, negen in totaal, die ieder voor zich een fragment hebben uitgewerkt. Ondanks het centrale thema is een consistent geheel evenwel niet ontstaan.

Laat ik aanstippen wat de in de geschiedenis geïnteresseerde lezer kan boeien. De jurist A. M. Donner schetst de opkomst van het ambt van minister-president. De parlementair historicus N. Cramer brengt de ontwikkeling van het ministerie in kaart en geeft vervolgens een encyclopedisch overzicht van de onderwerpen die bij de behandeling van de begrotingen van algemene zaken in de Kamers aan de orde zijn geweest. De politicoloog H. Daalder legt uit, waarom het ministerie onder de zuinige Drees niet de kans kreeg om uit te groeien. P. den Hoed, WRR-medewerker, is in het verleden gedoken op zoek naar aan algemene zaken analoge instanties zoals de Geheime Raad (1531-1567) en de Secretarie van Staat (1813-1840). Het aardigste zijn nog de interviews die Willem Breedveld, parlementair redacteur van *Trouw*, heeft afgenomen aan enkele minister-presidenten en secretarissen-generaal, een secretaris van de ministerraad, een voorzitter van de WRR en een RVD-directeur: weliswaar veel faits divers, maar zij werpen van binnenuit hoe fragmentarisch ook toch een aardig licht op plaats en betekenis van algemene zaken en van de minister-president. Voor de volledigheid: beschouwingen over de dienst van de regeringsleider in de nabuurstaten en over de rol van de minister-president bij de coördinatie van overheidsuitgaven, bij de zorg voor de samenhang van beleid, rechtsorde en openbaar bestuur en bij het buitenlands beleid, voorts een epiloog van Lubbers, een rubriek feiten en cijfers en een literatuuroverzicht completeren het geheel.

Aan het slot van zijn Woord vooraf schrijft W. Albeda, op het moment van verschijnen van het boek vigerend voorzitter van de WRR: 'Er bestaan te veel witte plekken in de historische kennis van de overheidsorganisatie. Het is wenselijk dat systematischer getracht wordt om deze lacunes weg te nemen. Historisch bewustzijn wat betreft de onderscheiden organisatorische posities binnen de overheid is mede een voorwaarde voor de bevordering en handhaving van de eenheid van het regeringsbeleid'. Prachtig. Welk ministerie volgt? Er staan voldoende historici zonder werk, maar met deskundigheid klaar. Wat mij betreft mag algemene zaken dan ook nog een keer langs komen.

J. Bosmans

J. W. M. Engels, *De Minister zonder Portefeuille* (Dissertatie Groningen 1987; Groningen: Wolters-Noordhoff, 1987, 259 blz., ISBN 90 01 39211 4).

Bij de grondwetswijziging van 1938 is het instituut van de minister zonder portefeuille in ons

geschreven staatsrecht terecht gekomen. Daarmee was een positief antwoord gegeven op de vraag naar de constitutionele toelaatbaarheid van een niet-departementale minister, dat wil zeggen van een minister die niet is belast met de leiding van een departement, formeel niet over een eigen en zelfstandig begrotingshoofdstuk beschikt en de formele bevoegdheid mist om eigen ambtenaren aan te stellen. Het instituut, zo verwachtte men toen, zou in twee opzichten nuttig kunnen zijn: in de eerste plaats ter ontlasting van de voorzitter van de ministerraad die aldus verlost kon worden van departementale rompslomp en vervolgens ter versteviging van het volksvertrouwen in de regering in bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld bij oorlogsdreiging, door vertegenwoordigers van afwijkende politieke richtingen in het kabinet op te nemen. Het moge duidelijk zijn dat de politiek zich weinig gelegen heeft laten liggen aan de overwegingen van de grondwetgever van 1938, want als wij even afzien van de bijzondere situatie in 1940-1945, moet men constateren dat een benoeming van een minister zonder portefeuille in de regel gebruikt is als middel om problemen rond de zetelverdeling tussen coalitiepartners te beslechten.

In zijn te Groningen verdedigde staatsrechtelijke proefschrift doet de jurist Engels de aanbeveling om de minister zonder portefeuille strikt in te zetten als projectminister en hem vanwege de sterk coördinerende taak domicilie te laten houden op het ministerie van algemene zaken. De aanbeveling, helemaal aan het einde van de studie, volgt na een uitgebreide analyse van de bestuurlijke en politieke positie van alle ministers zonder portefeuille, die onze parlementaire geschiedenis rijk is, en na een kortere beschouwing over een vergelijkbare figuur in het constitutionele bestel van het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland.

De analyse van de Nederlandse situatie beslaat drie vijfde van het boek. De structuur ervan is buitengewoon helder. Per minister wordt eerst de benoeming behandeld en daarna wordt de inter-departementale en intern-departementale plaats van de betreffende functionaris gedurende de kabinetsperiode onderzocht. In de ontwikkeling van het instituut onderscheidt Engels twee periodes: een experimentele en een systematische. De experimentele periode loopt vanaf eind 1941, toen de eerste minister zonder portefeuille aantrad, tot 1956. In deze jaren deden zich drie varianten voor: de ondergeschiktheidsvariant, waarbij de departementale minister zijn ministeriële verantwoordelijkheid mede uitstrekke tot de taken en bevoegdheden van de op zijn departement gehuisveste minister zonder portefeuille (bijvoorbeeld Van Roijen-Van Kleffens op buitenlandse zaken 1945-1946); de nevenschiktheidsvariant, waarbij departementshoofd en minister zonder portefeuille gezamenlijk verantwoordelijk waren voor het departementale beleid als geheel (bijvoorbeeld Luns-Beyen op buitenlandse zaken 1952-1956); en de zelfstandigheidsvariant, waarbij departementshoofd en minister zonder portefeuille uitsluitend verantwoordelijkheid voor hun eigen beleid droegen (bijvoorbeeld De Bruijn-Zijlstra op economische zaken 1952-1956). Na een onderbreking van bijna tien jaar werd de toepassing van het instituut hervat (ontwikkelingshulp, wetenschapsbeleid) en begon een nog steeds voortdurende fase die Engels de systematische periode noemt, waarin de zelfstandigheidsvariant verder werd uitgebouwd.

Het interessante, bondig gehouden en helder geschreven historisch overzicht verdiept naar ten minste twee kanten ons inzicht in het politieke bedrijf, al zijn de conclusies niet schokkend: politieke motieven zijn bij een benoeming belangrijker dan bestuurlijke overwegingen en het succes van een minister hangt meer af van zijn politiek gezag, persoonlijke deskundigheid en bestuurlijk intelligent opereren dan van zijn formele taak- en plaatsomschrijving. Engels heeft zich gelukkig niet beperkt tot de strikt staatsrechtelijke kant van de zaak. Politiek is mensenwerk en daar waar Engels de intern-departementale verhoudingen beschrijft, blijkt dat eens te meer. Maar daar blijkt ook dat Engels geen historicus is.

De analyse is gebaseerd op literatuur, de *Handelingen* en gesprekken met oud-bewindslieden. Die gesprekken hebben aardige inkijkjes in het departementale bedrijf opgeleverd, maar met de manier waarop hij ermee is omgegaan, wekt Engels de schijn zijn gesprekspartners op hun woord te vertrouwen. Onvoldoende heeft hij er acht op geslagen dat hij hier te doen heeft met een type dat, althans in Nederland, de hinderlijke neiging vertoont om achteraf de problemen te bagatelliseren en in oordelen over ex-collega's mild te zijn; de soms gespannen verhoudingen van weleer worden dan toegedekt met beleefdheidsformules. De historicus, behept met een gezonde dosis wantrouwen, zou zich in zulke gevallen juist geprikkeld voelen tot archiefonderzoek. Engels daarentegen neemt de gesprekken zonder meer als uitgangspunt voor de analyse, zoals hij ook bijvoorbeeld in het fameuze geval van Luns en Beyen al te gemakkelijk Beyens lezing in diens memoires volgt — met Luns heeft Engels niet gesproken!; waarom niet, blijft in het duister — dat de constructie van twee koetsiers op de bok van buitenlandse zaken wel lastig, maar toch werkbaar was. Wie echter wel eens in de archieven heeft geneusd, weet dat Beyen Luns aanvankelijk als het ware naar het leven heeft gestaan, Luns al na een paar maanden dreigde met heengaan en minister-president Drees eraan te pas moest komen om de heren in het gareel te krijgen.

Ondanks deze kritiek vind ik dat de niet-historicus Engels een heel behoorlijke gids is bij het zoeken naar een antwoord op de vraag, waarom in een concrete situatie een minister zonder portefeuille nodig was en waarom de ene minister slaagde en de andere faalde.

J. Bosmans

B. Braber, *Passage naar vrijheid. Joods verzet in Nederland 1940-1945* (Amsterdam: Balans, 1987, 152 blz., f25,-, ISBN 90 5018 021 3).

Of een historisch werk nu strikt wetenschappelijke pretenties heeft of— als Brabers *Passage naar vrijheid* — meer journalistiek van opzet is en bestemd voor een breder publiek, in beide gevallen, in sommige opzichten in het tweede geval misschien zelfs wel meer, mag men qua structuur en stijl een logisch en consistent geheel verwachten. Helaas is dat bij Braber lang niet altijd zo.

Zijn boek behandelt de zeker belangwekkende lotgevallen van een kleine groep uit Duitsland afkomstige joden die na de machtsovername van Hitler naar Nederland waren gevlucht. Voordat Nederland bezet werd lieten zij hier waarschuwingen horen tegen het nazi-regime, tijdens de bezetting probeerden zij verzet te plegen en, vooral, veelal met succes uit handen van de Duitsers te blijven. Braber heeft het vrijwel uitsluitend over deze groep personen, die elkaar van een tehuis aan het Amsterdamse Oosteinde kenden. In hoeverre zij representatief waren voor de naar Nederland gevluchte joden en wat hun positie binnen dat tehuis was, wordt in feite niet besproken. Wellicht komt dat omdat Braber zich blijkbaar (een bronnenverantwoording ontbreekt) grotendeels gebaseerd heeft op gesprekken met leden van de groep zelf. In het tweede, tegelijkertijd meest uitgebreide, gedeelte van zijn boek laat hij die mensen direct aan het woord. In het eerste deel, 'de reconstructie' genaamd, schetst Braber hun geschiedenis. Deze opzet heeft tot gevolg dat hetzelfde verhaal, zij het in andere bewoordingen, twee keer verteld wordt. Maar Braber heeft deze scheiding niet consequent doorgevoerd, zodat ook het eerste deel uitspraken van geïnterviewde groepsleden bevat. Braber had er dunkt mij beter aan gedaan zijn gesprekken direct in zijn betoog te verwerken. Daarmee had hij tegelijkertijd hun beweringen